
Forord

Statskonsult ble opprettet i 1948 og har i alle år hatt som oppgave å levere innspill til forvaltningsutviklingen i Norge. Som uavhengig fagmiljø har direktoratet hatt både en kritisk og konstruktiv rolle, og har det fortsatt. Statskonsult stiller spørsmål ved etablerte ordninger og praksis, men gir samtidig innspill til reformer og forbedringer i ulike deler av statsforvaltningen og på tvers av sektorer. Statskonsult leverer premissmateriale til regjeringens forvaltningspolitikk dels på bestilling fra regjeringen og dens apparat og dels på eget initiativ. Direktoratet er også et redskap for regjeringen i gjennomføring av forvaltningspolitiske reformer.

Dette notatet springer ut av et prosjekt som Statskonsult selv har initiert, og som går ut på å innhente erfaringsbasert kunnskap om hvordan samordningen i sentralforvaltningen mellom politisk og administrativt nivå foregår i våre naboland Sverige og Finland. Hensikten er å bygge kompetanse og utvikle handlingsberedskap for arbeid med videre utvikling av norsk sentralforvaltning.

Prosjektet er en kvalitativ undersøkelse. Den baserer seg dels på skriftlig materiale og dels på intervjuer og møter med en rekke personer i sentraladministrasjonene i de to landene. Statskonsult retter en varm takk til alle som velvillig stilte opp til møter eller samtaler både i Sverige og Finland, og som delte av sin innsikt og sine erfaringer.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i notatet. Arbeidet er utført av Johannes Ulltveit-Moe (prosjektleder) og Gunnar Jacobsen. Tone Skarpsno har bistått i utformingen av notatet.

Oslo, mai 2003

Svein Eriksen
avdelingsdirektør

Innhold

Sammenfatning.....	1
1 Innledning.....	2
1.1 Bakgrunn	2
1.2 Om samordning	2
1.3 Målsettinger.....	3
1.4 Avgrensning og metode.....	4
2 Sentral samordning i Sverige	5
2.1 Oversikt over den svenske sentralforvaltningen	5
2.1.1 Regjeringskanselliets organisasjon	5
2.1.2 Statsrådsberedningen og statsministerns kanselli	7
2.1.3 Departementene og deres enheter	7
2.1.4 Forvaltningsavdelingen.....	9
2.1.5 Forholdet mellom ulike departementer og enheter med hensyn til samordning	9
2.2 Samrådsordninger.....	9
2.2.1 Samrådsordninger i Regjeringskanselliet.....	10
2.2.2 Allmenn beredning og lunsjberedning	10
2.2.3 Gemensam (felles) beredning	11
2.2.4 Deling (foreleggelse).....	12
2.2.5 Regjeringskanselliets virksomhetsplanlegging	13
2.2.6 Delegering til underliggende myndigheter (direktorater)	14
2.3 Reformarbeid.....	14
2.3.1 Nærmere om forslagene	15
2.4 Noen oppsummeringer	18
3 Sentral samordning i Finland	19
3.1 Oversikt over den finske sentralforvaltningen	19
3.1.1 Statsrådets kanselli	21
3.1.2 Ministeriene.....	21
3.1.3 Ministrenes arbeid i statsrådet.....	22
3.2 Samordningspraksis.....	23
3.3 Reformarbeid.....	25
3.3.1 Ny lov om statsrådet.....	26
3.3.2 Reform av statsforvaltningen	27
3.3.3 Nye samordningsgrep.....	28
3.4 Noen oppsummeringer	33
4 Noen observasjoner	35
5 Nyttig for Norge	42

Sammenfatning

Dette notatet springer ut av et prosjekt om samordning i regjeringsapparatet i Sverige og Finland. Prosjektet ble igangsatt for å samle kunnskap om hvordan den sentrale samordningen foregår i de to landene og for å få impulser og perspektiver til vurdering av forholdene i vårt eget land. Sverige og Finland ble valgt fordi det pågår et reformarbeid i begge landene hvor samordning i sentralforvaltningen er ett av de mest sentrale temaene.

Prosjektet er en kvalitativ undersøkelse som baserer seg dels på skriftlig materiale og dels informasjon fra en rekke personer i sentraladministrasjonene i Stockholm og Helsingfors.

Notatet gir for det første en faktisk beskrivelse av den sentrale forvaltningsstrukturen i de to landene (avsnittene 2.1 og 3.1). Derest redegjør notatet for hvilke samrådsordninger som er etablert både strukturelt og prosessuelt (avsnittene 2.2 og 3.2). Med grunnlag i tilgjengelig og innhentet informasjon, foretas en vurdering av nåværende praksis. Denne vurderingen er sett i sammenheng med det pågående reformarbeidet og fremlagte forslag til forbedringer (avsnittene 2.3 og 3.3). Gjennomgangene av hvert enkelt land avsluttes med en kort oppsummering av viktige samordningsgrep, både foreliggende og foreslåtte (avsnittene 2.4 og 3.4). Deretter følger et lengre kapittel av komparativ karakter, der likheter og forskjeller i samordningsbestrebelsene i de to landene blir vurdert (kapittel 4).

Notatet munner ut i et sammendrag av hva som kan være nyttige læringsmomenter med henblikk på situasjonen i Norge (kapittel 5). Konklusjonen er at det er atskillige impulser å hente i de andre landene, men at en automatisk overføring verken er mulig eller ønskelig. Med henblikk på å forbedre den sentrale samordningen, har de andre landene – samlet eller hver for seg – gjort interessante erfaringer blant annet når det gjelder:

- å foreta en helhetlig gjennomgang av sentralforvaltningen
- å avklare rolle- og ansvarsdelingen mellom statsministeren (statsministerens kontor) og andre deler av sentralforvaltningen og mellom politisk ledelse og embetsverket
- å avlaste regjeringen gjennom delegering og bedre samordning i saksforberedelsen
- å utvikle tverrgående og sammenbindende politikkprogrammer
- å integrere program- og budsjettprosessene
- å forenkle systemer, prosedyrer og retningslinjer
- å gjøre organisasjonsstrukturen flatere med større samordningsansvar på førsteinstansnivå
- å utvikle nye arbeidsformer og ordninger på tvers av regjeringsapparatet

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Spørsmålet om samordning i regjeringsapparatet dukker stadig opp som svært aktuelt. Utfordringer er knyttet dels til spørsmålet om politisk samordning, som regjeringen har et selvstendig ansvar for, og dels til behovet for administrativ samordning i prosessene opp mot politisk ledelse. Krav til samordning er nedfelt blant annet i Utredningsinstruksen, i de årlige budsjetttrundskrivene fra Finansdepartementet og i Økonomireglementet for staten, i retningslinjene fra statsministerens kontor om regjeringskonferanser, og statsrådenes og departementenes arbeid med EØS-saker. Selv om det i de senere årene er foretatt forbedringer av utredningsinstruksen og av rutinene for forberedelse av saker til regjeringen, er det fortsatt en utfordring å få til bedre samordning.

Undersøkelser har dokumentert at så vel statsråder som ledende embetsmenn har etterlyst en bedre samordning mellom departementene generelt og spesielt i forberedelsen av saker som skal frem til regjeringen.¹ Også Riksrevisjonen har i flere sammenhenger påpekt behovet for en bedre samordning innenfor forvaltningen.

Forbedringer i det norske systemet for samordning må skje med grunnlag i de erfaringene som er høstet i vårt eget land. Men det kan også være nyttig å finne ut hvordan tilsvarende problematikker blir håndtert i andre land. Det er bakgrunnen for at Statskonsult har tatt initiativ til et prosjekt vedrørende samordningen i den sentrale statsforvaltningen i Sverige og Finland.

1.2 Om samordning

I organisasjoner med arbeidsdeling og spesialisering mellom ulike stillinger og enheter, er det behov for samordning. Samordningen kan foregå horisontalt og dreie seg om koordinering av aktiviteter mellom enheter på samme nivå (stillinger, avdelinger eller organisasjoner) under en felles overordnet instans.

¹ Statskonsults notat 2002:5 *Den norske departementsstrukturen* (Harstad Antonsen, Nebben, Rønning) peker på manglende samordning som en hovedsvakhet ved sentraladministrasjonen (blant annet på grunn av sektororienteringen, det store antallet departementer, statsministerens kontor som en liten organisasjon og mange saker til regjeringsbehandling). Men behovet for bedre samordning er også påvist i mange andre publikasjoner. Som eksempler kan nevnes følgende: Statskonsultrapportene om *Statsråden som departementsleder I* (1991, Ulltveit-Moe) og *Statsråden som departementsleder II* (1997) (Hvattum, Bredrup Petersen og Ulltveit-Moe), Statskonsultrapport 1999:12 *På kryss og tvers – om departementenes samordningsmekanismer* (Sundby, Johannessen, Jøsevoll, Løvstad Sørensen, Haarstad og Bøen), boken *I Kongens navn – Den norske regjeringen i europeisk perspektiv* (Eriksen, 2003), artikkelen *Inne i "beslutningsmaskinen" – regjeringen som kollegium* (Skjeie 2001, med referanse til intervjuer med statsråder i 1989 og 2000, i: Tranøy og Østerud: *Den fragmenterte staten*, 2001), og boken *Embetsmannen – og hennes roller* (Ulltveit-Moe 1997), Statskonsultrapport 2001:15 *Norsk innflytelse gjennom EU-komiteer* (Hagedorn, Sogge, Hernar), Statskonsultrapport 2002:5 *EØS-arbeidet i norsk forvaltning* (Vemundvik, Gudmundsen, Assum, Hunthorp Johansen og Indset), og boken *Reformer og lederskap* (Christensen, Læg Reid) Universitetsforlaget 2002.

Men dermed får samordningen også en vertikal dimensjon med glidende overgang til styring og instruksjon. Samarbeid hører ofte med til samordningen, men begrepet samarbeid kan også være mer omfattende og betegne felles eller fordelte aktiviteter og interaksjonsformer mellom (ofte mer) selvstendige og uavhengige instanser.

Det kan være hensiktsmessig å sondre mellom samordning som struktur og prosess, samordning av ressursbruk (økonomisk, personalt, teknologisk osv.) og samordning av innhold i beslutningsprosesser (i initiativ- og utredningsfasen, i beslutningsfasen og i implementeringsfasen). Det kan også sondres mellom strategisk, overordnet samordning og samordning av løpende virksomhet.

Behovet for samordning kan vurderes ut fra et formålsperspektiv og et aktørperspektiv. Et utbredt organiserende prinsipp i offentlig forvaltning er formålsorganisering. For å oppnå målene må bestemte saker løses, men mange av disse går på tvers av flere formål. Dermed oppstår et behov for samordning både saklig og personalt. Sentralforvaltningen som apparat for regjeringen til å få gjennomført politiske beslutninger, må etablere systemer og prosesser for samordning mellom det politiske og administrative nivået. Gråsoner og eventuelle hull i det strukturelle samordningssystemet må kompenseres og suppleres med prosessuelle løsninger.

Formene for samordning i det offentlige varierer og omfatter blant annet strukturell tilrettelegging og organisering (for eksempel med hierarkisk linjestruktur og beslutningssystem og prosjekt- og matriseorganisering), ulike former for møtevirksomhet (kontaktmøter, faste utvalg med videre), konkrete, standardiserte og eventuelt juridisk definerte mekanismer for samhandlingsregulering (prosedyre- og beslutningsregler og felles administrative ordninger), tverrsektoriell planlegging, sammenslåinger, felles utdanningsprogrammer med videre. Samordning kan skje gjennom beslutninger på overordnet nivå ved at for eksempel tidligere selvstendige enheter legges under én ledelse eller ved å styrke toppledelsens (eksempelvis statsministerens) stab. Men samordningen kan også være frivillig og skje ved gjensidig tilpasning og mer spontant ut fra aktuelle behov.

De aller fleste av disse aspektene ved samordning blir belyst i dette notatet med eksempler fra den svenske og finske sentralforvaltningen.

1.3 Målsettinger

Målsettingene med dette prosjektet har vært:

1. å beskrive systemene for sentral samordning i de to landene
2. å få frem erfaringer som er høstet med denne samordningen
3. å vurdere hva som kan være relevant med tanke på forholdene i Norge

For det er verken ønskelig eller mulig med noen mekanisk overføring av andre lands systemer eller erfaringer. Men de kan gi impulser til arbeid i vårt eget land for å utvikle virkemidler og arbeidsformer som kan bedre samordningen

innad i regjeringen og mellom departementene. At samordningsrutinene er best mulig, antas å ha stor betydning både for regjeringen samlet, for de enkelte statsrådene, for departementene som de leder, for embetsverkets effektivitet og – som en konsekvens av dette – også for Stortingets arbeid og for innbyggerne som myndighetene er satt til å tjene.

1.4 Avgrensning og metode

Det er viktig å understreke at denne undersøkelsen retter søkelyset mot en meget avgrenset problemstilling: Hvordan foregår samordningen i regjeringen og i regjeringens apparat i Sverige og Finland? Det er ikke samordning i vid og generell forstand i de to landene som er temaet. Fokuset er mer konkret rettet mot de samordningsmessige systemene og prosedyrene innenfor sentraladministrasjonen i samhandlingen opp mot regjeringen og dens håndtering av saker til behandling. Med andre ord er hensikten i første rekke å belyse samordningsproblematikk i skjæringsfeltet mellom embetsverk og politisk toppledelse i regjeringsapparatet.

Undersøkelsen er kvalitativ. Den baserer seg dels på skriftlig materiale og dels på intervjuer og møter med en rekke personer i sentraladministrasjonene i de to landene. I tråd med målsettingene har vi både vært ute etter å få informantenes beskrivelse av den faktiske situasjonen og å få dem til å dele av sine erfaringer med de samordningsmessige strukturene og prosessene. Informantenes synspunkter er anonymisert. Det faktiske og det evalueringsmessige er ikke disposjonsmessig atskilt. Men til tross for en slik integrering, vil det være tydelig av sammenhengen og fremstillingsmåten hva som er fakta og hva som er erfaringsmessige vurderinger. Det vil også klart fremgå hva som er våre egne betraktninger og oppsummeringer. En oversikt over informantene finnes i eget vedlegg. Så langt som mulig følger vi prinsippet om norske skrivemåter av de ulike instansene som omtales.²

² Dette betyr at vi gjennomgående skriver for eksempel *regjering* i stedet for den svenske skrivemåten *regering*, *Utenriksdepartementet* for det svenske *Utrikesdepartementet*, *kanselli* for det svenske ordet *kansli* (sekretariat, administrasjon, kontor, jf. vår betegnelse *statsministerens kontor* som tilsvarende det finske *statsrådets kansli*), med videre.

