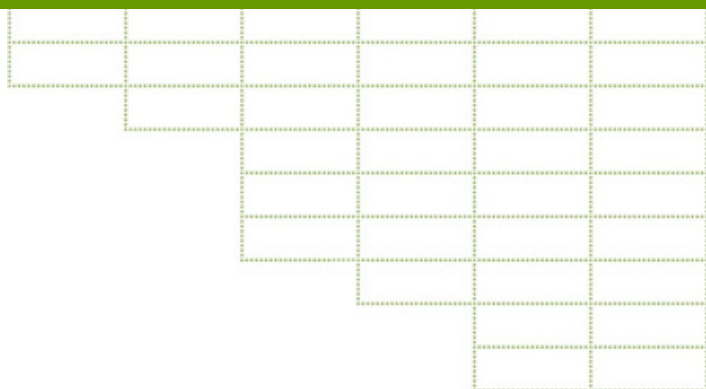


# Kompetanse i statlig styring

Direktoratet for økonomistyring  
Mars 2013



## Sammendrag

### *Om rapporten*

Direktoratet for økonomistyring har, på oppdrag fra Finansdepartementet, gjennomført en studie av kompetansesituasjon og -behov i statlige virksomheter innenfor fagområder som dekkes av Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. I denne rapporten oppsummeres funn fra studien.

### *Overordnede betraktninger om statlig styring og kompetanseutvikling*

*Stor variasjon i styring uten tydelige kompetansekrav.*

Statlig styring skal tilpasses egenart-, vesentlighets- og risikovurderinger i den enkelte virksomhet. Dette gir rom for stor variasjon i styringen og dermed også stor variasjon i hva som kan beskrives som “god nok kompetanse”. Det at det i liten grad eksisterer objektive kriterier for å vurdere hva som er god nok kompetanse innen statlig styring har medført metodiske utfordringer i studien. Vi ser også at mangel på slike kriterier har betydning for i hvilken grad virksomheter og departementer selv har mulighet til å vurdere kompetansenivå og -behov. Et viktig funn i studien er at departementer og virksomheter i hovedsak er tilfreds med den kompetansen de besitter. *Opplevd* kompetansebehov i virksomhetene er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfallende med hva det ideelt sett er behov for, for å sikre effektiv bruk av ressurser i staten som helhet.

DFØ vurderer at det er et generelt behov for at det beskrives tydeligere hvilken kompetanse en virksomhet bør ha; til hjelp for å etablere et godt styringssystem som er tilpasset virksomhetenes egenart – og behov i staten samlet.

*Kompetanse for økonomistyring: bedre kobling mellom økonomi og styring.*

I studien reflekteres det rundt skillet mellom kompetansebehov knyttet til tradisjonell økonomioppfølging (på budsjett og regnskap), og kompetansebehov knyttet til det vi har kalt fagstyring, med mål- og resultatstyring som sentralt prinsipp. Begrepene “økonomistyring” og “styring” brukes i praksis om hverandre, uten at det er definert et skille mellom dem. På den ene siden er det behov for spesialisert kompetanse innenfor hvert av de to hovedområdene, på den andre siden er det behov for kompetanse for å sikre god sammenheng mellom dem.

Studien viser et behov for å utvikle kompetanse som bidrar til bedre kobling mellom budsjettstyring og fagstyring. Organisering og utnyttelse av eksisterende kompetanse er i denne sammenhengen kanskje viktigere enn opplæring.

*Kompetanseutvikling skjer først og fremst på arbeidsplassen.*

Studien har vist at den viktigste læringen (utover formell utdanning) innen økonomistyring skjer gjennom det daglige arbeidet innenfor rammene av etablerte styringsprosesser og -dokumenter. Det kan dermed være potensial for kompetanseheving som virksomhetene selv ikke kjenner til, og som ikke fanges opp i systemet. Når læringen skjer på arbeidsplassen er den interne kulturen og systemet avgjørende for hva som oppleves som kompetansebehov. Internopplæring er ofte ad hoc og lite helhetlig orientert. Medarbeidere går i større grad enn ledere på kurs og det kan være utfordringer

knyttet til at det da ikke eksisterer et “mottakssystem” i virksomheten for nye impulser og ekstern opplæring.

Gitt funn i denne studien om hvordan departementene og virksomhetene prioriterer og tilrettelegger for kompetanseutvikling innen styringsfag, ser vi et behov for å vurdere *hvilken rolle og arbeidsform* DFØ og andre aktører innen statlig kompetanseutvikling bør ha.

### *Samlet vurdering av funn i studien om kompetanse og fagkategorier*

På et overordnet nivå har vi sett at det er behov for bedre kunnskap om og forståelse for hva som utgjør selve styringssystemet i departementet og virksomheten. For å utvikle styringen, er det viktig å ha en god basisforståelse av hva styring er. For å utnytte kompetanse på de ulike fagområdene er det nødvendig å skjønne hvordan de skal spille samme og føre til bedre beslutninger. DFØ har inntrykk av at det er mye kunnskap om metoder og verktøy som ikke utnyttes godt nok. Inntrykket støttes av at departementer og virksomheter generelt vurderer egen kompetanse høyt, med noen unntak, mens studier og evalueringer avdekker svakheter ved bruk av verktøy og metoder som grunnlag for styring.

Ledere og medarbeidere må ha felles forståelse for hensikten med og innholdet i styringsprosessene. En viktig del av dette er forståelse av økonomiregelverket. Studien viser at denne generelt oppfattes som god, både i departementer og virksomheter. Kompetanseutfordringen er at kunnskapen i noen grad er begrenset til enkelte avdelinger og seksjoner. Det er mange som har (fag)styringsoppgaver, for eksempel etatsstyrere i fagavdelinger, som ikke kjenner, og anvender økonomiregelverket godt nok. Et grunnleggende krav til det interne styringssystemet er at det finnes prosesser og rutiner som sikrer riktig kompetanse for de som har styringsoppgaver.

Etter tjudefem år med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen dokumenterer studien at de fleste mener det er mulig, og også ofte nødvendig å bli bedre. Det er utfordringer knyttet til å lage gode målstrukturer som tar utgangspunkt i politiske beslutninger, som fanger opp alle nivåer i styringen og på tvers av sektorer, og som er nyttige som styringsverktøy internt. Informantene fremhever at utfordringene blant annet skyldes at dette er vanskelig, og DFØ vurderer at det her er mulig å heve kunnskap og ferdigheter ytterligere for å få det til.

Tilsvarende er det behov for å styrke kompetanse på resultat- og effektmåling. Det rapporteres fortsatt mye og detaljert på oppgave- og aktivitetsnivå i årlig rapportering fra virksomhet til departement og innenfor tilskudsforvaltningen som utgjør 2/3-deler av statsbudsjettet.

I offentlig ordskifte går debatten om “telleanter”, eller snever bruk av styringsparametere i styringen. Argumentet er at det som kan måles (lett) – måles, og at det som måles er det som blir prioritert. Effektvurderinger, analyse, og evalueringsmetoder kan brukes bedre enn tilfellet er i dag for å utdype og forbedre målstyringen, og da særlig utover ettårsperspektivet. Evalueringer og analyser utføres gjerne i dag som et tillegg til, ikke som en integrert del av styringssystemet.

Et viktig, om ikke overraskende funn, er at det i stor grad er de årlige prosessene for statsbudsjett og -regnskap og Dokument 1 som styrer agendaen, og dermed også i noen grad binder opp ressursene. Studien viser at det er utfordringer knyttet til sammenhengen mellom årlig budsjett- og regnskapsprosesser og bruk av metoder og verktøy for “fagstyring”. De som ble intervjuet kjenner seg godt igjen i påstanden om at *“det er bedre å være en budsjettvinner enn en resultatvinner”*. Informantene peker på at det er få insentiver for å sikre langsiktighet og strategiske prioriteringer i målstyringen og det er til dels uavklart hvordan ansvaret ivaretas. For eksempel kan det være uavklart

hvordan verktøy som samfunnsøkonomisk analyse og evaluering skal benyttes i styringsprosessen for å sikre gode beslutningsgrunnlag og helhetlig og balansert styringsinformasjon.

Risikostyring og internkontroll fremheves av både departementer og virksomheter som utfordrende begreper å avgrense og operasjonalisere. Det er avdekket et behov for mer veiledning på hvordan risikovurderinger kan integreres i styringen. Flere informanter synes internkontroll er utfordrende, men alle er godt kjent med kjernen i begrepet. Hva som er tilstrekkelig intern kontroll for å ivareta kravene i økonomiregelverket er en problemstilling enkelte er svært opptatt av, med spørsmål som: «*hvor langt må vi gå i å dokumentere hva vi gjør?*»

Når departementene og virksomhetene blir bedt om å vurdere egen kompetanse er fagkategoriene de selv opplever å ha lavest kompetanse; samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering. Det er likevel ikke disse, men risikostyring og internkontroll som utpeker seg når de blir bedt om å prioritere områder hvor de ser størst behov for å styrke kompetansen. Vi har ikke grunnlag for å analysere årsakene til dette nærmere, men det er et interessant funn som bør diskuteres i sammenheng med om styringen har fokus på å unngå feil og avvik eller vektlegge resultater og effekt.

Kompetansebehovene vil øke når flere og flere virksomheter tar i bruk de anbefalte statlige regnskapsstandardene, og standard kontoplan blir obligatorisk. Grunnleggende opplæring på dette feltet må opprettholdes, og eventuelt styrkes i takt med økt etterspørsel, men den store utfordringen er hvordan mulighetene som ligger i de nye standardene utnyttes i et styringsperspektiv. Virksomhetsledere og etatsstyrere må få god forståelse for hvilke muligheter som nå foreligger når det gjelder å knytte regnskap til resultater, og hvordan dette skal brukes som styringsinformasjon. Innenfor tradisjonell statlig økonomiforvaltning (budsjettering, statlig regnskapsføring, rapportering til statsregnskapet) virker kompetansen å være god.

Alle virksomheter kan også bli stilt overfor nye krav til innhold i årsrapporten og til oppstilling av årsregnskapet, jf. forslag i høringsnotat fra Finansdepartementet. Eventuelle nye krav på disse områdene ventes også å gi endringer i det som er *opplevd kompetansebehov*, som følge av at kravene defineres tydeligere.

### *Departementenes og virksomhetenes egen vurdering av kompetansesituasjonen*

Som nevnt, er det ikke etablert objektive kriterier for å vurdere kompetanse innen de ulike fagområdene. I det foregående avsnittet oppsummerte vi en samlet vurdering basert på alle kilder for denne studien. I dette avsnittet oppsummerer vi hovedtrekk ved hvordan departementene og virksomhetene selv vurderer kompetansesituasjonen. Ansvar for kompetanseutvikling ligger hos departementene og virksomhetene, og vi vurderer at egen-rapporteringen sier noe om hva som er *etterspørselen* etter kompetanseutvikling.

Det virker å være en generell tilfredshet, både i departementer og i virksomheter med kompetansen de besitter innenfor direktoratets fagområde. Det er usikkerhet forbundet med å tolke egen-rapportering på kompetanse som er gjort av departementene og virksomhetene, men det vi likevel oppnår er en indikasjon på forskjeller mellom fagkategorier og målgrupper. Vi vurderer her at rapportering på 4 og 5 (skala 1-6) er et uttrykk for tilfredshet med kompetanse-situasjonen.

Både i intervjuer og i spørreundersøkelsen gir informantene et hovedinntrykk av at de ikke opplever vesentlige kompetansebehov. I spørre-undersøkelsen er det gitt kommentarer på at selv om man besitter god kompetanse på et område så benyttes ikke denne alltid, av ulike årsaker. Utfordringen når dette er tilfelle er å legge til rette for at kompetansen som besittes, tas i bruk. I kommentarfeltet på

spørreundersøkelsen nevner flere at de har behov for verktøy og systemer for å kunne nyttiggjøre seg den kompetansen de besitter. Flere av de som intervjues påpeker at de har noen utfordringer innen økonomistyring, men adressaten for utfordringene er ofte “systemet” og ikke egen kompetanse. Samlet sett kan en derfor si at de vurderer at kompetansen er gjennomgående god, men at de ikke alltid får utnyttet den kompetansen de besitter og at de ønsker å bli bedre.

Virksomhetene vurderer å ha *høyest kompetanse* på områder som “budsjettering”, ‘økonomiregelverket’, ‘statlig regnskapsføring’ og ‘pliktig regnskapsføring’.

To fagkategorier som peker seg ut når det gjelder *lav kompetanse* i virksomhetenes egenvurdering, er ‘samfunnsøkonomisk analyse’ og ‘gevinstrealisering’. Samtidig har disse to en høy svarandel ‘vet ikke/ikke relevant’, noe som kan tyde på at de selv ikke prioriterer disse fagområder høyt. ‘Evaluering i styringen’ og ‘produktivitetmåling’ skåres også lavt.

Når det gjelder egenvurderingen av behovet for å *styrke kompetansen på ledernivå*, så får ‘resultat- og effektmåling’, ‘evaluering i styringen’, ‘samfunnsøkonomisk analyse’ og ‘produktivitetmåling’ høyest skår. Når det gjelder styrking av kompetansen *på medarbeidernivå*, peker ‘risikostyring’ seg ut. Ut over det er behovet mer jevnt fordelt over flere kategorier.

Når virksomhetene ble bedt om å gjøre en prioritering mellom fagkategoriene og angi hvor de vurderer at det er størst behov for å *styrke kompetansen generelt* så velger de følgende fagkategorier (i prioritert rekkefølge): ‘intern kontroll’, ‘risikostyring’, ‘koble budsjett og plan’, ‘operasjonalisering av overordnede mål’ og ‘strategiarbeid’.

Vi ser at virksomhetene ikke oppgir størst behov for å styrke kompetansen på de områdene der virksomhetene vurderer at de har lavest kompetanse. Implisitt i denne vurderingen ligger antakelig en prioritering av hvilke fagkategorier virksomhetene selv mener det er mest vesentlig å ha tilstrekkelig og robust kompetanse.

Departementene vurderer å ha *høyest kompetanse* på ‘økonomiregelverket’, ‘budsjettering’, ‘etatsstyringsprosessen’, ‘statlig regnskapsføring’ og ‘forvaltning av etablerte tilskuddsordninger’.

Fagkategoriene der departementene vurderer å ha *lavest grad av kompetanse*, er (fra lavest til høyest) ‘produktivitetmåling’, ‘gevinstrealisering’, ‘oppstilling og presentasjon av virksomhets-regnskapet’, ‘anbefalte statlige regnskapsstandarder’ (SRS) og ‘regnskapsinformasjon i styringen’.

Behovet for å *styrke kompetansen på ledernivå* oppfattes som høyest for de tre fagkategoriene (i prioritert rekkefølge) ‘utarbeide styringsparametere’, ‘intern kontroll’, og ‘regnskapsinformasjon i styringen’.

På *medarbeidernivå* var det fagkategoriene ‘utarbeide styringsparametere’ og ‘intern kontroll’ som pekte seg ut. For øvrig var behovet mer jevnt fordelt over kategoriene.

Heller ikke for departementene er det slik at det er innen de fagkategoriene de vurderer å besitte kompetanse i lavest grad at de mener behovet er størst for å styrke kompetansen.

Når departementene ble bedt om å gjøre en prioritering mellom fagkategoriene og angi hvor de vurderer at det er størst behov for å *styrke kompetansen generelt*, så velger de følgende fagkategorier (i prioritert rekkefølge): ‘utarbeide styringsparametere’, ‘resultat- og effektmåling’, ‘regnskapsinformasjon i styringen’ og ‘strategiarbeid’ og ‘intern kontroll’.

### *Om typer kompetansebehov og målgrupper*

Vi ser av spørreundersøkelsen at de minste virksomhetene (1-10 ansatte – tendensen ser ut til å holde seg opp mot 20 ansatte) ser ut til å være en egen målgruppe med høy sårbarhetsrisiko og et mulig behov for spesielt tilpassede kompetansehevingstiltak.

De minste virksomhetene har følgende prioritering av fagkategorier (1. prioritet): 'økonomiregelverket', 'budsjettering', 'generell regnskapskompetanse', 'intern kontroll' og 'regnskapsinformasjon i styringen'.

Det ser ut til å være forskjeller mellom fagkategoriene når det gjelder behovet for å styrke lederkompetanse og medarbeiderkompetanse:

I virksomhetene er det definert et større behov for styrket kompetanse hos ledere enn hos medarbeidere for hele 17 av 25 fagkategorier. For 8 fagkategorier vurderer virksomhetene at behovet er større for å styrke kompetansen hos medarbeidere enn hos ledere. Det kan indikere at det er behov for kompetanseutviklingstilbud rettet mer spesifikt mot henholdsvis ledere og medarbeidere i virksomhetene.

I departementene er det påfallende at det vurderes å være et større behov for å styrke medarbeiderkompetansen relativt til lederkompetansen i tilnærmet alle fagkategorier. Her kan det være grunn til å undersøke nærmere hva som ligger bak disse vurderingene og hva det i så fall betyr for DFØs tilpasning av kompetansetilbud rettet mot departementene.

## Innhold

Innhold .....	7
1. Introduksjon.....	9
1.1. Innledning.....	9
1.2. Direktoratets fagområde .....	9
1.3. Kompetansebegrepet .....	10
1.4. Tilnærming .....	12
1.5. Metode.....	13
1.6. Rapportstruktur.....	14
2. Allmenn kunnskap om økonomiregelverket .....	15
2.1. Om forvaltning av Økonomiregelverket.....	15
2.2. Kompetansesituasjon- og behov .....	15
2.3. Samlet vurdering .....	18
3. Etatsstyring.....	19
3.1. Om Etatsstyring.....	19
3.2. Kompetansesituasjon- og behov .....	20
3.3. Samlet vurdering .....	24
4. Virksomhetsstyring .....	26
4.1. Om virksomhetsstyring .....	26
4.2. Mål- og resultatstyring .....	26
4.3. Strategiarbeid, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering.....	29
4.4. Budsjettering, planlegging og bruk av regnskapsdata i styringen.....	31
4.5. Risikostyring .....	33
4.6. Internkontroll.....	34
4.7. Grunnleggende økonomistyring .....	36
4.8. Samlet vurdering .....	37
5. Tilskudd.....	39
5.1. Om tilskudd .....	39
5.2. Kompetansesituasjon og -behov .....	41
5.3. Samlet vurdering .....	44
6. Statlig økonomiforvaltning.....	44
6.1. Om statlig økonomiforvaltning .....	44
6.2. Kompetansesituasjon og -behov .....	45
6.1. Samlet vurdering .....	47
7. Opplevd kompetansebehov og målgrupper .....	48
8. Utviklingstrekk, egenskaper ved styring og kompetanseutvikling.....	56

8.1. Utviklingstrekk .....	56
8.2. Variasjon og egenart i styring.....	57
8.3. Standardisering og normering .....	59
8.4. Læring og kompetanseutvikling .....	59
Vedlegg A: Utviklingen av fellesstatlig kompetansetilbud innen statlig økonomistyring 1996-2012..	63
Vedlegg B: Kompetansebehov pr fagområde i matrise.....	68
Vedlegg C: Metode, datagrunnlag, informanter og dokumenter.....	72
Informanter .....	78
Litteraturliste .....	82



## 1. Introduksjon

### 1.1. Innledning

Finansdepartementet har i tildelingsbrevet for 2012 gitt Direktoratet for økonomistyring følgende oppdrag:

*“Innen utgangen av 2012 skal DFØ ha laget en oversikt over kompetansesituasjonen på direktoratets fagområde. Med utgangspunkt i denne oversikten må DFØ vurdere på hvilke deler av dette området og i hvilke deler av forvaltningen det er størst behov for kompetanseutvikling.”*

I tildelingsbrevet står det videre at kartleggingen skal dekke både allmenn kunnskap om økonomiregelverket og god styring i staten, men også mer spesifikke områder som ny kontoplan og regnskapsrapportering i statlige virksomheter.

For å svare på oppdraget har DFØ i 2012 gjennomført en studie av departementers og virksomheters kompetanse innenfor direktoratets fagområde. Et viktig formål med studien er å innrette fremtidige kompetanseutviklingstjenester mot dokumenterte behov.

Rapporten er utformet som svar på oppdraget fra Finansdepartementet. Vi håper imidlertid at den også vil gi nyttig informasjon til andre departementer og til statlige virksomheter om status og behov når det gjelder kompetanse innenfor økonomistyring.

### 1.2. Direktoratets fagområde

DFØ skal, med utgangspunkt i regelverket for økonomistyring<sup>1</sup>, legge til rette for god styring i staten. Direktoratets unike rolle er å ivareta statens behov for en helhetlig tilnærming på området. To hovedmål i DFØs strategi har gitt retning til studien:

- “Hensiktsmessige fellesløsninger i staten”
- “God styring i statlige virksomheter”.

Målene reflekterer at DFØ har målgrupper på to nivåer, staten som helhet og den enkelte statlige virksomhet.

DFØs fagområde ble i studien delt inn i fem hovedområder; i) allmenn kunnskap om økonomiregelverket ii) etatsstyring, iii) virksomhetsstyring, iv) tilskuddsforvaltning og v) statlig økonomiforvaltning

Denne inndelingen ble gjort for å skape en håndterbar og dekkende struktur for datainnsamling, analyse og presentasjon av funn. Strukturen var innledningsvis så overordnet for ikke å begrense datainnsamlingen til de områdene DFØ har tjenester på i dag.

Hvert av hovedområdene ble videre inndelt i fagkategorier<sup>2</sup> med referanse til DFØs tjenestetilbud (pr 2012) som for eksempel omfatter mål- og resultatstyring, risikostyring, internkontroll,

---

<sup>1</sup> Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003.

samfunnsøkonomisk analyse, budsjettering, regnskap, standard kontoplan, anbefalte statlige regnskapsstandarder, og betalingsformidling.

Der det viste seg hensiktsmessig for vurderingen av kompetanse, ble det foretatt en videre oppdeling av fagkategoriene i «faglige oppgaver» som for eksempel operasjonalisering av overordnede mål og utarbeiding av styringsparametere. Denne inndelingen ble i hovedsak benyttet i intervjuer med departementene og nøkkelinformanter. Basert på kartleggingen i DFØ og intervjuene delte vi opp enkelte fagkategorier i mer spesifiserte oppgaver som krever ulik type kompetanse. Noen av disse gir ikke DFØ et kompetansetilbud på pr. i dag (f.eks. prosjektstyring). Denne detaljerte inndelingen lå til grunn ved utforming av en elektronisk spørreundersøkelse. (Se vedlegg B for oversikt over fagkategoriene)

En skjematisk fremstilling illustrerer inndelingen av Direktoratets fagområde:

**Tabell 1: DFØs fagområde, struktur for studien**

<b>Økonomiregelverket (ØR)</b>			
<i>Reglement for økonomistyring i staten (RØS) og Bestemmelser om økonomistyring i staten (BØS)</i>			
<b>Etatsstyring</b>	<b>Virksomhetsstyring</b>	<b>Statlig økonomi- forvaltning</b>	<b>Tilskuddsforvaltning</b>
<i>BØS kap. 1</i>	<i>BØS kap. 2</i>	<i>BØS kap. 3 - 5</i>	<i>BØS kap. 6</i>
Fagkategorier	Fagkategorier	Fagkategorier	Fagkategorier
Kompetanse til å løse oppgaver	Kompetanse til å løse oppgaver	Kompetanse til å løse oppgaver	Kompetanse til å løse oppgaver

Strukturen som er valgt er hensiktsmessig ved at det vil være mulig å knytte kompetansespørsmål til personer/seksjoner med hovedansvar innenfor hvert av områdene. Utfordringen med strukturen ligger i at de fem hovedområdene ikke er gjensidig utelukkende med hensyn til fagkategoriene. For eksempel vil det være behov for kompetanse innen samfunnsøkonomisk analyse, mål- og resultatstyring og evaluering innenfor både tilskuddsforvaltning, virksomhetsstyring og etatsstyring.

### 1.3. Kompetansebegrepet

Vi tar utgangspunkt i følgende definisjoner på det å være kompetent og det å ha kompetanse:

*Å være kompetent innebærer at man kan håndtere, løse, utføre, eller mestre krav, oppgaver, mål eller komplekse utfordringer i en nærmere bestemt kontekst. Denne konteksten kan være arbeidslivet – altså yrkesutøvelsen innenfor næringsliv og offentlig virksomhet.*<sup>3</sup>

*Kompetanse er de samlede kunnskaper, ferdigheter, evner og holdninger som gjør det mulig å utføre aktuelle funksjoner og oppgaver i tråd med definerte krav og mål.*<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Vi velger et samlebegrep som “fagkategorier” fordi det er snakk om begreper med så vidt ulikt innhold. Mål- og resultatstyring er omtalt som et “prinsipp”, samfunnsøkonomisk analyse er en ‘metode’ mens regnskapsstandarder er ‘standarder’.

<sup>3</sup> «Kompetansebegrepet i profesjonsutdanning», Halvor Spetalen, Småskrift nr, 2/2010, Høyskolen i Akershus

I denne studien har vi valgt å konsentrere oss om kunnskap og ferdigheter. Vi vurderer ikke evner og holdninger eksplisitt.

For studiens formål er det realkompetanse som er av interesse. *Realkompetanse* er et uttrykk for den samlede kompetansen som en person har ervervet seg gjennom formell utdanning (*formell kompetanse*), arbeidserfaring og annen organisasjonsdeltagelse, samt gjennom privatliv og familieliv (*uformell kompetanse*)<sup>5</sup>. Det er utfordrende å kartlegge realkompetanse da uformell kompetanse ikke er dokumentert og da en stor andel av denne kompetansen er i tillegg “taus”, det vil si at individet ikke har et “bevisst” forhold til at det har kompetansen.

Kompetansebehov er som nevnt knyttet tett opp mot de oppgaver og funksjoner som skal løses. I studien har vi valgt å avgrense oss til å se på *faglig kompetanse*, det vil si kunnskap og ferdigheter innenfor DFØs fagområde.

Kompetanse *besittes* først og fremst av individer mens organisasjoner har som oppgave å *forvalte* den. Resultatet av de ressursene organisasjonen kontrollerer og hvordan de settes sammen og anvendes gjennom aktiviteter og samhandling betegnes som *organisatorisk kompetanse*. Den sier noe om hva virksomheten som enhet er i stand til å utføre (Nordhaug, 2002 og 2004).

Ledere og medarbeidere har ulike roller og oppgaver innenfor et fagområde som i sin tur krever ulike kompetanse. Mens medarbeidere i stor grad står for utføring av faglige oppgaver, så er det en viktig del av lederes oppgave å etterspørre, vurdere og ta beslutninger om de samme oppgavene. I studien har vi lagt vekt på å vurdere status og behov for begge disse gruppene.

Tabellen under illustrerer det operasjonaliserte kompetansebegrepet.

**Tabell 2: illustrasjon av hvordan kompetansebegrepet er brukt i studien**

		Kompetanse på DFØs fagområde	
		<i>Kunne utføre gitte oppgaver og funksjoner på en faglig fullgod og formålstjenlig måte</i>	
Kompetansekompone		Ledere	Medarbeidere
<b>Kunnskap</b>	<i>Vite at, dvs. innsikt i og antakelser om</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Ferdigheter</b>	<i>Kunne gjøre i praksis, manuelt/analytisk</i>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Evner</b>	<i>Personlige egenskaper (personlighet/talent)</i>		
<b>Holdninger</b>	<i>Meninger, tro, vilje, innstilling</i>		

<sup>4</sup> Linda Lai. 2004

<sup>5</sup> Kirke- og undervisningsdepartementet 1986. NOU 1986:23, Livslang læring

## 1.4. Tilnærming

### *Vurdering av kompetansebehov pr fagkategori*

Det er metodisk utfordrende å måle kompetansebehov pr fagkategori på en objektiv måte og sammenlikne fagkategoriene siden de har så ulik funksjon. Vi sammenholder informasjon fra en rekke ulike kilder for å identifisere områder hvor det er bred enighet om at det er kompetansebehov.

### *Vurdering av type kompetansebehov og for ulike målgrupper*

#### *Virksomheter vs. departementer*

Departementer og virksomheter har ulike roller, men noen av de oppgavene de utfører er sammenfallende. DFØ har i dag kompetanseutviklingstilbud som er felles for begge gruppene. I spørreundersøkelsen har vi bedt om egenvurdering av kompetanse og kompetansebehov hos begge grupper på de samme fagkategoriene for å se om det er en forskjell mellom dem.

#### *Store vs. små virksomheter*

Små virksomheter har få ansatte som skal dekke kompetansebehovene innen DFØs fagkategorier. Krav til breddekompetanse, og oversikt over regelverk hos få ansatte, gjør at virksomhetene blir sårbare. I store virksomheter er det rom for mer spesialisering og oppbygging av robuste fagmiljøer. På den annen side vil små virksomheter kunne være enklere å styre, noe som dermed setter mindre krav til spisskompetanse på flere områder (risiko, vesentlighet og egenart).

#### *Leder- vs. medarbeiderkompetanse*

I studien forsøker vi å belyse forskjeller mellom *lederes* og *medarbeideres* kompetansebehov for å vurdere om det er behov for mer målgruppe-rettete tiltak. Inndelingen er basert på formelle roller og ansvar.

#### *Individuell vs. organisatorisk kompetanse*

Der det avdekkes kompetansebehov forsøker vi å skille mellom et eventuelt behov for påfyll av *kunnskap og ferdigheter*, og behov for bedre utnyttelse av *eksisterende kompetanse*. I neste omgang blir dette et spørsmål om et eventuelt kompetansebehov bør dekkes ved tiltak rettet mot enkeltindivider, (som opplæring i metoder og standarder) eller om det er organisatoriske tiltak som bør iverksettes.

### *Vurdering av utviklingstrekk som har betydning for kompetansebehov*

Vi har identifisert noen *utviklingstrekk* som kan medføre behov for ny eller endret kompetanse og som vi derfor mener det er viktig å være oppmerksom på fremover.

### *Vurdering av hvordan kompetanse utvikles i dag*

Et viktig formål med studien er som tidligere nevnt å videreutvikle DFØs kompetansetilbud. For å lykkes med dette har vi et behov for å vite mer om *hvordan læring foregår* i dag. I en liknende studie, utført av Finansdepartementet i 2000, ble det skilt mellom opplæring (kurs, seminar ol.) og læring (kontinuerlig som en naturlig del av det daglige arbeidet). Vi tar i tillegg med spørsmål om intern og ekstern opplæring.

### 1.4.1. Avgrensning av studien

Prinsippene om risiko, vesentlighet og egenart i økonomiregelverket tilsier at DFØ ikke formulerer standardiserte kompetansekrav. Vurderingen av hva som er *god nok* kompetanse er derfor avhengig av styringsbehovet og utfordringene i den enkelte virksomhet. Studien kan derfor ikke gi et enkelt og entydig mål på hvor god eller dårlig kompetansesituasjonen er.

Studien går ikke inn på hvilke typer *kompetansetiltak* (e-læring, rådgiving, virksomhetstilpassede kurs osv) som vil være *best egnet* til å svare på behovene som identifiseres.

Studien har hatt som mål å avdekke kompetansebehov innenfor direktoratets fagområde. Den oppsummerer hvor behov for kompetanse er identifisert, men den blir ikke vurdert hvor det er *viktigst* at DFØ iverksetter kompetanseutviklingstiltak fremover for å oppnå en god økonomistyring i staten. En strategisk endring av DFØs tjenestetilbud vil basere seg på flere faktorer i tillegg til denne studien.

### 1.5. Metode

I fravær av objektive kriterier for å måle kompetanse innenfor (de fleste) av fagkategoriene, er studien basert på subjektive vurderinger fra ulike typer informanter. Det er to hovedtyper av vurderinger:

1. *Egenvurdering av behov (opplevd behov)*: Hvordan informantene i departementer og virksomheter selv vurderer kompetansesituasjonen i dag og behovene fremover. Disse vurderingene vil i noen grad ligge til grunn for etterspørselen etter DFØs (og andres) kompetanseutviklingstilbud.
2. *Ekstern vurdering av behov*: Hvordan DFØs fagmiljøer, Riksrevisjonen, Difi og andre nøkkelinformanter vurderer kompetansesituasjonen i dag og behovene fremover. Disse vurderingene knyttes gjerne til styring i staten som helhet og synspunkter på hvor det bør utvikles tiltak for å heve kompetansen.

En utfordring ved å bruke selvrapporing som metode er at departementene og virksomhetene ikke har oversikt over hva slags kompetanse de burde ha og overvurderer kompetansenivået i virksomheten. Dermed kan de også undervurdere behovet for å styrke kompetansen. Dette må tas i betraktning ved tolking av resultatene.

Metoden vi har valgt i spørreundersøkelsen, med ett felles svar pr. virksomhet, må forventes å gjøre at en del nyanser forsvinner, bl.a. ved forskjeller mellom ulike enheter i virksomheten. Dette er også kommentert av enkelte respondenter. Videre kan metoden med ett felles svar tilsløre hvor robust kompetansen er. Det kan svares at virksomheten som sådan har en type kompetanse selv om det gjelder bare en enhet eller kanskje en eller et fåtall personer.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Vi presiserer at dette ikke er en vitenskapelig undersøkelse. Vi har bestrebet oss på å finne mønster og indikasjoner, men har ikke gjort tester for signifikans.

Det er benyttet følgende datainnsamlingsmetoder og kilder:

**Tabell 3: Metode og datakilder**

<b>Metode for datainnhenting</b>	<b>Kilder</b>
Dokumentgjennomgang	Dokumenter om økonomistyring
Intervjuer (kvalitative data)	Nøkkelinformanter (eksperter med lang erfaring på statlig styring) utenfor DFØ (Riksrevisjonen, Difi mfl)
	Nøkkelinformanter (fagpersoner og ledere) internt i DFØ
	Departementer (15 departementer, 58 personer)
	Utvalgte virksomheter (7 virksomheter, 22 personer)
Workshop/Gruppediskusjon (kvalitative/kvantitative data)	DFØs fagmiljøer for de ulike fagkategoriene
	DFØs lønns og regnskapskunder (38 virksomheter, 52 personer)
	Rådgivende forum, (ledere i staten og professorer) for DFØs direktør (6 personer, nøkkelinformanter)
Elektronisk spørreundersøkelse (kvantitative data)	Alle departementer og statlige virksomheter invitert  138 virksomheter og 12 departementer har respondert

Metode og datagrunnlag med intervjuguider og spørreskjema, oversikt over informanter og dokumenter er beskrevet nærmere i vedlegg C.

## 1.6. Rapportstruktur

I kapitlene 2-6 beskrives kompetansesituasjon og -behov for de fem hovedområdene som gir overordnet struktur til rapporten.

I kapittel 7 presenteres funn fra spørreundersøkelsen med utgangspunkt i 26 fagkategorier.

I kapittel 8 ser vi på generelle utviklingstrekk og egenskaper ved styring som har betydning for kompetansebehov fremover. Vi beskriver også læring og kompetanseutvikling som siste avsnitt i rapporten.

Det gjøres oppsummeringer underveis, og samlet oppsummering er plassert først i rapporten.

I denne hovedrapporten oppsummeres funn, analyse og konklusjoner fra studien. I tillegg er følgende inkludert i vedlegg:

Vedlegg A: Utviklingen av fellesstatlig kompetansetilbud innen statlig økonomistyring 1996-2012

Vedlegg B: Skjematisk oppsummering av kompetansesituasjon og -behov pr fagkategorier

Vedlegg C: Datagrunnlag og metodisk tilnærming med litteraturliste og oversikt over informanter

## 2. Allmenn kunnskap om økonomiregelverket

Regelverket for økonomistyring i staten, også kalt økonomiregelverket, er en felles instruks for departementene og de underliggende virksomhetene i statsforvaltningen. Økonomiregelverket består av et reglement med tilhørende bestemmelser og rundskriv.

Formålet med økonomiregelverket er å sikre

- at statlige midler blir brukt og inntekter oppnådd i samsvar med vedtakene og forutsetningene til Stortinget
- at fastsatte mål og resultatkrav blir oppnådd
- at statlige midler blir brukt effektivt
- at statlige materielle verdier blir forvaltet på en forsvarlig måte

Økonomiregelverket inneholder regler og bestemmelser om hvordan departementene skal styre virksomheter, den interne virksomhetsstyringen, regnskapsføring, rapportering og bokføring, betalingsformidling og tilskuddsforvaltning, garantier og stønadsordninger til private.

### 2.1. Om forvaltning av Økonomiregelverket

DFØ forvalter økonomiregelverket ved å:

- Fortolke Bestemmelsene og rundskriv
- Formidle innhold i regelverket til departementer og statlige virksomheter
- Veilede og gi råd til departementer og statlige virksomheter
- Avgjøre søknader om unntak fra bestemmelsene i økonomiregelverket
- Gi råd til Finansdepartementet om videreutvikling av regelverket

DFØ mottar om lag 180 henvendelser med regelverksspørsmål i året. De dreier seg i hovedsak om regnskap, transaksjonskontroll, budsjett (teknisk), tilskudd og prinsipielle forhold (fortolkinger).

Som nevnt i oppdraget fra Finansdepartementet skal DFØ bidra til kompetanseheving når det gjelder allmenn kunnskap om økonomiregelverket og hvordan man kan innrette seg for at regelverkets krav etterleves.

### 2.2. Kompetansesituasjon- og behov

I intervjuene stilte vi spørsmål om hvordan økonomiregelverket gjenspeiles i styringsdokumenter. Svarene viser at regelverket som oftest er et viktig grunnlag for økonomiinstruks eller -håndbok og mange har retningslinjer for intern styring og budsjettering. I tillegg nevnes årskalender eller en nedtegnet årlig styringsprosess. De fleste har også retningslinjer for internkontroll, og enkelte har retningslinjer for risikohåndtering.

Kunnskapen om økonomiregelverket er naturlig nok størst i økonomi- og budsjettavdelingene som kan gi støtte til ledere med ansvar for styring og kontroll innenfor de etablerte prosessene. Det fremheves at de med sektor-/fagansvar ikke nødvendigvis er oppmerksomme på hvilken støtte og kompetanseutvikling de har behov for fordi kunnskapen om enkelte av fagområdene i økonomiregelverket er lavere i disse avdelingene. Utvikling av et felles språk og flere felles metoder for å kunne koble fag og økonomi påpekes som vesentlig. Dette bekreftes av de økonomisk/administrative miljøene, eller som en uttrykte det: utfordringen er at de *“ikke slipper til fordi fag ruler”*. Som kommentar til dette understrekes det av nøkkelinformanter at stramme budsjettammer kombinert med mange mål, reelt sett overlater prioriteringene til ledere på lavere nivåer. I



virksomheter som har egne analyseavdelinger bidrar organiseringen til å sikre interne prosesser for bedre utnyttelse av slik fagkompetanse i styringen.

I intervjuene med departementene ble det lagt vekt på at det er den enkelte leders interesser og fagbakgrunn som har betydning for hvordan for eksempel rapportering på resultater og effekter vektlegges. DFØ opplever også at kompetansen i virksomhetene varierer med ledernes personlige interesse og erfaring.

Et robust funn i studien er at den viktigste opplæringen om økonomiregelverket og hvordan det er lagt til grunn i styringen, skjer på arbeidsplassen. Dette innebærer at grad av eksponering på jobben for økonomi- og styringsoppgaver i stor grad påvirker kompetansen. Flertallet av departementene har kompetanseplaner/-strategier men det var kun et fåtall av departementene som vektlegger opplæring innen økonomistyring i kompetanseplanene. For de fleste er det et unntak knyttet til nyansatte da introduksjonskurs ofte inneholder en bolk om regnskapsføring og interne rutiner.

Informanter i økonomiavdelinger la vekt på at det kan være utfordrende å skape forståelse for at rapportering av styringsinformasjon skal sikre andre behov enn det virksomheten eller etatsstyrende avdeling selv har. Mål- og resultatstyring skal gi styringsinformasjon som underlag til statsbudsjettet, og skal underbygge statsregnskapet. Forståelse av det «store bildet», (§4 Grunnleggende styringsprinsipper) blir oppfattet som lav hos enkelte. God «teknisk» gjennomføring av prosesser og god «teknisk» implementering av veiledning om for eksempel risikostyring kan gi forbedringer, men likevel komme til kort hvis behovene for staten som helhet ikke ivaretas. Nøkkelinformanter peker på dette som kritisk for god styring.

I spørreundersøkelsen ble virksomhetene stilt det overordnede spørsmålet «I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innen styring og økonomiforvaltning?». De kunne svare på en skala fra 1 «i svært liten grad» opp til 6 «i svært stor grad». Svarene er presentert i tabellen under der vi har inndelt etter antall ansatte i virksomhetene.

Tabell 4: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innen styring og økonomiforvaltning?

Antall ansatte	1-10	11-50	51-250	251-500	501 og flere	Totalt
N	8	19	53	26	32	138
Gjennomsnitt	3,7	4,8	5,2	5,3	5,2	5,1
Median	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Standardavvik	1,4	1,0	0,8	0,9	0,8	0,9
Maks	5	6	6	6	6	6
Min	1	3	3	2	2	1
% Vet ikke	12,5	-	-	7,7	6,3	3,6

Egenvurderingen i virksomhetene er at kompetansen er relativt god når det gjelder styring og økonomiforvaltning. Dette inntrykket styrkes av de svarene som ble gitt på spørsmålene om kompetanse innen mer konkrete fagoppgaver i undersøkelsen.

Det er en indikasjon på at vurdert grad av kompetanse øker med størrelsen på virksomhetene målt i antall ansatte. Dette kan ha sammenheng med at store virksomheter ofte har robuste og til dels spesialiserte fagmiljø på økonomi og styring, mens det for de mindre virksomhetene varierer mer. Små



virksomheter (1-10 ansatte)<sup>7</sup> skårer seg vesentlig lavere når det gjelder grad av kompetanse enn de større virksomhetene.

I spørreundersøkelsen stilte vi også mer direkte spørsmål om kompetanse i økonomiregelverket både til departementene og virksomhetene. Vi stilte spørsmål om kompetansesituasjonen i dag og om behovet for å styrke kompetansen på henholdsvis ledernivå og medarbeidernivå. Departementene fikk et spørsmål om kompetanse i økonomiregelverket generelt. Virksomhetene fikk spørsmålet om å vurdere grad av kompetanse i økonomiregelverket både under overskriften «virksomhetsstyring» og «regnskap» som henviser til ulike kapitler i Bestemmelsene. Det er derfor nyanseforskjeller mellom spørsmålene som departementene og virksomhetene har besvart.

Både virksomhetene og departementene vurderer å besitte relativt god kompetanse innen økonomiregelverket. Vi ser at departementene vurderer sin kompetanse til å være noe høyere enn virksomhetene. Virksomhetenes og departementenes egenvurdering av kompetanse i spørreundersøkelsen er gjengitt i tabellen under (skala fra 1 «svært liten grad» til 6 «svært stor grad»).

Tabell 5: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor økonomiregelverket?

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
ØR – Virksomhetsstyring	4,9	5,0	0,8	6	2	0,7	x							
ØR – Regnskap	4,9	5,0	0,8	6	1	0,7	x							
ØR – Generelt								5,2	5,0	0,4	5	4	-	-

Mikrovirksomhetene (1-10 ansatte) vurderer graden av kompetanse til å være 3,6 og 4,1 i gjennomsnitt for henholdsvis ØR virksomhetsstyring og ØR regnskap. Virksomhetene med 11-50 ansatte har noe høyere gjennomsnitt. Dette tyder på at størrelse på virksomheten har betydning for kompetansenivået når det gjelder økonomiregelverket.

Når det gjelder behovet for å styrke kompetansen både på leder- og medarbeidernivå så ble det vurdert å være moderat både i virksomhetene og departementene. Spesielt i virksomhetene er det imidlertid stor variasjon i det opplevde behovet (høyt standardavvik).

I spørreundersøkelsen ble virksomheter og departementer bedt om å prioritere de fagområdene/-oppgavene der de opplever størst behov for kompetanseheving. De minste virksomhetene (1-10 ansatte) prioriterer kompetanseheving i økonomiregelverket høyt. Dette finner vi ikke igjen hos de større virksomhetene eller hos departementene. I gruppeintervjuene med økonomiledere og

<sup>7</sup> Vi hadde i spørreundersøkelsen forhåndsinndelte kategorier basert på antall ansatte i virksomhetene. Datamaterialet for gruppen 1-10 ansatte er lite (8 respondenter) så vi er forsiktige med å trekke bastante konklusjoner basert på dette. En grundig gjennomgang av datamaterialet viser imidlertid at den tendensen vi ser for gruppen med 1-10 ansatte holder seg opp mot 20 ansatte.

administrative ledere hos DFØs kunder ble imidlertid behovet for kompetanse om økonomiregelverket trukket frem som en prioritet.

### 2.3. Samlet vurdering

Det ser ut til å være generelt god kjennskap til økonomiregelverket i departementer og statlige virksomheter, og regelverket er innarbeidet i interne styringsdokumenter, som for eksempel i økonomiinstruksen. Kunnskapen om regelverket er likevel ikke allmenn for alle som har styringsoppgaver. Det er bred kunnskap blant alle som har arbeidsoppgaver direkte knyttet til styring, oppfølging og kontroll slik som hos virksomhetscontroller og i økonomimiljøer, mens kompetansen ut over denne kretsen er mer begrenset. Kunnskapen forvaltes gjerne i en eller to avdelinger/seksjoner, og det er i de økonomisk-administrative miljøene at kompetansen er høyest. Dette kan ha betydning for utøvelsen av for eksempel etatsstyring og tilskuddsforvaltning hvor ansvaret er lagt til fagavdelinger.

Vektlegging av de ulike delene av regelverket i styringen sies å være avhengig av lederes personlige kompetanse, interesser og utdanningsbakgrunn. Generelt sitter vi igjen med et inntrykk av at fag- og sektorkompetanse har høyere status også blant de som har styringsansvar enn kompetanse på økonomiregelverkets områder.

Det kan synes som om departementer og virksomheter i for liten grad tenker systematisk og helhetlig om behov for intern opplæring innen økonomiregelverkets fagområder utover det som inngår i grunnleggende økonomistyring. For eksempel har flere departementer kompetanseplaner uten særlig fokus på styring eller økonomifag. DFØ vurderer at det i enkelte tilfeller ved større interne endringer, og ved endring i arbeidsoppgaver, foreligger en risiko for at særlig nye ledere ikke er kjent med det ansvar de har i henhold til økonomiregelverket.

### 3. Etatsstyring

#### 3.1. Om Etatsstyring

“Å gjøre det politisk ønskelige faglig mulig, og det faglig ønskelige politisk mulig.” (Informant)

Etatsstyring omfatter styring og oppfølging av underliggende statlige virksomheter som er en del av statsforvaltningen. Etatsstyring som fagområde forvaltes av Finansdepartementet og er regulert gjennom kapittel 1 – *Departementets styring av virksomheter* – i Bestemmelser om økonomistyring i staten. De grunnleggende styringsprinsippene legger vekt på at styring, oppfølging og kontroll må tilpasses risiko, vesentlighet og egenart. I økonomiregelverkets bestemmelser (BØS § 1.2) står det at “*departementet skal ha kompetanse samt interne systemer og rutiner slik at underliggende virksomheter kan følges opp på forsvarlig vis*”.

Etatsstyring innebærer iverksetting av den vedtatte politikken gjennom aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet. Formålet med etatsstyringen er å sikre at virksomheten:

- Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
- Bruker ressurser effektivt
- Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
- Har forsvarlig intern kontroll
- Utvikles og forbedres
- Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikktutformingen<sup>8</sup>

Fagområdet tar opp i seg flere styringsformer- og perspektiver og betydningen av disse varierer mellom ulike departementers ansvarsområder. For eksempel er det variasjon når det gjelder “bruk av regnskapsinformasjon i styringen” og “produktivitetsmåling” i styringssystemet som er fastsatt for den enkelte virksomheten og hvilke rapporteringskrav som er definert for sektoren. I etatsstyringen av enkelte virksomheter benyttes standardiserte statistikk/resultatdata<sup>9</sup>, mens for andre er dette en mindre del av styringssystemet. Tilsvarende variasjon gjelder også for vesentlig kompetanse innen fagkategorier/-oppgaver som “samfunnsøkonomiske analyser”, “gevinstrealisering” eller “operasjonalisering av overordnede mål”. I etatsstyringen som fagområde, er det naturlig å tenke seg at alle de fagkategoriene DFØ har identifisert, vil være aktuelle i større eller mindre grad.

En sentral utfordring i etatsstyringen er å utforme og anvende et styringssystem for oppfølging av virksomheten, og samtidig – på en armlengdes avstand – ha nok informasjon om den interne styringen i virksomheten til å kunne vurdere virkningen departementets styring har på virksomheten.

#### *Sammenhengen mellom etatsstyring og virksomhetsstyring*

Etatsstyringen legger rammene for virksomhetsstyringen. En etatsstyrer vil ofte se flere virksomheters resultater i sammenheng for å vurdere måloppnåelse, da departementenes styring oftest er knyttet til vurdering av effekt på samfunns-, sektor- og/eller brukergruppenivå.

<sup>8</sup> Finansdepartementets veileder i etatsstyring (2012)

<sup>9</sup> Som data fra KOSTRA, IPLOS, DRG, STATRES

Det er gjennom budsjettprosessene i departementene at statlige virksomheters ressursgrunnlag fastsettes. Selv om det er nødvendig å skille mellom etatsstyring og virksomhetsstyring, inngår de begge i en større felles prosess når det gjelder styring av staten med utgangspunkt i Stortingets bevilgningsvedtak.

Departementer og virksomheter vil ha behov for kompetanse om samme regelverk, prinsipper, metoder og verktøy, men med utgangspunkt i de ulike styringsoppgavene og ansvar de har, vil anvendelsen og derved også kompetansebehovet innen de enkelte fagområdene variere.

I 2011 utgav Finansdepartementet en veileder om etatsstyring. Denne veilederen sammenfatter og beskriver kjente problemstillinger, og stiller åpne spørsmål til refleksjon. Veilederen gjenspeiler at etatsstyring er et fagområde der sentrale styringsprosesser i staten binder styringen sammen, men den viser også at etatsstyringen i stor grad må tilpasses samfunnsoppdraget til virksomheten og viktige mål og risiko. Hva som er god kompetanse om etatsstyring, er knyttet til egenarten til den enkelte virksomhet som skal styres, og oppgaven som virksomheten er pålagt. Veilederens forord slår fast at *“denne veilederen skal (derfor) ikke normere eller standardisere etatsstyringen”*. Etatsstyringen har likevel en kjerne som består i en god forståelse av statlig styring, kombinert med kompetanse til å kjenne igjen og finne løsninger på problemstillinger innen styring.

*“Veilederen forutsetter at leseren er kjent med hovedelementene i etatsstyring og har litt praktisk erfaring fra området”* (Finansdepartementet 2011: forord)

Sitatet illustrerer det som er hovedinntrykket fra intervjuene i departementene, nemlig at etatsstyring i stor grad er et fag som læres gjennom erfaring.

### 3.2. Kompetansesituasjon- og behov

Veilederen i etatsstyring beskriver seks temaområder som departementer bør reflektere over og finne sine løsninger på. Dette er *etatsstyringsprosessen, roller og ansvar i etatsstyringen, kontekst, strategi og langsiktighet i styringen, rapportering, bruk av evalueringer i etatsstyringen og departementenes behov for kontroll*. I informasjonsinnsamlingen hos departementene ble det derfor vektlagt å stille åpne spørsmål om disse temaene for å få bedre forståelse av hvilke refleksjoner departementene gjorde seg, og om og hvordan disse ble knyttet til kompetanse.

Presentasjonen i dette avsnittet er basert på gruppeintervjuer med til sammen 58 personer i 15 departementer, med god spredning fra administrasjons-, økonomi-, budsjett- og fagavdelinger.

*“Hvilken kompetanse er nødvendig for å være en god etatsstyrer?”* Dette var åpningsspørsmålet om etatsstyring og ble stilt i alle intervjuene med departementene. Nær alle kom inn på følgende i sine svar; god kjennskap til politiske prosesser, god rolleforståelse, og fagkunnskap innenfor den aktuelle sektor er viktigst kompetanse for å være en god etatsstyrer. Dette var en felles oppfatning i både fag- og økonomiavdelinger. Flertallet vektla rolleforståelse i særlig stor grad, men departementene beskrev innholdet i god rolleforståelse ulikt. Flertallet la også vekt på at det er viktig å ha god kjennskap til underliggende virksomhet. Noen tilføyde også at koblingen mellom det sektorpolitiske og det økonomisk/administrative var et viktig bakteppe for etatsstyringen og at etatsstyring ikke var noe *“en person alene kan gjøre isolert i en fagavdeling”*. I et departement la de vekt på at for å være en god etatsstyrer må du kunne alle departementets kjerneprosesser og la til *“det faglige arbeidet blir mindre verdt hvis man ikke kan koble seg opp på de sentrale prosessene i departementet”*. I et annet departement ble det lagt vekt på at det er vanskelig å være en god etatsstyrer. Vedkommende sa videre

at «*etatsstyring er virkeliggjøring av et politikkområde, og det som teller er resultater i virkeligheten*». En så direkte og klar poengtering av formålet med etatsstyring var det kun to eller tre av departementene som hadde.

Drøftingen i intervjuene viste i flere departementer at det er variasjon i hva som oppfattes som kjernekompetanse i etatsstyringen. Mens enkelte legger størst vekt på roller, relasjoner og dialog, er det andre som er mer opptatt av de instrumentelle sidene ved styringen, eksemplifisert ved tildelingsbrevet som en bestilling fra departementet til virksomheten. Det kan synes som det er de med lang erfaring som vektlegger sektorkompetanse og å finne den nødvendige balansen mellom uformell og formell dialog, mens de med kortere erfaring er mer opptatt av formelle styringsverktøy og -prosesser.

Flere departementer vektla etatsstyringens rolle i politikkkutforming som det vesentligste. Dette illustreres med uttalelser som «*Det er nødvendig å forstå at etatsstyring er virkeliggjøring av et politikkområde. Dette er departementets praktiske styringsansvar.*» og «*Vi er ikke noe regnskapskontor. Det er viktigere å ha kompetanse på politikken.*»

### *Etatsstyringsprosessen*

Den årlige etatsstyringsprosessen er generelt en godt innarbeidet prosess, enten den koordineres fra fag- eller administrasjonsavdelingen. Den er på kalenderen nært knyttet opp til arbeidet med budsjettproposisjonen, den årlige fremleggelsen av statsregnskapet og presentasjon av Dokument 1 og den årlige styringsdialogen. Det å holde kalenderen knyttet opp mot budsjettprosessen er en viktig kjerneverdi i departementene. Kompetanse til å gjennomføre dette arbeidet anses som svært god, både blant informantene i departementene og i DFØ.

Flere departementer har pågående utviklingsarbeid knyttet til forbedringer i etatsstyringsprosessen, som for eksempel å etablere og utvide oppmerksomheten rundt koordinerings- og samordningsarenaer for kompetanseoverføring; utarbeidelse av felles retningslinjer og bruk av intranett til presentasjon og formidling av frister, dokumenter og referansemateriale. To av de intervjuede departementene har også forbedringsarbeider på gang i etatsstyringen med direkte involvering av departementsråd.

### *Regnskap og etatsstyring*

Data fra statsregnskapet har en sentral plass i den formelle etatsstyringen, men det er få etatsstyrere som omtaler rapporteringen på statens kontoplan som relevant styringsinformasjon. Et fåtall av departementene nevner data fra stats- eller virksomhets- regnskapet som strategisk viktige for styring. DFØ vurderer at dette kan ha to hovedforklaringer. For enkelte små virksomheter er det lite styringsinformasjon i regnskapet, mens det for andre kan fremstå som om økt kompetanse og bedre analyser vil kunne bidra til bestilling av mer og bedre styringsinformasjon. Noen departementer fremhever mer informasjon om fordeling av arbeidstid/lønnsmidlene i virksomhetene på formål- eller aktivitetsdimensjoner i kontoplan/økonomimodell som første steg i prosessen med å utarbeide mer relevant styringsinformasjon fra regnskapet.

### *Roller og ansvar*

Omfanget og innholdet i dialogen mellom departement og virksomhet varierer mye. I intervjuene presenterte informantene problemstillinger knyttet til rolleforståelse, og det en informant opplever som «naturlig» oppleves «uvanlig» for andre. En etatsstyrer fortalte at departementet hadde gjennomført egne stikkprøvekontroller hos underliggende virksomhet, mens andre sa at de ikke vil orienteres om

det detaljerte risikobildet hos virksomheten. Forskjellen kan speile variasjon knyttet til egenart og vesentlighet, men den etterlater likevel et spørsmål om variasjonsbredden er så stor at den avspeiler ulik forståelse av hva som ligger i departementets rolle og ansvar i etatsstyringsprosessen (Ref. BØS Kap. 1).

En problemstilling flertallet av departementene knyttet til diskusjonen om rolle var hvordan departementet skal få tilgang til tilstrekkelig informasjon for å vurdere hva som er realistisk for en virksomhet å gjennomføre innenfor budsjettammen<sup>10</sup> og samtidig delegerer og vise tillit. Denne problemstillingen er kjent, men er vanskelig å komme til kjernen i<sup>11</sup>. I andre sektorer er profesjonell rolleutøvelse anerkjent som et eget kompetanseområde. Det samlede inntrykket fra intervjuene er at det var bevissthet om viktigheten av å definere roller og ansvar, men at hva som ble vurdert som god praksis varierte. DFØ vurderer at mange av refleksjonene rundt rolleforståelse var knyttet til å opptre ryddig internt i departementet, og til definerte prosesser. Det var kun én informant som tok opp til refleksjon spørsmålet om hvilket ansvar den enkelte etatsstyrer selv har for å legge realistiske rammebetingelser for gjennomføringen av politikken og måloppnåelse i virksomheten.

### *God styringsinformasjon*

Hva som er god styringsinformasjon, vil naturlig nok variere. Men – det var kun tre departementer som på spørsmålet om hvilken kompetanse som trengs for å bestille god styringsinformasjon ga konkrete svar på spørsmålet. Svarene dreide seg i hovedsak om ulike vurderinger knyttet til kildetyper (statistikk, regnskap, data fra SSB, årsrapport) og om styringsinformasjon var tilgjengelige når det var behov for dem (ad hoc). Et annet tema flere departementer tok opp var balansen mellom detaljerte data og strategisk informasjon. Hvis et departement ønsker detaljert informasjon om kostnaden ved å saksbehandle en bestemt type saker, blir etatsstyringen detaljorientert med høy grad av innsyn i og fokus på aktiviteter. Flere departementer problematiserer grensegangen mellom departementets og virksomhetens ansvar, og det overordnede målet om å styre på mål/effekt og ikke på innsatsfaktor.

Flere departementer reflekterer ulikt om innsyn i virksomhetenes interne strategier. Refleksjonene spenner fra enkelte departementer som vurderer om de skal “få forelagt” eller “godkjenne” strategien eller om de da går for langt inn i den interne styringen. Et departement hadde bedt to virksomheter om å utarbeide strategi for å forbedre styringsdialogen. Ofte er også strategien knyttet til virksomhetens interne styring og gjennomføring av prosesser som i utgangspunktet oftest ikke dekker de områder departementet ønsker å instruere eller har god intern kompetanse (som for eksempel IKT og logistikk). Det er ikke på grunnlag av intervjuene mulig å si noe entydig om hvilken plass en virksomhets strategi har i etatsstyringen.

### *Departementets kontrollansvar*

Balansegangen mellom ivaretagelse av kontrollansvar og virksomhetens ansvar for egen styring er krevende. “*Det er grenser for hvor langt (ned) man skal styre.*” På spørsmålet om “hvordan ivaretas departementets kontrollansvar” var det få tydelige svar, og ingen av departementene viste til felles interne dokumenter eller retningslinjer for hvordan ansvaret skulle ivaretas. Mange informanter i departementene refererte til oppfølging av Riksrevisjonens rapporter i svaret på dette spørsmålet, og ga dermed et inntrykk av at departementets kontrollansvar utøves ved å følge opp Riksrevisjonssaker.