2 Sentral samordning i Sverige

2.1 Oversikt over den svenske sentralforvaltningen

Sverige er et monarki med en parlamentarisk styreform. I Sveriges grunnlov står det at Riksdagen er folkets fremste representanter og stifter lover og bestemmer hvordan statens midler skal anvendes, men regjeringen styrer riket og er ansvarlige overfor Riksdagen.³

Den svenske regjeringen skal i prinsippet fatte alle beslutninger som et kollektiv. Dette springer ut fra oppfatningen i det svenske parlamentariske systemet om at alle beslutninger av regjeringen skal være uttrykk for vurderinger som omfattes av regjeringen i sin helhet.

2.1.1 Regjeringskanselliets organisasjon

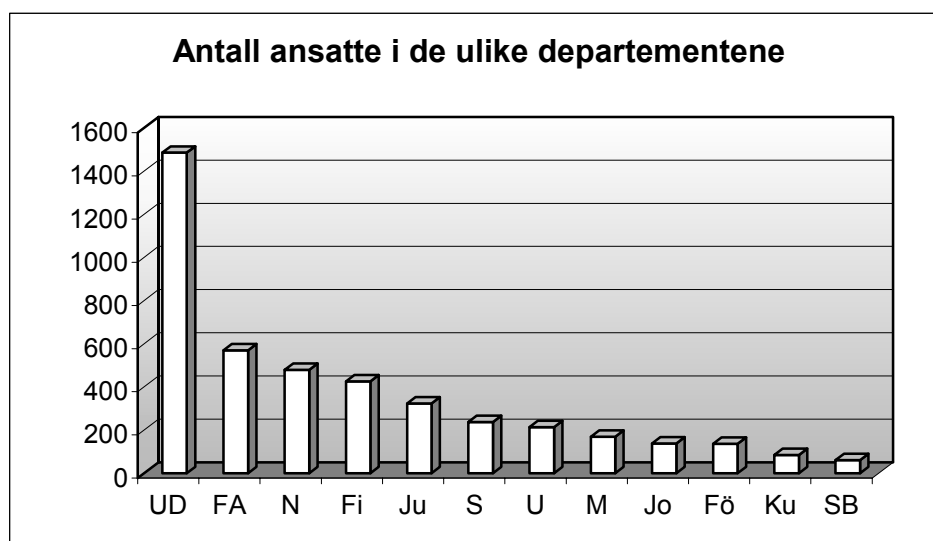
Regjeringskanselliet er regjeringens støtte i denne styringskjeden, men dette reguleres ikke i grunnloven. Regjeringskanselliets oppgave og formelle organisasjon fremgår av forordning (1996:1515) med instruksjon for Regjeringskanselliet. Til sin hjelp har regjeringen et regjeringskanselli som har til oppgave å forberede regjeringens saker og bistå statsrådene i deres virksomhet. Regjeringskanselliet er en sammensatt myndighet som består av Statsrådsberedningen, departementene og forvaltningsavdelingen. Det er statsministeren som leder Regjeringskanselliet. Statsministeren er også sjef for Statsrådsberedningen. Sjefen for et departement er den statsråden som statsministeren utser. Sjefen for Regjeringskanselliets forvaltningsavdeling er forvaltnings-sjefen i Statsrådsberedningen.

Regjeringskanselliet er en politisk styrt organisasjon, hvor regjeringen avgjør arbeidets innretning og hvilke saker som skal prioriteres. Tjenestemennene hjelper regjeringen med å utrede ulike spørsmål, styrer myndighetene (direktorer og andre underliggende organer) og skaffer frem grunnlag til beslutninger.

I dag har Sverige ti departementer og Statsrådsberedningen. Nesten alle departementene har flere enn én minister, og det samlede antallet er 22 inkludert statsministeren. Totalt er det ansatt ca. 4 300 personer i Regjeringskanselliet. Nedenfor ser vi fordelingen av ansatte på de ulike departementene. Det er interessant å merke seg at samordningsenheten Statsrådsberedningen (SB) inkludert Forvaltningsavdelingen (FA) har omkring 600 ansatte til sammen.

³ Presentasjonen bygger spesielt på §§ 4–8 i den svenske grunnloven.

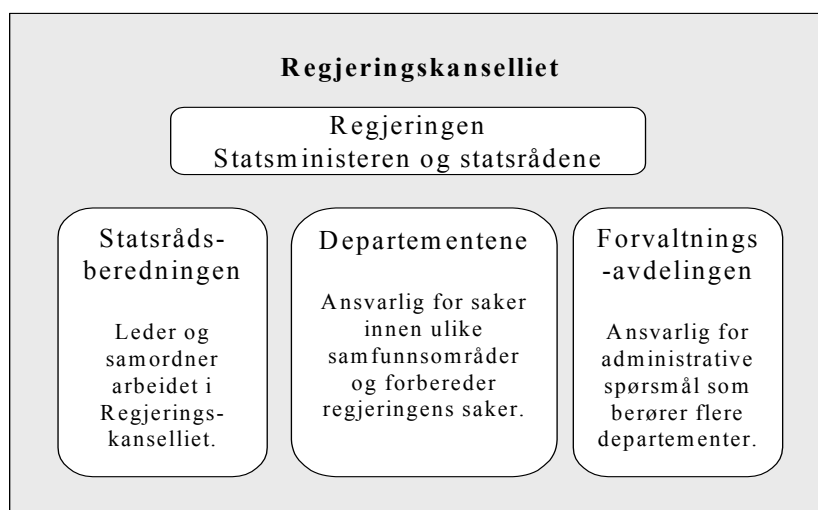
Figur 1: Fordelingen av ansatte i de forskjellige departementene i Sverige



Kilde: Forvaltningsavdelingen.

I Sverige ble det i 1997 gjennomført en reform i Regjeringskanselliet. Departementene, som tidligere var enkeltstående myndigheter, ble samlet til én myndighet. Samtidig fikk Statsrådsberedningen økt ansvar for den administrative samordningen innenfor Regjeringskanselliet. Forvaltningsavdelingen fikk ansvaret for administrasjonen. Innenfor sitt hovedpolitikkområde har hvert fagdepartement samordningsansvaret. Finansdepartementets budsjettavdeling har det overgripende ansvaret for arbeidet med statsbudsjettet. Det overgripende ansvaret for samordningen av EU-saker ligger hos statsministeren og Statsrådsberedningen, mens Utenriksdepartementet har ansvaret for det løpende arbeidet. For lovsaker kan Justisdepartementet sies å ha et overgripende samordningsansvar med sine seks lovstiftningsenheter og enheten for lovgranskning.⁴

Figur 2: Regjeringskanselliets organisasjon som den ble beskrevet i 2000



Kilde: Regjeringskanselliets informasjonsmaterieill: "Så arbetar regeringen", 2000.

⁴ Se SOU 1997:15, s. 141.

Oppfatningen hos våre informanter var at Regjeringskansellireformen fra 1997 hittil har hatt lite å si i forhold til den politiske samordningen, men at den har hatt effekt på administrative forhold (personalpolitisk koordinering, felles IT-plattform og lignende).

2.1.2 Statsrådsberedningen og statsministernes kanselli

Statsrådsberedningen er delt inn i statsministerens kanselli, forvaltningssjefens kanselli (som styrer forvaltningsavdelingen) og rettssjefens kanselli. I Statsrådsberedningen finnes også Regjeringskanselliets revisjonskontor. På statsministerens kanselli er alle politisk ansatte, mens de på de øvrige kanselliene er upolitisk ansatte.

På statsministerens kanselli sitter statsministeren Göran Persson, visestatsministeren Margareta Winberg, samordningsministeren Pär Nuder og statsministerens to statssekretærer: Lars Danielsson og Sten Olsson. Statsministeren har det overordnede ansvaret for regjeringens politikk. Visestatsministeren fungerer som Göran Perssons stedfortreder og er ansvarlig for likestillingspolitikk. Samordningsministeren samordner regjeringens politikk og er ansvarlig for forfatnings- og valgspørsmål. Nærmest under statsministeren, hos visestatsministeren og samordningsministeren, ledes arbeidet av to statssekretærer. Lars Danielsson er statsministerens statssekretær og ansvarlig for utenriks- og EU-spørsmål. Sten Olsson er ansvarlig for de innenrikspolitiske sakene. *EU-enheten*, under Lars Danielsson, leder den politiske samordningen av EU-relaterte spørsmål innenfor Regjeringskanselliet. Det innebærer at EU-enheten har ansvaret for policyformuleringer i EU-spørsmål og departementsovergripende prioriteringer. EU-enheten ledet og samordnet det svenske ordførerskapet i EUs ministerråd første halvåret 2001.

2.1.3 Departementene og deres enheter

Organiseringen av regjeringsarbeidet i form av ulike departementer er en viktig politisk styringssak for regjeringen. Større eller mindre forandringer i departementsinndelingen gjøres nesten hvert år ut fra politiske prioriteringer. Endringene gjelder både de overordnede prinsippene for departementsinndelingen og under hvilket departement ulike saker skal legges. Departementsinndelingen har også til hensikt å avlaste den høyeste politiske ledelsen for altfor mange politiske koordineringsoppgaver.

Departementsinndelingen er viktig for å forstå Regjeringskanselliets organisasjon og administrasjon, men vel så viktig er Regjeringskanselliets inndeling i enheter.⁵ Med begrepet enheter menes det organisatoriske nivået under departementsledelsen. Det kan imidlertid være vanskelig å fastslå det nøyaktige antallet enheter i departementene. Ulike departementer benytter enhetsbegrepet ulikt. Noen departementer har enhetene samlet i ”avdelinger” eller oppdelt i ”grup-

⁵ Riksdagens revisorer, 2001/02:RR15, s. 39.

per” eller lignende. Videre skiller man på saksenhet (som en del av linjeorganisasjonen) og sekretariat (som gjerne er en stabsfunksjon).

Enhetene i departementene er ofte relativt små organisasjonsenheter og ledes av en departementsråd, eventuelt en stedfortredende leder med tittelen departementsråd eller kanselliråd.

Etter Regjeringskansellireformen er det lettere enn tidligere å flytte enhetene fra ett departement til et annet. Nedenfor finnes en oversikt over antallet enheter i de ulike departementene. Oversikten viser at det samlet er over 160 enheter og sekretariatet i Regjeringskanselliet.

Tabell 1: Departementenes inndeling i enheter juni 2001

Departementene inkl. forvaltningsavdelingen	Antall enheter
Justitiedepartementet	18
Utrikesdepartementet	23
Försvarsdepartementet	9
Socialdepartementet	9
Finansdepartementet	40
Utbildningsdepartementet	9
Jordbruksdepartementet	9
Kulturdepartementet	6
Näringsdepartementet	22
Miljödepartementet	8
Regeringskansliets förvaltningsavdeling	10
Sum enheter	163

Kilde: Riksdagens revisorer, 2001/02:RR15.

Tabell 2: Hovedstruktur i den svenske forvaltningen, hierarkisk

Departementetsleder	Statsråden	
Sjefstjenestemenn	Statssekretær (politisk)	Forvaltningssjef
	Ekspedisjonssjef, Rettssjef	
	Budsjettsjef, Finansråd, Utenriksråd	
Sjefer	Departementsråd	(Enhetssjef, hovedmann)
Saksbehandlere	<i>Generalister</i>	<i>Spesialister</i>
	Emneråd	Rettssakkyndig
	Kanselliråd	Emnesakkyndig
	Departementssekretær	Politisk sakkyndig
	Diverse funksjonstitler	Komitésakkyndig
		Andre sakkyndige

Kilde: Forvaltningsavdelingen.

Oversikten viser at en enhetsinndeling på i underkant av ti enheter kan regnes som en ”normal” departementsorganisasjon. Hvert departement har en administrativ enhet eller et sekretariat. Vanligvis er denne enheten ansvarlig for departementets interne og eksterne samordning (delingsordningen med mer, se avsnitt 2.2), budsjettsamordningen og økonomiadministrasjonen.

I og mellom de ulike departementene varierer også den konkrete hierarkiske strukturen. Dette gjelder også bruken av stillingsbenevnelser og titler. Det kan derfor være nyttig med følgende tabellariske fremstilling som viser hovedstrukturen i den svenske forvaltningen på departementsnivå.

2.1.4 Forvaltningsavdelingen

Forvaltningssjefen har en annen rolle enn departementssjefene, siden Forvaltningsavdelingen ikke har noen direkte innflytelse over et bestemt departement. Forvaltningsavdelingen kan imidlertid påvirke de andre departementene indirekte, via Statsrådsberedningen samt via underliggende systemer. Prosessen for fordeling av departementenes interne budsjetter, felles utdanningsprogrammer, IT-utvikling eller den sentrale arbeidsgiveravtalen, er alle slike felter hvor Forvaltningsavdelingen er en vesentlig aktør. På disse områdene har Forvaltningsavdelingen en rolle som kan sammenlignes med Finansdepartementets rolle i forbindelse med statsbudsjettprosessen. Formelt er forvaltningssjefen ansvarlig for administrative spørsmål som berører to eller flere departementer. Forvaltningssjefen har i slike saker formelt rett til å vedta forskrifter eller fatte enkeltvedtak.

2.1.5 Forholdet mellom ulike departementer og enheter med hensyn til samordning

Med grunnlag i opplysninger fra våre svenske informanter er det mulig å sammenfatte forholdet mellom de ulike departementene og enhetene med hensyn til samordning på følgende måte: Statsrådsberedningen ble oppgitt som den viktigste samordningsenheten, men også Budsjettavdelingen i Finansdepartementet er sentral. Tidligere var dette den viktigste samordningsenheten. Statssekretæren i Statsrådsberedningen har, bortsett fra statsministeren, den viktigste samordningsrollen. Samordningsministeren tar seg av mye av den nasjonale samordningen, mens statsministeren har rettet større grad av oppmerksomheten mot EU.

Forvaltningsavdelingens samordningsfunksjon gjelder i første rekke administrative spørsmål.

2.2 Samrådsordninger

Også sett i et europeisk perspektiv har Sverige utviklet et interessant og delvis annerledes system for den saksforberedende prosessen frem mot behandling i regjeringen, særlig gjennom det som kalles *gemensam beredning*. Dette syste-

met innebærer en mer forpliktende samordning mellom departementene på et tidlig tidspunkt.⁶

2.2.1 Samrådsordninger i Regjeringskanselliet

I regjeringsformen fremgår det at regjeringssaker skal avgjøres av regjeringen som et kollektiv. Derav følger at samtlige statsråder skal ha mulighet til å kunne påvirke forberedelsen av saken innen beslutning fattes. Statsrådsberedningens promemoria om samrådsformer innenfor Regjeringskanselliet⁷ angir at dette oppnås gjennom fire ulike samrådsformer (svenske benevnelser):

- Gemensam beredning
- Delning
- Allmän beredning
- Lunchberedning

Av disse fire samrådsformene, angår allmenn beredning og lunsjberedning statsrådene, og ikke andre departementsansatte.