<sup>10</sup> Bestemmelser om økonomistyring og bevilgningsreglementet

<sup>11</sup> Difi 2012:14

I andre departementer ble det vist til at spørsmålet om kontrollansvar er en pågående intern diskusjon og at vurderingene vil variere med de ulike virksomhetene.

### *Funn i spørreundersøkelsen*

Virksomhetenes og departementenes egenvurdering av kompetanse i spørreundersøkelsen er gjengitt i tabellen under (skala fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad).

**Tabell 6: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor etatsstyringsprosessen?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Etatsstyringsprosessen	4,7	5,0	1,0	6	2	-	x	4,9	5,0	0,8	6	4	-	-

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at både departementene og virksomhetene (fra hvert sitt ståsted) vurderer at de besitter god kompetanse på etatsstyringsprosessen. Mikrovirksomhetene (1-10 ansatte) skiller seg vesentlig ut fra de større virksomhetene med et gjennomsnitt 3,7, median 4,0, maks 5, min 1 og standardavvik på 1,0.

Departementene og virksomhetene svarer at de kun har et moderat behov for å styrke kompetansen i etatsstyringsprosessen, både på leder- og medarbeidernivå. De minste virksomhetene vurderer å ha høyest behov for å styrke kompetansen på ledernivå.

### *DFØs vurderinger*

Sammenliknet med funn i intervjuene som er presentert over, vektlegger DFØ i større grad kunnskap om styringsformer, styringssystemer, effekter og langsiktighet som viktig kompetanse for etatsstyring:

- Kompetanse om styring og ulike styringsformer (konstituerende styring, strategisk styring, operativ styring).
- Oversikt over de sentrale styringsdokumentene i staten, og hvilken rolle og funksjon de har i den årlige styringen.
- Innsikt i virksomhetens rammebetingelser og ressurser vs. politisk ambisjonsnivå (hva er realistisk).
- Kompetanse om hvordan departementets og virksomhetens midler kan brukes mest mulig effektivt.
- Kompetanse om effekter av det arbeidet som gjøres i departementer og virksomheter.
- Kompetanse om strategi og langsiktighet innen politikktutviklingen (policy).
- Kompetanse om nettonytten for samfunnet ved valg mellom ulike virkemidler (juridiske, organisatoriske, økonomiske og pedagogiske for å oppnå mål).
- Kompetanse om ulike organisasjonsformer og forvaltningsorganer.
- Innsikt i hva som er realistisk gevinstrealisering og hva som skal til for å oppnå realisering av gevinster innenfor virksomhetens områder.



- I tillegg er det nødvendig med en fagkompetanse innenfor sektoren, innenfor det enkelte fagområde og for samordning mellom sektorer.

I DFØ vurderes følgende som kompetansebehov:

- *Kvalitet og utforming av styringsdokumenter som tildelingsbrev og årsrapport.* DFØ vurderer at variasjonsbredden vi ser i dag er større enn det behovet for egenart og vesentlighet skulle tilsi.
- *Bruk av mål- og resultatstyringsprinsippet i etatsstyringen.* Det gjelder sammenhengen mellom og behov for bruk av styringsinformasjon og rapporteringstidspunkt. Det er også viktig å styrke kunnskapen om hva som skal til for å kunne styre på resultater og effekter.
- *Bruken av strategi på virksomhetsnivå og langsiktig planlegging for virksomheter.* Det er behov for mer kunnskap om hvordan departementer og virksomheter kan utarbeide strategier og langsiktige planer for å nå mål.

Når det gjelder ledere spesielt vurderer DFØ at de har følgende kompetansebehov:

- Ledere har behov for arenaer som vektlegger refleksjon og læring, og som viser hvordan styringssystemer kan gi praktisk verdi og heve kvaliteten i arbeidet over tid (mindre person- og erfaringsavhengig, og mer standardisert).
- Et kompetansetilbud bør ta opp i seg behov for “system” vs. “fleksibilitet” i etatsstyringen.
- Det er behov for økt “system” og “vurderingskompetanse” basert på økonomireglementets krav.
- Det er viktig å forstå hva som utgjør et godt, langsiktig og robust styringssystem som legger til rette for vurdering av effekter da dette krever planlegging og langsiktighet.

På medarbeidernivå vektlegges følgende kompetansebehov av DFØ:

- Behov for grunnkompetanse om nye kontoplaner og anbefalte statlige regnskapsstandarder med oppstillinger til regnskap.
- Behov for grunnkompetanse for å bestille og eventuelt gjennomføre samfunnsøkonomisk analyse og evaluering.
- Behov for grunnleggende kompetanse om økonomistyring.
- Behov for grunnleggende forståelse og kunnskap om krav til styringssystemet i staten.

### 3.3. Samlet vurdering

Inntrykket fra spørreundersøkelsen er at både departementer og virksomheter selv vurderer å besitte kompetanse i stor grad når det gjelder etatsstyringsprosessen og at det kun er et moderat behov for å heve kompetansen både på leder- og medarbeidernivå. De aller minste virksomhetene vurderer å ha en lavere grad av kompetanse og et større behov for kompetanseheving enn de middels og store.

Noen departementer har hatt mye utviklingsarbeid i sin etatsstyring og har et formelt, og detaljert regime. Andre departementer har stor variasjon fordi de har virksomheter av svært ulik størrelse og med varierende grad av politisk oppmerksomhet. Inntrykket er at de formelle aktivitetene i styringskalenderen har stor vekt, og at noe styring har et rituellet preg med mindre vekt på vurdering og utvikling.

På åpne spørsmål i departementene om hva som er de viktigste kompetansebehovene knyttet til etatsstyring kretser svarene rundt fagkunnskap, forståelse for politiske prosesser og kunnskap om sektorstyring, fagstyring og økonomistyring. I DFØ legges det mer vekt på det vi kaller kompetanse til



å foreta informerte valg såkalt “vurderingskompetanse”, “systemkompetanse” og økt vektlegging av resultater og effekter.

Samlet sett etterlater intervjuene et inntrykk av variasjon i forhold til hvor formalisert og koordinert etatsstyringen er i departementene. Intervjuene ga et inntrykk av at refleksjonene rundt kompetansebehov i stor grad er knyttet til den årlige etatsstyringsprosessen, og da særlig til koblingen til budsjettproposisjonen, og i mindre grad om langsiktighet, strategiarbeid og sektorstyring. Det var likevel mange som i intervjuene kommenterte på at langsiktighet og strategisk styring var utfordrende å få godt til i etatsstyringen. Intervjuene bekrefter også at det i liten grad finnes en felles kultur for etatsstyring i departementene.

## 4. Virksomhetsstyring

Informasjonsgrunnlaget i dette kapitlet er først og fremst basert på intervjuer med nøkkelinformanter, spørreundersøkelsen og DFØs egen erfaring med virksomheter i forbindelse med kurs, nettverk og rådgiving, i tillegg til dokumenter og undersøkelser utført av andre enn DFØ. Vi går ulikt i dybden på de ulike fagtemaene. Hvor mye informasjon som inkluderes om de ulike fagkategoriene reflekterer at de er blitt vektlagt ulikt i dokumenter, internt i DFØ og av informanter i intervjuer. DFØ tar, som nevnt tidligere, ikke i denne studien stilling til hvilke av fagkategoriene som er «viktigst» for god styring, eller hvor det bør prioriteres å iverksette kompetanseutviklingstiltak.

### 4.1. Om virksomhetsstyring

Virksomhetsstyring er å sikre utførelse av samfunnsoppdraget virksomheten er opprettet for å realisere gjennom effektiv og målrettet planlegging, gjennomføring og oppfølging. Virksomhetens interne styring er regulert i kapittel 2 i bestemmelser om økonomistyring i staten.

Det er virksomhetsleder som skal sørge for god intern styring og kontroll innenfor rammen av lover og regler, virksomhetens samfunnsoppdrag og hovedmål, instruks og tildelingsbrev. Virksomhetsleder skal sørge for at det foreligger et internt styringssystem som er dekkende for planleggings-, gjennomførings- og oppfølgingsbehovet i virksomheten. Systemet skal være formalisert, dokumentert, og understøttes av virksomhetens styrings- og kontrollprosesser. Kravene til et slikt system er beskrevet i økonomireglementet, i virksomhetens instruks og følger av annet regelverk.

Virksomhetsleder skal sørge for at interne mål, som støtter opp under målene slik de fremkommer i Stortingets vedtak og i tildelingsbrevet, oppnås. Videre skal virksomhetsleder etablere strukturer og interne systemer for planlegging, budsjettering, oppfølging og rapportering, både i et årlig og flerårig perspektiv. Leder har også ansvar for at det gjennomføres nødvendige forhåndsanalyser for å sikre forsvarlig beslutningsgrunnlag (som for eksempel samfunnsøkonomiske analyser), risikovurderinger, og at intern kontroll etableres. I kravene til intern styring i økonomireglementet presiseres at systemer og rutiner skal være tilpasset egenart og vesentlighet. Virksomheten skal også sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater.

### 4.2. Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring (MRS) har vært et styringsprinsipp i statsforvaltningen siden slutten av 80-tallet<sup>12</sup>. Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten og få mer ut av ressursene ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. Styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver. I stedet skal oppmerksomheten i større grad rettes mot om målene med virksomheten oppfylles, og om det skjer med effektiv ressursbruk. Med utgangspunkt i mål fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå selv ansvar for å utlede hvordan målene skal nås og hva som må prioriteres i styringen.

I en gjennomgang av erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen fant Statskonsult i 1999 at *“det i første rekke er oppgavene som er i fokus i styringsdialogen mellom departement og virksomhet og i mindre grad målene. Det samme synes å være tilfelle internt i virksomhetene og*

<sup>12</sup> Moderniseringsprogrammet 1986 og Fornyelsesprogrammet 1987

*mellom direktorat og ytre etat. Spissformulert kan en si at mål- og resultatstyring har blitt en form for oppgavestyring.*<sup>13</sup>

Det kan synes som om funnene fra 1999 fortsatt beskriver bildet til en viss grad. I en gjennomgang DFØ gjorde av innhold og bruk av 13 virksomheters årsrapporter til departementet i 2012 ble følgende oppsummert<sup>14</sup>:

- Det er få referanser til strategiske dokumenter eller omtale av videre satsinger fremover
- Leders beretning omtaler aktiviteter og prosjekter fremfor vurdering av måloppnåelse
- Alle redegjør for gjennomførte tiltak og oppdrag i tildelingsbrevet
- Det er få omtaler av avvik fra mål
- Noen få bruker nøkkeltall fra regnskap

Referater fra etatsstyringsmøtene om disse årsrapportene viser at hovedfokus er faglige tema, budsjettfokus (overføring av ubrukt bevilgning og gjennomføring av oppdrag). Det er mindre fokus på analyse av regnskap, resultater og måloppnåelse. I intervjuene gjennomført i departementene fant vi imidlertid at mange er opptatt av å endre dette, og noen som sier de har kommet langt i dette arbeidet.

En nøkkelinformant i studien viser til et av dilemmaene knyttet til forskjellen på målstyring og resultat- og effektstyring og sier: *“Vi har satset for hardt på resultatkravene – virksomhetene straffes for å ikke oppnå disse – det er nødvendig med økt oppmerksomhet om gode resultater.*<sup>15</sup>

Nøkkelinformanter i denne studien mener også at det er for stort fokus på aktivitetsrapportering fremfor oppnådde resultater. De beskriver at MRS «forflates» til et statistikkssystem, og brukes ikke som et ledelsessystem. I intervjuene som er gjennomført, er det bred enighet om at MRS er *vanskelig å få til i praksis.*

*Målstyring: det er utfordrende å formulere mål som er godt egnet til styring.*

Utfordringen gjelder generelt på alle nivåer i prosessen med å omsette overordnede politiske mål til et mål for en virksomhet, for enkeltsektorer og på tverrsektorielle områder. Utfordringene knyttet til målstruktur og det å formulere (og rapportere på) gode mål er godt dokumentert i denne undersøkelsen.

Hovedinntrykket vårt fra intervjuene er at det er at selv om mange oppfatter målformulering som vanskelig, så ser de ikke nødvendigvis behovet for å lære det «teoretisk». DFØ erfarer at det er lav terskel for å formulere nye mål, noe som gjør at konsistensen mellom styringsdokumenter over år tidvis er lav. DFØ observerer at dette er en allmenn utfordring og vurderer at målstyring ikke utnyttes godt nok som styringsverktøy. Departementene legger vekt på sin egenart og at de må *“finne ut av dette selv”*, men ønsker eksternt bistand og gode eksempler i dette arbeidet. DFØ får hvert år flere henvendelser knyttet til målformulering fra departementer og vurderer at det er behov for kompetansehevede tiltak på ledernivå om målenes rolle i styring.

<sup>13</sup> Statskonsult 1999:19

<sup>14</sup> DFØ (2010) *Oppsummering av status for statlige virksomheters årsrapportering*. Notat

<sup>15</sup> Nyanseforskjellen her ligger i om man er mest opptatt av kravene som ble definert i forkant, eller faktiske resultater og effekter en kan observere underveis og i etterkant – for kontinuerlig forbedring. Kompetansemessig medfører det ulik bruk av metoder og verktøy.

*Resultatstyring: hvor er insentivene for å kombinere kontroll med læring og utvikling?*

Alle informanter kjenner seg igjen i utsagnet fra DFØs tidligere direktør Marianne Andreassen: “det er bedre å være en budsjettvinner enn en resultatvinner”. Denne spissformuleringen viser med tydelighet styringsdilemmaet i statlig sektor. Det å få budsjettmidler fremstår som viktig for politisk ledelse, etatsstyrer og virksomhetsledelse og det måler suksess umiddelbart, på en sikker måte. Etterspørselen etter resultater er ofte mer indirekte, og det tar tid å utarbeide og fremskaffe resultatinformasjon. Vi ser i denne undersøkelsen at gevinstrealisering, som er en viktig del av resultatstyringen, i liten grad vektlegges av informantene. I en forvaltning med en kultur som trekker i retning av «å være uten feil», kan en konsekvens være at resultatforventningene formuleres indirekte eller lite tydelig for å unngå "feil" når resultatforventningene ikke innfris. Som en informant spissformulerte det: «å sette tydelige resultatkrav er å legge ut snubletråder eller feller».

Det er person- og saksavhengig i hvilken grad ledere etterspør resultatinformasjon. Flere nøkkelinformanter var også inne på at det har få konsekvenser å ikke levere på resultat, mens formelle feil eller overskridelser av budsjetttrammer har synlige konsekvenser som får oppmerksomhet.

I en undersøkelse blant statlige økonomisjefer i større virksomheter i 2011<sup>16</sup> svarte 20 prosent av respondentene at de får meget god eller svært god styringsinformasjon fra rapportering på styringsparametrene. Majoriteten av respondenter (ca. 60 prosent) er middels fornøyd med styringsinformasjonen.

Innenfor resultat- og effektmåling er det spesielt det å finne gode metoder for å måle (vurdere) og aggregere *kvalitet* i resultater og effekter som fremheves som vanskelig av informantene i intervjuene for denne studien.

Gevinstrealisering er også et verktøy som metodisk hører inn under mål- og resultatstyring for å gi økt oppmerksomhet mot realisering av gevinster og resultater under ett. DFØs erfaring er at dette er et relativt nytt område i statlig styring, at det er få insentiver til å ta det i bruk og at det er lite tilbud på kompetanseutvikling. 46,6 prosent har gitt skår på 3 eller lavere for grad av kompetanse innen gevinstrealisering (skala til 6). Så mange som 21,7 prosent av virksomhetene svarte “vet ikke” på spørsmålet om de besitter kompetanse på området i spørreundersøkelsen (spesielt de små virksomhetene har kommentert at de ikke synes dette er relevant og derfor svart “vet ikke”).

I spørreundersøkelsen ble prosjektstyring inkludert som kategori, og vurderingene var midt på treet på alle spørsmål<sup>17</sup>.

Departementenes og virksomhetenes egenvurdering av kompetanse på fagoppgaver innen MRS er gjengitt i tabellen under (skala fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad).

<sup>16</sup> Deloitte. 2011. *Virksomhetsstyring i statlig sektor*

<sup>17</sup> DFØ har utgitt en veileder i gevinstrealisering, men har ikke noe tilbud på prosjektstyring.

Tabell 7: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor mål- og resultatstyring?

Status kompetanse	Virksomheter totalt (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Operasjonalisering av overordnede mål	4,5	5,0	0,9	6	2	5,8	x	4,3	4,0	1,2	6	2	-	-
Utarbeide	4,2	4,0	1,1	6	1	5,8	x	4,3	4,0	1,1	6	3	-	-
Produktivitetmåling	3,8	4,0	1,2	6	1	8,7	x	3,0	3,0	1,3	6	1	1	-
Resultat- og effektmåling	4,0	4,0	1,1	6	1	6,5	x	4,0	4,0	1,3	6	2	-	-
Prosjektstyring	4,3	4,0	1,0	6	1	6,5	x	4,1	4,0	1,0	6	3	-	-
Gevinstrealisering	3,3	3,0	1,3	6	1	21,	x	3,3	3,0	1,5	6	1	-	-

### 4.3. Strategiarbeid, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering<sup>18</sup>

I en undersøkelse gjennomført i 2012, på oppdrag fra FAD om ledere og kompetanseutvikling i staten legger ledere spesielt vekt på behovet for strategisk styring. Når de skal vurdere hvilke ledelsesutfordringer de vil legge særlig vekt på de kommende ti årene er det 64 prosent som vektlegger strategisk styring, 56 prosent som vektlegger sikring av resultater og effekt og 23 prosent som vektlegger økonomistyring<sup>19</sup>.

Metoder og prosessverktøy innen strategiarbeid kan bidra til økt bevissthet om prioritering for valg av mål og dermed bidra til bedre målformulering og styring med mål.

Samfunnsøkonomisk analyse, andre typer forhånds- og underveis- og etterevalueringer er metoder og verktøy som er tett knyttet til strategisk styring. Fellesnevneren for disse er at de ofte krever en lengre tidshorisont enn de årlige budsjett- og planleggingsprosessene.

DFØs erfaring er at utrednings- og evalueringsmetode, inkludert samfunnsøkonomisk analyse, i for liten grad kobles til arbeidet med å kvalitetssikre mål- og resultatstyringen i virksomhetene og departementene. Både forhåndsanalyser og evalueringer underveis kan benyttes for å forbedre målstruktur og resultatparametere, i tillegg til å gi annen type styringsinformasjon som ikke dekkes innenfor mål- og resultatstyring.

Vi ser av informasjon i evalueringsportalen<sup>20</sup> at det gjennomføres et stort antall evalueringer per år, men evalueringspraksis er fragmentert, sektoriell og lite strategisk orientert.<sup>21</sup> Evalueringer utføres

<sup>18</sup> I vår undersøkelse har vi skilt mellom mål- og resultatstyring og "strategi-arbeid". Et tilsvarende skille ble gjort i FADs undersøkelse som er referert i dette avsnittet. Det kan også argumenteres for at strategisk styring og evaluering hører inn under mål- og resultatstyring, og at samfunnsøkonomisk analyse fortjener et eget avsnitt fordi kompetansen det er behov for er så spesialisert. Samtidig er samfunnsøkonomisk analyse definert som "forhåndsvaluering". Det er mye overlapp i metodekompetanse knyttet til arbeidsoppgavene forhåndsanalyse/-evaluering, strategi-arbeid og evaluering.

<sup>19</sup> Rambøll. 2012 *Kartlegging av lederutvikling i staten*. Rapport. Respondentene kan velge flere alternativer i en lang liste med til dels andre kategorier enn de som er brukt i denne studien.

<sup>20</sup> [www.evalueringsportalen.no](http://www.evalueringsportalen.no)

gjør som et tillegg til, ikke som en integrert del av styringssystemet. En av årsakene til dette kan være at evaluering i norsk statsforvaltning i hovedsak utføres av eksterne miljøer og at det dermed er lav evalueringskapasitet i departementene og virksomhetene. I land som for eksempel Canada, England, Sverige og USA er evalueringskompetanse og -kapasitet i større grad etablert som en del av styringssystemet i statlig forvaltning.

I DIFI rapporten "Graves det dypt nok? Om utredningsarbeid i departementene"<sup>22</sup> mener DIFI å kunne fastslå at "utredningsinstruksen på flere områder ikke etterlevs og at det ikke har vært en vesentlig positiv utvikling [...] siden 2003". Funnene og de årsakene som trekkes frem er mange, men mangelfull kompetanse og kapasitet i utredningsutvalg og i departementene trekkes frem. Når det gjelder kompetanse på utredningsinstruksen, oppgir 6 av 23 spurte at det er behov for å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser i forbindelse med egne konsekvensutredninger i alle eller de fleste saker. Flertallet mener at det ikke er nødvendig.

DIFI anser at ett av flere tiltak for å bøte på dette er å heve utrednings- og bestillerkompetansen i departementene. Bakgrunnen for dette er at departementene bør ha tilstrekkelig kompetanse til selv å utrede og vurdere konsekvenser av foreslåtte tiltak, herunder å gjennomføre samfunnsøkonomiske analyser.<sup>23</sup>

Det kan imidlertid også være andre årsaker enn manglende kompetanse som gjør at samfunnsøkonomiske analyser (og andre analyser) ikke utføres. I spørreundersøkelsen kommenterer et av departementene nettopp dette og sier «Når det gjelder samfunnsøkonomiske analyser finnes kompetansen i stor grad, men den brukes av ulike årsaker mindre enn det som kunne være ønskelig.»

I DFØs spørreundersøkelse gir virksomhetene samfunnsøkonomisk analyse laveste gjennomsnittsskår (3,3) av alle fagkategorier på spørsmålet om i hvilken grad de besitter kompetanse på å løse oppgaven. I tillegg svarer så mange som 10,9 prosent av virksomhetene at de ikke vet om de besitter kompetanse på samfunnsøkonomisk analyse (eller de finner ikke analyse relevant). Dette støtter opp under funnene DIFI har gjort i «Graves det dypt nok?» og er også i tråd med det DFØ erfarer når det gjelder kompetanse i virksomhetene. Funnene gir grunn til å stille spørsmål ved kvaliteten på beslutningsgrunnlag i statsforvaltningen.

---

<sup>21</sup> Sveinung Skule, Nifu 2012. Presentasjon på Eva-forum 15. mars 2012. *Gode og dårlige bestillinger*

<sup>22</sup> Difi rapport mai 2012, "Graves det dypt nok? – Om utredningsarbeid i departementene"

<sup>23</sup> Ibid.

Virksomhetenes og departementenes egenvurdering av kompetanse er gjengitt i tabellen under (skala fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad).

**Tabell 8: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor strategiarbeid, samfunnsøkonomisk analyse og evaluering?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Strategiarbeid	4,5	5,0	1,0	6	1	3,6	X	4,1	4,0	0,7	6	3	-	-
Samfunnsøkonomisk	3,3	3,0	1,1	6	1	10,9	X	3,9	4,0	1,4	6	2	-	-
Evaluering i styringen	3,8	4,0	1,1	6	1	5,1	X	4,0	4,0	1,3	6	1	-	-

DFØs erfaring er at kompetansebehovene innenfor områdene samfunnsøkonomisk analyse og evaluering på ledernivå dreier seg om å ha kunnskap nok om metodene og valgmulighetene som ligger i bruk av verktøyene til å treffe riktig beslutning om når- og hva slags analyser som bør gjennomføres for å gi den nødvendige styringsinformasjonen. Spesialistkompetansen (metode og fag) kan sitte hos enkeltpersoner i virksomheten og ofte blir ikke denne godt nok koordinert og utnyttet i et styringsperspektiv. Konsekvensen kan være at analyser og rapporter ikke “treffer” de med styringsansvar med funn, konklusjoner og anbefalinger på riktig nivå og til riktig tid.

Det er ofte ikke tydelig nok spesifisert om hensikten med analyser og evalueringer er kontroll, styring eller læring og utvikling. DFØ erfarer, gjennom arbeidet i nettverket for evaluering i staten, at et prioritert tema er hvordan en i ulike faser av arbeidet skal sikre at analyser og evalueringer er nyttige og blir brukt. Analyser i seg selv har liten verdi hvis de ikke benyttes som beslutningsunderlag. En av virksomhetene har følgende kommentar «Vi har gjennomført samfunnsøkonomiske analyser, men opplever liten respons fra fagdepartement.».

På spørsmålet om behov for å styrke kompetansen på henholdsvis leder- og medarbeidernivå så peker samfunnsøkonomisk analyse seg ut som et område der virksomhetene først og fremst ønsker å styrke kompetansen hos ledere. Departementene svarer på sin side at de har størst behov for å styrke medarbeiderkompetansen på dette området.

På medarbeidernivå opplever DFØ en stor etterspørsel etter “bestillerkompetanse”, det vil si kunnskap om hvordan en gjør gode bestillinger av analyser og evalueringer og sikrer god styring og dialog med eksterne utførere underveis i gjennomføringen. Metodekompetanse er også viktig for å kunne vurdere kvalitet og tolke resultatene til analyser og evalueringer som er utført eksternt.

#### 4.4. Budsjettering, planlegging og bruk av regnskapsdata i styringen

De årlige prosessene for statsbudsjett og -regnskap styrer agendaen, hva er konsekvensene?

Inntrykket fra intervjuer med departementer og virksomheter er at hovedprosesser knyttet til gjennomføring av budsjett- og regnskapsprosesser fungerer godt. I virksomheten er arbeidet med å utarbeide et virksomhetsbudsjett en årviss aktivitet som er knyttet opp til prosessen med tildelingsbrev. De fleste virksomheter utarbeider også en form for virksomhetsplan der virksomhetsleder delegerer

budsjett og ansvar for måloppnåelse eller aktiviteter til ledere. De fleste foretar også en variant av risikovurdering knyttet til utarbeidelse av årlig budsjett og virksomhetsplan. Gjennom året er økonomioppfølgingen på budsjett/regnskap en sentral styringsoppgave. Noen virksomheter med omfattende tjenesteproduksjon, følger også tett opp på resultatmål gjerne hvert tertial/kvartal gjennom året. Når det gjelder løpende oppfølging av aktivitet og/eller produksjon er det svært stor variasjon i hvor omfattende dette er.

De årlige prosessene med stramme tidsfrister i budsjettprosessen og en generelt lang planleggingshorisont ved utforming av styringsdokumenter i etatsstyringen og i virksomhetsstyringen sikrer stabilitet og forutsigbarhet. Det er likevel flere nøkkelinformanter som stiller spørsmål ved om formalitetene og tidsfristene kan få så mye oppmerksomhet at disse blir viktigere enn innhold. Hvor viktige kalenderstyringen er, og hvilke konsekvenser den får, er det varierte oppfatninger om. En spissformulering fra en informant peker på at selv om en virksomhet ikke formelt vet hva budsjetttrammen er før endelig tildelingsbrev er oversendt, bør ikke «alle statlige virksomheter legges ned og opprettes på nytt ved nyttår». Bak denne spissformuleringen ligger en erkjennelse av at formalitetene kan få for stor vekt. Tilgjengelig tid og oppmerksomhet til flerårig planlegging, og arbeid med strategier, beskrives av flere som for liten.

Enkelte informanter beskriver den lange planleggingshorisonten som lite egnet for å håndtere utfordringer som oppstår akutt, andre igjen påpeker at den årlige planhorisonten gjør at det særlig ved igangsetting av nye prosjekter ofte tar så lang tid å komme i gang at det blir mindreforbruk på budsjettet. Når det gjelder krav til utredning og evaluering for strategiarbeid, derimot, oppleves den årlig prosessen som begrensende. Disse utfordringene kan synes å skape en opplevelse av at økonomi- og administrasjonsmiljøene ikke støtter fagmiljøene i oppgaveløsningen, men begrenser og formaliserer handlingsrommet gjennom sin agendasetting. Det er behov for økt kompetanse om koblingen mellom fag og økonomi og hvilken sammenheng det er mellom budsjettprosessen og svakhetene vi ser i strategiarbeid og resultatstyringen.

Virksomhetenes og departementenes egenvurdering av kompetanse er gjengitt i tabellen under (skala fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad). Vi ser at nivået er gjennomgående høyt og med relativt lavt standardavvik. Virksomhetene vurderer kompetansenivået å være lavest når det gjelder å koble budsjett og plan, mens departementene vurderer at det er lavest når det gjelder å bruke regnskapsinformasjon i styringen.

**Tabell 9: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor budsjettering, planlegging og bruk av regnskapsinformasjon?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Budsjettering	5,0	5,0	0,8	6	2	0,7	X	5,0	5,0	0,6	6	4	-	-
Planlegging av aktiviteter	4,8	5,0	0,9	6	1	2,9	X	4,4	4,0	0,8	6	3	1	-
Koble budsjett og plan	4,4	4,0	1,0	6	1	2,9	X	4,2	4,0	1,0	6	3	-	-
Regnskapsinfo. i	4,7	5,0	1,0	6	1	4,3	X	3,9	4,0	1,5	6	1	-	-



#### 4.5. Risikostyring

Departementene og virksomhetene anvender risikometode. Vanlige utfordringer er at risikometoden oppleves som teknisk og at det kan være vanskelig å integrere risikovurderingene i den ordinære styringen. Å dokumentere risiko er noe annet enn å erkjenne risiko og bruke risikovurderinger som styringsinformasjon som legger til rette for bedre og mer informerte beslutninger. Risikostyring ble både av departementer og virksomheter nevnt som et av de områdene med størst kompetansebehov. Intervjuene viser at kunnskapen om risikostyring som metode er god, de “tekniske” ferdighetene er tilfredsstillende hos mange, mens flere stiller spørsmål ved om effektene av risikostyring blir som forventet.

Departementene stiller i økende grad krav om risikovurderinger i tildelingsbrevene. Flertallet av departementene etterspør risikovurderinger i virksomhetene, men enkelte er usikre på hvordan risikovurderingene kan brukes som styringsinformasjon. Både tidspunktet de fremkommer på, og hvilket detaljeringsnivå de er på, blir fremhevet som forbedringspunkter for bedre bruk. I fokusgruppemøtene med DFØs kunder ble risikometode brukt for å kartlegge kompetanse på budsjett disponering og attestasjon blant økonomisk- administrative ledere. Denne praktiske gjennomkjøringen med 58 informanter, viste at særlig det å vurdere konsekvens for virksomheten var utfordrende. For eksempel ble det å rapportere feil til statsregnskapet, vurdert som henholdsvis både lav og høy risiko og informantene viste, gjennom sin begrunnelse, ulik forståelse for bruk av metoden. Noen mente at å rapportere feil i seg selv var alvorlig, fordi det var en feil, og da ble statsregnskapet feil. Andre igjen mente at så lenge de hadde en oppfølgingsprosess og det var sannsynlig at feilen ble funnet og rettet var ikke det alvorlig. For DFØ viser dette at vurdering av konsekvens, og da spesielt “aggregering” av konsekvens fra virksomhet til departementsnivå, er en tematikk der ulik forståelse slår ut i kvaliteten av risikovurderinger.