2.2.2 Allmenn beredning og lunsjberedning

Hver torsdag treffer regjeringen formelle vedtak under det såkalte ”regerings-sammanträdet.” Umiddelbart etter at dette er avsluttet holdes allmenn beredning, hvor regjeringens politiske diskusjoner finner sted.⁸ Allmenn beredning anvendes for eksempel dersom berørte statsråder ikke har oppnådd enighet på andre måter, eller hvis en statsråd vil informere sine regjeringskolleger om en kommende regjeringssak. Ved allmenn beredning deltar samtlige statsråder som ikke er forhindret, riksdagsgruppens ordfører samt statsministerens og finansministerens statssekretærer (med ansvar for budsjettsaker). I forkant av at en sak tas opp på allmenn beredning, skal alle som møter få et kortfattet promemoria⁹ om hva saken handler om.

Statsrådenes lunsjberedning finner sted mandag til torsdag kl. 1230 og anvendes for informasjon, enkelte veiledende diskusjoner samt avstemning i utnevningssaker.

Man fører ikke protokoll ved de allmenne beredningene eller lunsjberedningene, men statsministerens statssekretær sender etter lunsjen til fraværende statsråder en kort informasjon som overskriftsmessig angir hvilke temaer som ble diskutert.

⁶ Systemet, som har eksistert svært lenge, er kort omtalt i flere publikasjoner fra Statskonsult. Se for eksempel boken *På kryss eller tvers* (Eriksen 2001) s. 85 og notat 2002:5 *Den norske departementsstrukturen* (Harstad Antonsen, Nebben, Rønning) s. 10.

⁷ Statsrådsberedningens promemoria 1997:4, senest revidert 6. februar 2002.

⁸ *På kryss eller tvers?*, Statskonsult 2001, s. 81.

⁹ Kan sammenliknes med de norske r-notatene.

2.2.3 Gemensam (felles) beredning

De formelle reglene om gemensam beredning finns i §§ 13 og 15 forordningen (1996:1515) med instruksjon for Regjeringskanselliet. Der står det at en sak som berører flere departementers virksomhetsområde skal behandles innenfor det departementet som det i hovedsak tilhører og beredes i samråd med øvrige, berørte statsråder.

I Statsrådsberedningens promemoria 1997:4¹⁰ står det at hovedregelen er at den gemensamme beredningen skal innledes så tidlig som det er praktisk mulig slik at de berørte departementene ”har en reell mulighet til å få lagt frem sine synspunkter og påvirke sakens behandling og endelige utfall”. Det er imidlertid opp til de enkelte tjenestemennene å bestemme konkret hvordan den gemensamme beredningen skal foregå fra sak til sak (muntlig eller skriftlig, og i hvilken utstrekning og på hvilken måte enigheten skal dokumenteres). Hovedsaken er at det ikke får råde noen tvil om hva man har blitt enige om.

Gemensam beredning er i prinsippet aldri avsluttet før alle parter er enige. Hvis det ikke lar seg gjøre å komme til enighet på tjenestemannsnivå, må saken likevel avgjøres ved allmenn beredning, men dette kan bare skje ”i sjeldne unntakstilfeller”.

Av Statsrådsberedningens promemoria fremgår det at statsministeren (via Statsrådsberedningen) i god tid skal få informasjon om regjeringssaker eller andre spørsmål av betydning. Ved beredningen av utnevningssaker har statsministeren særskilte rettigheter. De fleste utnevninger skal beredes felles med Statsrådsberedningen. Av retningslinjene fremgår det også:

- at overgripende EU-spørsmål skal beredes gemensamt med enheten for samordning av EU-saker i Statsrådsberedningen samt Utenriksdepartementets EU-enhet og/eller rettssekretariatet for EU-saker
- at alle saker med økonomiske, budsjettmessige eller organisatoriske konsekvenser skal beredes gemensamt med Finansdepartementets budsjettavdeling
- at saker om lovstiftning i sivilrettslige, strafferettslige, prosessrettslige, forvaltningsrettslige og konstitusjonelle emner skal beredes med Justisdepartementet

Utover dette tar Statsrådsberedningen opp hvilke ulike departementer og enheter som alltid skal inngå i den gemensamme beredningen av en hel rekke spesifikke saker.

Normalt vet saksbehandlerne hvem som skal kontaktes i de ulike departementene, men ved tvil kontaktes vedkommende avdelingsleder. Gemensam beredning fungerer horisontalt – saken går ikke om linjelederne, men direkte mellom saksbehandlere på samme nivå.¹¹

¹⁰ Senest revidert 6. februar 2002.

¹¹ Det kan i denne sammenhengen nevnes at det i den svenske sentralforvaltningen også i utstrakt grad praktiseres at den enkelte saksbehandler fremlegger sakene for ministrene. Dette

Gjennom de intervjuene vi gjennomførte høsten 2002, fikk vi stadfestet inntrykket av at gemensam beredning fungerer reelt. Det er både en formell og en uformell ordning; det foregår først en tverrgående dialog gjennom e-post og telefoner. Deretter lages et notat om hva de ble enige om.¹² Dette dokumentet skal være tilgjengelig hvis det skulle komme frem uenighet under den allmenne beredningen.

Selv om ordningen stort sett fungerer bra, følges den ikke alltid opp slik som forutsatt. Derfor har det i senere tid blitt sendt ut skriv med påminnelser om hvorfor ordningen er viktig og hvordan den skal fungere.

2.2.4 Deling (foreleggelse)

Før regjeringen vedtar proposisjoner, lovforslag, forordninger, komitédirektiv med videre, skal det departementet som forbereder saken gi de øvrige departementene anledning til å uttale seg i forhold til det utkastet som er laget. Denne ordningen kalles deling. Også utkast til svar på interpellasjoner og spørsmål deles i en viss utstrekning. Deling skal ikke skje før en eventuell gemensam beredning er blitt avsluttet.

I følge Statsrådsberedningens retningslinjer skal mottakerne av utkastet ha minst fem hele arbeidsdager for å granske teksten og gi sine synspunkter. Unntak fra femdagersregelen kan gis av Statsrådsberedningen.

Deling skjer i henhold til en egen liste som er utarbeidet i Statsrådsberedningen. Delingslisten revideres fortløpende av Statsrådsberedningen. I tillegg har departementene som regel én eller flere kompletterende delingslister med navn på dem innenfor departementet som skal motta slike saker.

I forbindelse med arbeidet med statsbudsjettet forekommer begrepet stor deling. Dette innebærer at delingen også kan sendes til mottakere utenfor Regjeringskanselliet. Ellers inneholder Statsrådsberedningens retningslinjer en rekke spesifikke krav på utformningen av delingen.

Alle departementene må i dag vente på svar fra sine respektive kontaktpersoner innenfor Statsrådsberedningen, Justisdepartementets granskingsenhet og Finansdepartementets budsjettavdeling. Først deretter er delingen avsluttet og den aktuelle saken kan da tas opp til beslutning ved regjeringsmøtet.

ble oppfattet som positivt både på bakgrunn av at saksbehandleren kjenner den enkelte saken best, men også med tanke på at dette fungerer motiverende for den enkelte saksbehandleren, som får følge saken "helt ut".

¹² Muntlige kontakter mellom tjenestemenn karakteriseres ofte som uformelle. Det er imidlertid vanskelig å skille uformelle kontakter fra formelle i forbindelse med gemensam beredning. Enkelte departements- og myndighetstjenestemenn har regelmessig kontakt opptil flere ganger ukentlig. Disse kontaktene er vanskelig å definere som helt uformelle, selv om de organisatorisk ikke er like formaliserte som faste grupper, møter og lignende.

2.2.5 Regjeringskanselliets virksomhetsplanlegging

I 1997 i forbindelse med samlingen av Regjeringskanselliet til én myndighet, ble det besluttet å utvikle Regjeringskanselliets interne styringsprosess (RISP). Arbeidet med denne interne departementsovergripende mål- og resultatstyringsmodellen ble ledet av forvaltningsavdelingen i samarbeid med statsrådsberedningen. Også Finansdepartementets budsjettavdeling har vært med i arbeidet. I RISP inngår den årlige virksomhetsplanleggingen som kanskje den viktigste delen. Én av tankene bak reformen med virksomhetsplanprosessen har vært å styrke den politiske styringen.

Mange departementer har imidlertid opplevd virksomhetsplanleggingen som en tung prosess. De fant liten anvendelse av det de utarbeidet og tendenser til at planen ble ”lagt i skuffen” etter at den var skrevet. De første årene var prosessen, i følge Forvaltningsavdelingen, for detaljert og tung. Til tross for detaljeringsgraden fikk prosessen liten eller ingen konsekvens i forhold til budsjettets prioriteringer. Dette ga de berørte ikke noe insitamant til videre prioritering av dette arbeidet.

Det svenske forskningsinstituttet Score¹³ mener at virksomhetsplanleggingsprosessen var vanskelig å gjennomføre fordi forvaltningsavdelingen ikke kan styre fagministre og departementer. De mener også at det ikke er mulig å gjennomføre en myndighets-/direktoratslignende virksomhetsplanleggingsprosess i Regjeringskanselliet ettersom man har en virksomhet som kraftig skiller seg fra myndighetenes. Videre hevder de at forvaltningsavdelingen hadde lagt planleggingsprosessen på et for høyt detaljeringsnivå. Man kan ikke på forhånd bryte ned politiske mål på virksomhetsnivå ettersom Regjeringskanselliets virksomhet ikke kan planlegges – det dukker hele tiden opp uventede hendelser som krever raske omprioriteringer.

Mot dette trekker Score frem at virksomhetsplanleggingsprosessen møtte en endringsfiendtlig kultur i Regjeringskanselliet, og at en del av departementenes motstand hadde å gjøre med at makten over den interne budsjettprosessen ble tatt fra dem. Før innføringen av virksomhetsplanleggingsprosessen hadde departementene en vesentlig større innflytelse over midlene som de ble tildelt.

Den interne kritikken mot hvordan virksomhetsplanleggingsprosessen var innledningsvis, førte til endringer mer i retning av å gi overblikk og mindre detaljert. I stedet for å følge en målstruktur, følger Regjeringskanselliets virksomhetsplanlegging den organisatoriske strukturen. Forvaltningsavdelingen har også lagt mer arbeid i oppfølgingen og samtidig moderert kravene på materialet fra departementene. Med disse endringene har virksomhetsplanleggingen fortsatt, og det er i dag mindre motstand mot den. Det overordnede målet med planleggingen ligger fast.

¹³ Riksdagens revisorer 2001/02:RR15.

2.2.6 Delegering til underliggende myndigheter (direktorater)

Gjennom 1990-tallet ble det i svensk sentralforvaltning gjennomført en omfattende delegering av saker fra departementsnivå til myndighets-(direktorats-)nivå¹⁴. Helt konkret har dette gitt seg utslag i en drøy halvering av antallet saker som behandles av regjeringen fra 1990–1998 (se tabell).¹⁵

Tabell 3: Antallet registrerte saker som ble avgjort ved regjeringsmøter 1990–1998

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Proposisjoner	224	272	327	274	323	235	227	187	191
Lagrådsremisser	56	80	101	103	114	105	72	97	101
Författningar	1 489	1 627	1 498	1 510	1 705	1 440	1 403	951	1 305
Kommitté och utredningsdirektiv	127	254	204	218	254	261	221	235	215
Regleringsbrev samt anslag och bidragsärende	1 643	1 727	1 630	1 597	1 936	1 474	1 435	1 787	2 038
Anställningsärenden	2 436	2 347	2 313	2 355	2 388	1 876	1 919	1 826	1 771
Överklagande	7 532	6 983	1 944	1 987	1 753	1 530	1 199	1 145	1 250
Dispens- och övriga partsärenden	6 031	6 799	4 707	4 475	3 359	3 335	2 969	2 365	2 411
Övriga ärenden	1 112	1 305	1 266	1 473	1 149	1 435	796	780	664
Totalt	20 650	21 394	13 990	13 992	12 981	11 691	10 241	9 373	9 946

Kilde: Regeringskansliet Ds 2000:27, Vad koster det at regera?

2.3 Reformarbeid

Regjeringen besluttet 20. september 2001 å igangsette et prosjekt for effektivisering og rasjonalisering av Regjeringskanselliet. Prosjektleder Jan Landahl (tidligere overdirektør ved Riksrevisjonsverket) leverte i januar 2003 sin rapport *Ett effektivare regeringskansli* til regjeringen, hvor det ble foreslått en rekke konkrete endringer. Prosjektet har arbeidet under en styringsgruppe med statsministerens statssekretær som ordfører.

Viktige spørsmål som tas opp i rapporten er statssekretærenes roller i departementene. Det foreslås også tiltak for å forbedre arbeidsformene og redusere administrative kostnader.

Det er allerede besluttet at forslagene skal videreutvikles i fire arbeidsgrupper innenfor Regjeringskanselliet.¹⁶ De skal fokusere på følgende områder: samrådsformer og prosesser, ledelsesformer og håndtering av saker av forvalt-

¹⁴ Regeringskansliet Ds 2000:27, Vad koster det at regera?

¹⁵ Mest konkret ser vi det i forhold til antallet klagesaker som er redusert fra 7 532 i 1990 til 1 250 i 1998. En stor del av slike saker er i dag delegert til en egen forvaltningsdomstol.

¹⁶ "Vissa förslag i rapporten kommer att kunna genomföras ganska omgående. Andra förslag kräver en mer omfattande beredning," uttalte statssekretær Lars Danielsson i pressemelding fra Regjeringskanselliet 28. januar 2003.

ningsmessig karakter. De fire arbeidsgruppene skal avslutte sitt arbeid innen sommeren 2003.

2.3.1 Nærmere om forslagene

Vi vil her oppsummere de forslagene fra Rapporten om et mer effektivt regjeringskanselli som har særlig interesse ut fra et koordineringsperspektiv.

Statsministerens statssekretærer skal få et tydeligere definert ansvar for den strategiske samordningen. Disse statssekretærene nevnes i dag i liten grad i Regjeringskanselliets instruksjon eller i arbeidsordningen. Prosjektgruppen foreslår å tydeliggjøre deres strategiske og besluttede rolle i forhold til departementenes ledelsesfunksjoner og til forvaltningssjefen når det gjelder Regjeringskanselliets virksomhetsinnretning.

I rapporten foreslås det at ledelsesfunksjoner og styringen av Regjeringskanselliet tydeliggjøres for å sikre økt gjennomslag for de politiske prioriteringene, men også når det gjelder organisasjonens langsiktige utvikling.

De foreslår at ansvaret for den direkte operative virksomheten og personalet overføres til én statssekretær med særskilte fullmakter i hvert departement. Dette innebærer at det blir en tydeliggjøring av lederrollen for én av departementets statssekretærer.¹⁷ Hovedoppgavene til denne statssekretæren skal være oppfølging av de politiske prioriteringene som regjeringen og statsråden angir. En annen hovedoppgave vil bli å være det enkelte departements øverste personalansvarlige sjef, samt ansvarlig for departementets egen ressursbruk. Statssekretæren med særskilte fullmakter vil likevel ikke kunne overta det sakspolitiske ansvaret fra andre statssekretærer. En egen personalsjef skal være direkte underlagt statssekretæren.