Flere virksomheter opplever også at det er vanskelig å finne riktig balanse mellom bruk av risikovurderinger mot mål på virksomhetsnivå og mot mål i de mer operasjonelle kjerneprosessene. Enkelte viser også gjennom sin tilnærming at de ikke har full forståelse av hva risikovurdering som metode kan brukes til, for eksempel ved at de problematiserer ansvaret en leder får ved å gjøres kjent med en risikovurdering<sup>24</sup>.

For virksomhetene er det en utfordring å avgjøre hvor stor risiko de kan tolerere. Enkelte på virksomhetsnivå fremhever at stort fokus på risikovurderinger, eller på “risikostyring” kan føre til stor oppmerksomhet mot det som kan gå galt. I noen tilfeller vil et slikt fokus kunne ta oppmerksomhet og ressurser vekk fra muligheter for innovasjon og hvilke resultater en ønsker å oppnå. Å ta aktiv stilling til virksomhetens risikotoleranse oppleves av flere som krevende fordi det tydeliggjør prioriteringer i styringen.

DFØ ser det som viktig at balansen mellom styring og kontroll forankres hos ledelsen, og at det utarbeides en felles tilnærming til bruk av risikometode. Ledere bør ha kompetanse til å gjennomføre strategisk risikovurdering. DFØs fagmiljø og flere nøkkelinformanter understreker at det er viktigere å sikre dialog, en tydelig påpekning av hva som er kritiske suksessfaktorer for å lykkes, og en systematisk tilnærming til konsekvens og sannsynlighet for ulike hendelser, enn det er å etablere et helhetlig system basert på kvantifiserbare risikoer.

<sup>24</sup> Fra fokusgrupper med virksomhetene, se vedlegg C

DFØ vurderer videre at medarbeidere bør kunne tilrettelegge og gjennomføre prosesser med utgangspunkt i risikometode. I det siste året har fokus på sikkerhet og beredskap synliggjort behovet for oppmerksomhet rundt samfunnssikkerhet hos flere statlige virksomheter enn de som har dette som hovedoppgave. Bruk av risikobaserte tilnærminger er et viktig redskap også på dette området.

**Tabell 10: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor risikostyring?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Risikostyring	4,2	4,0	0,9	6	2	3,6	X	4,2	4,0	1,3	6	2	-	-

Selvrappotereringen viser at både departementene og virksomhetene vurderer sin kompetanse som relativt god når det gjelder risikovurdering. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om kompetanse på mer konkrete arbeidsoppgaver innen risikostyring. Spørsmålene ble utformet med utgangspunkt i 6 ulike bruksområder for risikokompetanse<sup>25</sup> Egenvurderingen av kompetansenivå viste relativt liten variasjon mellom bruksområdene. Å aggregere risiko mellom virksomhetsnivåer (gj.snitt 3,7) og å bruke risikovurderinger som grunnlag for valg av styringsparameter (gj.snitt 3,8) skårer gjennomgående lavere enn risikostyring generelt og de fire andre oppgavene. Dette inntrykket stemmer godt med de problemstillinger DFØ blir forelagt av virksomheter om bruk av risikometode. Om lag 18 prosent hadde en skår på tre eller lavere. Dette tyder på at det finnes enkeltvirksomheter med til dels store kompetansebehov.

#### 4.6. Internkontroll

Internkontroll er, i tillegg til risikostyring, det tema som ble prioritert høyest av informantene i denne studien, på spørsmål om behov for å styrke kompetanse.

DFØ har gjennom arbeidet med ny veileder om internkontroll, hatt en bred dialog med departementer og virksomheter. Det synes å være god kompetanse innen en del miljøer (stabsfunksjoner, internrevisjon, kontrollmiljøer, økonomifunksjon, sikkerhet/beredskap), og det er forskjell på store og små virksomheter. En del store virksomheter har arbeidet aktivt med en systemtilnærming, muligens etter påtrykk fra revisjon. I den årlige rapporten DFØ oversender Finansdepartementet er merknader om manglende internkontroll en av de typene merknader som fremkommer oftest. Riksrevisjonens rapporter om den årlige revisjon og kontroll for budsjettårene 2010 og 2011 (Dok. 1) bekrefter inntrykket av at internkontroll er et område som er krevende for en del virksomheter. Riksrevisjonen har vært en viktig pådriver for oppmerksomhet om dette fagområdet

Mange av informantene i intervjuene har en oppfatning av at internkontroll først og fremst innebærer mer etterkontroll. Forebygging og proaktivitet blir ikke fremhevet som en del av internkontrollen. Det

<sup>25</sup> Oppgavene var å utarbeide risikovurderinger, aggregere risikovurderinger fra ulike nivåer, risikovurderinger i styringsdialogen mellom departement og virksomhet, risikovurderinger i styringsdialogen internt i virksomhetene, risikovurdering som grunnlag for valg av styringsparametere og risikovurdering som grunnlag for valg av tiltak.

er særlig forståelsen av internkontroll som etablerte systemer og rutiner som er innebygd i styringen som er lite erkjent hos flere informanter (§14).

Intervjuene gir et inntrykk av at det er behov for å tydeliggjøre hva internkontroll er, og hvilken nytte dette gir i styringen. Det er behov for å tydeliggjøre hvordan man innfrir kravene i økonomiregelverket, og det er behov for praktiske verktøy i arbeidet med internkontroll. Virksomheter etterspør praktisk veiledning om hvordan internkontroll kan etableres og følges opp i virksomhetene på en kostnadseffektiv måte. Et tema som ofte nevnes er hvordan internkontrollen kan brytes ned på virksomhetsområder, ansvarsområder og prosesser.

DFØ utarbeider en veileder om internkontroll, som lanseres i 2013. Denne veilederen vil være basert på bestemmelsene i økonomiregelverket. Et sentralt poeng i denne veiledningen er at intern kontroll må integreres i virksomhetens styringssystem og ses i sammenheng med mål- og resultatstyring og risikovurderinger. Inntrykk fra intervjuer med departementer og virksomheter tyder på at mange kan ha nytte av mer kunnskap og praktisk hjelp til å utvikle internkontrollen.

**Tabell 11: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor intern kontroll?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Intern kontroll	4,4	4,0	0,8	6	2	2,2	X	4,6	4,5	0,9	6	3	-	-

Selvrappoterings viser at både departementene og virksomhetene vurderer sin kompetanse som relativt god når det gjelder internkontroll. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om kompetanse på mer konkrete arbeidsoppgaver innen internkontroll. Spørsmålene ble utformet med utgangspunkt i 5 ulike bruksområder<sup>26</sup>. Det var et tema som skilte seg tydelig ut; integrering, oppfølging og rapportering på internkontrollen i virksomhetsstyringen i etablerte prosesser. Gjennomsnitt for alle virksomheter, med unntak av de mellom 11 og 50 ansatte, var skår på under 4.

Variansen i virksomhetenes skår på intern kontroll på hvert av de 5 bruksområdene tyder på at det er relativt stor spredning i kompetanse i praktisk oppgaveløsning.

For Intern kontroll samlet var det 9 prosent av virksomhetene som vurderte egen kompetanse til 3 eller lavere (skala 1-6). Vi ser en markant forskjell når svarene knyttes til konkrete oppgaver innenfor intern kontroll. Eksempelvis rapporterer 37 av 137 (27 prosent) en skår på tre eller lavere på oppgaven: "bruke risikovurdering som grunnlag for vurdering av omfang og innretning av internkontrollen". Førtisju av 137 (34 prosent) vurderte egen kompetanse til 3 eller lavere på oppgaven "integrering, oppfølging og rapportering på internkontrollen i virksomhetsstyringen i etablerte prosesser".

<sup>26</sup> Bruksområdene for kompetanse om intern kontroll var å vurdere behov for internkontroll i virksomheten, bruke risikovurdering som grunnlag for vurdering av omfang og innretning på internkontrollen, sikre gjennomføring og etterlevelse av etablert internkontroll, integrere oppfølging og rapportering på internkontrollen i virksomhetsstyringen i etablerte prosesser

### *Etatsstyring og internkontroll*

Hvor langt rekker departementenes kontrollansvar? Intervjuene i departementene viste at enkelte opplever det som en utfordring å forstå og utøve «departementenes kontrollansvar» i økonomireglementet. Hvor langt er det nødvendig for et departement å kjenne til utforming av internkontroll i en virksomhet? Det er en krevende balansegang mellom ivaretagelse av kontrollansvar og virksomhetens ansvar for egen intern styring i tråd med prinsippet bak mål- og resultatstyring. Informantene sa blant annet *“Det er grenser for langt (ned) man skal styre.” «Og det er grenser for hvor lurt det er å være informert»*. Dette er et styringsdilemma som med fordel kan beskrives bedre, og hvor det er viktig med mer refleksjon og utvikling av vurderingskriterier som kan diskuteres blant ledere. Egenart, vesentlighet og risiko legger rammer for hva som er nødvendig Virksomhetens arbeid med å balansere styring og kontroll gjennom informert stillingtagen til behovet for styringsinformasjon bør støttes gjennom utvikling av systematiske tilnærminger til å identifisere kontrollbehov.

Både departementer og virksomheter uttrykker behov for en tydeligere fortolkning av hva kontrollansvaret, beskrevet i økonomiregelverket, betyr i praksis. På alle nivå behøves kompetanse til å vurdere kost/nytte av kontrollen.

#### **4.7. Grunnleggende økonomistyring**

Virksomhetene som deltok i gruppediskusjoner om grunnleggende økonomistyring<sup>27</sup> opplever å ha god kompetanse innen områder som attestasjon, rapportering og budsjett/regnskapsoppfølging. Samtidig opplever de å ha gode rutiner og systemer til å håndtere risiko forbundet med grunnleggende økonomistyring. Virksomhetene tenker i mindre grad på de overordnede strategiske konsekvenser av feil i styringen/dårlig styring. Dette er i særlig grad tilfellet for de mindre virksomhetene. Virksomhetene har i mindre grad kompetanse til å anvende mere komplekse data (for eksempel produktivitetsdata og resultat-/effektdata) i styringen. Dette er i særlig grad tilfellet for de mindre virksomhetene.

Det var ingen tydelig trend når det gjaldt spørsmålet om det var utfordrende å rekruttere eller beholde medarbeidere med økonomistyringskompetanse. Et inntrykk er at det er regional variasjon.

Et annet funn er at på spørsmål om “overraskelser i økonomioppfølgingen” var svaret for flertallet *“mindreforbruk”*. Det var mange økonomisjefer som omtalte utfordringen med å *“sette i gang å bruke pengene”* og *“bruke dem innen et år”* som et utfordring, spesielt med hensyn til prosjekter.

Det vurderes i DFØ at det er behov for å kunne bruke regnskapsinformasjon bedre i styringen. Lite fokus på bruk av regnskapsinformasjon kan skyldes at for få jobber med nøkkeltall og analyser som gir koblinger mellom informasjon om ressursbruk og resultat.

<sup>27</sup> 38 Virksomheter som er kunder av DFØ, representert ved 52 ledere. Gruppediskusjonene ble gjennomført ved risikometode i grupper på 7-14 personer.

#### 4.8. Samlet vurdering<sup>28</sup>

I 2012 oppsummerte Marianne Andreassen styringsutfordringer i staten med følgende hovedpunkter<sup>29</sup> som gir et overordnet bilde av fagtema hvor DFØ i løpet av de siste årene har sett at det er behov for kompetanseheving:

1. Bedre operasjonalisering av politiske mål (mindre detaljstyring)
2. Bedre styringsinformasjon (koble fag og økonomi)
3. God tilskuddsforvaltning
4. Bedre analyser i forkant av beslutninger og bedre gevinstrealisering i etterkant
5. Mer langsiktig styring

DFØ ser et behov for å sikre helhetlig og balansert styringsinformasjon om økonomi, risiko, resultater og effekter, både i forkant av beslutninger (for plan og budsjett), underveis i gjennomføringsfasen (for rapportering og regnskap) og i etterkant (for læring og utvikling). Utfordringene er å få alle de ulike systemene, prosessene og metodene til å virke godt sammen for effektiv styring. Det er en utfordring å finne en god balanse mellom styringsinformasjon som er basert på et behov for kontroll og styringsinformasjon som skal gi læring og utvikling fremover.

Spesialistkompetansen relatert til de ulike metodene og verktøyene innen styring, kontroll og kvalitetssikring er gjerne delt på ulike seksjoner og avdelinger i virksomheten, og de kan være preget av at ulike faggrupper bruker begreper, og vektlegger prosesser, metoder og verktøy ulikt.

Som en nøkkelinformant uttrykte det: *“Listen med opp mot tjue ulike prosesser, verktøy og metoder som skal inngå i god virksomhetsstyring vil gi en leder avmaktfølelse”*.

I spørreundersøkelsen vurderer virksomhetene at de har lavest kompetanse på områder som samfunnsøkonomisk analyse, gevinstrealisering og produktivitetmåling. For disse tre kategoriene vurderer imidlertid ikke virksomhetene behovet for å styrke kompetansen som høy, noe som kan tyde på at områdene ikke prioriteres i det store bildet. Samfunnsøkonomisk analyse er et typisk område som er viktig i et “staten som helhet” perspektiv, med behov for spesialisert kompetanse, men som kanskje ikke oppleves like presserende i et mer kortsiktig internt styringsperspektiv. Produktivitetmåling og gevinstrealisering har et mer internt fokus på effektivitet og effekt, og liten etterspørsel etter disse kategoriene kan skyldes at effektivitet og effekt ikke prioriteres høyest innen styring mer generelt.

På områder som risikostyring og internkontroll er “etterspørselen” størst, det vil si, at departementer og virksomheter ser størst behov for å styrke kompetanse. De uttrykker behov for å styrke kompetansen selv om de oppfatter egen kompetanse som relativt god. Dette kan ha sammenheng med Riksrevisjonens fokus de siste årene, og generelle utviklingstrekk som beskrives i kapittel 8. Dette er også områder hvor det er velutviklede metoder, men stort behov for å tolke regelverk og utøve skjønn om egenart og vesentlighet.

Det er også utfordringer knyttet til kompetanse innen områder som bruk av regnskap i styring, kobling av budsjett og plan, resultat- og effektmåling, formulering av mål og evaluering i styring, og her er det også generelt ytret behov for å styrke kompetansen. Disse fagområdene stiller store krav til

<sup>28</sup> I kapittel 7 presenteres en samlet oppsummering av hvordan departementene og virksomhetene opplever egen kompetansesituasjon og behov for styrket kompetanse. Der kommer det tydelig frem hvordan departementene og virksomhetene vurderer fagkategoriene mot hverandre.

<sup>29</sup> Presentasjon i Helsedirektoratet 25. april 2012. DFØ Direktør Marianne Andreassen

organisering og samarbeid mellom ulike kompetansemiljøer (ledelse og medarbeidere, økonomi og fag) og de er ofte ikke styrt av formelle rutiner og prosesser. Ledere har derfor et spesielt ansvar for å tolke bestemmelsene i regelverket og vurdere når, hvordan og hvor mye fagkategoriene skal prioriteres brukt.

DFØs egne vurderinger støttet av nøkkelinformanter viser også at det er et behov for mer kunnskap om når og hvordan analyse- og evalueringsmetoder kan benyttes til å vurdere kvalitet og hensiktsmessighet på mål og styringsparametere. Internasjonalt er det vanlig å omtale måling og evaluering som to tilnærminger innenfor samme system. Dette ser vi i mindre grad etablert i praksis i departementene og virksomhetene.

Større vektlegging av kompetanse om styringssystemer og hvordan de kan bygges opp vil kunne hjelpe ledere til å sette fagområdenes spesifikke kompetanse inn i en mer helhetlig sammenheng. I dag vektlegger DFØ å utvikle kompetansetilbud med utgangspunkt i enkeltstående fagkategorier, noe som sikrer god fagkunnskap, men det kan i enkelte sammenhenger bidra til silotenkning og fokus på enkeltområder. Et viktig funn for DFØ er at det er behov for strukturert og overordnet informasjon om hva ulike fagområder kan bidra til for ledere, samtidig som medarbeidere har behov for mer detaljkunnskap, men også grunnleggende systemforståelse.

## 5. Tilskudd

Dette kapitlet er basert på DFØs erfaringer fra henvendelser, kurs, nettverk og rådgiving, på spørreundersøkelsen og på intervjuer i tre virksomheter og tre departementer som har bred erfaring med tilskudsarbeid.

### 5.1. Om tilskudd

Tilskudd er en samlebetegnelse for overføringer fra staten (statsforvaltningen) til andre sektorer, dvs. til kommuneforvaltningen, husholdninger, finansielle og ikke-finansielle foretak, ideelle organisasjoner og utlandet. Tilskudsbevilgninger over statsbudsjettet skal gå til utbetalinger som ikke gjelder anskaffelser til statsforvaltningen, og som ikke gjelder betaling av renter, lån eller tilsvarende. Tilskudd utgjorde i 2011 omtrent 3/4 av statsregnskapets utgifter<sup>30</sup>.

I Reglement for økonomistyring i staten §§ 8, 14, 15 og 16 er det nedfelt overordnede føringer for statlige tilskuddsordninger og klargjøring av rollefordelingen mellom departement, tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker. I Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6 omtales de krav som gjelder for etablering, forvaltning og oppfølging av tilskuddsordninger og for enkeltstående tilskudd, inkludert for evaluering. I Bevilgningsreglementet omtales også flere forhold av betydning for tilskuddsordninger i staten.

Tilskudd i form av stønader (for eksempel over folketrygden) er regulert i Bestemmelsene kapittel 7. Reglene i kapittel 6 og kapittel 7 er i stor grad like. Stønadsområdet er i større grad enn tilskuddsområdet kjennetegnet ved at det i det vesentlige består av rettighetsbaserte overføringer forankret i lov (for eksempel stønader over folketrygden). Utformingen og forvaltningen er profesjonalisert i store og spesialiserte virksomheter (for eksempel NAV). I denne studien har vi valgt å konsentrere oss om utforming og forvaltning av tilskuddsordninger.

Vi skiller mellom *utarbeidelse og videreutvikling* av tilskuddsordninger, og *forvaltning* av tilskuddsordninger. Prosessene består av ulike aktiviteter som igjen krever til dels ulike typer kompetanse. De viktigste kravene til utarbeidelse av tilskuddsordninger og forvaltning av tilskuddsordninger illustreres i tabellen under.

**Tabell 12: Oversikt over sentrale krav til utforming og forvaltning av tilskudd, Bestemmelsene kapittel 6**

<b>Utforming av tilskuddsordninger</b>	
Mål og målgruppe for ordningen	Det skal tydeliggjøres hva staten ønsker å oppnå med tilskuddsordningen. Hvilken målgruppe en tar sikte på å nå, skal fremgå.
Kriterier for måloppnåelse	Krav til opplysninger som skal innhentes fra tilskuddsmottaker eller andre for å belyse måloppnåelsen
Tildelingskriterier, herunder ev. beregningsregler	Kriterier som avgrenser hvem som omfattes av ordningen og gir grunnlag for å fastsette tilskuddsbeløp til den enkelte. Kriteriene kan være objektive eller skjønnsmessige

<sup>30</sup> Statlige tilskudd – beløpsmessige oversikter for 2008-2011, Rapport 4/2012, DFØ

Opplegg for oppfølging og kontroll	Kontroll med opplysninger som legges til grunn for tildeling og som inngår i etterfølgende rapportering
Opplegg for evaluering	Skal gjennomføres, men tidspunkt og omfang avhenger av tilskuddsordningen
Regelverk for ordningen	Det skal foreligge et regelverk som inneholder bestemmelser som regulerer kravene nevnt ovenfor (hovedelementene i ordningen). Det skilles mellom regelverk som gjelder overfor mottaker og regelverk som gjelder selve forvaltningen av ordningen  Regelverket fastsettes av departementet, men fastsettelse av nærmere regler om forvaltningen kan delegeres
Presentasjon for Stortinget	Hovedelementene skal presenteres overfor Stortinget ved forslag om ny ordning og skal også vurderes og presenteres med jevne mellomrom. Departementet skal rapportere i budsjettproposisjonen om resultater som er oppnådd i forhold til fastsatte mål.
Etablering av forvaltningsorganisasjon	Departementet skal vurdere hvem som skal ivareta forvaltningen av ordningen.
<b>Tilskuddsforvaltning</b>	
Tilskuddsforvaltning	Inneholder bestemmelser om: <ul style="list-style-type: none"> <li>- kunngjøring</li> <li>- søknadsbehandling hos forvalter, herunder tildeling og fastsettelse av beløp</li> <li>- tilskuddsbrev med tilsagn om støtte</li> <li>- registrering av tilsagn og utbetaling</li> <li>- informasjon om måloppnåelse</li> <li>- rapportering til departementet</li> <li>- oppfølging og kontroll <ul style="list-style-type: none"> <li>• intern kontroll hos forvalter</li> <li>• kontroll av informasjon fra tilskuddsmottaker</li> </ul> </li> <li>- revisorattestasjon</li> </ul>

Kompetansekrav knyttet til utforming/videreutvikling og forvaltning av tilskuddsordninger skiller seg på flere punkter fra kompetansekravene ved etats- og virksomhetsstyring. Først og fremst ved at tilskuddsmottakere hovedsakelig er aktører som er selvstendige rettssubjekter, og ikke er en del av statsforvaltningen. Det betyr at mottaker ikke kan instrueres. Derfor må tilskuddsforvalter stille samtlige krav og vilkår knyttet til tildeling og bruk av tilskudd overfor mottaker i forkant av utbetaling.



Generelt gjelder det at utforming og forvaltning av tilskudd berøres av flere regel- og lovverk, i tillegg til Økonomiregelverket. Eksempler på slike regelverk er

- Forvaltningsloven – generelle krav til bl.a. saksbehandling og opplysningsplikt i forvaltningen, i tillegg gjelder krav dersom regelverk for en tilskuddsordning er en forskrift og vedtak/avslag om tildeling av tilskudd er et enkeltvedtak
- Lov om offentlige anskaffelser
- Særlover som regulerer området det ytes tilskudd til

Departementene og forvaltere trenger kompetanse om hvilke (deler av) regelverk som berører utforming og forvaltning av tilskudd. Det er et samspill mellom disse, men kravene slår inn på forskjellige tidspunkt i arbeidet med tilskudd.

Et viktig utviklingstrekk de siste 15–20 årene er at departementene har delegert vesentlig mer av forvaltningen av tilskudd til underliggende etater som f.eks. Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Over tid har Riksrevisjonen påpekt svakheter ved formulering av mål og målgruppe for tilskuddsordninger. Krav om åpenhet og gjennomsiktighet i forvaltningen fra media og opinionen generelt har særlig den siste tiden resultert i økt oppmerksomhet rundt hvem som mottar tilskudd, hvordan/etter hvilke kriterier tilskudd tildeles og hva som er resultatene og effektene av disse midlene.

## 5.2. Kompetansesituasjon og -behov

Tilskuddsforvaltning fikk stor oppmerksomhet i 2012, etter at det ble avdekket feil i en tildelingssak i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I kjølvannet av denne saken åpnet Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite egen sak om departementenes tilskuddsforvaltning, og alle departementene ble bedt om å gjøre rede for sin praksis. En gjennomgang av svarene fra departementene, tyder på at det er forbedringspotensial på flere områder.<sup>31</sup> Identifiserte utfordringer gjelder blant annet: korrekt postering i statsbudsjettet, om tilfeller der tilskudd var en anskaffelse, hva som er normalprosedyren for tilskudd og hva som er å betrakte som avvik fra denne og kravet om kunngjøring.<sup>32</sup>

Av komiteens innstilling fremgår at det ikke er avdekket alvorlige feil i departementenes tilskuddsforvaltning. Det står blant annet: [...] *Opplysninger om uheldig tilskuddsforvaltning også i andre departementer, førte til at komiteen utvidet undersøkelsen til samtlige departementer. Det ble avdekket enkelte tilfeller av uheldig praksis, og flere departementer har opplyst at de vil jobbe med å forbedre praksis. Men hovedinntrykket etter komiteens undersøkelser er at regelverket for tilskuddsforvaltning i stor grad er oppfylt. Komiteinnstillingen er enstemmig.* Stortinget har vedtatt å be Riksrevisjonen følge opp departementenes tilskuddsforvaltning i sine fremtidige revisjoner.<sup>33</sup>

Det er stor variasjon mellom departementene både når det gjelder de totale regnskapsførte statlige tilskuddene, beløpet som er bevilget på hver post i statsbudsjettet, antall tilskuddsbevilgninger<sup>34</sup> og tilskuddsformer. Det varierer også om departementene selv forvalter de fleste tilskuddene eller om

<sup>31</sup> <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=53054>

<sup>32</sup> Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om departementenes tilskuddsforvaltning. Innst. 47 S (2012–2013)

<sup>33</sup> Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om sak om departementenes tilskuddsforvaltning. Innst. 47 S (2012–2013)

<sup>34</sup> Statlige tilskudd – beløpsmessige oversikter for 2008-2011, rapport 4/2012, DFØ

forvaltningen er delegert. Tilsvarende er det store variasjoner på virksomhetsnivået. Hvilken kompetanse det er nødvendig å ha i det enkelte departement og den enkelte virksomhet, vil derfor i en viss utstrekning variere, men det er en rekke viktige fellestrekk og dermed gjennomgående likhetstrekk i kompetansebehovene.

Departementet har ansvaret for å utarbeide tilskuddsordninger basert på Stortingets vedtak. Ved utarbeidelse av nye tilskuddsordninger og ved videreutvikling av etablerte ordninger er det behov for flere typer kompetanse. Kompetansekravene knytter seg blant annet til utredningsarbeid og bruk av samfunnsøkonomisk analyse ved valg av virkemiddel og tilskuddsform, generell mål- og resultatstyring ved fastsettelse av mål og kriterier for måloppnåelse for ordninger, bevilgningsreglementet og budsjettprosessene i staten, samt hvordan ordninger bør følges opp – både når det gjelder ordningens overordnede måloppnåelse og av vilkår som stilles overfor den enkelte tilskuddsmottaker. Innretning på kontrollnivået og valg av alternative kontrolltiltak skal også tilpasses risikovurdering av ordningen samt en vurdering av nytte og kostnader ved kontroll både hos forvalter og mottaker.

Basert på jevnlig kontakt med departementer og virksomheter erfarer DFØ at det generelt er god kompetanse på kravene til utforming og forvaltning av tilskuddsordninger, slik disse fremgår i Bestemmelser om økonomistyring i staten kapittel 6. Dette inntrykket forsterkes av svarene i spørreundersøkelsen fra både departementer og virksomheter. Likevel ser vi at selve operasjonaliseringen av flere av disse kravene er utfordrende. Spesielt gjelder dette fastsettelse av mål og målgruppe samt vurdering av måloppnåelse og effekter. Klare og retningsgivende mål som er realistiske og tilpasset størrelsen på bevilgingen kan være utfordrende å fastsette, særlig i de tilfeller der overordnede politiske mål favner bredt og/eller inneholder flere intensjoner. At tilskudd gis til mange ulike typer formål (f.eks. drift, prosjekt, aktivitet) og beregnes forskjellig (f.eks. basert på et faglig skjønn eller kvantitative kriterier) medfører at det er behov for flere varianter av prosesser for tildeling og oppfølging av tilskudd. Det er dermed utfordrende å etablere standarder og ensartede opplegg for forvaltning av samtlige tilskudd og for systemstøtte i den forbindelse.

I kontakt med departementer og virksomheter har DFØ sett at det er en viss etterspørsel etter elektroniske støttesystemer for tilskuddsforvaltningen. De av informantene i intervjuene for denne studien, som har slike systemer i dag, trekker frem at når søknadsbehandling, tildeling, oppfølging og kontrollarbeidet kan automatiseres, frigjøres ressurser til utredning, evaluering og læring som gir innspill til videreutvikling av tilskuddsordninger.

Mens arbeidet med fastsettelse av mål er en oppgave som finnes igjen innen flere fagområder, kan svarene i spørreundersøkelsen tyde på at de mer tilskuddsspesifikke oppgavene som utforming av tildelingskriterier og utforming av opplegg for oppfølging og kontroll, krever mer eller en annen type kompetanse. I forlengelsen av dette følger også kompetansebehov knyttet til å lage et regelverk for den enkelte tilskuddsordning, der de såkalte hovedelementene inngår som målformulering, tildelingskriterier og opplegg for kontroll og oppfølging.

Departementenes og virksomhetenes egenvurdering i spørreundersøkelsen av kompetanse innen tilskudd er gjengitt i tabellen under (skala fra 1-6 der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad).

**Tabell 13: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor tilskudd?**

Status kompetanse	Virksomheter (n=13)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke (antall)	Ikke relevant (ant.)	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke (antall)	Ikke relevant (ant.)
Utarbeidelse og videreutvikling av	4,4	4,0	0,7	5	3	-	x	4,5	4,0	0,8	6	3	-	-
Forvaltning av eksisterende tilskuddsordninger	4,5	4,5	1,0	6	2	-	x	4,7	5,0	0,5	5	4	1	-

Svarene fra spørreundersøkelsen gir også en indikasjon på at både departementer og virksomheter vurderer at de besitter noe mindre kompetanse på utarbeidelse og videreutvikling av ordninger enn de gjør innen forvaltning av eksisterende tilskuddsordninger og at de her har behov for å styrke kompetansen på både medarbeider- og ledernivå. Virksomhetene vurderer sin kompetanse på nærmere spesifiserte oppgaver innen utforming og videreutvikling og på typiske forvaltningsoppgaver som høyere enn departementene gjør.<sup>35</sup> Dette kan ha en sammenheng med at mye av forvaltningen er delegert til underliggende virksomheter, og at departementene derfor vurderer at de ikke har det samme behovet for kompetanse knyttet til oppgavene utforming og forvaltning.