Departementssjefens (statsrådens) rolle konsentreres til, etter samråd med de andre statsrådene i departementet, å fastlegge de politiske retningslinjene og prioriteringene i virksomheten.

Forvaltningssjefen skal få et tydeligere samordningsansvar for myndighetenes strategiske og langsiktige utvikling. Forvaltningssjefen bør som sjefstjenestemann ved Statsrådsberedningen organisere en mindre stab for strategiske spørsmål, lokalisert til Statsrådsberedningen.

En sterkere politisk styring av virksomhetsplanprosessen foreslås. Særskilte prosjekter og programmer skal strammes opp og i større grad integreres i denne prosessen. Dette skal bidra til å gi de enkelte virksomhetene en tydeligere og mer samordnet politisk innretning, inkludert Regjeringskanselliet som myndighet.

Statsrådsberedningens retningslinjer for samrådsformer foreslås forenklet og konsentreres til de grunnleggende kravene til samråd, og å angi generelt priori-

¹⁷ Statssekretærene i Sverige er politisk ansatte. Det totale antallet politisk ansatte i 2001 var 142.

terte områder. Retningslinjene for gemensam beredning bør forenkles slik at de bedre svarer til kravene til hurtighet, sikkerhet og kompetanse som dagens arbeid i Regjeringskanselliet stiller. Prosessene bør avspeile at Regjeringskanselliet i dag er én myndighet.

Mange detaljbestemmelser foreslås derfor tatt ut av hovedretningslinjene for samordning og legges til vedlegg. Det gjelder blant annet bestemmelser om konsekvensvurderinger av ulike saker når det gjelder spørsmål som likestilling, integrering, barns rettigheter, situasjonen for småbedrifter, totalforsvaret, lensforvaltningen, rasjonaliseringseffekter, arbeidsvilkår for offentlig ansatte, forskning og utdanning, storbyregionene, ungdoms livsvilkår, miljøspørsmål, forbrukerpolitiske spørsmål med videre.

Ansvar for oppfølging foreslås lagt til vedkommende departements fagenhet. Hensikten med forenklingen er å tydeliggjøre hvor ansvaret for konsekvensvurderingene ligger: i vedkommende departement (og konkret hos de aktuelle hovedmennene, jf. nedenfor).

Hovedmennene¹⁸ får mer ansvar. Ansvarsforholdene når det gjelder nødvendig samordning blir mer konkret adressert. I stedet for å definere noe bare som et generelt departementsansvar, foreslås en spesifisering og konkretisering av ansvarsplasseringen til hovedmennene som ledere for sine sakenheter. Det poengteres at de ikke bare sitter med et ansvar for saksinnholdet, men også for de koordinerende prosessene som hører med til saksforberedelsen.

Det foreslås også en mer omfattende utprøving av ordningen med såkalt ”taus prosedyre”. En slik ordning foreligger allerede i forbindelse med deling. Taus prosedyre innebærer at hvis et departement innen en angitt frist ikke har reagert, så betyr det at de ikke har noe å anføre. Dette praktiseres i varierende grad. Grunnregelen er at andre instanser har fem arbeidsdager på å komme med sine synspunkter, og det foreslås at denne gjennomføres mer restriktivt (det har vært tendenser til å sette kortere tidsfrister). Reaksjoner fra departementer viser at enkelte opplever beredningsprosessene mer som en hindring som skal overvinnes enn som middel for felles kvalitetssikring av det saksunderlaget som regjeringen skal treffe beslutning på grunnlag av. Den tause prosedyren gir alle statsrådene mulighet for å utøve den innflytelsen som svarer til deres ansvar.

Bruk av standpunktnotater eller kortfattede generelle prinsippnotater¹⁹ skal forsøkes i større utstrekning på egnede områder for å redusere behovet for faktisk samråd på detaljplanet. Dette er en videreføring av forsøk som har vært gjort på forenklet saksforberedelse mellom et departement og Finansdepartementets budsjettdeling. Bruken av slike notater innebærer at de berørte departementene innledningsvis blir enige om at ikke alle, kun enkelte aspekter ved en sak, behøver å beredes gemensamt.²⁰

¹⁸ Hovedmennene leder saksenheter. I forhold til det norske systemet representerer de en mellomting mellom ekspedisjonssjefer og avdelingsdirektører.

¹⁹ Oversatt fra det svenske uttrykket ”standpunktmemorier”.

²⁰ *Ett effektivare regeringskansli*, s. 54.

En oppmykning av regelen om at gemensam beredning skal være avsluttet før et lovforslag går ut på deling, blir også foreslått. Det foreslås at deling av proposisjonsutkast kan skje på et tidligere stadium i prosessen hvis de grunnleggende spørsmålstillingene og de finansielle forutsetningene er klarlagt.

Det foreslås i rapporten om et mer effektivt regjeringskanselli også en rekke andre tiltak som har betydning for samordningen multilateralt, bilateralt eller på lavere nivåer.²¹

EU-medlemsskapet har forsterket behovet for samordning nasjonalt. Dette behovet kan derfor ses som en bakenforliggende forklaring på flere av de ovenfornevnte forslagene. I tillegg foreslås imidlertid helt konkrete endringer i forhold til samordningen av EU-saker.

I dag har statsministeren det overordnede politiske samordningsansvaret i Regjeringskanselliet i EU-saker, mens hver statsråd har ansvaret for forberedelsen av sitt respektive departements EU-spørsmål. En vesentlig del av samordningsfunksjonen ivaretas av Utenriksdepartementet, med løpende koordinering av saker, forberedelser til Europarådet og behandling av spørsmål som gjelder EUs langsiktige utvikling og reformer. Statsrådsberedningens ansvar omfatter å sørge for departementsoverskridende prioriteringer, å formulere overgripende policy, å lede tankearbeidet rundt unionens langsiktige utvikling, å løse tvister mellom fagdepartementene og å forberede toppmøtene. Dette arbeidet ledes av statssekretæren. Myndighetene må stille ressurser til rådighet når regjeringen krever det.

Den nåværende organiseringen og ansvarsfordelingen i EU-samordningen, vurderes som ikke god nok. Det anses lite hensiktsmessig å binde denne opp i et spesielt departement. Derfor blir det foreslått å opprette et nytt samordningssekretariat for EU-spørsmål enten i Statsrådsberedningen eller i en nydannet, frittstående enhet (etablert etter modell av Forvaltningsavdelingen), med ansvar for å ivareta det overordnede perspektivet i regjeringens EU-politikk. Representasjonen i Brussel, som nå er underlagt Utenriksdepartementet, foreslås omdannet til en enhet i Regjeringskanselliet innenfor samordningsenheten, eller alternativt at Brussel-representasjonen forblir en utenlandsmyndighet, men underlagt EU-sekretariatet (EUS). Uansett går forslagene ut på å styrke statsministerens sentrale rolle ytterligere.

²¹ Ett eksempel er sammenslåing av eierenhetene i Næringsdepartementet og Finansdepartementet til én enhet for å ivareta eieransvaret i statlige selskaper. Forslag som kan sikre bedre kvalitet på riksdagsproposisjoner, og spesielt de viktigste og kompliserte, stiller også krav til koordinering innenfor Regjeringskanselliet. Det samme gjelder innsats for et strategisk og politisk forankret styringsdokument på IT-sektoren, innføring av et felles økonomisystem og nytt system for lønnsadministrasjon, elektronisk arkiv, bedre informasjons- og dokumentasjonsforvaltning med videre.

2.4 Noen oppsummeringer

Vi har ovenfor presentert hvordan samordningsarbeidet i det svenske Regjeringskanselliet foregår i dag og noen av de reformforslagene som er foreslått. Vi vil her oppsummere i noen punkter det som har særlig interesse ut fra et koordineringsperspektiv (og som er i tråd med det som flere av våre informanter påpekte under intervjuene):

- For å avlaste regjeringen er det i Sverige et stort innslag av horisontal koordinering på lavere departementsnivåer og vertikal delegering til myndighetene, slik at regjeringen skal få tid til ”de viktige politiske sakene”.
- Gemensam beredning er en velfungerende ordning med både formelle og uformelle innslag. Samordningen skjer på tvers av departementene uten tradisjonell saksgang gjennom linjeorganisasjonen.
- Statsrådsberedningen er den viktigste samordningsenheten, men også Budsjetttavdelingen i Finansdepartementet er viktig.
- Sammenlignet med Finland (og Norge) har statsministeren i Sverige et større apparat direkte knyttet til seg, i og med at Statsrådsberedningen inkludert Forvaltningsavdelingen har omkring 600 ansatte.
- Statssekretæren i Statsrådsberedningen har, bortsett fra statsministeren, den viktigste samordningsrollen.
- Samordningsministeren tar seg av mye av den nasjonale samordningen, mens statsministeren har rettet større grad av oppmerksomhet mot EU.
- Forvaltningsavdelingen har i liten grad en politisk samordningsfunksjon, men likevel en samordningsfunksjon med hensyn til administrative spørsmål.
- Regjeringskansellireformen i 1997 har hatt lite å si i forhold til politisk samordning, snarere administrativt (personalpolitisk, felles IT-plattform og lignende).
- Det foreslås i rapporten *Ett effektivare regeringskansli* å tydeliggjøre statssekretærenes roller i departementene. Samrådsformene foreslås ytterligere forenklet, blant annet ved å legge deler av de formelle kravene til vedlegg. Hovedmennene får et enda tydeligere ansvar for at samordningsprosedyrene følges. Det foreslås også å gjøre mer omfattende bruk av ”taus prosedyre” for å gjøre saksbehandlingen hurtigere. Videre foreslås tiltak for å forbedre arbeidsformene og redusere administrative kostnader.

3 Sentral samordning i Finland

3.1 Oversikt over den finske sentralforvaltningen

For å få et bilde av hvordan samordningen er i den sentrale statsforvaltningen i Finland, er det nødvendig først å gi en kort oversikt over det finske regjeringsapparatet.

Finland er republikk med en president som statsoverhode, valgt ved særskilt valg. Beslutningsansvaret er fordelt mellom presidenten, presidenten og statsrådet i samlet møte, statsrådet samlet uten presidenten og den enkelte statsråd.²² Statsrådet består av statsministeren og (maksimum) 17 ministre (statsråder).²³ Det sentrale administrative apparatet omfatter 13 ministerier (departementer) inkludert statsrådets kanselli. I tillegg kommer Justiskanslerembetet (Justitiekansleren).

Presidenten har et eget sekretariat, men er ellers betjent av statsrådets kanselli og ministeriene.

Begrepet statsrådet brukes i noe ulik betydning avhengig av konteksten:

1. om statsminister og øvrige ministre som kollegium
2. om det forumet eller organet som disse utgjør når de kommer sammen for drøftinger og beslutninger i regjerings- og forvaltningssaker
3. som samlebetegnelse på den finske statens sentrale forvaltning med totaliteten av ministerier (inkludert statsrådets kanselli)²⁴

Statsministeren leder regjeringens politikk og statsrådets virksomhet. Statsministeren skal se til at forberedelse og behandling av de sakene som statsrådet har ansvaret for, blir samordnet.²⁵ Statsministerens samordnende rolle ble forsterket ved en endring i den finske grunnloven i 2000, og ytterligere ved den nylig vedtatte statsrådsloven. De sakene som statsrådet har ansvaret for, avgjøres av regjeringen i samlet møte eller av det ministeriet som saken gjelder. Regjeringen samlet avgjør saker av vidtrekkende betydning og av prinsipiell

²² Den enkelte minister i Finland har selvstendig beslutningsmyndighet i langt flere saker enn den enkelte svenske minister. I Sverige går sakene i regelen til regjeringen som kollektiv.

²³ Den finske presidenten har tradisjonelt hatt betydelig innflytelse blant annet utenrikspolitisk og i forbindelse med regjeringdannelse. Men grunnlovsrevisjonen i 2000 reduserte presidentens makt til fordel for Riksdagen og statsrådet. Se til dette innledningen til dokumentet *The Constitution of Finland*, utgitt 2001, s. 14.

²⁴ Dette inkluderer også statsministerens apparat i mer eksklusiv forstand: statsministerens kanselli.

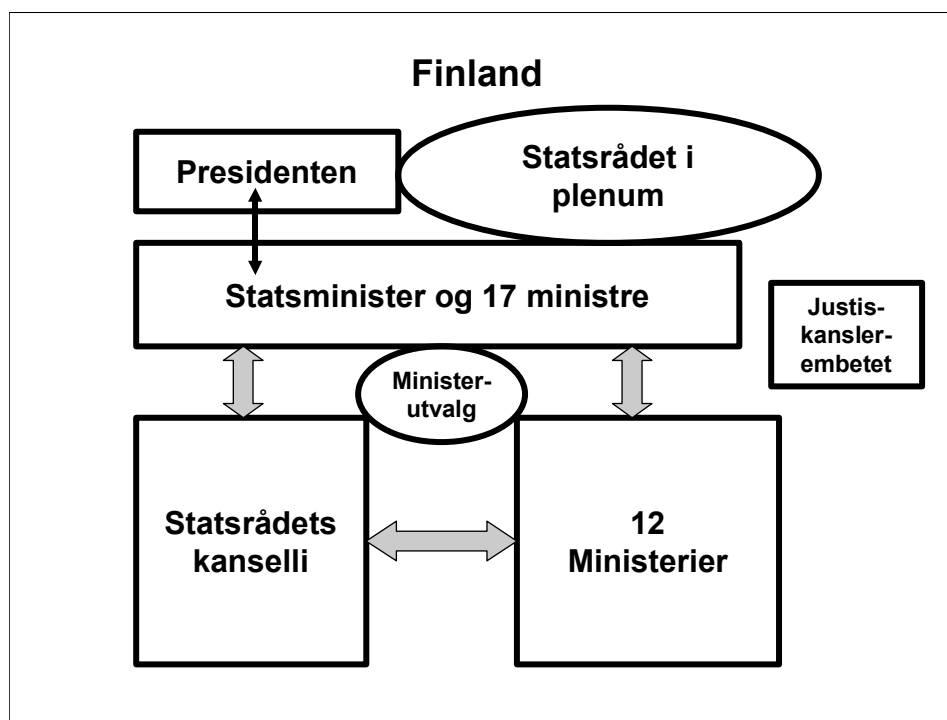
²⁵ Samordningsrollen blir erfaringsmessig ganske krevende i en flerpartiregjering, noe som har vært det vanlige i Finland i mange tiår. De enkelte regjeringspartiene har - naturlig nok - ønsker om å øve innflytelse i flest mulig saker. Dette fører lett til en sentralisering av saksbehandlingen og til belastning på statsrådet. Egne statsrådsutvalg, som er omtalt under avsnitt 3.2, er én av flere mekanismer for å møte utfordringene som dette representerer. Likevel må det slås fast at antallet saker som avgjøres av statsrådet er betydelig mindre i Finland enn i Sverige (noe som kan leses som et supplement til fremstillingen i boken *På kryss eller tvers?*, s. 94).

viktighet. Sakene avgjøres ved votering. Forutsetningen er at presidenten og minst fem statsråder er til stede.