Gjennom intervjuene og erfaring på området ser vi at risikostyring som verktøy for å innrette effektive og hensiktsmessige opplegg for oppfølging og kontroll, er utfordrende kompetansemessig. Videre er det kompetanseutfordringer knyttet til strategisk og systematisk bruk av evalueringer for å måle bruker- og samfunnseffekter. Begge disse utfordringene knytter seg til risikostyring og evaluering av den enkelte ordning, men også til strategisk og systematisk bruk av disse verktøyene for den samlede tilskuddsporteføljen. Kompetansebehov knyttet til arbeidet med tilskudd avhenger av hvordan arbeidet er organisert i virksomheten og departementet.

I intervjuene for denne studien vektlegger departementer og virksomheter at «tilskuddssaken» i 2012 har gitt et organisatorisk kompetanseløft utover de medarbeidere som til daglig har vært mest sentrale i forbindelse med utarbeidelse og forvaltning av tilskuddsordninger. Alle departementene har gjennomgått egne tilskuddsordninger og rutiner og praksis ved forvaltning av disse for å svare på henvendelsen fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite.

DFØ har også i denne perioden iverksatt flere tiltak for å møte den økte interessen og for å bidra med fortolkning av regelverket på områder hvor departementene har spørsmål blant annet på grunnlag av komiteens gjennomgang.

<sup>35</sup> Vi understreker det må utvises forsiktighet i tolkningen av svarene, da relativt få virksomheter har besvart de aktuelle spørsmålene.

Det er god deltakelse fra både departementer og virksomheter i DFØs tilskuddsnettverk. Tilbakemeldinger fra nettverksdeltakerne og fra intervjuobjektene for denne studien viser at nettverksmøtene er en viktig arena for kompetansepåfyll og erfaringsutvikling på tvers. Intervjuene tyder på at det er lite egeninitiert læring eller samarbeid på tvers av sektorer, mellom departementer og mellom virksomheter, til tross for at disse står overfor mange av de samme organisatoriske, administrative og metodiske utfordringene knyttet til å utarbeide tilskuddsordninger og å drive effektiv og hensiktsmessig tilskuddsforvaltning. Flere departementer og virksomheter med store tilskuddsporteføljer, som for eksempel Utenriksdepartementet, Kulturdepartementet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet, har bygget opp spesialisert kompetanse på tilskuddsområdet. Flere av disse har også egne opplegg for intern opplæring og kompetanseheving. Informantene i denne studien fremhever “learning by doing” som en av de viktigste måtene å heve kompetansen på. Det finnes ikke andre kjente kompetansetilbud i utforming og forvaltning av statlige tilskuddsordninger utover det som arrangeres av DFØ eller i departementenes og virksomhetenes egen regi.

### 5.3. Samlet vurdering

Det er identifisert behov for kompetanseheving knyttet til å “oversette” politiske ambisjoner og vedtak til gode og hensiktsmessige mål og kriterier for måloppnåelse (“styringsparametere”) som kan brukes som utgangspunkt for å utarbeide tilskuddsordninger med tilhørende regelverk, herunder krav til rapportering og oppfølging av måloppnåelse/effekter ved tilskudd. Sistnevnte gjelder både ved rapportering fra mottaker (eller andre kilde) til forvalter og videre rapportering fra forvalter/departement til Stortinget og allmenheten. Strategisk og systematisk bruk av evalueringer i denne sammenhengen er lite utbredt og oppleves som utfordrende.

Det er kompetansebehov både i departementene og virksomhetene når det gjelder å utforme hensiktsmessige opplegg for kontroll og oppfølging basert på vurderinger av risiko, vesentlighet og egenart både ved den enkelte tilskuddsordning og for en portefølje av tilskudd. Vurderinger av kostnader og nytte ved kontroll, både hos forvalter og mottaker, er en annen side ved dette behovet.

DFØ vurderer i tillegg at kost-nytte vurderinger bør få større oppmerksomhet i forbindelse med valg av virkemiddel for å vurdere når tilskudd er aktuelt å bruke, ved vurdering av alternative utforminger av tilskuddsordninger og i vurderinger av om tilskuddsordninger bør avvikles eller endres.

DFØ vurderer at i en situasjon der mange departementer har delegert store deler av forvaltningsoppgavene og der underliggende virksomheter ofte er viktige bidragsytere i utarbeidelse og videreutvikling av tilskuddsordninger, er det viktig at departementene, for å kunne ivareta sitt ansvar, har god kjennskap til hvilke hovedelementer som skal inngå i alle tilskuddsordninger, hvordan disse henger sammen, hvordan disse skal fastsettes i et regelverk og hvordan tilskuddsordninger bør utformes for å bygge opp under målene og gi en effektiv og hensiktsmessig forvaltning.

## 6. Statlig økonomiforvaltning

### 6.1. Om statlig økonomiforvaltning

Økonomiforvaltningen omhandler budsjett- og regnskapsprosessene, herunder felles standarder og systemer. Området stiller krav til en generell kompetanse innen fagområdene budsjett og regnskap, og spesiell kompetanse om krav som er spesifikke for staten<sup>36</sup>. For at virksomheter skal nyttiggjøre

<sup>36</sup> bevilgningsreglementet, RØS, BØS, rundskriv

seg av regnskapsinformasjon i styringen må man i tillegg ha kompetanse innen oppsett av økonomisystem (økonomisk modellering).

Området er her vurdert isolert, men har et tett grensesnitt mot etat- og virksomhetsstyringen (jf. pkt 4).

Innføring av standard kontoplan og mulighet for bruk av statlige regnskapsstandarder (SRS) vil ha betydning for kompetansebehov fremover. Denne utviklingen gir nye muligheter og forventes å medføre økt fokus på økonomifunksjonen, både regnskap og budsjett, og hvordan økonomiske data kan brukes i styringen..

De senere års utviklingsarbeid har vist at analyse- og styringsdata fra virksomhetsregnskap basert på standard kontoplan og statlige regnskapsstandarder (SRS), sammen med virksomhetsspesifikk informasjon, legger bedre til rette for at statlige virksomheter på en effektiv måte kan ivareta kravene i § 1 i økonomiregelverket. Mer utfyllende analyse- og styringsdata for økonomistyring og bedre kvalitet er viktige kilder til denne effektivitetsgevinsten.

Uavhengig av om en virksomhet fører kontantregnskap eller periodisert regnskap, gir regnskapsdata mye informasjon som kan utnyttes i styrings- og rapporteringssammenheng, jf. blant annet DFØs veiledere om resultatmåling og periodiserte regnskap i staten. Dette krever imidlertid at økonomifunksjonen har nødvendig kompetanse, og at de med ansvar for styringen har tilstrekkelig kompetanse til å etterspørre slik informasjon.

## 6.2. Kompetansesituasjon og -behov

Internt i virksomheten er økonomioppfølgingen en sentral styringsaktivitet, det samme er rapporteringen til statsregnskapet hver måned. DFØ mottar, behandler og kontrollerer regnskapstall fra statlige virksomheter hver måned, og sender deretter et oppdatert bevilgningsregnskap og kapitalregnskap til fagdepartementer, Riksrevisjonen og Statistisk sentralbyrå. Kvaliteten er gjennomgående svært god, og det er få avvik.

Konsulentselskapet Deloitte hadde i forbindelse med en spørreundersøkelse blant statlige økonomisjefer i 2011 en hypotese om at en statlig økonomisjefs ansvarsområde er i endring, i retning av å bli mer sammensatt og komplisert. Svarene de fikk i undersøkelsen viser at ca. 70 % av respondentene opplever at økonomisjefenes ansvarsområdet er vesentlig endret de siste 5 årene. De områder økonomisjefene pekte på som de mest utfordrende i årene fremover var «rekruttering og kompetanse», det vil si tilgang på kvalifiserte medarbeidere og muligheten til å utvikle kompetansen i takt med utviklingen innen fagområdet.

Rekruttering ble også belyst i DFØs kundeforum i vår studie hvor 38 statlige virksomheter deltok i gruppesamtaler. Der var det delte vurderinger om hvor enkelt det er for virksomhetene å tiltrekke seg medarbeidere med den riktige kompetanse. Det er regionale forskjeller.

En del virksomheter gjør samtidig oppmerksom på at det å være full service-kunde hos DFØ for lønn og regnskapsytelser oppleves som en utfordring når de rekrutterer medarbeidere til for eksempel controller-funksjonen. Dette skyldes at en del av de oppgavene som kunne være interessante for nye økonomimedarbeidere blir utført av DFØ og dermed ikke inngår i oppgaveporteføljen for virksomhetens økonomimedarbeidere.

Selv om virksomheter endrer til standard kontoplan og periodiserer virksomhetsregnskapet, skal de fortsatt rapportere etter kontantprinsippet til statsregnskapet, så de vil ha behov for å opprettholde kompetanse på begge systemene.

I spørreundersøkelsen ble virksomheter og departementer stilt spørsmålet «I hvilken grad besitter virksomheten/departementet kompetanse innen følgende områder?» Egenvurderingen de har gjort og rapportert er gjengitt i tabellen under.

Vi ser at virksomhetene i undersøkelsen vurderer å besitte kompetanse i relativt høy grad i gjennomsnitt. Departementene i noe lavere grad. Stort sett er hele skalaen fra 1 (i svært liten grad) til 6 (i svært stor grad) benyttet, noe som viser at det er stor variasjon både mellom virksomheter og departementer. Spredningen (standardavviket) er høyst hos departementene. Statlige regnskapsstandarder (SRS) får lav skår både hos virksomheter og departementer og 10,1 % av virksomhetene svarer at SRS ikke er relevant for dem.

**Tabell 14: I hvilken grad besitter virksomheten kompetanse innenfor statlig økonomiforvaltning?**

Status kompetanse	Virksomheter totalt (n=138)							Departementer (n=12)						
	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	% Vet ikke	% Ikke relevant	Gj.snitt	Median	Std.avvik	Max	Min	Vet ikke	Ikke relevant
Generell regnskapskompetanse	4,9	5,0	0,9	6	1	0,7	-	4,1	4,0	1,2	6	2	-	-
Statlig regnskapsføring	5,0	5,0	0,9	6	1	1,4	-	4,6	5,0	1,2	6	2	-	-
Pliktig	5,0	5,0	1,0	6	2	1,4	0,7	4,4	5,0	1,4	6	1	-	-
Oppstilling og presentasjon av	4,8	5,0	1,1	6	1	1,4	1,4	3,5	3,5	1,4	6	1	2	-
Standard kontoplan	4,8	5,0	1,1	6	1	0,7	-	4,0	4,0	1,0	6	3	-	-
Anbefalte statlige regnskaps-standarder	4,3	5,0	1,3	6	1	2,2	10,1	3,6	3,5	1,2	6	2	-	-
Oppsett av	4,6	5,0	1,1	6	1	3,6	6,5	4,1	4,0	1,3	6	2	2	1

Mikrovirksomheter (1-10 ansatte) har vesentlig lavere gjennomsnitt og noe større standardavvik enn virksomhetene totalt. Dette er basert på få observasjoner (n=8) men det ser ut til at denne tendensen holder seg opp mot ca 20 ansatte (n=14). Dette kan tyde på at de små virksomhetene er en gruppe med andre kompetanseutfordringer og -behov enn det man finner i større virksomheter.

**Tabell 15: I hvilken grad besitter de minste virksomhetene kompetanse innenfor statlig økonomiforvaltning?**

Virksomheter med 1-10 ansatte	Økonomiregelverket	Generell regnskapskompetanse	Statlig regnskapsføring	Pliktig regnskapsrapportering	Oppstilling/presentasjon virksomhetsregnskapet	Standard kontoplan	SRS	Oppsett av økonomisystem
Gj.snitt	4,1	3,8	3,4	4,1	3,3	4,0	3,2	3,5
Std.avvik	1,0	1,7	1,5	1,3	1,9	1,2	1,2	2,1

Både departementer og virksomheter vurderer at det er relativt lite behov for å styrke både leder- og medarbeiderkompetansen på de spesifiserte områdene (gjennomsnitt på +/- 3).

Dette fagområdet lærer man i hovedsak på arbeidsplassen i tillegg til formell utdanning. Opplegg for intern opplæring varierer mye mellom departementene og virksomhetene. Særlig de store virksomhetene har egen internopplæring for nyansatte. Dette gjør samtidig at virksomhetene – kanskje særlig de mindre – er sårbare når nye regelverk og standarder innføres. Hvis det ikke er tilstrekkelig med medarbeidere til i det hele tatt å sette seg inn i nye forhold vil det heller ikke være mulig å sikre en kvalitativ god nok intern opplæring av andre medarbeidere. De fleste virksomheter vurderer samtidig at de har en tilstrekkelig god kompetanse og at den interne opplæringen i stor grad dekker de løpende behov.<sup>37</sup>

### 6.1. Samlet vurdering

Kompetansen knyttet til økonomiforvaltningen anses å være tilstrekkelig til å ivareta regelverkets krav til budsjettering, regnskapsføring og -rapportering. Med bakgrunn i erfaringer og funn i Riksrevisjonens DOK 1, kan man si at regelverkets krav til budsjettering, regnskapsføring og -rapportering i hovedsak etterleves.

I forbindelse med de siste års arbeid med kartlegging og utvikling av oppstilling av årsregnskaper, implementering av standard kontoplan og SRS, opplever DFØ til dels manglende forståelse av regnskapets grunnleggende sammenhenger. Det blir i en del sammenhenger tydelig at virksomheter konterer og bokfører i tråd med fastsatte rutiner, men at den dypere forståelsen ikke er til stede. Undersøkelsens skår innen generell regnskapskompetanse, kompetanse om standard kontoplan og SRS, gir etter DFØs oppfatning et for godt og ikke dekkende bilde av kompetansesituasjonen innen regnskapsområdet.

Når det gjelder oppsett av økonomisystem (økonomisk modellering), er dette en forutsetning for at virksomheter skal kunne benytte økonomiske data i styringen. DFØ vurderer at departementer og virksomheter har behov for endret kompetanse for å utnytte regnskapsinformasjon bedre i styringen. Virksomhetsledere må få tilstrekkelig kompetanse til å etterspørre styringsinformasjon hvor regnskapsdata inngår, mens økonomiansvarlige må ha kompetansen som kreves for å se mulighetene slik informasjon gir for bedre styring.

---

<sup>37</sup> DFØs Kundeforum, våren 2012

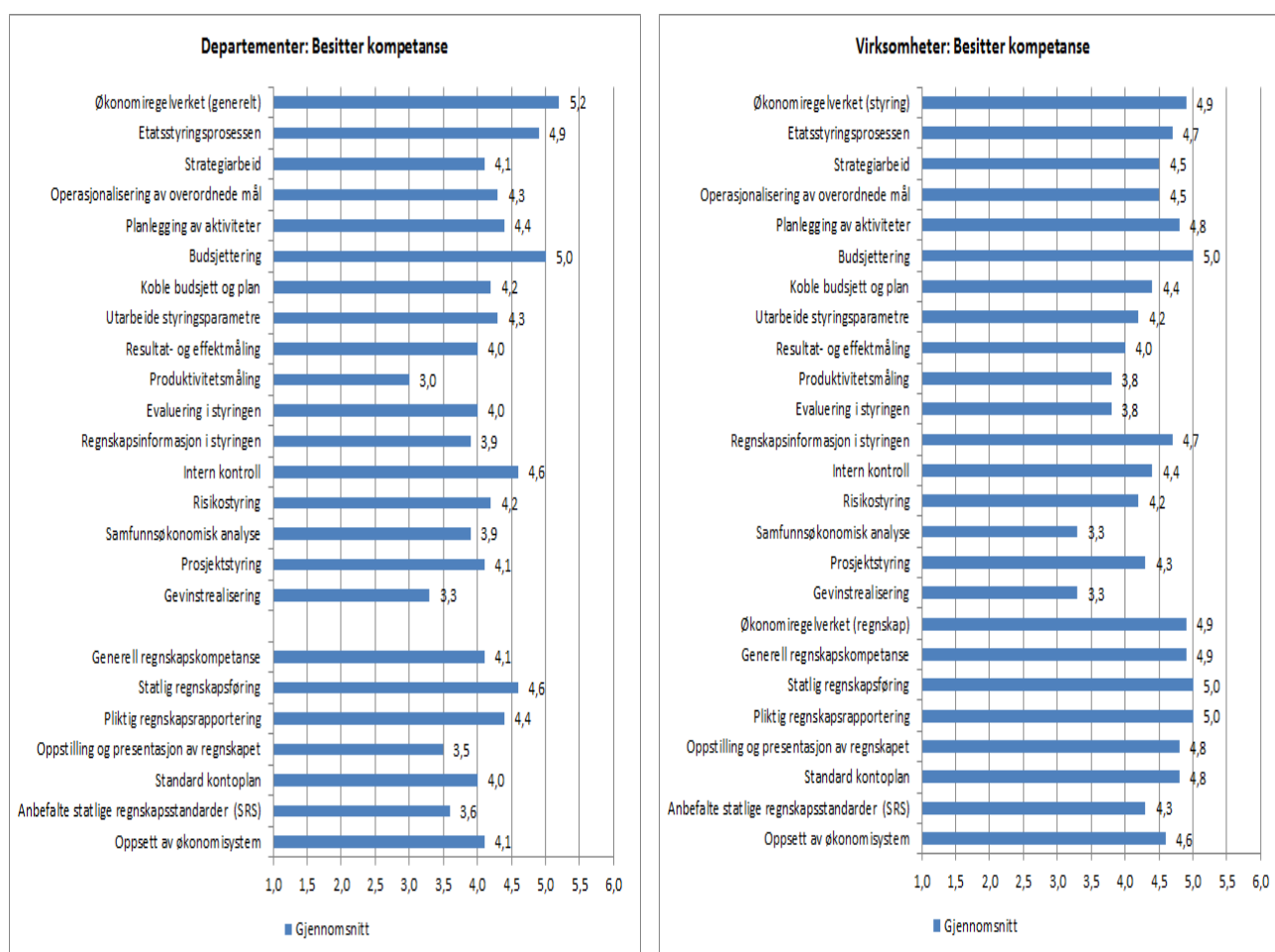


## 7. Opplevd kompetansebehov og målgrupper

Basert på spørreundersøkelsen som ble gjennomført i studien ser vi her på egenvurderingen av de ulike fagkategoriene samlet. Vi sammenligner virksomheter og departementer, og ser på potensielle målgrupper for kompetansetiltak.

### Kompetansesituasjonen pr fagkategori

Departementene og virksomhetene ble stilt spørsmålet: *I hvilken grad besitter virksomheten/departementet kompetanse innen følgende områder?* Her ble de forelagt fagkategoriene i tabellene under i tillegg til 2 spørsmål om tilskudd. Tilskudd er behandlet i kapittel 5 i rapporten.<sup>38</sup> Gjennomsnittsskår i hver fagkategori er gjengitt i diagrammene under.



### Departementene

De fagkategoriene det stilles spørsmål om, kan vurderes enten i et etatsstyringsperspektiv eller ut fra oppgaver knyttet til intern styring. Vi vurderte at det ikke var vesentlig for studiens formål å skille mellom disse da kompetanse som besittes i en fagkategori mest sannsynlig kan brukes til både intern styring og etatsstyring.

<sup>38</sup> Svarene på tilskudd kan ikke sammenliknes direkte med de andre kategoriene fordi antallet som har svart på spørsmål om tilskudd er mye lavere enn for de andre kategoriene.



Departementene<sup>39</sup> gir seg selv fra middels til høy skår på spørsmålet om å besitte kompetanse. Alle fagkategoriene, bortsett fra *produktivitetsmåling* (3,0) og *gevinstrealisering* (3,3) har en gjennomsnittsskår høyere enn midtpunktet på 3,5.

Når det gjelder fagkategoriene innen regnskap så er det *oppstilling og presentasjon av regnskapet* (3,5) og *anbefalte statlige regnskapsstandarder/SRS* (3,6) som har lavest gjennomsnitt. Begge har imidlertid stor spredning i svarene og for den første kategorien har ett av departementene gitt seg selv laveste skår, 1.

Fra kommentarfeltet i undersøkelsen har vi hentet noen betraktninger fra departementene når det gjelder forhold rundt kompetanse, styrking av denne og bruk av tilgjengelig kompetanse:

*“Departementet består av mange ulike enheter og kompetansemiljø. Det kan derfor være en utfordring å svare på "departementets" kompetanse innenfor de ulike områdene. Enkeltpersoner og/eller -miljøer i departementet kan ha spisskompetanse på området, samtidig som en vurdering kan være at kompetansen med fordel kunne vært mer robust, dvs. spredt på flere personer og enheter. Dette er forklaringen på at vi på noen områder både har svart at departementet har høy kompetanse og at det er behov for å styrke den.”*

*“For flere av punktene (f.eks. utarbeidelse av styringsparametre) ser vi at den teoretiske kompetansen er god, men at omsetning i praksis byr på utfordringer. Utfordringen her ligger i å finne og bruke gode verktøy og prosesser som kan hjelpe i arbeide.”*

### **Virksomhetene**

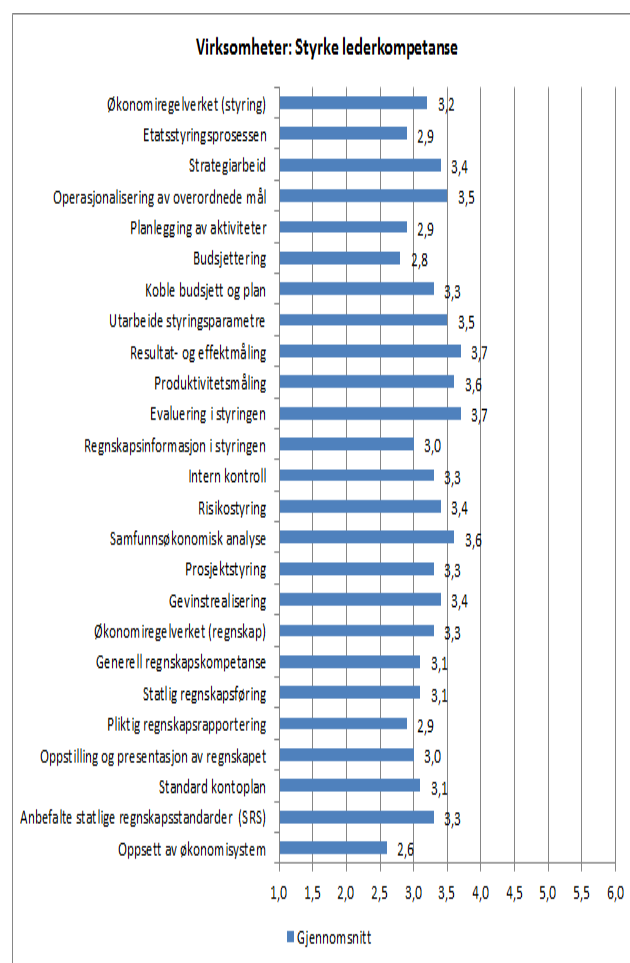
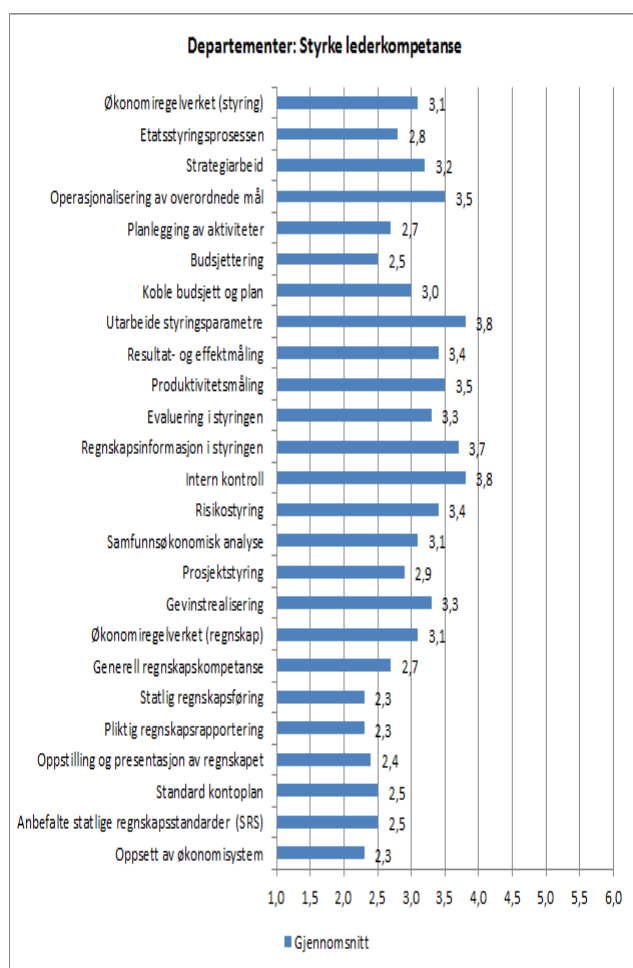
Virksomhetene gir seg selv fra middels til høy gjennomsnittsskår på spørsmålet om å besitte kompetanse. Alle fagkategoriene har en høyere gjennomsnittsskår enn midtpunktet på 3,5, bortsett fra *gevinstrealisering* (gj.snitt 3,3, st.avvik 1,3) og *samfunnsøkonomisk metode* (gj.snitt 3,3, st.avvik 1,1). Disse to fagkategoriene har vesentlig høyere svarandel av vet ikke/ikke relevant (henholdsvis 21,7 % og 10,9 %) enn resten av fagkategoriene. Særlig små virksomheter har kommentert at dette er fagkategorier som ikke er relevante for dem. Spredningen tyder på at av de virksomhetene som i det hele tatt (vet at de) besitter denne typen kompetanse, har varierende grad av den, men at kompetansen i hovedsak er lav.

De to fagkategoriene med nest lavest gjennomsnitt er henholdsvis *produktivitetsmåling* (gj.snitt 3,8, st.avvik 1,2) og *evaluering i styringen* (gj.snitt 3,8, st.avvik 1,1).

### *Behov for å styrke kompetansen på ledernivå*

Departementene og virksomhetene ble stilt spørsmålet: *I hvilken grad har virksomheten/ departementet behov for å styrke kompetansen på ledernivå innen følgende områder?* Her ble de forelagt de samme fagkategorier som ved forrige spørsmål. Gjennomsnittsskår innen hver fagkategori er gjengitt i diagrammene under.

<sup>39</sup> NB: Departementene har bare ett spørsmål om økonomiregelverket (ØR), mens for virksomhetene er det stilt spørsmål om ØR både under overskriften virksomhetsstyring og under virksomhetens regnskap.



## Departementene

Departementene vurderer generelt at de har et lavt til moderat behov for å styrke sin lederkompetanse. Fagkategoriene som får høyest gjennomsnittsskår er *utarbeide styringsparametre* (gj.snitt 3,8, st.avvik 1,4), *intern kontroll* (gj.snitt 3,8, st.avvik 0,8) og *regnskapsinformasjon i styringen* (gj.snitt 3,7, st.avvik 1,1).

En kommentar fra et av departementene som kan belyse behovene som rapporteres nærmere er:

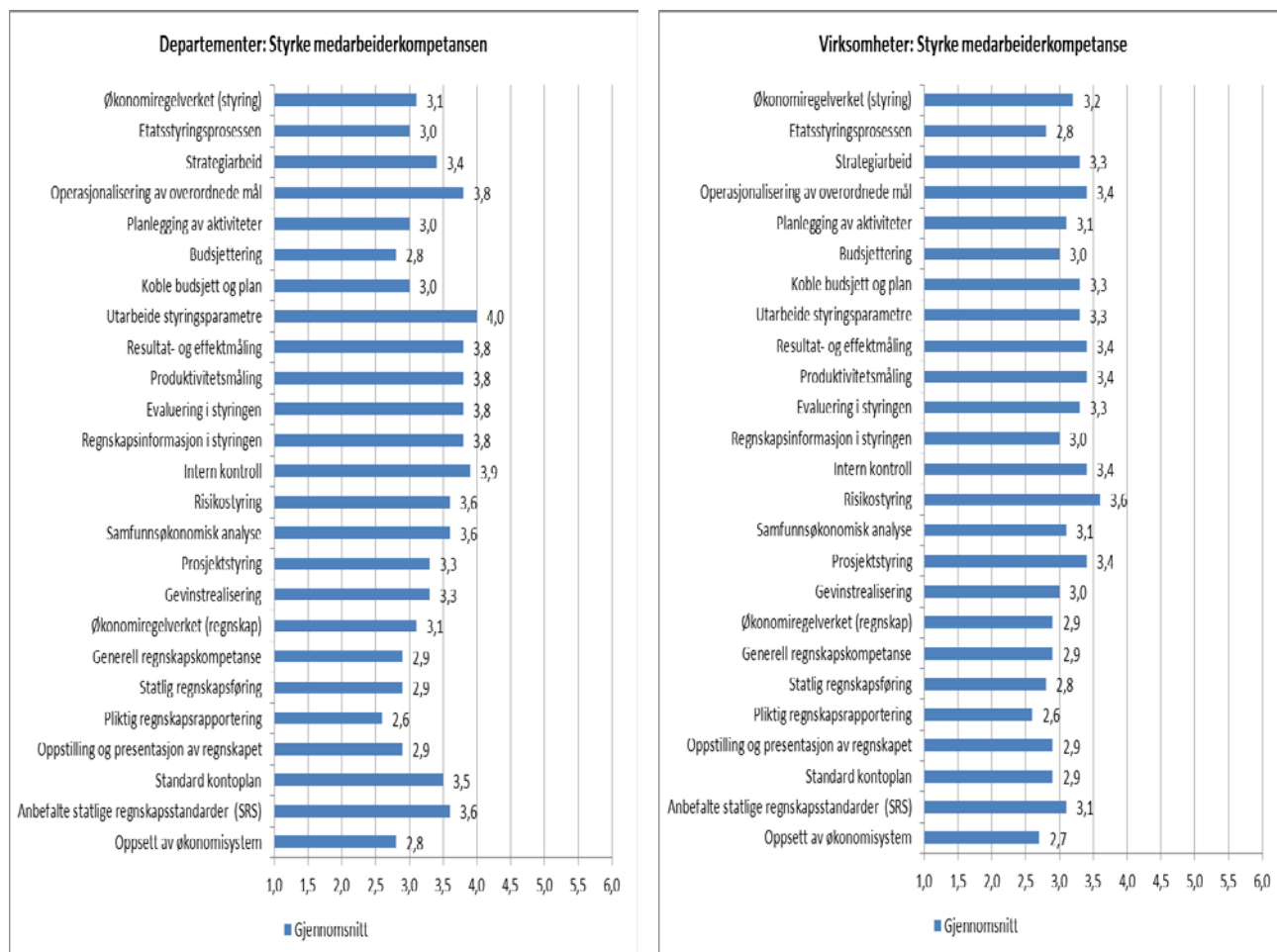
*“Utarbeidelse av styringsparametre, resultat- og effektmåling og evaluering i styringen er så sentrale deler av arbeidet i departementet at det alltid er behov for å styrke og videreutvikle kompetansen på området.”*

## Virksomhetene

Virksomhetene vurderer generelt at de har et moderat behov for å styrke kompetansen på ledernivå. Fagkategoriene som får høyest gjennomsnittsskår er *resultat- og effektmåling* (gj.snitt 3,7, st.avvik 1,3), *evaluering i styringen* (gj.snitt 3,7, st.avvik 1,2), *produktivtetsmåling* (gj.snitt 3,6, st.avvik 1,2) og *samfunnsøkonomisk analyse* (gj.snitt 3,6, st.avvik 1,4). Når det gjelder samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering har henholdsvis 10,9 % og 20,3 % svart «vet ikke» (flere har kommentert at de ikke synes dette er relevant). Dette gjelder i særlig grad for mindre virksomheter. Selv om mange mener at samfunnsøkonomisk analyse ikke er relevant for dem så uttrykker de som mener det er relevant et relativt stort behov for å styrke kompetansen på ledernivå.