Statsrådet forbereder og iverksetter presidentens beslutninger. Regjeringens beslutninger må formelt signeres av presidenten. I tillegg har presidenten en del særskilte fullmakter (prerogativer) for eksempel når det gjelder utnevninger (av regjeringen, av enkeltstatsråder og til høyere statlige stillinger), ordensutnevninger, benådningssaker, saker som gjelder Åland med videre. Det er dessuten lang tradisjon for at presidenten spiller en viktig rolle i utenrikspolitikken og i sikkerhets- og forsvarspolitikken.²⁶ Statsministeren er stedfortreder for republikkens president.

Justiskanslerembetet arbeider i tilslutning til statsrådet. Justiskansleren skal se til at myndighetenes virksomhet er i overensstemmelse med lovverket, foruten å fremme innbyggernes rettssikkerhet. Dette skjer ved å føre tilsyn med offentlige myndigheter, inkludert regjeringen. Kansleren deltar i regjeringens og statsrådets møter, men griper bare ordet hvis det fremkommer synspunkter eller forslag som strider med forfatningen. Den løpende formelle og språklige kvalitets-sikringen av lovfremlegg, ivaretas av Justisministeriet. Riksdagens justisombudsmann har tilsvarende funksjoner som Sivilombudsmannen i Norge.²⁷

Figur 3: Forenklet oversikt over det finske regjeringsapparatet



²⁶ Til tross for at dette er formelt neddempet i siste revisjonen av grunnloven ved at mer makt er flyttet til parlamentariske organer, videreføres tradisjonen av nåværende president på en omforent måte.

²⁷ Justiskansleren er således en kontrollinstans i forhold til regjeringen. Justiskanslerembetet har også som oppgave å vurdere klager på offentlige myndigheter, og kan dessuten ta opp saker på eget initiativ. Justiskanslerembetet gir presidenten og ministeriene juridiske råd og opplysninger, og skal se til at de grunnleggende menneskerettighetene blir ivaretatt i samfunnet.

3.1.1 Statsrådets kanselli

Statsrådets kanselli regnes i praksis som et ministerium, og er organisert på tilsvarende måte. Statsministeren er kanselliets øverste sjef. Også en annen minister er knyttet til ministeriet. Virksomheten ledes av en statssekretær som statsministerens nærmeste medarbeider. Selv om han stillingsmessig er definert som tjenestemann, er han ikke fast tjenestemann: han er tilsatt for (maksimum) statsministerens mandatperiode. Statssekretæren har ansvaret for blant annet EU-sekretariatet, statsministerens informasjonsenhet, ulike spesialmedarbeidere og eksperttjenester, og for regjeringens sikkerhetstjenester. Understatssekretæren er en fast (ikke-politisk) stilling som leder kanselliets alminnelige administrasjon og virksomhet. Dette inkluderer blant annet en forvaltnings- og utviklingsenhet, statlig informasjonstjeneste, oversettelseskontor og sikkerhetsenhet.

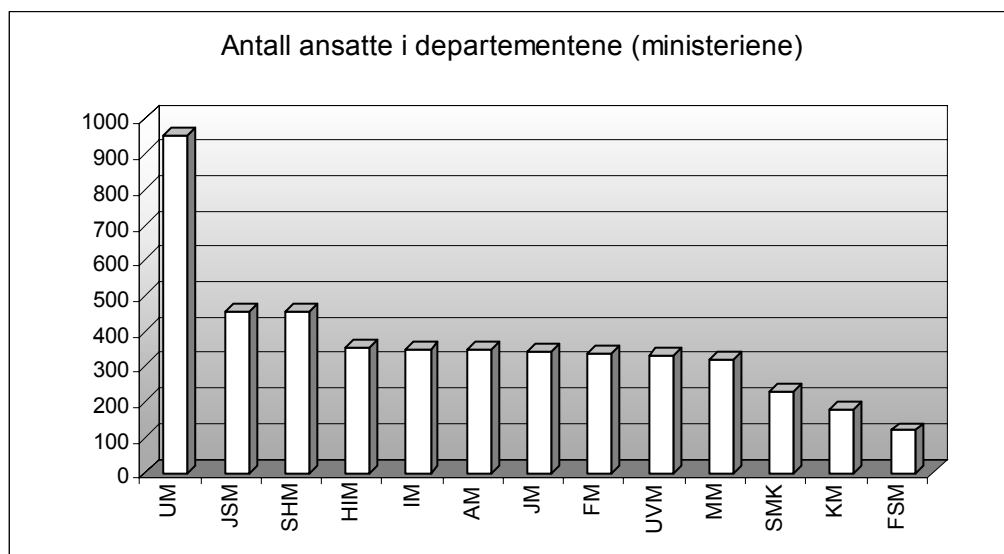
Statsrådets sekretariat har som virksomhetsidé å sørge for en smidig gjennomføring av beslutningene til republikkens president og statsrådet. Det inngår også i virksomhetsideen å sikre statsministerens virksomhetsbetingelser ved å bistå med politiske, funksjonelle og administrative tjenester. I og med den nye grunnloven og overføringen av EU-sekretariatet til statsrådets kanselli, har statsministeren og kanselliet et sentralt ansvar når det gjelder å samordne EU-relaterte saker (ivaretatt av et eget EU-sekretariat).

Statsrådets kanselli bistår statsministeren med den alminnelige ledelsen av statsrådets virksomhet og samordningen av ministerienes virksomhet. Statsrådets kanselli har også en kontrollørfunksjon; det skal se til at regjeringsprogrammet følges og at proposisjonene fra regjeringen er i samsvar med dette programmet. Kanselliets rolle som strategisk enhet blir nærmere omtalt senere i notatet.

3.1.2 Ministeriene

I Finland finnes 13 ministerier og ved ministeriene arbeider det til sammen 4 766 personer (per 1. februar 2003). Hvert ministerium har innenfor sitt forvaltningsområde ansvaret for saker som hører til statsrådet og for at forvaltningsvirksomheten er som den bør. I tillegg til statsministerens kanselli (SMK), finnes følgende ministerier (svenske benevnelse er benyttet, og med forkortelser i parentes): Utrikesministeriet (UM), Justitieministeriet (JM), Inrikesministeriet (IM), Forsvarsministeriet (FSM), Finansministeriet (FM), Undervisningsministeriet (UVM), Jord- og skogsbruksministeriet (JSM), Kommunikationsministeriet (KM), Handels- og industriministeriet (HIM), Social- og helseministeriet (SHM), Arbetsministeriet (AM) og Miljøministeriet (MM).

Figur 4: Antall ansatte i departementene i Finland



Ministrenes virksomhetsområder er regulert i reglementet for statsrådet (SRRegl.) og i forordningene for respektive ministerium. Virksomhetsområdet fremgår i alminnelighet av ministeriets navn.²⁸ I en lang rekke saker er beslutningsmyndighet delegert til den enkelte ministeren. De saker som ikke hører til noe ministeriums virksomhetsområde, behandles ved statsrådets kanselli. Ministrene står til ansvar for Riksdagen for sin embetsførsel.

Ministeriets høyeste tjenestemann er kansellisjefen (tilsvarende departementsråden i det norske systemet). Kansellisjefen arbeider som ministerens nærmeste tjenestemannsmedarbeider og leder ministeriets løpende virksomhet. I Finansministeriet og Utrikesministeriet er benevnelsen statssekretær, men disse er vel å merke ikke politisk utnevnt. Det er derimot statssekretæren ved statsministerens kanselli, jf. ovenfor. Ministrene har i tillegg politiske spesialmedarbeidere.

3.1.3 Ministrenes arbeid i statsrådet

Et statsrådsmedlems oppgaver er todelt: dels virksomhet i det ministeriet han eller hun er sjef for eller saker vedkommende er gitt et spesielt ansvar for, og dels virksomhet i statsrådet. Som medlem av statsrådet skal ministeren delta i statsrådets fellesmøter ("statsrådets allmänna sammanträde"), i utvalgsarbeid knyttet til statsrådet og i fremleggingen av saker for republikkens president.²⁹ Alle saker som skal til vedtaksbehandling i regjeringen forberedes av det aktuelle ministeriet. Mange saker som rettes til statsrådet og som er av forvaltningsmessig karakter, blir avgjort i det respektive ministeriet.

²⁸ Utrikesministeriet ivaretar Finlands relasjoner til fremmede makter, Justitieministeriet har ansvaret for rettsvesenet, lovgivningen og fengselsvesenet, Forsvarsministeriet har ansvar for landets forsvar og forsvarsmakten, med videre.

²⁹ Én av våre informanter betegnet dette som de egentlige regjeringsmøtene, ut fra en betraktning av at presidenten og statsrådet sammen utgjør det øverste kollegiale styret i Finland.

Foruten det interne arbeidet i ministeriet, deltar ministrene (alle eller utvalgte) hver uke i følgende faste møter (svenske benevnelser):

- Finanspolitiske ministerutskottet (tirsdag)
- Statsrådets finansutskott (onsdag)
- Regeringens aftonskola (onsdag)
- Statsrådets allmänna sammanträde (torsdag)
- EU-ministerutskottet (fredag)
- Föredragning för republikens president (fredag)
- Utrikes- og säkerhetspolitiske utskottet (UTVA, fredag)

Dessuten kan statsrådet (regjeringen) og finansutskottet ha ekstra møter. Tidspunktene for disse ekstramøtene fastsettes av statsministeren. Også arbeidet innenfor ekstra ministerutskott og ministerarbeidsgrupper som nedsettes for å utrede visse saker, er en del av den saksbehandlingen som skjer i statsrådet. I tillegg til de fire lovfestede ministerutvalgene, har regjeringen Lipponen II et eget ministerutvalg for nærområdespørsmål. Mens ministerutskott er utvalg som er etablert etter formelle regjeringsvedtak, etableres arbeidsgrupper etter mindre formaliserte rutiner og ut fra behovs- og hensiktsmessighetsvurderinger. De har en viktig koordineringsfunksjon.

Oversikten viser at ministrene er forpliktet til å delta i et betydelig antall møter utenfor eget ministerium. I tillegg kommer departementsinterne møter og tilstedeværelse i Riksdagen og andre fora. Følgende møtetidspunkter i Riksdagen inngår i en ministers normale møteplan: tirsdag og onsdag kl 1400, torsdag kl 1630 og fredag kl 1300. Med andre ord er den obligatoriske møtedeltakelsen knyttet til regjeringsfunksjonen i Finland stor.

3.2 Samordningspraksis

Finland har mange av de samme samordningsprosedyrene i den sentrale statsforvaltningen som vi kjenner dem fra vårt eget land. Samordningen skjer dels på politisk plan, enten i regi av ministrene selv eller deres politiske rådgivere, dels på tjenestemannsplan (innenfor og mellom ulike nivåer i stillingshierarkiet), og dels gjennom fastlagte eller mer uformelle interaksjoner mellom det politiske og administrative nivået.

Bruk av ministerutvalg, noen faste og noen ad hoc, er forholdsvis mer utbredt i Finland enn i Norge og enda mer sammenlignet med Sverige. Det sier seg selv at ministerutvalgene ivaretar viktige samordningshensyn. Statsrådets finansutskott spiller naturlig nok en sentral rolle når det gjelder den budsjettmessige samordningen, og det finanspolitiske utskottet når det dreier seg om den mer langsiktige planleggings- og investeringspolicyen.³⁰ Det samme gjelder de andre faste ministerutvalgene for utenriks- og sikkerhetspolitikken og forholdet til EU.

³⁰ Finansdepartementet spiller naturlig nok en meget sentral rolle som premissleverandør for beslutningene på det finansielle området, og ikke mindre nå etter den økonomiske krisen på 1990-tallet.

Tradisjonelt har regjeringene i Finland vært koalisjonsregjeringer med forholdsvis bred politisk sammensetning. Til tross for dette har regjeringene i de siste fire riksdagsperiodene vært stabile og fungert i hele perioden. En viktig forutsetning har vært den parlamentariske basisen i Riksdagen (med flertallet bak seg). En annen viktig forutsetning har vært omfattende formell og uformell samordning mellom de ulike aktørene. I denne samordningen, har etter alt å dømme også regjeringsmedlemmenes politiske rådgivere spilt en viktig rolle, og gjør det fortsatt. Presset i den offentlige økonomien og forventningene til konsistent nasjonal praksis i forhold til EU, trekkes også frem som en samordningsdrivende faktor.

På tjenestemannsplan foregår samordning på ulike nivåer. Kansellijefene har et definert ansvar for samordning mellom departementene og møtes regelmessig til møter for koordinerende drøftelser. På saksbehandlernivå bestemmer sakenes karakter og bredde omfanget på samordningen innenfor et ministerium eller mellom ministerier. Men dette blir også påvirket av hvilke ledelsesmessige grep som blir tatt av de administrative (og eventuelt også politiske) lederne.

Det foreligger naturlig nok også en rekke formaliserte og koordinerende prosedyrer som er lagt til statsministeren, de faste ministerutvalgene og de respektive ministeriene, knyttet til arbeidet med blant annet utviklingen av regjeringens program, de årlige budsjettproposisjonene, de fireårige rammebudsjettene med videre. Statsministerens kanselli og ulike fagministerier har ansvaret for å ivareta koordineringen på sine områder. Typiske samordningsdepartementer er for eksempel Finansministeriet og Innenriksministeriet. Andre ministerier opplever at de noen ganger kan bli ”overkjørt” av slike sterke departementer, og at de derfor må være bevisste, proaktive og strategiske i sin egen samordning for å få sine interesser ivaretatt godt nok.

I mindre grad enn i Sverige, er det i Finland lagt opp til at regjeringen må komme frem til konsensus om sakene. Saker kan fremlegges for regjeringsbehandling uten at det på forhånd er sikret enighet blant regjeringsmedlemmene. Selv om det ikke er ofte, så forekommer dissenser i statsrådet (i 2001 gjaldt det visstnok i ni tilfeller).³¹

Noen finske arenaer for sentral samordning kan det spesielt være verd å trekke frem her:

- En egen enhet for EU-samordningen er etablert ved statsministerens kanselli.
- Regjeringens aftenskole, der representanter for regjeringen og fra partiene i Riksdagen møtes til felles rådslagninger. Dette er en fast, opprinnelig ukentlig institusjon (enkelte uker kan aftenskolen droppes av praktiske og ressursmessige årsaker). Aftenskolen er et forum for uformelle diskusjoner

³¹ I den nye statsrådsloven er det tatt inn bestemmelser fra det tidligere statsrådsreglementet om avstemningsregler ved uenighet i regjeringen (jf. boken På kryss eller tvers, s. 94). § 17 i den nye loven slår fast at ved uenighet skal saken avgjøres ved votering, og at dette skal foregå etter samme regler som ved en kollegial domstol.

og sonderinger om aktuelle politiske saker. Det fattes ikke formelle vedtak, men drøftingene har betydning for å avklare relasjoner og standpunkter mellom regjeringen og nasjonalforsamlingen.

- Et annet viktig forum for samordning er kansellisjefenes regelmessige møter.³² Disse er formalisert med agendaer som sendes ut på forhånd og med protokoller som er tilgjengelige i regjeringsapparatet.
- Felles møte for alle de politiske rådgiverne holdes tirsdag. Dette forumet har en viktig funksjon som et siste sjekkpunkt for at samordning virkelig har funnet sted i de sakene som skal opp til regjeringsbehandling. Hvis en politisk rådgiver oppdager en sak hvor vedkommende ministerium ikke er blitt informert eller involvert i nødvendig utstrekning, kan relevante synspunkter innhentes i løpet av onsdagen (hvis regjeringen skal avgjøre saken på torsdag); eventuelt kan saken bli utsatt og ytterligere utredet i et samarbeid mellom berørte ministerier.

3.3 Reformarbeid

I de senere årene har det pågått et arbeid med å reformere sentralforvaltningen i Finland. Et spesielt initiativ for forvaltningsutvikling ble tatt av regjeringen Holkeri (1987–1991), og er på forskjellige måter, og med ulik profilering, fulgt opp i senere regjeringer: regjeringen Aho (1991–1995), Lipponens første- (1995–1999) og andre regjering (1999–2003).³³

To prosesser har løpt parallelt i den siste regjeringsperioden. Den ene prosessen har dreid seg om endringer i lovverket og den andre om forbedringer i forvaltningsmessig organisering og praksis i det sentrale statsapparatet. Det første arbeidet har munnet ut i et forslag til ny lov om statsrådet, og det andre i en rekke anbefalinger om forvaltningsreformer. Nedenfor skal vi først redegjøre kort for innholdet i disse fremleggene, med spesiell vekt på det som gjelder samordning.

³² Kansellisjefene tilsvarende departementsrådene i det norske systemet.

³³ Oppsummeringer av erfaringer fra reformarbeidet i den finske forvaltningen sett i sammenheng med tilsvarende reformer i en del andre land, finnes blant annet i følgende dokumenter: *Public Management Reforms: Five Country Studies*, og *Trajectories and Options: An International Perspective on the Implementation of Finnish Public Management Reforms* (Ministry of Finance, Helsinki, Finland 1997). Det foreligger også andre dokumenter fra 1990-tallet, for eksempel av promemoriatypen fra Finansministeriet, som påpeker at samordningsinstrumentene ikke er gode nok. De to reforminitiativene som vi presenterer i dette notatet kan ses som konkrete oppfølginger for å bedre situasjonen og utvikle den strategiske og tverr-sektorielle koordineringskompetansen.

3.3.1 Ny lov om statsrådet

I desember 2002 vedtok regjeringen å foreslå overfor presidenten å fremme en proposisjon til Riksdagen med forslag til en lov om statsrådet og visse andre lover som henger sammen med den. Innholdet i lovforslaget ble klarert i regjeringen 30. desember 2002. Proposisjonen baserer seg på forslag som ble fremlagt av statsrådslovskomiteen, ledet av justiskansler Paavo Nikula.

Lovforslaget om statsrådet inneholder de sentrale bestemmelsene om statsrådets organisasjon, om hvordan saker skal avgjøres, og om beslutningssystemet både i regjeringen ("statsrådets allmänna sammanträde") og i ministeriene. Loven fastslår også statsministerens stilling. Den nye loven erstatter statsrådsloven fra 1922 og fanger opp i seg sentrale bestemmelser om statsrådet som nå ligger nedfelt i forordninger. Lovforslaget forutsetter at loven følges opp med en revisjon av en rekke forordninger som gjelder ministeriene. Den nye loven forutsettes å tre i kraft når den nye regjeringen etter riksdagsvalget i 2003, innleder sin virksomhet.

Av viktige forandringer i proposisjonen kan nevnes følgende:

- Ansvar for å utnevne ministrenes stedfortredere overføres fra republikkens president til statsrådet. Det foreslås at muligheten til å utnevne ministre uten portefølje skal opphøre.
- Statsministerens stilling forsterkes. Dermed videreføres en prosess som har pågått de siste årene og som har sammenheng både med Finlands medlemskap i EU og med endringene i grunnloven av 2000. Lovforslaget rommer uttrykkelige bestemmelser om at statsministeren har som oppgave å overvåke realiseringen av regjeringsprogrammet, være ordfører for de lovbestemte ministerutvalgene, og sørge for samordningen av statsrådets saksbehandling og for behandlingen av saker som skal fremmes for EU. Dessuten blir det foreslått å styrke statsministerens formelle stilling gjennom visse prosedyremessige bestemmelser.³⁴
- For å forsterke ledelsen i ministeriene er det foreslått at det kan utnevnes statssekretærer til å bistå statsrådene. Det er ikke lagt opp til at det skal være noen automatikk i dette, men at dette bestemmes av behovet. Behovet vurderes ved hver ny regjeringsdannelse.³⁵ I henhold til forslaget skal

³⁴ I forslaget til ny statsrådslov foreslås en bestemmelse om at statsministeren skal overvåke gjennomføringen av regjeringsprogrammet, være ordfører for de lovfestede ministerutvalgene samt besørge samordningen av statsrådets forberedelse og behandling av saker som skal besluttes innenfor EU. Dessuten foreslås det at statsministerens formelle rolle forsterkes slik at statsministeren kan bestemme fremleggelsestidspunkt for saker som skal bestemmes ved statsrådets allmenne møter. (I tillegg foreslås det at myndigheten til å utnevne stedfortredende ministre overføres fra republikkens president til statsrådet).

³⁵ Forslaget om statssekretærer gjenspeiler i stor grad ordningen i Norge, som er referert i proposisjonen. Statssekretæren skal ha sin ministers personlige tillit og utnevnes for ministerens mandatperiode. Statssekretæren skal som ministerens nærmeste medhjelper ivareta oppgaver som gjelder den politiske styringen og forberedelsen av saker. Statssekretæren skal bistå ministeren med formulering av politiske retningslinjer, med koordinering mellom ministeriene og

statssekretæren likestilles med kansellisjefen (departementsråden) i ledelsen av ministeriet. Fra et samordningsperspektiv er det interessant å merke seg den tydelige koordineringsfunksjonen som er tillagt statssekretæren.

- Gjennom lovforslaget forsterkes ministerkomiteenes stilling i forbindelse med behandlingen av visse saker som skal avgjøres av statsrådet (regjeringen). I proposisjonen foreslås også endringer i statstjenestemannsloven og i loven om utenriksforvaltningen.
- Statsrådsloven ble behandlet i Riksdagen i første halvdel av februar 2002. Forslaget om å innføre en ordning med statssekretærer fikk ikke tilslutning. De fleste andre forslagene gikk igjennom. Når det gjelder ministerienes organisasjon, er linjen blitt forsterket. Mest markant er nok den formelle styrkingen av statsministerens stilling.

3.3.2 Reform av statsforvaltningen

I den nye statsrådsloven ligger mange elementer som i virkeligheten også innebærer endringer i den sentrale statlige forvaltningen i Finland. Men det har også pågått et arbeid med å se på hvordan sentralforvaltningen kan forbedres og effektiviseres. Dette har skjedd i regi av en ministergruppe under ledelse av Suvi-Anne Siimes. Ministergruppen har hatt som mandat å utarbeide forslag til ”*Reform av statens centrala förvaltning,*” og fremla en delrapport i juni 2001 og en sluttrapport datert 28. juni 2002.

Sluttrapporten bygger på vurderinger av utredninger og forskningsrapporter som er blitt gjennomført underveis. Blant disse utredningene kan nevnes en omfattende analytisk og (internasjonal) komparativt preget studie med tittelen ”*A Potential Governance Agenda for Finland,*” utarbeidet i 2000 av en internasjonal forskergruppe. En helhetlig tilnærming preger disse studiene. Hvordan regjeringen kan ta bedre strategiske og samordningsmessige grep internt og for utviklingen av samfunnet står sentralt i disse arbeidene.³⁶

Sluttrapporten munner ut i en rekke anbefalinger som det er opp til den nye regjeringen å ta stilling til.³⁷ Mange av anbefalingene dreier seg om tiltak for å sikre bedre samordning innenfor og mellom ulike ministerier og i forhold til den overordnede politiske styringen som regjeringen har ansvaret for. Sentralt i disse forslagene står opprettelsen av overordnede politikkprogrammer (som vi presenterer mer inngående under avsnitt 3.3.3).

De nevnte forslagene dreier seg om å effektivisere og sikre bedre samordning på tvers av forvaltningsgrensene. Men en del forslag gjelder også effektivise-

med samordning av standpunkter, med virkeliggjøringen av regjeringsprogrammet innenfor ministerens ansvarsområde, samt med EU-opppdrag og andre internasjonale oppdrag.

³⁶ Forskergruppen bestod av Geert Bouckaert, Derry Ormond og Guy Peters. De peker særlig på fire områder for forbedringer: strukturelle forhold i ministeriene og andre deler av regjeringsapparatet, politikkprosessene, ledelses- og styringssystemene (med et mer resultatorientert fokus), og virkemidlene for å få gjennomført politiske målsettinger.

³⁷ Ny riksdag velges i mars 2003.

ring av ministerienes arbeid. Noen av de viktigste dreier seg om at ministeriene skal konsentrere seg om strategiske oppgaver som ledd i den politiske saksforberedelsen,³⁸ at de operative funksjoner føres ned på lavere nivåer enn ministeriene, og at alle oppgaver som egner seg for det, føres ut av ministeriene og den øvrige sentralforvaltningen til regionalt og lokalt nivå.

På noen departementsområder blir det også foreslått spesielle forbedringstiltak. Ministergruppen har rettet oppmerksomheten mot spørsmål som dreier seg om koordinering mellom ministeriene spesielt på tre områder; nemlig næringspolitikk, kommuneøkonomi og eierstyring.³⁹ Inndelingen av ministerienes virksomhetsområder skal vurderes kontinuerlig slik at de til enhver tid er hensiktsmessig plassert.

Tradisjonelt har finansministeren hatt en sentral rolle når det gjelder den økonomiske samordningen. Med den nye loven og den generelle styrkingen av statsministerens rolle, er det ikke overraskende at statsrådets kanselli er tiltenkt en viktigere funksjon når det gjelder å samordne informasjon som gjelder politikken, bearbeidelsen som trengs for å danne grunnlag for regjeringens beslutninger, og for å fremme regjeringens interne koordinering.

3.3.3 Nye samordningsgrep

Det hører med til det pågående reformarbeidet å sikre større grad av samordning innenfor den finske sentralforvaltningen. Ett av de viktigste grepene er knyttet til en tydeligere og mer oversiktlig innretning på politikken gjennom såkalte politikkprogrammer. Disse skal igjen legge føringer for hele forvaltningens arbeid. Dette karakteriseres som en virksomhetsmodell for sentralforvaltningen som er styrt av politikken. Regjeringens strategiske arbeid blir forsterket på denne måten, og det bidrar til større grad av koordinering i spørsmål som overskrider grensene mellom forvaltningsområdene. Regjeringen leder gjennom programmer. Dette vil vi se nærmere på ut fra forslaget som nå ligger på bordet.

³⁸ Dette tilsvarer arbeidet hos oss med i større grad å rendyrke rollen som politisk sekretariat; jf Statskonsults notat 2000:4 Framtidens departement.

³⁹ Samordningen på disse tre områdene dreier seg i korte trekk om følgende: Når det gjelder næringspolitikken: den skal gjøres mer effektiv ved å anvende programledelsesprinsipper og bedre koordinering i stedet for strukturarrangementer. Når det gjelder styringen av kommuneøkonomien: intensivere samarbeidet mellom de ministeriene som deltar i denne styringen for å gjøre den mer ryddig og stabil. Når det gjelder eierstyringen: Den skal deles, slik at de foretakene/selskapene som ivaretar samfunnspolitiske oppgaver fortsatt skal styres av vedkommende ministerium, mens øvrige selskaper, der det først og fremst dreier seg om investeringsinteresser fra statens side, skal legges under en spesialistenhet (en porteføljeforvalter-enhet). Den skal bestå av de spesialistene som i dag har hånd om eierstyringen i ministeriene og eventuell supplerende kompetanse etter en behovsmessig vurdering. Det er antydnet at denne enheten kan legges til Statskontoret eller Statens pensjonsfond. Utflyttingen av denne forvaltningen fra ministeriene er blant annet begrunnet med at det vil redusere rollekonfliktene for statsrådene mellom eierskap, styring og forvaltning.

3.3.3.1 Programledelse og strategi

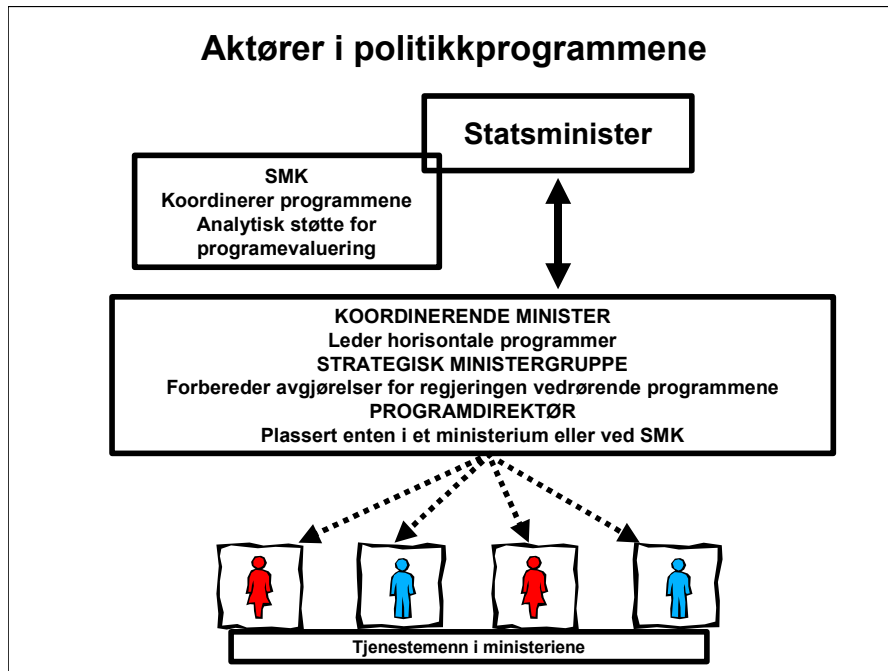
Det hele starter med regjeringsforhandlingene, hvor regjeringens sammensetning blir avgjort, og videre de sentrale målene for regjeringens periode og prioriteringen mellom dem, politikkprogrammets objekt og temaer, og hvem som har ansvaret for disse programmene. Intensjonen er at regjeringens programmet skal identifisere tre–fem av de sentrale målene for regjeringens politikk.