## Behov for å styrke kompetansen på medarbeidernivå

Departementene og virksomhetene ble stilt spørsmålet: *I hvilken grad har virksomheten/departementet behov for å styrke kompetansen på medarbeidernivå innen følgende områder?* Gjennomsnittsskår innen hver fagkategori er gjengitt i diagrammene under.



## Departementene

Departementene vurderer at de har et lavt til moderat behov for å styrke kompetansen på medarbeidernivå, men det er en spredning i behovet mellom de ulike fagkategoriene. De som får høyest gjennomsnittsskår er *utarbeide styringsparametre* (gj.snitt 4,0, st.avvik 1,6) og *intern kontroll* (gj.snitt 3,9, st.avvik 1,1). Deretter kommer følgende fagkategorier som alle har skår 3,8; *operasjonalisering av overordnede mål*, *resultat- og effektmåling*, *produktivitetmåling*, *evaluering i styringen* og *regnskapsinformasjon i styringen*. Det ser altså ut som at det er behov for kompetanseheving jevnt fordelt over flere områder – noe som står i kontrast til behovet for ledere.

Noen kommentarer fra departementene som kan belyse behovene nærmere er:

*“Selv om vi mener at vi har god kompetanse innenfor etatsstyring og operasjonalisering av overordnede mål/utarbeide styringsparametre, mener vi at dette er en så vidt viktig oppgave i departementet at det alltid er aktuelt å vedlikeholde og styrke kompetansen på dette området. Det er også en nær sammenheng mellom dette og strategiarbeid. Gode analyser og strategisk kompetanse er en forutsetning for operasjonalisering av mål og gode styringsparametre.”*

“Generelt har departementet behov for økt kompetanse knyttet til økonomiforvaltning i et etatsstyringsperspektiv, dvs. blant annet kap. 2.5 og kap. 3-4 i Bestemmelsene i ØR. Det er også behov for kompetanse knyttet til bruk av informasjon fra regnskapet i styringen. I den interne styringen i departementet har vi etter vår vurdering god kompetanse knyttet til økonomiforvaltnings- og regnskapsoppgavene (jf. også at mange operative oppgaver ivaretas av DSS).”

### Virksomhetene

Virksomhetene vurderer at de har et lavt (spesielt for fagkategorier innen regnskap) til moderat behov for å styrke kompetansen på medarbeidernivå. Det fagkategoriene som får høyest gjennomsnittsskår er risikostyring (gj.snitt 3,6, st.avvik 1,2). Deretter kommer følgende fagkategorier som alle har skår 3,4; operasjonalisering av overordnede mål, resultat- og effektmåling, produktivitetmåling, intern kontroll og prosjektstyring. Som hos departementene ser vi altså at behovet hos medarbeidere er spredt jevnere over fagkategorier enn det som er tilfelle for ledere der færre kategorier peker seg sterkere ut.

### Styrking av kompetanse – prioriterte fagkategorier

Departementene og virksomhetene fikk presentert en liste på 26/27 fagkategorier/-oppgaver innen økonomistyring og -forvaltning og fikk spørsmålet: "På hvilke områder opplever departementet/virksomheten størst behov for å styrke sin kompetanse? Velg ut tre områder i prioritert rekkefølge."

En optelling av førstprioriteringene viser følgende resultat:

Tabell 16: Prioriterte fagkategorier for styrking av kompetanse (kun førstprioritet)

Virksomheter 1-10 ansatte (n=8)	Virksomheter 1-20 ansatte (n=14)	Virksomheter Totalt (n=138)	Departementer
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Økonomiregelverket (25 %)</li> <li>- Budsjettering (25 %)</li> <li>- Generell regnskapskompetanse (25 %)</li> <li>- Intern kontroll (12,5 %)</li> <li>- Regnskapsinformasjon i styringen (12,5 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intern kontroll (28,6 %)</li> <li>- Budsjettering (21,4 %)</li> <li>- Økonomiregelverket (14,3 %)</li> <li>- Generell regnskapskompetanse (14,3 %)</li> <li>- Regnskapsinformasjon i styringen (7,5 %)</li> <li>- Utarbeide styringsparametere (7,5 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intern kontroll (13,8 %)</li> <li>- Risikostyring (12,3 %)</li> <li>- Operasjonalisering av overordnede mål (11,6 %)</li> </ul> <p><i>Ingen klar prioritering for øvrig (stor spredning)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operasjonalisering av overordnede mål (16,7 %)</li> <li>- Resultat- og effektmåling (16,7 %)</li> </ul> <p><i>Ingen klar prioritering for øvrig (stor spredning)</i></p>

Mikro-virksomhetene (1-10 ansatte) prioriterer kompetanseheving på områdene innen tradisjonell økonomistyring og regnskap. Dette er basert på kun 8 respondenter så vi er forsiktige med å trekke bastante konklusjoner her. Det er imidlertid svært tydelige trekk hos de som har svart og vi ser at tendensen holder seg når vi øker gruppen til å omfatte alle virksomheter med 1-20 ansatte.

Vi ser at virksomhetene prioriterer kompetanseheving på styringsoppgaver mens det er mindre fokus på regnskaps- og økonomiforvaltningsoppgavene (bortsett fra for mikro-virksomhetene). Dette kan

sees i lys av at virksomhetene generelt vurderer at de i større grad besitter kompetanse til å utføre regnskapsoppgaver enn styringsoppgaver.

*Intern kontroll* og *risikostyring* som er høyt prioriterte områder for virksomhetene er ikke vektlagt tilsvarende av departementene.

Vi har også summert 1., 2. og 3. prioriteringer gjort av virksomheter og departementer og finner da følgende prioriterte områder (lik vektning av alle prioriteringer):

**Tabell 17: Prioriterte fagkategorier for styrking av kompetanse (sum av 1.,2. og 3. prioritet)**

<b>Virksomheter Totalt</b>	<b>Departementer</b>
- Intern kontroll (10,6 %)	- Utarbeide styringsparametre (16,7 %)
- Risikostyring (10,6 %)	- Resultat- og effektmåling (13,9 %)
- Koble budsjett og plan (7,7 %)	- Regnskapsinformasjon i styringen (13,9 %)
- Operasjonalisering av overordnede mål (7,5 %)	- Strategiarbeid (13,9 %)
- Strategiarbeid (7,2 %)	- Intern kontroll (11,1 %)

Det er verd å merke seg at de fagkategoriene som virksomhetene og departementene gir seg selv lavest skår på med hensyn til den kompetansen de besitter, ikke er de som blir høyest prioritert når det gjelder behov for kompetanseheving. Dette kan være et uttrykk for en prioritering av hvilke fagkategorier som det ansees for "mest viktig" å ha en robust kompetanse innen (mange nok med kompetanse) og at dette krever jevnlig vedlikehold av kompetansen. Dette understøttes av en kommentar fra en av virksomhetene: "*Selv om vi har god kompetanse på de fleste områder vil det være behov for opplæring innen de ulike kategoriene jevnlig – også slik at flere får god kompetanse.*"

#### *Virksomheter versus departementer*

En sammenligning av i hvilken grad virksomhetene og departementene vurderer å besitte kompetanse innen de ulike fagkategoriene, viser at de ligger relativt jevnt for de fleste av kategoriene. Når det gjelder *samfunnsøkonomisk analyse* og *strategiarbeid* så vurderer imidlertid departementene å besitte kompetanse i markant høyere grad enn virksomhetene totalt sett gjør. For *produktivitetsmåling* og *regnskapsinformasjon i styringen* skårer departementene seg markant lavere enn virksomhetene totalt sett.

På spørsmålet om behovet for å styrke kompetanse på ledernivå så ligger departementene på et litt lavere gjennomsnitt for de fleste fagkategoriene relativt til virksomhetene. Unntakene er *regnskapsinformasjon i styringen*, *intern kontroll* og *utarbeide styringsparametre*, der departementet har gjennomsnitt som ligger henholdsvis 0,7 og 0,5 og 0,3 prosentpoeng høyere enn virksomhetene totalt. Når det gjelder *samfunnsøkonomisk analyse* og *prosjektstyring* ligger departementenes gjennomsnitt henholdsvis 0,5 og 0,4 prosentpoeng lavere enn virksomhetenes.

På spørsmålet om behovet for å styrke kompetanse på medarbeidernivå så ligger departementene på et litt høyere gjennomsnitt (opp mot 0,4 prosentpoeng høyere) for de fleste fagkategoriene relativt til virksomhetene. Høyest i forhold til gjennomsnittet for virksomhetene er *regnskapsinformasjon i styringen* (0,8 prosentpoeng høyere).

Forskjellene som her er avdekket kan tyde på at departementer og virksomheter er to ulike målgrupper som vil ha behov for ulike kompetanseutviklingstilbud.

### Små versus store virksomheter

Vi ønsket å se om virksomhetens størrelse hadde innvirkning på kompetansenivå og -behov. De ble derfor brukt en bakgrunnsvariabel for å inndele respondentene i grupper etter antall ansatte:

Tabell 18: Kategorisering av virksomhetsstørrelse etter antall ansatte

Antall ansatte	1-10	11-50	51-250	251-500	Over 500
Gruppe	1	2	3	4	5

Ved å studere gjennomsnittsverdiene for den kompetansen de vurderer å besitte så har gruppe (1) betydelig lavere gjennomsnittsskår for hele 15 av 17 fagkategorier innen styring. De som arbeider med styring i disse virksomhetene (regnskap og lønn er stor sett satt ut eksternt for disse) er nødt til å ha en breddekompetanse som det i dag ikke finnes noe samlet (kompakt) kompetanseutviklingstilbud på. En respondent kommenterer dette: *Et opplæringsystem for nyansatte kontorsjefer i NN burde være et minimum, noe som ikke eksisterer i dag.* Vi må imidlertid være varsomme med å trekke bastante konklusjoner her da det kun er 8 respondenter i denne gruppa.

Vi fant ingen klar sammenheng som skulle tilsi at jo større virksomhetene er, desto større grad av kompetanse besitter de. Ved å telle opp antall fagkategorier der de ulike gruppene har fått høyest gjennomsnittsverdi innen styring så får vi resultatet at gruppe (2) har høyest gjennomsnitt i 10 fagkategorier, (3) har høyest gjennomsnitt i 6 fagkategorier, (4) har høyest gjennomsnitt i 3 fagkategorier og (5) har høyest gjennomsnitt i 2 av dem. Dette kan indikere at det er de middels store virksomhetene som vurderer å besitte høyest kompetanse innen styring. En mulig forklaringsfaktor er at disse er store nok til å ha tilstrekkelig robusthet og spesialisering av kompetansen, samtidig som virksomheten ikke er for stor (og kompleks) å styre.

Samme analysemetode brukt på regnskapsområdet viser at gruppe (1) har lavest gjennomsnitt for alle 8 fagkategorier (her er oftest regnskap og lønn satt ut eksternt). Når vi teller antall fagkategorier der gruppene har høyest gjennomsnittsverdi innen regnskap så får vi resultatet at gruppe (2) har 2, (3) har 3, (4) har 3 og (5) har 5 toppl plasseringer. Dette indikerer at innen regnskap så vurderer virksomhetene at kompetansen øker med størrelsen på virksomheten.

Når det gjelder det vurderte behovet for å styrke kompetansen på leder- og medarbeidernivå, så har gruppe (1) lavest gjennomsnitt for tilnærmet alle fagkategorier innen styring, mens de har høyest for tilnærmet alle elementer innen regnskap.

### Kompetanse hos ledere versus medarbeidere

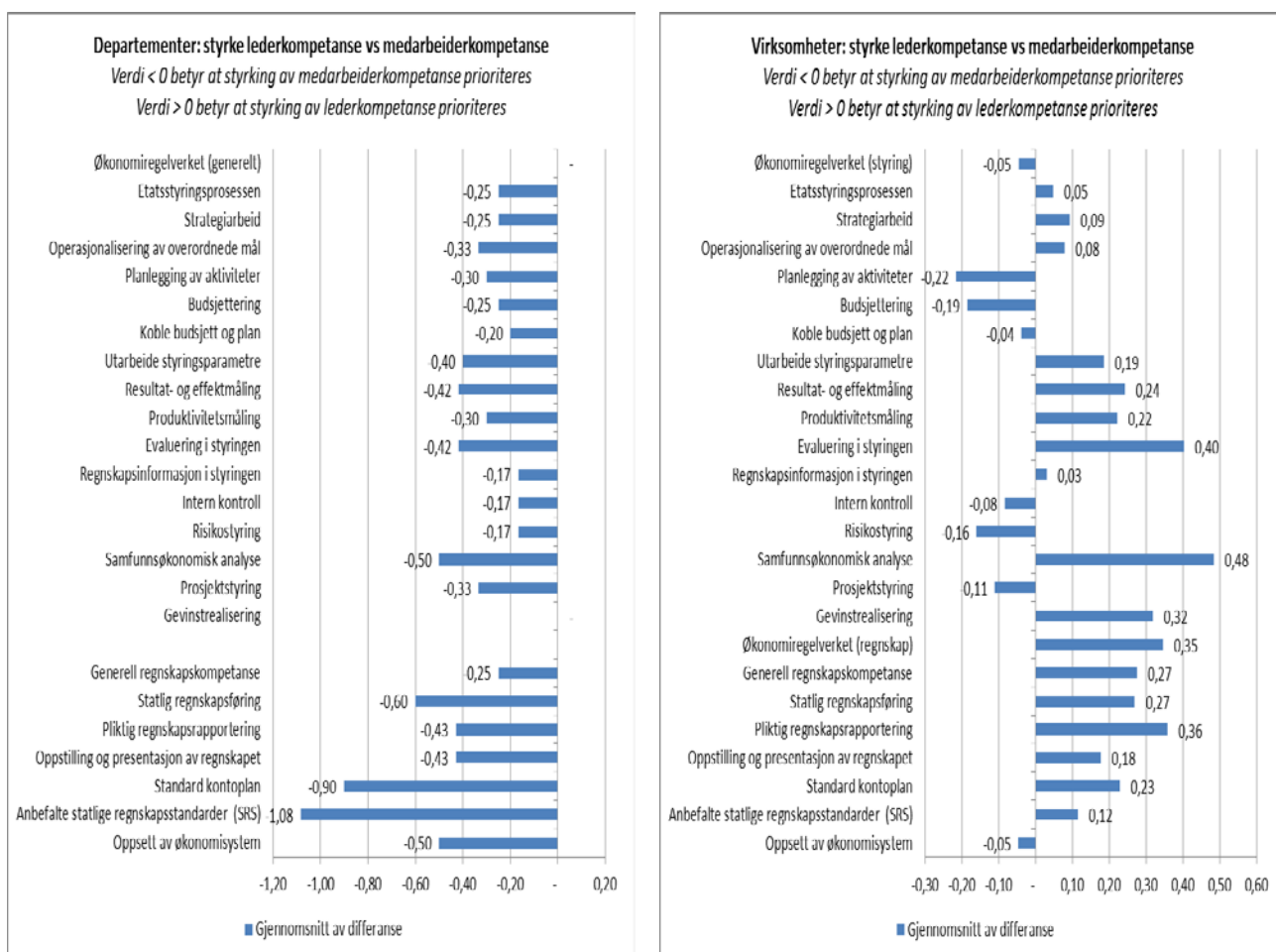
For å avdekke mulige forskjeller når det gjelder behov for å styrke lederkompetanse vs. medarbeiderkompetanse har vi laget en variabel av differansen mellom den skår som er gitt på hver av spørsmålene for det enkelte fagkategori og den enkelte virksomhet og departement. Vi har tatt gjennomsnittet av denne variabelen. Dette gir en indikator  $I$  der:

- $I > 0$  indikerer at det er størst behov for å styrke lederkompetansen på fagkategorier
- $I = 0$  betyr at man er indifferent
- $I < 0$  indikerer at det er størst behov for å styrke medarbeiderkompetansen på fagkategorier.



Vi ser av diagrammene at departementene nesten gjennomgående har vurdert behovet for å styrke kompetansen på medarbeidernivå som større enn behovet for å styrke kompetansen på ledernivå. Unntaket er *økonomiregelverket* der behovet for begge grupper er identisk ( $I = 0$ ).

For virksomhetene er bildet noe mer nyansert. Fagkategorier som peker seg klart ut med hensyn til en prioritering av å styrke lederkompetansen er *samfunnsøkonomisk analyse* og *evaluering i styringen*. Dette kan indikere at det er behov for kompetansetiltak rettet spesielt mot ledere for disse fagkategoriene.



### Styringskompetanse versus kompetanse innen økonomiforvaltningen

Virksomhetene har en noe høyere gjennomsnittsskår på i hvilken grad de besitter kompetanse på fagkategoriene som sorterer under regnskap relativt til fagkategoriene som sorterer under styring. En mulig årsak til dette kan være at regnskap er et område med klare normer som bidrar til at virksomhetene sikrer at de til enhver tid har tilstrekkelig (god) kompetanse. Når det gjelder styring er kompetansebehovet i større grad overlatt til en skjønnsmessig vurdering av hva som er nødvendig i henhold til risiko, vesentlighet og egenart for virksomheten.

Departementene har generelt lavere gjennomsnittsskår enn virksomhetene når det gjelder kompetansen de besitter innen regnskap. Det er imidlertid ingen synlig forskjell på gjennomsnittene for fagkategoriene innen styring i forhold til fagkategoriene innen regnskap for departementene.

## 8. Utviklingstrekk, egenskaper ved styring og kompetanseutvikling

I dette kapitlet ser vi på faktorer som har betydning for kompetansebehov innenfor økonomistyring generelt. Slike faktorer kan være generelle utviklingstrekk, spesielle egenskaper ved økonomistyringen slik den praktiseres i dag og trekk ved hvordan man tilegner seg ny kunnskap i dag.

### 8.1. Utviklingstrekk

DFØs fagmiljø ser en rekke utviklingstrekk og trender som kan gi endringer i kompetansebehov innenfor alle deler av økonomistyringen i tiden som kommer. Hvordan de vil treffe den enkelte virksomhet og departement vil variere.

**Regelverksendringer** internt i staten treffer alle virksomheter samtidig, og med samme innhold. Konsekvensene i den enkelte virksomhet og hvilke endringsbehov regelverksendringene vil medføre vil variere. Når det gjelder regelverksendringer, er det blant de som gjør det enklest å forutsi kompetansebehov og planlegge for i styringen.

**Profesjonalisering av styringsfunksjonene i staten.** Styring, økonomistyring, kontroll og ledelse omtales ofte som egne fagområder også utenfor staten. Stadig flere av dem som jobber i økonomifunksjoner i statlige virksomheter har høyere utdanning, gjerne innen økonomi- og administrasjonsfag. Enkelte omtaler dette som et «generasjonsskifte» der regnskapsmedarbeidere erstattes av ansatte med mastergrad<sup>40</sup>

Det utvikles og tilbys utdannings- og kurstilbud innen styringsfag, av mange aktører, med noe ulikt innhold og begrepsbruk. Flere utdanningsinstitusjoner har også tilbud innen disse fagområdene. Høyskoler og universiteter har tilbud innen offentlig økonomistyring, økonomi og administrasjon, revisjons- og regnskapsfag. Statlige ledere benytter seg også av tilbud om masterprogrammer i økonomi og ledelse, og i flere virksomheter inngår dette som et tilbud i videreutdanning. Flertallet av disse tilbudene er basert på bedriftsøkonomisk tankegang. Til sammenlikning tilbys det i Sverige statlig videreutdanning i et program som kalles Statens controllerutbildning<sup>41</sup>. Omfattende tilbud fra ulike fagmiljøer, økt utdanningsnivå og stor oppmerksomhet rundt styring (og ledelse) som fag bidrar til profesjonalisering innen DFØs fagområde.

DFØ, som forvalter av økonomiregelverket, har et særlig ansvar å vurdere om det er behov for egne kompetanseutviklingstiltak innen økonomistyring staten, og har et ansvar for å sikre utvikling av en felles forståelse av hva som er god bruk.

**Nye metoder og veiledninger.** DFØ og andre fagmyndigheter, utarbeider jevnlig ny veiledninger og metodikk som påvirker økonomistyringen. For eksempel gjennomførte tre departementer en gjennomgang av sine instruks etter at DFØ ga ut eksempelsamling på instruks og tildelingsbrev<sup>42</sup>. Disse veilederne gir virksomheter tilgang til kompetanseprodukter som er tilpasset statlig sektor.

**Teknologiutviklingen** påvirker også virksomhetsstyringen. Produksjon av og rapportering av styringsdata skjer i stadig økende grad gjennom bruk av automatisk datafangst som resulterer i periodiske rapporter. Denne trenden kan medføre en økt grad av detaljering og standardisering av behov for styringsinformasjon. Standard kontoplan og regnskapsoppstillingene er eksempler på dette.

<sup>40</sup> Kundeforum, gruppeintervjuer samt intervjuer i noen departementer.

<sup>41</sup> <http://esv.se/sv/Utbildningar-och-seminarier/Utbildningskatalog/Statens-controllerutbildning/>

<sup>42</sup> *Styringsdokumenta instruks for økonomi- og verksemdstyring og tildelingsbrev frå departement til verksemd – eksempelsamling med kommentarar.* September 2010



Teknologiutviklingen gir nye muligheter, men mer omfattende bruk av systemløsninger forutsetter godt definerte og sammenhengende styringsprosesser der behovene for styringsinformasjon er relativt stabile.

**Påvirkning fra privat sektor og fra akademia** skjer gjennom både samarbeidsprosjekter, metodeutvikling og inspirasjonstiltak. Dette samarbeidet påvirker også kompetansesituasjonen innen økonomistyringen. Den bidrar til økt variasjon, utprøving av modeller fra privat sektor (balansert målstyring, balanced budgeting). Slik påvirkning gir læring, og fører til utvikling, og bidrar til å avdekke kompetansebehov.

**Også den politiske agendaen med økt medieoppmerksomhet** kan bidra til utvikling innen økonomistyring. “Tilskuddsaken” i 2012 er et eksempel på det (se kap 5), det samme er oppfølgingen av 22. juli rapporten<sup>43</sup>. Kommisjonens rapport utfordret statens egenforståelse av hvor god styringen er, og hvor godt styringssystemet virker. Diskusjonen i etterkant har åpnet for dialog og læring i mange virksomheter og departementer. For eksempel blir fagområdet risikostyring i stadig større grad knyttet til beredskap. Riksrevisjonen bidrar også til at enkelte tema innen styringen blir mer omtalt. Dette er også en kilde til at virksomheter definerer kompetansebehov og etterspør kompetanse.

### 8.1.1. Vurdering

Informanter i denne studien legger vekt på at det er krevende å identifisere kompetansebehov i lys av utviklingstrekkene beskrevet over. DFØ erfarer generelt at flere virksomheter etterlyser et “styringssystem<sup>44</sup>” som kan brukes av statlige virksomheter.

En kjent ambisjon innen økonomistyringsfagene, er å sikre at det er mulig å vurdere «hva som kan oppnås innenfor et budsjett». Et gjennomgangstema hos nøkkelinformanter i studien er da også behovet for å koble økonomi og fag bedre og å få til mer helhetlig og effektiv styring som svarer på teknologendringer, nye standarder og krav som følger av mer åpenhet om ressursbruk.

Det ligger en utfordring både i å identifisere hvordan disse utviklingstrekkene hver for seg kan skape nye kompetansebehov, og å se dem i sammenheng for å gjøre helhetlige vurderinger av økonomireglerverket og dagens styringssystemer. Denne utfordringen gjelder både virksomheter, departementer og DFØ som regelverksforvalter.

## 8.2. Variasjon og egenart i styring

I 2000 gjennomførte Finansdepartementet et omfattende prosjekt som ble kalt Erfaringsprosjektet. Formålet var å vurdere behovet for å forbedre Økonomireglerverket, det statlige tjenestetilbudet og andre tilretteleggingstiltak innen økonomistyring. De fant at “*Det er slående hvor store variasjoner som fins med hensyn til økonomistyring mellom statlige virksomheter [...] Det gjelder organisering, kapasitet, kompetanse, utforming av etatsstyring og intern styring og hvor langt virksomhetene er kommet i innføringen av nytt økonomisystem.*” (Finansdepartementet 25. mai 2000)

<sup>43</sup> NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli kommisjonen

<sup>44</sup> ‘Styringssystem’ er dokumentert og beskrevet i en styringsprosess med utgangspunkt i formelle styringsdokumenter, og roller og ansvar i organisasjonen. Det er gjerne en samlebetegnelse av metoder, prosesser og verktøy som brukes til å styre og følge opp virksomhetens måloppnåelse. ISO/DIS 9000 E definisjonen er: Management system: a system to establish policy and objectives and to achieve those objectives.

Departementer og virksomhetene har et selvstendig ansvar for å utforme et styringssystem innenfor rammen av økonomiregelverket og andre formelle krav. Det er den enkelte virksomhet som selv har ansvaret for at den rår over tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppgavene innenfor økonomistyring. Det er fortsatt stor variasjon i departementenes og virksomhetenes styringssystemer.

Økonomiregelverket er utformet slik at virksomhetenes behov og egenart skal inngå som et grunnlag for utforming av styringssystemet i virksomheten. Dette gjør at det innenfor de fleste av fagkategoriene ikke eksisterer forhåndsdefinerte kompetansekrav i henhold til eksisterende standarder. Et eksempel som belyser intensjonen om at styring skal være tilpasset egenart er den nye veilederen i etatsstyring fra Finansdepartementet (2012) som skal være *“til inspirasjon, og [...] gi departementene ideer til utvikling og tilpasning av egen etatsstyring”*. Et annet eksempel er en gjennomgang DFØ gjorde av årsrapporter, hvor vi fant at det er svært stor variasjon i hvordan virksomhetene velger å rapportere<sup>45</sup>.

En av nøkkelinformantene poengterer at *“Fleksibilitet er viktig og nyttig – men skal være bevisst og begrunnet innenfor rammer”*. Dette ble videre utdypet med at vi må spørre om *“hvem som eier strukturene, er administrasjonsavdelingene sterke nok? [...]Vi må få mer vekt på styring som fag og satse mer på de ‘rollene’ som har myndighet til å påvirke strukturene. [...]Når enkeltpersoner går på kurs er det ikke alltid ‘mottak’ for dette i virksomhetene og departementene. [...]Men vi har sett ildsjeler som har fått fart på langsomme prosesser.”*

Vi ser, gjennom intervjuene, at økonomistyring sjelden gis en egen plass i kompetansestrategier, og at det er lite dokumentasjon på hvordan prioriteringer faktisk gjøres når kompetanse skal utvikles innen styringsfag.

Den variasjon og egenart vi ser i valg av styringssystem, og fraværet av tydelige kompetansekrav kan forklare et viktig funn i denne studien: at departementer og virksomheter i stor grad er fornøyd med kompetansesituasjonen. Egenvurderingen gir et bilde av at departementer og virksomheter generelt mener de har god og svært god kompetanse innen flertallet av fagkategoriene. En informant i et departement sa: *«Basert på det vi vet, er dette godt nok. Men vet vi nok om hva vi burde vite?»*. Dette sitatet peker på et viktig funn. Når læringen skjer på arbeidsplassen er den interne kulturen og systemet avgjørende for hva som oppleves som kompetansebehov.

DFØs ulike fagmiljøer og nøkkelinformanter deler ikke departementers og virksomheters egenvurdering av situasjonen fullt ut, når vi vurderer staten samlet<sup>46</sup>. Fagekspertene viser til egne erfaringer om svikt innen de fagkategoriene de kjenner best, og fagmiljøer i DIFI, DFØ og i Riksrevisjonen kan dokumentere enkeltstående avvik mellom «beste praksis» og status i departementer og virksomheter.

En mulig tolkning av funnene i spørreundersøkelsen og i intervjuene med departementene er at det ikke nødvendigvis er *mangel på kunnskap* innen hver enkelt fagkategori som oppleves som den største utfordringen. Et samlet inntrykk er at en viktig utfordring er å vite hvilken kunnskap som trengs, og å utvikle interne styringsprosesser for å videreutvikle og utnytte ulike typer kompetanse på en effektiv måte.

<sup>45</sup> Rapport på [www.dfo.no](http://www.dfo.no) skdjflsd

<sup>46</sup> Det er mange som har svært god kompetanse innenfor styring, og som bidrar med “beste praksis” eksempler for erfaringsdeling.