Med dette som utgangspunkt er neste ledd i prosessen å utvikle en mer presisert definisjon av politikkprogrammets innhold og en sammenstilling av regjeringens strategidokument (RSD) med grunnlag i disse programmene, og med en årlig, rullerende og justerende behandling. Mens strategien tidligere ble utviklet med grunnlag i regjeringens prosjektportefølje og innenfor rammemessige budsjettprosedyrer, er det nå foreslått at den skal starte med de overordnede målene og programmene. Dette betegnes som en markant endring.

Regjeringens strategidokument (RSD) fastsettes i begynnelsen av hver mandatperiode. Det konkretiserer de sentrale delene av regjeringens programmet, men også de prioriterte tverradministrative politikkprogrammene inntar en viktig plass. Programprosessen kobles automatisk til det budsjettforberedende arbeidet. Det er ikke lagt opp til at den nåværende grunnstrukturen i budsjettprosessen skal endres vesentlig. Endringen består i en sterkere sammenkobling og bedre koordinering ved at det legges opp til en vekselvirkning mellom, og sterkere integrering av, strategi- og budsjettprosessene.

Forslaget rommer en erkjennelse av at programprosessen ikke forventes å være særlig utviklet det første året før de budsjettmessige anslagene og rammene må fastlegges. Men det er en klar ambisjon at politikkprogrammene skal komme til syne i budsjetttrammene allerede det første året. I de følgende årene kobles vurderinger, beslutninger og oppfølging av politikkprogrammene til de budsjettmessige rammeprosedyrene, slik at regjeringen én gang årlig behandler programhelheten og innenfor anslagsrammene fastsetter ressursene som programmene krever. Det legges opp til at regjeringen setter av lengre tid (for eksempel et par dager) til denne kombinerte program- og rammebehandlingen.

Figur 5: Om politikprogrammene i Finland

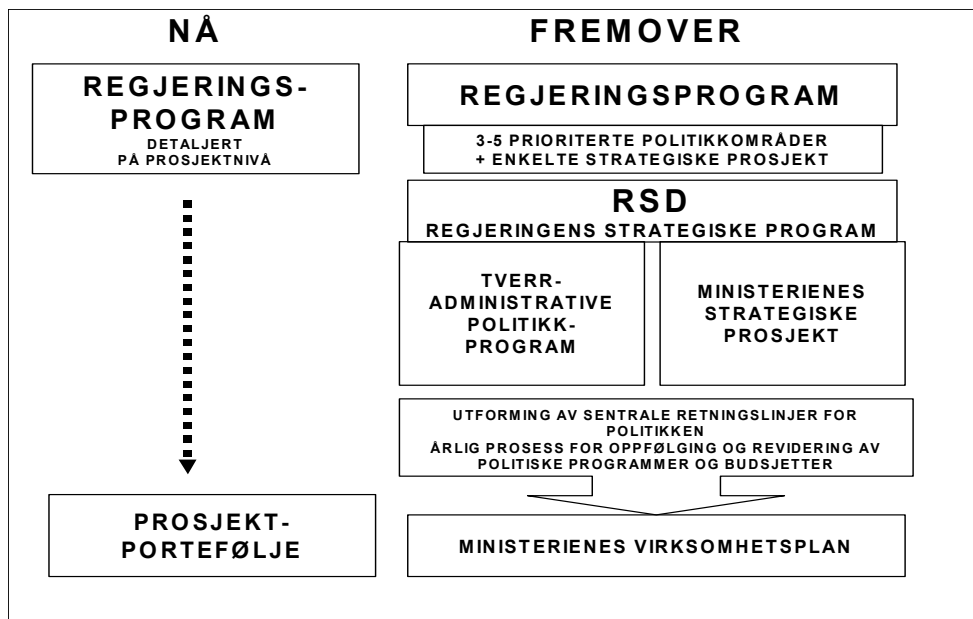


Regjeringens strategidokument behandles årlig i forbindelse med rammebudsjetteringsprosessen om våren. Da fatter regjeringen beslutninger om endringer og tiltak i strategien og om eventuelle justeringer i programmene, foruten om hvordan dette skal finansieres. Disse beslutningene skjer med grunnlag i en vurdering av utfallet av politikprogrammene. Det redegjøres nærmere for dette i hovedkapitlene i budsjettet for de ministeriene som deltar i programmene.

For hvert av politikprogrammene skal det være en minister som er koordinator, foruten en programsjef fra embetsverket (mer om dette nedenfor). Ledelsen av programmene skal spesielt sørge for å koordinere programhelheten og vurdere de samfunnsmessige effektene i forhold til de målene som er satt opp. Strategidokumentet er det sentrale verktøyet for å kunne følge opp politikprogrammene og regjeringens øvrige målsettinger og for å kunne finne ut om de blir gjennomført og hva som oppnås. Evalueringen og revisjonen av RSD skal sammenkobles med den årlige behandlingen av politikprogrammene og budsjetterammene, slik at ressursene på dette grunnlaget kan dreies i andre retninger etter behov.

Regjeringens strategidokument (RSD) inneholder de tverradministrative politikprogrammene med mål, prosjekter og tiltak. Sammen med prosjektporteføljen for politikprogrammene hører også prosedyrer for å følge opp regjeringens strategi. Dokumentet viser hva som er viktig for regjeringen og hvilke som hører inn under de enkelte ministeriene. I tillegg inneholder RSD de viktigste lovproposisjonsprosjektene for perioden og hva som er regjeringens spilleregler. For hvert enkelt politikprogram rommer RSD programmets strategiske mål mer konkret, utviklingsprosjekter og utredninger med videre som hører med til programmet, og de konkrete tiltakene og overslagene som programmet forutsetter.

Figur 6: Arbeidet med regjeringsprogram i Finland nå og fremover



3.3.3.2 Koordinerende minister

Et viktig reformgrep ligger i forslaget om å utpeke en koordinerende statsråd for hvert av de tre–fem prioriterte politikprogrammene. Dette skjer i forbindelse med konstitueringen av regjeringen. De koordinerende ministrene skal i tillegg til å lede sine egne virksomhetsområder ha et ledelsesansvar for at politikprogrammene gjennomføres. Dette ledelsesansvaret kommer fra regjeringsprogrammet, regjeringen og statsministeren.

Samtidig blir det poengtert at det er regjeringen som kollegium som har ansvaret for hvordan programhelheten gjennomføres og følges opp. Reformen med programledelse endrer ikke i seg selv relasjonene mellom regjering og riksdag, men skaper nye forutsetninger for å markere tyngdepunkter og for å effektivisere virkeliggjøringen og oppfølgingen av regjeringsprogrammet. Programreformen gir også regjeringen bedre informasjonsmessige og tidsmessige muligheter til å behandle sine strategiske programmer og eventuelt endre dem. Statsministeren har en viktig rolle som garantist for regjeringens helhetlige politikk og som en bakgrunnskraft for politikprogrammene.

Den koordinerende ministeren har som oppgave for det første å sette i gang og organisere programarbeidet. Han/hun skal utse programsjef, og sørge for at mål og tiltak er koordinert mellom de ulike forvaltningsområdene slik at de utgjør en helhet. Ministeren har også en rolle i å sikre programmene plass i ramme-fremlegg og budsjettforslag, og skal i den forbindelse delta i forhandlinger mellom berørte ministerier og finansministeriet hvis behovet tilsier det. Den koordinerende ministeren skal se til at det lages et felles budsjettforslag for politikprogrammet og ivareta dette i regjeringens ramme- og budsjettfor-handlinger. En overordnet oppgave er å lede programarbeidet i sin alminnelighet.

Dersom det anses nødvendig, kan det også utpekes en koordinerende ministergruppe. Der deltar de ministrene hvis virksomhetsområde berøres av programmet. Slike ministergrupper er, til forskjell fra andre regjeringsutvalg (utskott), tidsbegrensede, og varer for programperioden.

3.3.3.3 Programsjef

Programsjefene er tjenestemenn som er likestilt med ministerienes høyeste ledelse (det vil si på departementsrådsnivå). De har ansvaret for å koordinere tiltak som er nødvendige for å få gjennomført programmene og fungerer så lenge disse programmene pågår. Programsjefen kan også utpeke sakkynndige på høyt nivå til å bistå i arbeidet. Programsjefen står ansvarlig overfor den koordinerende ministeren.

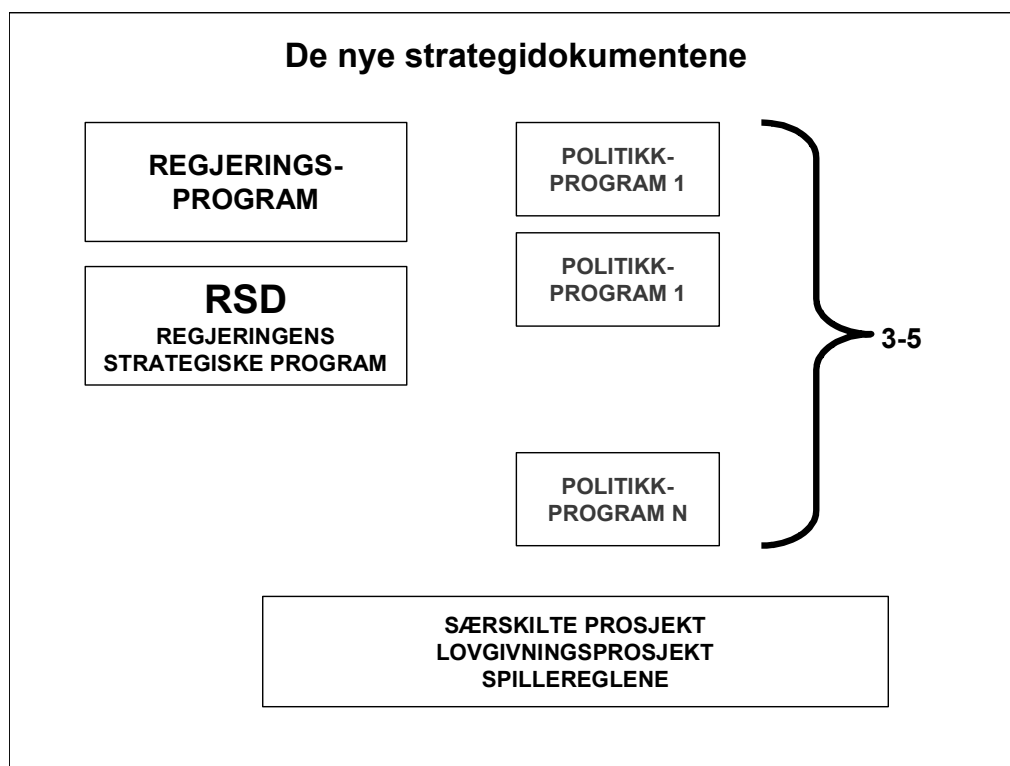
Selv om programsjefene kan være plassert (fysisk) ved ulike ministerier, skal stillingen være forankret ved statsministerens kanselli. Dette gjøres for at programsjefene ikke skal bli absorbert i ministerienes løpende arbeid, men kan konsentrere seg om programarbeidet på fulltid. Det bidrar også til å understreke statsministerens rolle i regjeringens programprosess. Koordineringsminister og programsjef skal se til at tjenestemenn i de ulike ministeriene forplikter seg på programmets mål og tiltak.

3.3.3.4 Statsministerens kanselli som strategisk stab

Fra en koordineringssynsvinkel har også statsministerens kanselli stor betydning i det finske systemet. Kanselliet er også betegnet som statsministerens strategiske stab, og har etter de fremlagte forslagene fått sin posisjon ytterligere styrket. Styrkingen av statsministerens kontor har skjedd gradvis, dels som en konsekvens av Finlands EU-medlemskap, og er blitt formalisert både gjennom den siste grunnlovsreformen i 2000 og gjennom den nye statsrådsloven. Statsministerens kanselli er blitt tilført økte ressurser for å kunne ivareta funksjonen som strategisk enhet i forbindelse med statsrådets beslutninger og for å kunne trygge forutsetningene for regjeringens overordnede politiske styring. Ytterligere ressursmessig styrking er på trappene. Organisasjonsmessige justeringer er foretatt for å kunne møte utfordringer som konseptet med programledelse rommer.

Som strategisk enhet har statsministerens kanselli ansvaret for en helhetlig oppfølging av regjeringsprogrammet og de spesielle politikkprogrammene. Kanselliet skal i programprosessens startfase utarbeide regjeringens strategidokument (RSD) og senere legge til rette for regjeringens årlige behandling av strategien. Dette innebærer å ivareta forbindelsen til regjeringens rammelegging som støtte for programsjefene og de koordinerende ministrene. Kanselliet skal videre sørge for å sammenstille evaluerende informasjon overfor regjeringen om politikkprogrammernes resultater og effekter. I tillegg til å ha en overordnet koordinerende funksjon, er altså oppgaven for kanselliet å sørge for en analytisk evaluering av programmene. Den strategiske staben har en støttefunksjon i forhold til de koordinerende ministrene og programsjefene.

Figur 7: Oversikt over de nye strategidokumentene i Finland



3.4 Noen oppsummeringer

Vi trekker frem følgende momenter som særlig interessante i Finland sett fra en sentral samordningssynsvinkel:

- EU-medlemskapet har resultert i nye tyngdepunkter i regjeringssystemet og medført at det er opprettet samordnende enheter og prosesser i og mellom departementene og statsrådskanselliet.
- Den nye statsrådsloven styrker statsministerens rolle, både gjennom selve formaliseringen av allerede etablert praksis, men også gjennom nye endringer. Finlands EU-medlemskap har, som i Sverige, bidradd til å forsterke statsministerens posisjon.
- Bruk av ministerkomiteer er fast og har en sentral rolle i koordineringen.
- Regjeringens aftenskole er et viktig forum for samordning mellom statsrådet og representanter for partiene i Riksdagen som står bak regjeringen.
- De politiske rådgiverne har ukentlige møter der de sjekker ut at sakene som skal presenteres for ministrene er forelagt alle relevante departementer.
- Kansellisjefene har jevnlig, offisielle møter for å ivareta tverrdepartemental samordning.