### 8.2.1. Vurdering

Økonomiregelverket legger til rette for stor variasjon i styringen. Dette gjør at det internt i departementene og i virksomhetene, som i arbeidet med denne studien, kan være utfordrende å beskrive konkret hvilken kompetanse som skal til for å fylle kravene i økonomiregelverket. Det kreves svært god innsikt i hele “verktøykassa” på DFØs fagområde for å etablere et styringssystem som gir tydelig angivelse av kompetansebehov, med begrunnelse i risiko-, vesentlighets- og egenartsvurderinger.

### 8.3. Standardisering og normering

Innenfor enkelte fagkategorier ser vi en tendens mot mer normering og standardisering. Dette gjelder den planlagte innføringen av standard kontoplan, og SRSer for de virksomheter som har valgt å benytte disse. Det gjelder også krav om årsregnskapsoppstillinger for alle virksomheter. Det er også foreslått å standardisere innholdet i årsrapportene.

Disse endringene vil medføre behov for kompetanse til å forstå kravene som ligger i regelverket og hvordan en kan etterleve disse og hvilken nytte man kan ha av nye standarder. For eksempel vil det være behov for en bedre forståelse av hvordan nye typer regnskapsinformasjonen kan benyttes i styringen.

#### 8.3.1. Vurdering

Det vil være behov for kompetanseutvikling som følge av at det skal innføres felles kontoplan og eventuelt nye standarder for årsrapportering og regnskapsoppstilling i statlige virksomheter fra 2014. DFØ vurderer at tydeligere krav til for eksempel resultatregjørelse vil gi endringer også i det som er *opplevd kompetansebehov* hos virksomhetene. I Høringsnotatet “Årsrapport og årsregnskap for statlige virksomheter” (Finansdepartementet 19.12.2012) stilles blant annet spørsmålet “Hvilken hjelp og veiledning har din virksomhet behov for som følge av de nye kravene til årsrapport og årsregnskap?” Svarene på dette høringsspørsmålet vil utdype funnene i denne studien.

### 8.4. Læring og kompetanseutvikling

Når det skal vurderes hvordan kompetansetilbudet innen økonomistyring skal videreutvikles er det viktig å vite hvordan læring foregår i dag.

Vi har sett at et viktig funn i studien er at det er generell tilfredshet, både i departementer og i virksomheter med kompetansesituasjonen. Et annet viktig funn er at få informanter har gitt uttrykk for et stort behov for økt- eller endret kompetansetilbud fra DFØ. Dette er et funn som bør undersøkes nærmere, mulige forklaringsfaktorer<sup>47</sup> kan være:

- De er ikke oppmerksomme på at det er behov for økt/endret kompetanse.
- De er fornøyd med dagens tilbud og mener det dekker behovet.
- De mener det ikke er behov for et eksternt tilbud, og foretrekker å gjennomføre intern opplæring.
- Informantene mener DFØs rolle og tilbud ikke passer til behovet, og foretrekker å etablere intern opplæring eller inngå samarbeid med andre aktører.

<sup>47</sup> Spørreundersøkelsen gir noe informasjon om *hvordan* opplæring organiseres i dag, men den inneholder ikke analyse av *hvorfor* virksomhetene prioriterer som de gjør.

Etter intervjuene sitter vi igjen med følgende hovedinntrykk av hvordan læring foregår innen økonomistyring i dag:

- Læring på arbeidsplassen gjennom oppgaveløsning og intern erfaringsoverføring mellom kollegaer er den absolutt viktigste måten å tilegne seg økonomistyringsfaget (utover formell utdanning).
- Styrende dokumenter med rutiner, prosesser, retningslinjer og veiledere er også en viktig kilde til læring, særlig gjennom revisjon og utarbeidelse og som dokumentasjon og for oppslag
- Økonomistyring er ikke et fagfelt som inkluderes i kompetansestrategier.
- Det er kun de store virksomhetene, eller de med spesielt store porteføljer på et område (som for eksempel stor tilskuddsportefølje) som har etablert systematisk internopplæring i styringsfag.
- Ved særlige behov, som ved regelverksendringer, revisjoner eller spesiell oppmerksomhet om konkrete saker i media gjennomfører økonomiavdelinger ad hoc samlinger og kurs.
- Det er lite læring (erfaringsutveksling) på tvers, initiert av og mellom departementene.
- *“Ledere går ikke på kurs”*, er et sitat som ofte går igjen.
- Medarbeidere går på kurs på eget initiativ ved behov, det er ikke noe systematisk krav, bortsett fra i enkelte departementer hvor det er rutine å sende nye medarbeidere på kurs i økonomiregelverk, budsjettering og mål- og resultatstyring.

Funn i spørreundersøkelsen underbygger disse inntrykkene.

Erfaringsoverføring er den metoden som får jevnt over høyest skår innen de fleste av fagkategoriene (over 50 prosent) på hvordan man lærer i virksomheten, med fagstøtte (veiledere o.l.) med nesten like høy skår. Noen unntak her er produktivitetmåling, samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering.

Opplæring (kurs, seminarer mm.) som valg for kompetanseutvikling får jevnt over lavere skår (20 prosent - 40 prosent), men de fagene som skiller seg ut her med rundt 50 prosent skår er: generell regnskapskompetanse, statlig regnskapsføring, standard kontoplan økonomiregelverket, intern kontroll, risikostyring, prosjektstyring og anbefalte statlige regnskapsstandarder

Læring gjennom konsulenttjenester blir minst brukt (0-10 prosent). Her er det oppsett av økonomisystem, strategiarbeid, prosjektstyring, intern kontroll og risikostyring som oftest utvikles ved hjelp av konsulenter (10 prosent -20 prosent )

Når vi spør hvem som står bak kompetansebyggingen ser vi følgende interessante prioriteringer:

DFØ skårer høyere som kilde til læring enn intern opplæring for følgende kategorier: Økonomiregelverket, statlig regnskapsføring, pliktig regnskapsrapportering, standard kontoplan, SRS og oppsett av økonomisystem.

Universiteter og høyskoler bidrar med kompetansebygging innenfor samfunnsøkonomisk analyse, prosjektstyring og generell regnskapsføring (10 prosent -20 prosent ) mens privat sektor bidrar på risikostyring, internkontroll, evaluering, strategiarbeid og generell regnskapskompetanse.

Privat sektor bidrar på oppsett av økonomisystem, strategiarbeid, prosjektstyring, risikostyring, evaluering, internkontroll og generell regnskapskompetanse.

Nøkkelinformanter og DFØs fagmiljø anser at det er viktig å sikre at behovene i staten som helhet og god forståelse for statens styringssystem ligger til grunn for implementering av råd fra privat sektor.

DFØ har i enkelttilfeller god erfaring med å bistå departementer og virksomheter i rådgivningsoppdrag som ledes av private.

### *Ledere og kompetanseutvikling i staten*

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) kartla lederutviklingstiltak i staten i 2012<sup>48</sup>. Kartleggingen var bred og inkluderte mange kategorier utover de som nevnes her.

Ledere i staten har universitets- eller høyskoleutdanning (93 prosent) og de har lang erfaring fra offentlig sektor. 57 prosent har mer enn ti års ledererfaring, 70 prosent er over 45 år. Bare 20 prosent har erfaring fra privat sektor. 56 prosent av lederne motiveres først og fremst av å “skape resultater gjennom andre”.

I kartleggingen svarer kun 20 prosent av lederne at det i deres virksomhet stilles konkrete krav til å delta på lederutviklingstiltak.

Undersøkelsen kartlegger mange aspekter ved lederutvikling. Relevant for vår studie, er at ‘strategisk styring’ og ‘sikring av resultater og effekt’ havner blant topp fem når lederne skal definere behov for kompetanseutvikling. ‘Økonomistyring’ som kategori havner ikke blant de som prioriteres høyest, men heller ikke blant de som prioriteres lavest av kategoriene i FADs kartlegging.

Rett under halvparten av lederne er tilfredse med lederutviklingstilbudet i egen virksomhet, mens en av fire ikke er tilfredse.

Rambøll, som har gjennomført kartleggingen, vurderer at statlige virksomheter står overfor et generasjonsskifte, noe som innebærer at erfarne ledere er på vei ut. Det er derfor behov for solid erfarings- og kompetanseoverføring.

Rambøll vurderer videre at det er behov for lederutviklingstiltak som i større grad er praksisnære og relatert til ledernes hverdag. Det vurderes også å være behov for fellestiltak og tiltak tilpasset ulike etatsgrupper.

Det er få ledere som benytter eksterne leverandører og samarbeidspartnere i stort omfang. Kun en av fem virksomheter benytter seg av sentralt tilbud gjennom Difi, DFØ osv. og samme andel benytter eksterne konsulentfirmaer. Departementene bruker eksternt tilbud i større grad enn virksomhetene.

#### **8.4.1. Vurdering**

Vi ser et bilde som, grovt sett, viser at den typiske personen som jobber med statlig styring har høy utdanning, lang erfaring fra (ofte én og samme) statlig virksomhet, og læring foregår i størst grad som erfaringslæring på arbeidsplassen. Læring skjer i stor grad gjennom å delta i etablerte prosesser, følge styrende dokumenter, retningslinjer og maler. Det er liten grad av systematisk opplæring innenfor fagkategoriene på DFØs fagområde og kunnskapen om disse fagene sitter i hovedsak innen økonomi/budsjett/ administrasjonsavdelinger. Opplæring foregår først og fremst ad hoc gjennom interne kurs, seminarer og samlinger, men også på individbasis gjennom deltakelse på DFØs kurs. Det er også i liten grad erfaringsutveksling mellom departementer og virksomheter om konkrete utfordringer og gode løsninger innen styring. Unntaket er nettverk og tiltak som DFØ, Difi og andre initierer.

<sup>48</sup> Rambøll. 2012 *Kartlegging av lederutvikling i staten*. Rapport

De fleste departementer og virksomheter har kompetansestrategier og etablerte interne kompetanseutviklingstiltak. Det er få eksempler på at økonomistyring og DFØs fagområder fremgår som sentrale i virksomhetens tenking om kompetanseutvikling. De aller fleste legger vekt på at det er svært personavhengig på ledelsesnivå hva som vektlegges innenfor styring. Dette gjelder innenfor alle fagkategoriene studien dekker.

“Styring er muligens et «støttefag», men det er et kritisk støttefag” sier en nøkkelinformant. Dette støttefaget skal sette rammer, både budsjettmessig og for resultater for det faglige arbeidet. I henhold til §4 og styringsprinsippene<sup>49</sup> er det en viktig ledelsesoppgave å vurdere om styringen fungerer godt, og bidrar til måloppnåelse. DFØ kjenner til flere enkeltstående prosjekter hos større virksomheter med å etablere en helhetlig styringsmodell, men det foreligger ikke en modell for staten som beskriver helhetlig styring, selv om økonomiregelverket setter rammene. Ledere velger i mindre grad enn medarbeidere å gå på kurs hos DFØ innenfor de ulike fagkategoriene. Resultatet slik en del kursdeltagere selv kommenterer, er at at enkeltmedarbeidere som har vært på kurs ikke finner et “mottakssystem” for det de har lært. Det bør gjøres en grundig vurdering, med ledere og gjerne sammen med Difi av hvordan kompetansetiltak innen styring og kontroll skal få bedre forankring i den enkelte virksomhet.

---

<sup>49</sup> Reglement for økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003

## Vedlegg A: Utviklingen av fellesstatlig kompetansetilbud innen statlig økonomistyring 1996-2012

I dette kapitlet gis det en oversikt over sentrale trekk ved utviklingen i økonomiregelverket og det fellesstatlige kompetansetilbudet innen statlig økonomistyring de siste 15 årene. Fra etableringen av DFØ i 2004 har disse fellesstatlige kompetansetjenestene vært en del av DFØs oppgaver med å forvalte økonomiregelverket, statsregnskapet (operativt) og rammeavtaler om betalingsformidling. I tillegg har DFØ betydelige kompetansetilbud til statlige virksomheter som har valgt å benytte DFØ som leverandør av økonomitjenester (lønn og regnskap). I dette kapitlet er oppmerksomheten i hovedsak rettet mot utviklingen i den del av DFØs kompetansetilbud som er fellesstatlig, altså tilgjengelig for alle departementer og statlige virksomheter.

### *Utviklingen på området fra 1996 til 2004*

I årene forut for etableringen av SSØ ble det fellesstatlige kompetansetilbudet innen økonomistyring i hovedsak levert fra tidligere Statskonsult i samarbeid med Finansdepartementet. Dette omfattet både grunnleggende opplæring innen økonomistyring og kurs innen tema som mål- og resultatstyring, virksomhetsstyring og etatsstyring.

I 1996 ble det fastsatt et nytt *Reglement for økonomistyring i staten*<sup>50</sup> som erstattet det tidligere *Reglement for økonomiforvaltningen i departementene med normalinstrukser*<sup>51</sup>. Med hjemmel i det nye reglementet fastsatte Finansdepartementet i 1996 nye funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten<sup>52</sup>. Det nye regelverket innebar omfattende endringer i rammeverket for økonomistyring i staten sett i forhold til tidligere regelverk. Det nye rammeverket omfattet bl.a. omlegging av den statlige likviditetsstyringen (betalingsformidling)<sup>53</sup>, nye krav til økonomisystemer i staten og utvidelse av virkeområdet til å gjelde for alle statlige forvaltningsorganer. Samtidig ble det fastsatt nærmere regler for forvaltning av statlige tilskudds-, stønads- og garantiordninger. Oppfølgingen av det nye regelverket innebar bl.a. utskifting av økonomisystemer (både regnskaps- og lønssystemer) og endringer i det operative regnskapsarbeidet i en rekke statlige virksomheter.

I 2000 igangsatte Finansdepartementet et arbeid med å oppsummere erfaringer med det nye regelverket. Bakgrunnen var bl.a. erfaringer og tilbakemeldinger om regelverket i perioden etter at det ble fastsatt. I tillegg ga Riksrevisjonen i 1999 uttrykk for til dels betydelig svikt i rutiner for regnskapsføring og økonomiforvaltning i departementene og underliggende virksomheter<sup>54</sup>. Ifølge Riksrevisjonen hadde dette bl.a. sammenheng med innføring av nye økonomisystemer og svak regnskapskompetanse i virksomhetene. Etter Riksrevisjonens oppfatning var de påpekte forhold så alvorlige at de burde følges opp på overordnet nivå i forvaltningen.

Formålet med Finansdepartementets erfaringsinnhenting var å danne grunnlag for å vurdere behov for å justere selve økonomiregelverket og å endre det fellesstatlige tjenestetilbudet og organiseringen av

<sup>50</sup> Fastsatt ved kgl. res. 26. januar 1996

<sup>51</sup> Opprinnelig fastsatt ved kgl. res. 9. oktober 1970 og Finansdepartementets rundskriv av samme dato.

<sup>52</sup> Fastsatt 24. oktober 1996.

<sup>53</sup> Statens konsernkontosystem i Norges Bank

<sup>54</sup> Jf. Dokument 1 (1999–2000) og Riksrevisjonens brev av 3. september 1999 til Statsministerens kontor og Finansdepartementet



dette. Disse tjenestene omfattet den gang lønns- og regnskapstjenester fra to tilbydere<sup>55</sup>, rammeavtaler for økonomisystemer og kurstilbud fra Statskonsult.

På bakgrunn av Riksrevisjonens merknader og resultater fra erfaringsoppsummeringen gjennomførte Finansdepartementet – i samarbeid med Skattedirektoratet og Statskonsult – i 2000 og 2001 flere nye fellesstatlige kompetansetiltak. De nye tiltakene bestod av departementsvise seminarer for ledere bl.a. om oppfølging og kvalitetssikring av økonomifunksjonen. Videre ble det holdt regionale opplæringsopplegg for regnskapsmedarbeidere i statlige virksomheter. Det ble også utviklet et web-basert oppslagsverk med forklaring og råd om praktisering knyttet til sentrale begreper innenfor økonomi- og regnskapsarbeid i staten (tidligere “ORDSØK”, nå “ord og begreper”).<sup>56</sup>

Finansdepartementet gikk på bakgrunn av erfaringsoppsummeringen også gjennom det daværende økonomiregelverket. Et nytt *Reglement for økonomistyring i staten* ble fastsatt ved kgl. res. 12. desember 2003. Samme dag fastsatte Finansdepartementet *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Reglementet og Bestemmelsene erstattet Økonomireglementet og Finansdepartementets funksjonelle krav fra 1996. Det nye regelverket fanget opp erfaringer etter at regelverket fra 1996 trådte i kraft, og innebar forenkling i struktur, oppbygging og regelomfang. Videre ble det innført bestemmelser om styring og kontroll som ga større rom enn tidligere for tilpasning til den enkelte virksomhet sin egenart, risiko og vesentlighet. Regelverket ble også oppdatert i forhold til teknologisk utvikling i tiden etter 1996.

Etter endringene i regelverket i 2003, gjennomførte Finansdepartementet regionale samlinger med informasjon om endringene. Departementet utarbeidet også veiledere i tilskuddsforvaltning, samfunnsøkonomisk analyse og evalueringer.

Finansdepartementet vurderte også framtidig organisering av statlige økonomitjenester og fellesstatlige kompetansetilbud på området. Dette resulterte i at Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble etablert fra 1. januar 2004<sup>57</sup>. Det var ledd i en samling fra Finansdepartementet av allerede eksisterende funksjoner og ressurser innenfor statlig økonomistyring. Formålet med samordningen var å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området. Finansdepartementet ønsket også å styrke økonomistyringen, med økt vekt på veilednings- og rådgivningsoppgaver, standardsetting, informasjonsformidling og kompetansetiltak. Ansvar for det fellesstatlige kompetansetilbudet knyttet til økonomiregelverket ble samlet i SSØ.

### *Utviklingen av DFØs fellesstatlige kompetansetilbud fra 2004 til 2012*

I den første perioden etter etableringen var det en sentral oppgave for SSØ (nå DFØ) å videreutvikle sine økonomitjenester til statlige virksomheter. I tillegg til å innføre nye IKT-løsninger innen lønnsadministrasjon og fakturabehandling ble tjenestetilbudet innen lønn og regnskap videreutviklet og lagt bedre til rette ut fra virksomhetenes forskjellige kapasitet og kompetanse på området. I den forbindelse gjennomførte DFØ omfattende kompetansetiltak overfor sine kunder av økonomitjenester.

Fra 2004 fram til i dag har DFØ gradvis bygget ut et samlet fellesstatlig kompetansetilbud på sitt fagområde, der formidlingen skjer i mange kanaler, fra å behandle henvendelser om økonomiregel-

<sup>55</sup> Disse ble levert fra daværende Statens forvaltningstjeneste, nå Departementenes servicesenter, samt Skattedirektoratet (tidligere Skattefogdene), nå Direktoratet for økonomistyring.

<sup>56</sup> Jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001) (Gul bok), avsnitt 7.2 [www.dfo.no/ord-og-begreper](http://www.dfo.no/ord-og-begreper)

<sup>57</sup> Jf. St.prp. nr. 1 (2003–2004) (Gul bok), avsnitt 10.1



verket, utarbeide skriftlige veiledere og metodedokumenter, eksempelsamlinger og sjekklister – til kurs, nettverkssamlinger, foredrag og rådgivning.

Kompetansetilbudets faglige innhold har i all hovedsak blitt utarbeidet og formidlet i DFØs egen regi. Utvikling og formidling av de ulike kursenes faglige innhold har i hovedsak blitt ivaretatt av de samme fagressursene i DFØ som har utviklet og forvaltet veilednings- og metodedokumenter på samme område.

Oversikten nedenfor oppsummerer utviklingen i form av noen nøkkeltall for leverte kompetansetiltak i perioden 2006–2011<sup>58</sup>.

*Omfang av tjenester og aktiviteter, antall*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Nye veiledere	3	2	3	0	7	3
Rapporter	--	--	8	8	3	3
Kurs og seminarer	39	60	55	47	38	42
Pådriveraktiviteter	--	--	--	--	38	59
Møter i faglige nettverk	1	6	9	11	11	10
Deltakere på kurs, seminarer og nettverk	1 500	1 600	1 550	1 200	1 450	1 220
Deltagere ved pådriveraktiviteter*	--	--	--	--	1 400	2 600
Nye rådgivningsoppdrag	--	70	54	65	31	34

\* Omfanget av pådriveraktiviteter ble ikke registrert som egen kategori før i september 2010. Tallet for 2011 omfatter også foredragsvirksomhet på andres arrangementer der deltakerne er fra statlige virksomheter.

I tillegg til aktivitetene i oversikten formidler DFØ kompetanse gjennom sin behandling av mange henvendelser om forståelse av økonomiregelverket og gjennom informasjon og veiledning knyttet til rammeavtaler om betalingsformidling<sup>59</sup>. Antall skriftlig besvarte henvendelser om økonomiregelverket har økt fra 59 i 2007 til 230 i 2011<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Kilde: DFØs årsrapport for 2011

<sup>59</sup> Informasjon og veiledning om betalingsformidling gjennomføres blant annet som ledd i anskaffelse og inngåelse av rammeavtaler for nye perioder.

<sup>60</sup> Kilde: Rapport 3/2012 DFØs forvaltning av økonomiregelverket i 2011. Økningen skyldes i hovedsak behandling av henvendelser knyttet til nye temaer, dvs. standard kontoplan og anbefalte statlige regnskapsstandarder for periodisert regnskap (SRS). I 2011 utgjorde henvendelsene innenfor disse temaene 60 prosent av alle henvendelser.

Etablering og videreutvikling av kompetansetilbudet i perioden har skjedd med utgangspunkt i et sett vurderingskriterier som kan oppsummeres slik:

- etablering av nye kompetansetilbud søkes koordinert med utvikling i økonomiregelverket, slik at tilbudet tilrettelegger for god etterlevelse av oppdatert regelverk. Samtidig legges det vekt på å koordinere utgivelse av nye veiledere og metodokumenter med tilbud om nye kurs innen samme temaer, oppfølging i nettverk og i rådgiving.
- valg av det enkelte kompetansetilbudets form, f.eks. valg mellom fellesstatlig kurs, virksomhetstilpasset kurs/rådgivning eller faglig nettverk, baseres bl.a. på vurderinger av behovet for å utdype forståelsen av regelverket på området, målgruppens størrelse, hvordan kompetansen ønskes brukt i virksomhetenes utviklingsarbeid, kostnadseffektiv formidling m.m.
- kompetansetilbudet bør ha en rimelig balanse mellom å ivareta behov for grunnopplæring og behovet for fordypning
- tilbakemeldinger fra departementer og statlige virksomheter gjennom en rekke kanaler, som blant annet
  - DFØs behandling av henvendelser, regelverksfortolkninger og unntakssøknader
  - DFØs kartlegginger av praksis innen ulike temaer i økonomiregelverket
  - brukerundersøkelser og brukerdialog som ledd i utvikling av nye veiledere, rådgivningsoppdrag, nettverk m.m.
  - etterspørsel etter kurs og veiledningsmaterieell innen ulike temaer, bl.a. gjennom tall for kurspåmelding og opplag for veiledere.
  - brukerevaluering av de enkelte kurs, nettverk og rådgivningsoppdrag

I de første årene etter etableringen av DFØ ble utviklingen av kompetansetilbudet i hovedsak basert på tre typer tiltak; fellesstatlige kurs, veiledere samt rådgivning og kurs overfor enkeltvirksomheter.

Utviklingen startet med at DFØ etablerte et opplegg for fellesstatlig grunnopplæring innen økonomiregelverket, statlig budsjettering og regnskapsføring (dels med utgangspunkt i tidligere tilbud i regi av Finansdepartementet). Kurs i disse temaene ble tilbudt fra andre halvår 2004, og tilbudet er videreført som en fast del av kursporteføljen fram til i dag. Tilbudet på disse områdene har i perioden blitt supplert med enkelte opplæringstilbud tilrettelagt for spesielle målgrupper som f.eks. departementer og ledere i staten.

DFØ inngikk samarbeid med Høgskolen i Oslo og med Handelshøyskolen BI om egne studieprogram innen henholdsvis regnskap for ansatte i statlige virksomheter (fra 2004) og virksomhets- og økonomistyring i staten (fra 2007). Disse samarbeidene er avsluttet, blant annet pga. lavere påmelding til regnskapsstudiet og at opplegget ved BI ble relativt likt deres ordinære utdanningstilbud.

Fra 2005 ble det etablert fellesstatlige kurstilbud innen evaluering og tilskuddsforvaltning med utgangspunkt i veiledningsdokumenter som Finansdepartementet utarbeidet om disse temaene like før etableringen av DFØ. I løpet av de første årene ble kurstilbudet innen disse to temaene videreutviklet med fordypningskurs.

I løpet av de første 2-3 årene utarbeidet DFØ veiledere innen risikostyring og resultatmåling. Utgivelsen av disse veilederne ble koordinert og supplert med kurs innen de samme temaene, først som introduksjonskurs, og deretter utvidet med kurs med mer fordypning og spesialisering. De tre veilederne ble viet stor interesse fra både departementer og statlige virksomheter, og veilederne ble benyttet i deres interne utviklingsarbeid på områdene. I årene 2007–2009 ga DFØ betydelig rådgivning innen disse temaene overfor mange departementer og statlige virksomheter, bl.a. i form av foredrag og virksomhetstilpassede kurs, spesielt innen temaet risikostyring. Det ble også gjennomført hele eller deler av samfunnsøkonomiske analyser.

Mens utviklingen i de første årene hovedsakelig bestod i å etablere tilbud om grunnopplæring samt kurs og veiledere innen viktige utvalgte temaer, har det de siste årene blitt lagt større vekt på å differensiere kanalene for å formidle kompetanse innen DFØs fagområder. Hensikten har vært å øke brukernes nytteverdi i forhold til DFØs ressursbruk. Viktige trekk ved denne utviklingen er:

- Kurs har blitt supplert og i noen grad erstattet av faglige nettverk for statlige virksomheter og departementer. Slike nettverk gir større rom for dialog med og mellom brukerne både om forståelse av regelverk, brukernes erfaringer og behov for videreutvikling, både av regelverk og kompetansetilbud. Det er etablert fem nettverk; for samfunnsøkonomisk analyse, evaluering, produktivitet, tilskuddsforvaltning og virksomhetsstyring.
- Større veiledere og metodedokumenter har blitt supplert og tonet litt ned til fordel for mindre og mer spesifikke veiledninger, bl.a. i form av håndbøker og sjekklister.
- Kompetanseformidling i form av rådgivning til enkeltvirksomheter har blitt redusert i omfang parallelt med utvikling av faglige nettverk og mer spesifikke veiledninger.
- Innenfor ett av fagområdene, evaluering, er det utviklet en egen web-portal, Evalueringsportalen, som gir åpen tilgang til alle eksterne evalueringer i regi av statlige virksomheter. I tillegg gis oversikt og nyheter innen kompetansetilbud på området.

Fra 2007 har DFØ ledet et omfattende samarbeid med enkelte departementer og underliggende virksomheter om å utvikle og prøve ut prinsipper og regnskapsstandarder (SRS) for virksomheter som i samråd med overordnet departement velger å føre virksomhetsregnskapet etter periodiseringsprinsippet. Finansdepartementet har benyttet resultater fra dette arbeidet til å videreutvikle økonomiregelverket ved å fastsette anbefalte statlige regnskapsstandarder for virksomhetsregnskap etter periodiseringsprinsippet. For å formidle kompetanse til statlige virksomheter på området har DFØ etablert og gjennomfører kompetansetiltak i et relativt stort omfang. Samtidig er det utviklet flere typer veiledningsmateriale på området.

I forlengelsen av dette utviklingsarbeidet har DFØ utarbeidet forslag til en ny standard kontoplan for statlige virksomhetsregnskaper. Høsten 2012 har Finansdepartementet besluttet å fastsette kontoplanen som obligatorisk med virkning fra og med 2014<sup>61</sup>. Som ledd i arbeidet med å legge til rette for innføring av standard kontoplan i statlige virksomheters regnskap har DFØ i 2011 og 2012 etablert et relativt omfattende kompetansetilbud i form av fellesstatlige og virksomhetstilpassede kurs og presentasjoner, kurs og bistand til DFØs lønns- og regnskapskunder, veiledningsmateriell og behandling av et betydelig antall henvendelser fra statlige virksomheter.

<sup>61</sup> Beslutningen var bl.a. basert på erfaringer med å bruke standard kontoplan som en frivillig ordning fra 2011.

## Vedlegg B: Kompetansebehov pr fagområde i matrise

### Operasjonalisering av DFØs fagområde

Kolonnen til venstre viser hvilke kategorier det er naturlig å dele fagområdet inn i når vi tar utgangspunkt i hvordan tjenestetilbudet i DFØ er organisert i dag (2012).

Kolonnen til høyre ble videreutviklet i løpet av studien og inneholder en dekomponering av enkelte av våre tjenesteområder, men også noen nye kategorier som DFØ i dag ikke har noe tilbud på.

Kategoriene tar utgangspunkt i fag-kompetanse som anses viktig av studiens informanter.

DFØs tjenesteområder pr 2012:	Kompetansekategorier brukt i spørreskjemaundersøkelsen	Kompetansebehov - oppsummert
Økonomiregelverket	Økonomiregelverket	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelt god kunnskap og innarbeidet i styrende dokumenter</li> <li>• Kompetansen vurdert litt høyere i dept enn i VKS</li> <li>• Vurdert at behov er forholdsvis større hos ledere enn hos medarbeidere generelt</li> <li>• Uklart mht størrelse</li> <li>• Kompetansen "isolert" i økonomi avdelinger</li> </ul>
Etatsstyring	Etatsstyringsprosessen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stor variasjon i opplevd behov, spesielt for små virksomheter</li> <li>• Ikke spesielt stor forskjell mellom Dept og VKS</li> <li>• Hvilke elementer i ØR som vektlegges avhenger av organisatorisk plassering og personlig bakgrunn og interesse (økonomi-fag)</li> </ul>
	Strategiarbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritert blant topp 5 for ønske om å styrke kompetanse</li> <li>• Høyt prioritert som fremtidig utfordring blant ledere i FAD undersøkelse</li> <li>• Mye brukt, men ikke så tydelig definert hva som ligger i begrepet innenfor statlig styring og hvordan det passer inn mellom sektorstyring, etatsstyring, virksomhetsstyring. (DFØ uten eget fagmiljø)</li> </ul>
Virksomhetsstyring	<i>(ikke inkludert som egen kategori fordi det er vanskelig å skille ut hvilken særskilt kompetanse det er behov for utover alle de andre kategoriene)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DFØs fagmiljø vurderer at det er stort behov for å heve kompetanse på styringssystem og –prosesser for å finne god balanse og bruk av metoder og verktøy.</li> <li>• Eks. behov for "vurderingskompetanse" for å tilpasse kompetansebeholdningen i virksomheten og for å bestille riktig mix av beslutningsgrunnlag/styringsinformasjon</li> </ul>
Mål- og resultatstyring		<ul style="list-style-type: none"> <li>• God dokumentasjon på at MRS generelt må bli utnyttet bedre for styring.</li> <li>• Mye dokumentasjon på at det er nødvendig å integrere MRS bedre med andre verktøy, som risikoanalyser og evaluering</li> </ul>
	Operasjonalisering av overordnede mål	<ul style="list-style-type: none"> <li>• God dokumentasjon på at mål ofte ikke er formulert godt (til hjelp og støtte når en skal prioritere mellom ulike tiltak)</li> <li>• "Dette er vanskelig, men vi må gjøre det selv" (Dept)</li> <li>• Forholdsvis større behov hos medarbeidere enn ledere i Dept</li> <li>• Likevel prioritert blant topp 5 for ønske om å styrke kompetanse i VKS (ikke i Dept)</li> <li>• Vektlagt som utfordrende i tilskudsarbeid</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>
	Utarbeiding av styringsparametere	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioritert høyest blant kategoriene i Dept (6 stk prioriterer å styrke kompetansen), forholdsvis større behov hos medarbeidere enn ledere</li> <li>• Ikke blant topp 5 i VKS</li> </ul>
	Produktivitetmåling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laveste egen-vurdering av kompetanse (Dept) og blant 5 laveste (VKS)</li> <li>• DFØs fagmiljø vurderer at.....</li> </ul>
	Resultat- og effektmåling (vurdering)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• God dokumentasjon på at dette gjøres i for liten grad</li> <li>• Blant topp 5 prioriterte for kompetanseutvikling i Dept</li> <li>• På 6.plass som prioritert for kompetanseutvikling i VKS med forholdsvis større behov hos ledere</li> </ul>
Evaluerings	Evaluerings i styringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Egen-vurdering av kompetanse blant de laveste 5 (VKS)</li> <li>• DFØs fagmiljø vurderer at utfordringen ligger i å bruke evaluering bedre i styringssammenheng sammen med andre verktøy</li> <li>• Små virksomheter opplever de har best kompetanse</li> <li>• Forholdsmessig stort skille mellom behov vurdert for ledere og medarbeidere i VKS, ledere med forholdsmessig størst behov</li> </ul>
Internkontroll	Intern kontroll	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blant topp 2 prioriterte for kompetanseutvikling i VKS</li> <li>• Blant topp 5 prioriterte for kompetanseutvikling i Dept</li> <li>• Kompetanse vurdert midt på treet i Dept og VKS</li> <li>• Spesielle utfordringer knyttet til å definere begrepet og vurdere omfang av kontroll</li> <li>• Ikke tydelige skiller mellom kompetanse på ulike oppgaver innen internkontroll, best kompetanse på å vurdere behov for IK</li> </ul>
Risikostyring	Risikostyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Blant topp 2 prioriterte for kompetanseutvikling i VKS</li> <li>• Kompetanse vurdert midt på treet i Dept og VKS</li> <li>• Ikke tydelige skiller mellom kompetanse på ulike oppgaver innen risikostyring, best kompetanse på å "utarbeide risikovurderinger"</li> </ul>
Samfunnsøkonomisk analyse	Samfunnsøkonomisk analyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• God dokumentasjon på at dette gjøres i for liten grad</li> <li>• Laveste egen-vurdering av kompetanse (VKS) og blant 6 laveste (Dept)</li> <li>• Lav kompetanse i mikro-virksomheter</li> <li>• Forholdsmessig størst skille mellom behov vurdert for ledere og medarbeidere i VKS, ledere med forholdsmessig størst behov</li> <li>• Høy andel "vet ikke/ikke relevant"</li> </ul>
	Prosjektstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mikrovirksomheter med lavest kompetanse, men også lavest opplevd behov for styrking.</li> <li>• Midt på treet</li> </ul>
Gevinstrealisering	Gevinstrealisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lavest kompetanse og lavt opplevd behov hos både Dept og VKS</li> <li>• Høy andel "vet ikke/ikke relevant"</li> <li>• Lite kompetanseutviklingstilbud innenfor statlig styring</li> </ul>
Tilskudd	Utarbeidelse og videreutvikling av tilskuddsordninger	<ul style="list-style-type: none"> <li>• "Friskmeldt" av KK?</li> <li>• Relativt få respondenter med tilskudd 33 (forvalte) og 13 (utarbeide)</li> <li>• Innenfor ulike oppgaver: lavest kompetanse på "alternative kontrolltiltak", jevn kompetanse på de andre oppgavene</li> </ul>

	Forvaltning av etablerte tilskuddsordninger	
	Budsjettering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Høyeste kompetanse Dept og VKS</li> </ul>
	Planlegging av aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> <li>Midt på treet vurderinger</li> </ul>
Budsjettering og planlegging	Kobling av budsjett og plan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Blant topp 2 prioriterte for kompetanseutvikling i VKS</li> <li>Lavere kompetanse enn budsjett og plan hver for seg</li> </ul>
Lønnstjenester – styringsinformasjon knyttet til innsatsfaktoren arbeidskraft		<ul style="list-style-type: none"> <li>Ønskelig med mer formalkompetanse.</li> <li>Ønskelig med mer variasjon i realkompetanse.</li> <li>Stimulere til mer jobbrotasjon i staten for disse ansatte.</li> </ul>
Bruk av regnskapsdata i styring	Regnskapsinformasjon i styringen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Blant topp 5 prioriterte for kompetanseutvikling i Dept</li> </ul>
Statsregnskapet	Statlig regnskapsføring	<ul style="list-style-type: none"> <li>Høy kompetanse(ca snitt 5), lav hos mikro-virksomheter (snitt3,4)</li> </ul>
	Generell regnskapskompetanse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Høy kompetanse(ca snitt 5), lav hos mikro-virksomheter (snitt3,8)</li> </ul>
	Oppstilling og presentasjon av regnskapet	<ul style="list-style-type: none"> <li>Høy kompetanse(ca snitt 4,9), lav hos mikro-virksomheter (snitt 3,3)</li> <li>Lav i departement (3,5)</li> </ul>
	Pliktig regnskapsrapportering	<ul style="list-style-type: none"> <li>Høy kompetanse(ca snitt 5), lav hos mikro-virksomheter (snitt 4,1)</li> </ul>
Regnskapsstandarder	Anbefalte statlige regnskapsstandarder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lav kompetanse hos små og store virksomheter, midt på treet hos middels store</li> <li>Lav kompetanse i departementene (3,6) – størst behov for å styrke hos medarbeidere relativt til ledere</li> </ul>
	Standard kontoplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Midt på treet vurderinger</li> </ul>
	Oppsett av økonomisystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>Midt på treet vurderinger, lav kompetanse hos mikro-virksomheter</li> </ul>
Konsernkontoordningen		<ul style="list-style-type: none"> <li>DFØ har spesialistkompetanse og tett kontakt med brukerne</li> <li>Konkrete kompetansebehov identifiseres i det løpende arbeidet.</li> </ul>

Kategorier som er nevnt som viktige av informantene, men som ikke er inkludert i denne studien:

- Langsiktig økonomisk styring/planlegging/prognoser (Vi har med strategiarbeid)
- Behov for tilskuddsforvaltningssystem

- Gebyrområdet, spesielt kostnadsbasert gebyr
- Avgiftskunnskap, mva
- Regnskapssystemet Agresso

## Vedlegg C: Metode, datagrunnlag, informanter og dokumenter

Oppdraget fra Finansdepartementet er åpent formulert. DFØ har orientert departementet om metodevalg og innretning og avgrensinger underveis i arbeidet. Studien er gjennomført internt i DFØ med bidrag fra en ekstern konsulent til data-innsamling, analyse og rapportskrivning.

Tilnærmingen som ble valgt er åpen og eksplorerende. Funn i studien er basert på informantenes skjønnsvurderinger. I en åpen og eksplorerende tilnærming benyttes en rekke ulike kilder og innfallsvinkler for å samle informasjon, så systematisk som mulig, om komplekse sammenhenger som i utgangspunktet er lite strukturert fremstilt.

DFØs målgruppe er staten samlet og den enkelte statlige virksomhet (som juridisk sett er en del av staten). Målgruppen inkluderer følgende typer virksomheter<sup>62,63</sup>:

- Sentraladministrative organ (direktorat m.m.)
- Forvaltningsorganer med særskilte fullmakter
- Forvaltningsbedrifter
- Andre ordinære forvaltningsorgan

### Bredde og dybde i datainnsamlingen

For å sikre bredde har vi:

- Involvert alle fag-grupper i DFØ tidlig i studien for å definere relevante fag-kategorier under “DFØs fagområde”.
- Sendt ut en spørreskjema-undersøkelse til alle departementer og alle virksomheter som defineres som DFØs målgruppe (statlig rettssubjekt). Vi inkluderte virksomheter som har en regionalisert struktur og fikk dermed en større populasjon enn det som vanligvis defineres til DFØs brukergruppe.
- Invitert alle 17 departementer til intervju og gjennomført intervju med 15.
- Gjennomført gruppe-intervjuer med totalt 38 av DFØs lønns- og regnskapskunder.

For å sikre dybde har vi:

- Gjennomført intervjuer med såkalte nøkkelinformanter, dvs eksperter på økonomistyring som kan vurdere situasjonen fra et helhetlig perspektiv (i og utenfor DFØ)
- Gjennomført intervjuer med tre departementer og tre virksomheter om tilskudd. Vi valgte de vi vet har gjort mye arbeid på tilskudd for å finne ut hvor de mener det fortsatt er utfordringer knyttet til kompetanse.
- Gjennomført intervjuer med fire virksomheter i tillegg til DFØs kunder om økonomistyring og – forvaltning for å utdype funn fra intervjuene med departementene.

---

<sup>62</sup> SI

<sup>63</sup> Vi skiller ikke mellom de ulike typene i denne studien. Følgende typer virksomheter omfattes ikke av studien fordi de faller utenfor DFØs målgruppe: Finansieringsinstitusjoner, heleide statsaksjeselskap, særlovsselskap, statsforetak, statselskap, statsaksjeselskap, helseforetak og stiftelser.



## Dokumentanalyse

Vi har identifisert dokumenter som gir en oversikt over status på fagområdene i studien, se liste.

DFØ har ikke funnet mange dokumenter som på en helhetlig måte presenterer en oversikt over *kompetansebehov* innen økonomistyring. Dette er årsaken til at vi anla en bred, åpen og undersøkende tilnærming til studien.

## Data-innsamling internt i DFØ

DFØs ansatte regnes i denne studien som nøkkelinformanter fordi de har bred kjennskap til hva våre brukere legger vekt på i forbindelse med nettverk, kurs, utarbeiding av veiledere og rådgivningsoppdrag. Det har også vært gjennomført mange analyser og kartlegginger internt i DFØ.

### Informasjonskort i DFØ

Det ble utarbeidet såkalte “informasjonskort” som en første, bred kartlegging av hvilke fagkategorier som inngår i dagens tjenestetilbud internt i DFØ. Det ble utarbeidet informasjonskort på 16 tema, se vedlegg B.

Innenfor hvert av disse temaene ble DFØ bedt om å ta utgangspunkt i egen erfaring og beskrive:

- Fagområdet/metodens bidrag til effektiv ressursbruk i staten
- Brukergrupper
- Arbeidsoppgaver for de ulike brukergruppene
- Hvordan kompetanse bygges på området
- Ønsket kompetanse, status kompetanse og årsaker til kompetansegap
- Utviklingstrekk med konsekvens for kompetansebehov fremover

Informasjonskortene ble diskutert og ferdigstilt i grupper. Deretter ble det gjort oppfølgingsintervjuer med ansvarlig for fagområder for å utdype informasjonen.

### Intervjuer med ledere, og fag-eksperter

Etter arbeidet med informasjonskortene ble alle ledere og utvalgte fag-eksperter (til sammen ti personer) intervjuet, med åpne, generelle spørsmål om historikk, utvikling på DFØs fagområde, og trender fremover. Formålet med disse intervjuene var å få et helhetsbilde, et blikk på økonomistyring i staten før vi intervjuet enkelt-departementer og virksomheter.

## Data-innsamling i departementer og statlige virksomheter

### Gruppedialog med DFØs kunder

DFØ arrangerer årlig kundeforum, et felles arrangement for kundevirksomheten i DFØ innen lønns- og regnskapstjenester, gjennomført på DFØs kontorsteder. Kundeforum er en arena for erfaringsutveksling og relasjonsbygging for beslutningstagere og fagpersoner i statlige virksomheter. 38 virksomheter (52 personer) deltok i til sammen fem møter hvor tema var grunnleggende økonomistyringskompetanse.

Gruppedialog med eksperter på statlig økonomistyring

1. Direktøren i DFØ inviterte fem personer med bred erfaring fra forvaltningen og akademien til et møte hvor foreløpige funn og hypoteser ble diskutert.
2. Tilsvarende ble tre ekspedisjonssjefer fra Riksrevisjonen invitert til å kommentere funn og refleksjoner, men også svare på åpne spørsmål om hvordan de vurderer kompetansesituasjonen og –behov.
3. Det ble gjennomført fire møter med ulike fag-grupper i Difi.

Intervjuer med Departementer og Virksomheter

I denne studien prioriterte vi å invitere alle departementene til intervju. Femten departementer stilte. Antall personer fra hvert departement varierte fra en til over ti personer. De var fra ekspedisjons- og avdelingssjefsnivå til rådgivere og de stilte fra fag- økonomi- og administrasjonsavdelinger.

Vi gjennomførte ytterligere sju intervjuer med statlige virksomheter, tre av disse med spesielt fokus på tilskudd. Disse intervjuene ble gjort for å utdype informasjon fra spørreundersøkelsen og fra intervjuene i departementene.

Intervjuguide

Det ble utarbeidet intervjuguider tilpasset de ulike informant-gruppene, men med utgangspunkt i den som ble benyttet i departementene:

**Økonomistyring – basis**

- I hvilke interne styringsdokumenter og prosesser og benyttes økonomireglementet?
- Hvor er ansvar for vedlikehold og oppdatering av prosesser og rutiner (kompetansebehov) plassert?
- Hvilke læringsarenaer er definert for å sikre god bruk og rett kompetanse ?

**Økonomiforvaltning**

- Hvordan vil dere beskrive kompetansen om felles prinsipper og standarder for budsjetter og regnskapsføring
  - I departementet og
  - i virksomhetene
- I hvilke deler av oppfølgingsprosessen knyttet til utarbeidelse av statsbudsjettet og statsregnskapet ser dere de største utfordringene? (organisatorisk kompetanse)
- Hvordan tar dere stilling til hva som er «god nok» ved utarbeidelse av budsjettforslag og ved regnskapsoppfølging?
- Hvordan ser dere for dere å håndtere endringer knyttet til
  - Standard kontoplan, SRS
  - Nye krav til f.eks årsrapporter

**Etatsstyring**

- Etatsstyringsprosessen:
  - Fra politikkutforming til politikkomplementering: hvilke kompetansekrav stiller det?
  - Hva slags kompetanse kreves det å koble budsjettproposisjonen til etatsstyringen?
  - Hvordan brukes informasjon fra statsregnskapet i etatsstyringen?
  - Hvordan er roller og ansvar for etatsstyringsprosessen?
- Hvilken kompetanse trengs for å bestille god styringsinformasjon?
- Hvordan ivaretas departementets kontrollansvar?

- Hvordan bygges/utvikles kompetanse innen etatsstyring for
  - Ledere?
  - «Prosessansvarlige»?
  - «Operatører»?
  - I hvilke deler av etatsstyringen ser dere størst utfordringer knyttet til kompetanse?

### **Virksomhetsstyring**

- I hvilken grad eksisterer konsistente og dokumenterte prosesser, f.eks. grad av sammenheng mellom strategiprosess og årlig plan- og budsjettprosess?
- Status, verktøy for virksomhetsstyring?
- Hvordan vil dere beskrive kompetansen i departementet knyttet til
  - mål- og resultatstyring
  - risikostyring
  - Internkontroll
- Hvordan bygges / utvikles kompetanse innen de nevnte områder for ledere og operatører?
- Hvilken kompetanse kreves for å utforme tildelingsbrev og for å bruke årsrapporten til styring?

### **Tilskuddsforvaltning**

- I hvilke deler av tilskudsarbeidet, ev. tilskuddsprosessen anser departementet å ha størst utfordringer knyttet til kompetanse?
  - Utforming (6.2.1.1 og 6.2.1.2.)?
    - F.eks. målformulering (konkretisering av mål på bakgrunn av politiske målsettinger), kriterier for måloppnåelse, kriterier for tildeling, fastsettelse av regler for kontroll, evaluering, fastsettelse av regelverk for ordningen
  - Forvaltning? (6.3)
    - Kunngjøring, søknadsbehandling, tilsagn/tilskuddsbrev, utbetaling/tilbakebetaling, rapportering/vurdering av måloppnåelse.
- Hva er effektiv tilskuddsforvaltning?
  - Hvordan sikres at “riktig” mottaker (prosjekter/tiltak) gis tilskudd?
  - Forvaltes tilskuddene på en effektiv måte (ressurs – resultat/ut fra en kost nytte vurdering)?

### **Avslutningsspørsmål**

- Hvordan utvikler, vedlikeholder og anskaffer departementet kompetanse om økonomistyring?
- Hvordan vurderer departementet hva som er «godt nok» for å innfri økonomiregelverkets bestemmelser? (eg. hva er kompetansebehovene)
- Det skjer endringer (eks. regelverk og nye krav) som departementenes styring må håndtere.
  - Hvilke rutiner og prosesser har departementet for å sikre god bruk og utnyttelse av den kompetanse og kapasitet det har innen DFØs fagområder?
  - Kan du gi noen eksempler på god utvikling / gode tiltak for å bedre økonomistyringen fra ditt departement?

Spørreskjemaundersøkelse

Som en del av datainnsamlingen til studien er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse. Den ble sendt ut til alle statlige virksomheter (inkludert noen regionkontorer/underliggende avdelinger) ved virksomhetsleder (totalt 313) og alle departementer ved departementsråden (17). Vi ba i undersøkelsen om at det ble svart på vegne av hele virksomheten/departementet. Vi mottok 138 svar fra virksomhetene og 12 fra departementene, noe som gir en svarprosent på henholdsvis 44 % og 71 %.

Antall ansatte	Antall respondenter	Prosent
1-10	8	5,8
11-50	19	13,8
51-250	53	38,4
251-500	26	18,8
501 eller flere	32	23,2
	138	100

Informantene fordeler seg på departementsområde som følger (NB: Det er svært varierende hvor mange underliggende virksomheter det enkelte departementet har):

Overordnet departement mm.	Antall virksomheter
Arbeidsdepartementet	6
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	8
Finansdepartementet	5
Fiskeri- og kystdepartementet	2
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	18
Forsvarsdepartementet	3
Helse- og omsorgsdepartementet	4
Justis- og politidepartementet	35*
Kommunal- og regionaldepartementet	1
Kulturdepartementet	9
Kunnskapsdepartementet	29
Landbruks- og matdepartementet	6
Miljøverndepartementet	0
Nærings- og handelsdepartementet	6
Olje- og energidepartementet	1
Samferdselsdepartementet	3
Utenriksdepartementet	0
Statsministerens kontor	1
Stortinget	1
Totalt	138

\* Alle politidistrikter har fått skjema og svært mange har besvart.

I undersøkelsen ber vi virksomhetene og departementene gjøre en egenvurdering av i hvilken grad de besitter kompetanse innen en rekke områder/oppgaver. Vi spør videre om i hvilken grad de har behov

for å styrke kompetansen på henholdsvis leder- og medarbeidernivå på de samme områdene/oppgavene og på hvilke områder de vil prioritere å styrke kompetansen.

Svar på spørsmålene ble avgitt på følgende skala:

1 (i svært liten grad)	2	3	4	5	6 (i svært stor grad)	Vet ikke/Ikke relevant
------------------------	---	---	---	---	-----------------------	------------------------

Vi mener undersøkelsen har en relativt god representativitet for virksomhetene ved at vi har fått dekket hele spekteret av virksomhetsstørrelser, vi har både kunder og ikke-kunder av DFØ, og virksomheter under de fleste departementene. Når det gjelder departementene så kan det være tvilsomt om funnene kan sies å være representative for de resterende 5 departementer. Uansett gir svarene et bilde av situasjonen i de 12 departementene som har svart.

Et mulig problem ved å bruke selvrapporing som metode er at den kan medføre at respondentene overvurderer kompetansenivået i virksomheten (spesielt med tanke på at de kanskje ikke har oversikt over hva de burde ha kompetanse på) og dermed også undervurderer behovet for å styrke kompetansen. Dette må tas i betraktning ved tolking av resultatene.

Metoden med ett felles svar pr. virksomhet må forventes å gjøre at en del nyanser forsvinner, bl.a. ved forskjeller mellom ulike enheter i virksomheten. Dette er også kommentert av enkelte respondenter. Videre kan metoden med ett felles svar tilsløre hvor robust kompetansen er. Det kan svares at virksomheten som sådan har en type kompetanse selv om det gjelder bare en enhet eller kanskje en eller et fåtall personer.

Vi presiserer at dette ikke er en vitenskapelig undersøkelse. Vi har bestrebet oss på å finne mønster og indikasjoner, men har ikke gjort tester i forhold til signifikans.

## *Informanter*

### **Intervjuer i Departementene**

Landbruks- og matdepartementet: 4 personer

- Seksjon for økonomiforvaltning og budsjett
- Seksjon for personal og administrasjon

Fiskeri- og kystdepartementet: 1 person

- Avdeling for forskning, styring og administrasjon

Finansdepartementet: 1 person

- Budsjettseksjonen

Arbeidsdepartementet (to intervjuer): 6 personer

- Fellesseksjonen / Pensjonsavdelingen
- Økonomistyringsseksjonen/Budsjett- og økonomiavdelingen
- Velferdspolitisk avdeling
- Seksjon for IKT og langsiktige styringsutfordringer

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: 6 personer

- Plan og administrasjonsavdelingen
- Samlivs- og likestillingsavdelingen
- Integrasjons- og mangfoldsavdelingen
- Barne- og ungdomsavdelingen
- Forbrukeravdelingen

Kommunal- og regionaldepartementet: 3 personer

- Plan- og administrasjonsavdelingen
- Regionalpolitisk avdeling

Kunnskapsdepartementet: 4 personer

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet: 10 personer

- Administrasjonsavdelingen
- Statsforvaltningsavdelingen / Fylkesmannseksjonen
- Statsforvaltningsavdelingen / Etatsstyringsseksjonen
- Avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester
- Kirkeavdelingen
- Konkurranspolitisk avdeling
- Same- og minoritetspolitisk avdeling
- Avdeling for IKT og fornying

Kulturdepartementet: 3 personer

- Administrasjons- og økonomiavdelingen
- Kulturvernavdelingen

Forsvarsdepartementet: 4 personer

- Avd. for personell og fellestjenester, Seksjon for Sikkerhet og IKT
- Avd. for økonomi og styring, Seksjon for styring, budsjett og resultatanalyse
- Avd. for økonomi og styring, Seksjon for eiendoms- og materiellforvaltning
- Avd. for forsvarspolitik og langtidsplanlegging, Seksjon for Strategisk analyse og langtidsplanlegging

Utenriksdepartementet: 3 personer

- Økonomiseksjonen/budsjettenheten
- Økonomiseksjonen/ tilskuddsforvaltningsenheten

Justis- og beredskapsdepartementet: 14 personer

- Administrasjonsavdelingen
- Polaravdelingen
- Rednings- og beredskapsavdelingen
- Administrasjonsavdelingen, Seksjon for adm. og styring
- Politiavdelingen, Budsjett og etatsstyringsteam
- Sivilavdelingen
- Innvandringsavdelingen
- Kriminalomsorgsavdelingen

Nærings- og handelsdepartementet: 6 personer

- Næringspolitisk avdeling, Seksjon for forenkling av næringsreguleringer
- Administrasjonsavdelingen, Seksjon for Budsjett og styring

Helse- og omsorgsdepartementet: 5 personer

- Budsjett- og økonomiavdelingen
- Administrasjonsavdelingen
- Spesialhelseavdelingen
- Folkehelseavdelingen

**Intervjuer i departementene og virksomhetene – Tilskudd**

Arbeidsdepartementet: 3 personer

- Budsjett- og økonomiavdelingen
- Arbeidsmarkedsavdelingen
- Velferdspolitisk avdeling

Kulturdepartementet: 4 personer

- Administrasjons- og økonomiavdelingen
- Kulturvern avdelingen

Utenriksdepartementet: 3 personer

- Avdeling for kompetanse og ressurser

Helsedirektoratet: 3 personer

- Plan og økonomi
- Divisjon folkehelse
- Tilskuddsenheten

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet: 3 personer

- Region øst
- Økonomi- og tilskuddssjef

Utdanningsdirektoratet: 3 personer  
Statens pensjonskasse: 3 personer: økonomifunksjonen og risikostyring

### **Intervjuer i virksomhetene – Økonomistyring**

Politidirektoratet: 3 personer: leder administrasjon og økonomi og etatsledelse

NTNU: 4 personer: controller, stab og risikostyring

Statens innkrevingsentral: 3 personer: leder, rapporting og økonomisjef



**Intervjuer med nøkkelinformanter**

Difi: 5 personer

- Assisterende direktør
- Utredningsinstruksen, Samf.øk. analyse
- Ledelse og kompetanseutvikling
- Etatsstyring / økonomistyring
- Internkontroll, anskaffelser

Riksrevisjonen: 3 personer: Ekspedisjonssjefer

Rådgivende forum for DFØs direktør (akademia og ledere i staten): 6 personer

DFØ: alle ledere og fag-eksperter

**Virksomheter som har deltatt på gruppesamtaler i regi av kundeforum**

Departementstilknytning for deltagende virksomheter:

38 virksomheter, 52 personer

	<b>Antall</b>
Arbeidsdepartementet	1
Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet	1
Finansdepartementet	2
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	7
Justis- og beredskapsdepartementet	8
Kulturdepartementet	6
Kunnskapsdepartementet	7
Samferdselsdepartementet	1
Riksrevisjonen (Uten departementstilknytting)	1
Utenriksdepartementet	1

## Litteraturliste

### Veiledere

DFØs veiledere: se oversikt på [www.dfo.no/no/veiledere](http://www.dfo.no/no/veiledere)

Finansdepartementets veiledere:

*Statlig Budsjettarbeid (2006)*

*Om etablering og forvaltning av tilskuddsordninger i staten (2004)*

*Veileder i etatsstyring. (2011)*

### Notater og Rapporter

Deloitte (2011): Virksomhetsstyring i statlig sektor

DFØ rapporter: [www.dfo.no/rapporter](http://www.dfo.no/rapporter)

*For eksempel:*

DFØ (2011): *Hva skal til for at styringen i staten skal bli effektiv (KSFer)?* Internt diskusjonsgrunnlag

DFØ (2011): *Bruk av informasjon om produktivitet i styringen av statlige virksomheter* DFØ-rapport 3/2011)

DFØ (2010): *Gjennomgang av økonomiregelverket i Norge i lys av internasjonale erfaringer.* Internt diskusjonsgrunnlag

DFØ (2010): *Oppsummeringer av status for statlige virksomheters årsrapportering.* Notat til Finansdepartementet. (26.06.2010)

DFØ(2009): *Erfaringsoppsummering fra bruk av periodisert regnskap i statlige virksomheter og departementer.* Rapport

DFØ (2009): *Forebyggingstiltak og bruk av samfunnsøkonomiske analyser* (DFØ-rapport 8/2009)

DFØ (2009): *Internrevisjon og internkontroll i statlige virksomheter* (DFØ-rapport 4/2009)

DFØ (2009): *Bruken av periodisert regnskapsinformasjon og nøkkeltall i styringen* (DFØ-rapport 2/2009)

DIFI (2012): *Ute av kontroll, en artikkelsamling om kontroll og rapportering i staten.* Rapport 2012:14

DIFI (2012): *Graves det dypt nok? – om utredningsarbeid i departementene.* Rapport 2012:8

DIFI (2011): *Hva skjer i departementene? Om utfordringer og utviklingsbehov.* Rapport 2011:11

Difi (2011): *Hvordan etablere en læringsplattform for å stimulere til kunnskapsdeling og gjenbruk og skape et bedre digitalt læringstilbud og –miljø*. Notat

Difi (2010): *På nett med læring. Forslag til Statens strategi for kompetanseutvikling 2010-2014*

Difi (2008): *En ny giv – strategiske veivalg for statens sentrale opplæring*. Rapport 2008:16

Finansdepartementet (2012) *Statsbudsjettet 2012 – Direktoratet for økonomistyring - tildelingsbrev*

Finansdepartementet (2010): *Reglement for økonomistyring i staten. Bestemmelser om økonomistyring i staten*. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest juni 2010

Finansdepartementet (2000): *Erfaringsprosjektet – Kompetanse for økonomiarbeid*. Rapport

Finansdepartementet (2000): *Rapport fra pilotfasen i erfaringsprosjektet*. Rapport

Kirke- og undervisningsdepartementet (1986): *Livslang læring*. NOU 1986:23

Krevi /Rambøll management (2008): *Evaluering i danske kommuner, en kvantitativ kortlegning af kommunernes evalueringskapasitet*. Rapport

Linda Lai (2008). *Strategisk kompetansestyring*. Fagbokforlaget

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. juli kommisjonen*

Rambøll (2012): *Kartlegging av lederutvikling i staten*. Rapport

Senter for statlig økonomistyring (2008): *Kartlegging av kontoplaner og føringsprinsipper i staten*. Rapport

Statskonsult (2001): *Strategisk kompetanseutvikling*. Rapport

Statskonsult (1999): *Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen*. Rapport 1999:19