-
- Det er også grunn til å nevne forslag som er utarbeidet og som ligger klar til å bli fulgt opp av den nye regjeringen etter valget i mars 2003. Statsministerens kanselli er tiltenkt en nøkkelrolle i arbeidet med å utvikle regjeringens strategiske dokument (RSD). Statsministerens kanselli skal ikke bare være en administrativ samordner av innspill fra de ulike ministeriene, men fremme overordnede strategiske forslag etter mandat fra statsministeren og regjeringen.
 - Tre–fem politikkprogrammer skal defineres av regjeringen som prioriterte og legge viktige samordnende føringer for regjeringens totale innretning og arbeid. Dette kommer i tillegg til den mer generelle tiltredelseserklæringen. Politikkprogrammene er et viktig redskap for regjeringen til å profilere seg. De samler opp i seg det som regjeringen anser som aller viktigst. Når regjeringen har forpliktet seg til å lede landet ut fra noen få overordnede programmer, har dette også sterk innflytelse på den sentrale koordineringen.
 - Noen ministre skal utpekes til å koordinere politikkprogrammene. De blir bistått av en tjenestemann som programsjef. I ministerier som i særlig grad er berørt av programmene, deltar ministrene eventuelt (etter behov) i en ministergruppe ledet av den koordinerende ministeren.⁴⁰ Programsjefene skal ha en nøkkelfunksjon i oppfølgingen for å sikre at programmene blir virkeliggjort.

⁴⁰ Dette kan ligne en del på statsrådsutvalg i den norske regjeringen, men forskjellen er blant annet at disse i Finland er knyttet til realiseringen av vedtatte, overordnede politikkprogrammer. De er ikke først og fremst drøftings- og utredningsutvalg, men har et iverksettelsesfokus: å konsentrere seg om gjennomføringen av prioriterte politiske programmer.

4 Noen observasjoner

Etter denne gjennomgangen av forholdene i de to landene, kan det være naturlig fra vår side å anlegge et helikopterperspektiv og trekke frem noen observasjoner av forskjeller og likheter mellom de to landenes samordningsbestrebelse.

Utbredt tilfredshet med samordningen

Blant dem som var våre informanter har vi registrert stor grad av tilfredshet med samordningssystemene i eget land. Informantene hadde gjennomgående gode erfaringer med de strukturene og prosedyrene for samordning som var blitt etablert, og de hadde tro på at de fleste forslagene til forbedringer vil bli gjennomført. De var åpne og forventningsfulle til det pågående arbeidet med å komme frem til forbedringer både strukturelt og prosedyremessig.

Helhet og forankring for bedre samordning

Arbeidet med å avklare den sentrale samordningen har i begge landene vært sett i sammenheng med en helhetlig utvikling av forvaltningen og endringene i funksjons- og oppgavefordelingen mellom nivåene innenfor statsforvaltningen, i forholdet til offentlig sektor for øvrig (kommunene) og i relasjonene mellom offentlig og privat sektor. Dermed er det også blitt tydeligere hva slags samordning som kreves på hvilke områder og i forhold til hvilke aktører, og hvilke virkemidler som trengs for å få dette til. Gjennom denne prosessen er det blitt klarere hvilket samordningsansvar som hviler på sentraladministrasjonen. Hele sentralforvaltningen er lagt under lupen.

Grundige analyser og utredninger har inngått i disse gjennomgangene. Det er interessant å merke seg at spesielt i Finland, har det gått forholdsvis kort tid fra utredningsfasen var avsluttet til beslutninger og initiativ til gjennomføring er blitt tatt, særlig av forslag med tydelig signaleffekt både for politikere og tjenestemenn.

Begge landene har lagt stor vekt på at arbeidet med å få til bedre samordning skal være forankret i regjeringen, og med Statsministerens kontor, inkludert tilknyttede enheter og funksjoner, som drivende aktører (noe vi kommer tilbake til). I Finland har prosjektgrupper for reformer vært ledet av en minister. I Sverige var statsministerens statssekretær ordfører i styringsgruppen. Kravene til bedre samordning nedover i sentraladministrasjonen har gått parallelt med bevisste initiativ for å forbedre koordineringsprosedyrene i det sentrale regjeringsapparatet.

Konstitusjonelle forhold påvirker samordningen

En grunnleggende forskjell mellom Sverige og Finland ligger i selve det politiske og konstitusjonelle systemet. I Sverige er regjeringskanselliet fra 1997 én myndighet (til tross for at ordningen med departementer er beholdt), mens Finland har 13 selvstendige og i prinsippet likestilte ministerier. Mens Finland har ministerstyre med parlamentarisk ansvar for den enkelte statsråden, er den

utøvende myndigheten i Sverige ledet av regjeringen kollektivt. Dette legger også føringer for samordningen.

Kravet om at beslutningene i den svenske regjeringen skal være uttrykk for vurderinger som omfattes av regjeringen som helhet, gjør det påkrevet i større grad enn i Finland at samtlige statsråder skal ha hatt anledning til å vurdere og påvirke alle saker som kommer opp i regjeringen. Bistanden fra et stort antall politisk ansatte og ordningene med felles saksforberedelse ("gemensam beredning") og deling er viktige virkemidler for å få til en slik koordinering. Finland har formelt sett ikke samme krav til konsensus. Selv om det tilstrebes enighet også i den finske regjeringen, forekommer det dissenser, og dette er akseptert (naturligvis) innenfor visse grenser. Sveriges "koordineringsregime" er strammere.⁴¹

Nyorganisering for å fremme samordning

Begge landene har innsett at det har vært nødvendig å foreta noen strukturelle grep for å bedre samordningen. Måtene de har gjort dette på i Finland og Sverige er til dels ganske forskjellige, men med noen felles trekk. Noe av det mest slående er styrkingen av statsministerkontorene med opprettelse av egne enheter for å fremme samordning i forhold til EU og for å samkjøre politikk- og budsjettprosessene. Dette er dels egne ministere, dels nærmere definerte stabsfunksjoner, og dels enheter i linjeorganisasjonen (EU-sekretariater i begge landene, strategienhet i Finland med videre). Begge landene har erkjent nødvendigheten av organisatoriske endringer spesielt i grensesnittet mot Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Tyngdepunktet i viktige samordningsfunksjoner er blitt forskjøvet fra Finansministeriet og Utenriksministeriet til Statsministerens kontor. Hensikten har ikke vært å vinge klippe disse to departementene, men å sikre at regjeringen og dens ledelse har et lett tilgjengelig og hensiktsmessig apparat for den overordnede samordningen. De organisatoriske løsningene har vært resultatet av helhetlige tilnærminger, grundige overveielser og involverende prosesser, men med klare politiske føringer.

Statsministeren sentral i samordningen

Informantene i begge landene poengterer at statsministerens stilling er styrket i de senere årene. Særlig i Finland har dette nedfelt seg også i nyere lovverk, med de siste endringene i konstitusjonen (i 2000) og den nye statsrådsloven (vedtatt i februar 2003). I hvor stor grad den styrkede posisjonen i tillegg skyldes statsministrenes personlighet og politiske tyngde, ligger det utenfor dette notatet å ta stilling til, men flere av våre informanter mener at dette er en medvirkende faktor. Uansett er det et faktum at statsministerens administrasjon i begge landene er blitt utbygget i siste tiårsperiode, og konsolideringen fortsetter. Sverige har

⁴¹ I det finske systemet inngår votering som en metode for løsning av konflikter. Dette har dels sammenheng med den historiske tradisjonen. Senatet var frem til 1917 det øverste forvaltningsorganet og den øverste domstolen for storfyrstedømmet Finland (som en del av Russland). Senatet ble videreført i det selvstendige Finland, men endret navn i 1918 til statsrådet (da også Senatets justisdepartement ble skilt ut som Högsta domstolen og Högsta forvaltningsdomstolen). De domstolslignende og forholdsvis byråkratiske beslutningsformene er videreført i det finske statsrådet like opp til våre dager.

lengre tradisjoner enn Finland på at statsministerens kontor er tungt inne når det gjelder substansiell (og ikke bare formell) samordning. Men ikke minst som følge av medlemskapet i Den europeiske unionen er denne samordningsrollen også blitt sterkere i Finland (jf. nedenfor).⁴²

Statsministerens kontor styrket

Begge landene har hatt inngående drøftinger om hva som skal være rollen til, og størrelsen på, Statsministerens kontor. Egne sekretariater for EU-samordningen er blitt etablert i begge landene. Hovedbegrunnelsen for utbyggingen av Statsministerens kontor har nettopp vært behovet for koordinering av regjeringens politikk og virksomhet, dels begrunnet i interne forhold og dels ut fra eksterne utfordringer nasjonalt og internasjonalt. Én eller to ekstra statsråder er knyttet til Statsministerens kontor i begge landene. I Sverige er den ene kalt samordningsminister.

Ut fra foreliggende informasjon fremstår Statsrådsberedningen som den sterkeste samordningsinstansen i Sverige. Dette er mindre fremtredende i Finland, der Finansministeriet nok står sterkere enn i Sverige når det gjelder den interdepartementale samordningen. Men også i Finland er det fremmet forslag som vil forsterke statsrådets kanselli. Sverige har en stor forvaltningsavdeling med viktige koordineringsoppgaver.

I Finland er det nå planer om å styrke statsministerens sekretariat med en strategisk enhet for politikkprogrammer og regjeringens strategiske dokument (RSD). Én av oppgavene er å sørge for bedre samordning mellom budsjett- og virksomhetsplanprosessene og sikre at forslagene til rammebudsjetter fra Finansdepartementet mer tydelig og bevisst blir fylt med politisk innhold. Interessant i denne forbindelsen er forslaget om at den nye regjeringen lar et mindre antall tverrgående politikkprogrammer (tre–fem) være førende for den sentrale, horisontale samordningen.

Nye tyngdepunkter i samordningen

I forlengelsen av foregående punkter: Maktrelasjonene i sentraladministrasjonen er blitt utfordret og endret gjennom de pågående reformprosessene, og er under stadig utvikling. De tydeligste eksemplene på dette er, som tidligere nevnt, forholdet mellom Statsministerens kontor, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. Nettopp kravet til bedre samordning har gjort det nødvendig å ta opp disse relasjonene til nærmere vurdering. Ambisjonene om en sterkere sammenkobling av prosessene som er knyttet til regjeringens virksomhetsplanlegging (med forankring hos statsministeren)⁴³ og budsjettplanleggingen (i regi av Finansdepartementet), har medført en gradvis tyngdepunkt-forskyvning over mot Statsministerens kontor. På det utenrikspolitiske området,

⁴² Det er trolig et generelt trekk i de fleste europeiske land at statsministeren har styrket sin posisjon, og ikke noe som bare gjelder i Sverige og Finland.

⁴³ Tydeligst er denne forankringen nå i Sverige, ved at Forvaltningsavdelingen i Regjeringskanselliet har et samordnende ansvar for virksomhetsplanleggingen. Men også i Finland går det i retning av at den overordnede planleggingen i større grad skjer ved statsministerens kanselli, med ansvar for å utvikle sentrale politikkprogrammer og regjeringens strategiske dokument.

spesielt når det gjelder EU, har det skjedd en tilsvarende styrking av Statsministerens kontor i forhold til Utenriksdepartementet. Internasjonale, komparative studier synes å vise at både Sverige og Finland oppleves som profesjonelle og tydelige i forhold til prosessene i det europeiske samarbeidet.

Samordning på politisk nivå

Begge landene har klare ambisjoner om å delegere og rendyrke sentraladministrasjonen som apparat for regjeringen på overordnet og strategisk politisk nivå, og samtidig søke å få til koordinering uten for store transaksjonskostnader nettopp på dette nivået.

Den politiske ledelsen er langt mer utbygd i Sverige enn den er i Finland. Sverige har et stort antall politisk ansatte, både statssekretærer og politiske rådgivere. Statssekretærene har (og foreslås i fremtiden å få utvidet) ansvaret for den daglige driften av departementene og er derfor i posisjon til å kunne ta vesentlige grep om samordningen. En opplagt fordel er at den politiske og faglige koblingen blir sterkere, og at det bidrar til å forenkle prosessene frem til regjeringens fellesforberedelse ("gemensam beredning"). Forslaget til ny statsrådslov i Finland anbefalte en utbygget ordning med statssekretærer som statsrådenes nærmeste medarbeidere, men dette ble avvist av Riksdagen.

Politisk ledelse og embetsverk i samordningen

Et viktig aspekt ved sentral samordning er knyttet til rollene for henholdsvis politikere og statstjenestemenn med hensyn til ledelsen av departementene. Begge landene diskuterer dette forholdet mellom politikere og embetsverk, men går i forskjellig retning: Finland har avvist å styrke den politiske ledelsen i departementene ved i større grad å opprette stillinger som statssekretærer, mens det i Sverige er foreslått å konsolidere ordningen med statssekretærene ved blant annet å gi én av dem i hvert departement et tydeligere ansvar for den daglige ledelsen av departementet.

Tydeliggjøring av ansvar og forenkling av regelverket

I begge landene er det foreslått tiltak for å tydeliggjøre hvem som har ansvaret for at samordningsprosedyrene følges etter intensjonene. I Sverige er det foreslått gjennom en klargjøring av at det er hovedmennene som har dette ansvaret. I Finland er det foreslått opprettet en ny stillingskategori – programsjefer – som vil ha et klart ansvar for oppfølgingen av de utvalgte programområdene.

Samtidig legges det opp til at regelverket skal forenkles. I Sverige er det foreslått å forenkle Statsrådsberedningens retningslinjer for samrådsformer slik at de konsentreres til de grunnleggende kravene til samråd, og angir generelt prioriterte områder. Mange detaljbestemmelser foreslås derfor tatt ut av hovedretningslinjene for samordning og legges til vedlegg.

Delegering for å avlaste

Begge landene har gjennomført tiltak i de senere årene for å minske belastningen på regjeringsapparatet og dermed gjøre samordningen sentralt enklere. Stikkordene er delegering og desentralisering. Mye ansvar og mange oppgaver er lagt ut til myndigheter utenfor regjeringens sentrale administrasjon og til instanser på det regionale og lokale nivået. Begge land har hatt ambisjon om i større grad å reddykke regjeringsapparatets rolle som sekretariat for politisk ledelse og å redusere mengden av saker for behandling i regjeringen. Sverige har i løpet av 1990-tallet halvert antallet regjerings saker (fra over 20 000 til omkring 10 000). Finland kjører betydelig færre saker i regjeringen (omkring 3 000). Dette er resultatet av et målrettet arbeid for å unngå en overbelastning på regjeringen. Forenklingen er sikret gjennom endringer i konstitusjonen og annet lov- og regelverk (for eksempel statsrådsloven).

Samordning på ulike nivåer

Hvis vi ser på prosessene rundt koordineringen opp mot regjeringsbehandling, er det også forskjeller mellom de to landene. I Sverige skjer samordning i stor grad på lavere nivåer ved horisontalt samarbeid mellom saksbehandlere i ulike departementer når sakene har tverrgående interesse og berører flere departementer. Samtidig legges det vekt på at denne koordineringen skal være politisk forankret og drevet, og ende opp med, i tråd med det overordnede konsensusprinsippet i svensk sentralforvaltning, en omforent innstilling i forhold til regjeringen. Statsrådsberedningen representerer en viktig faktor.

Finland har et mer effektivt silingsssystem slik at det er færre og – etter vårt inntrykk – mer politisk tunge saker som kommer til behandling i statsrådet. Dette henger naturlig nok sammen med ministerstyret og ordningen med at flere saker, etter lokale samordningsprosesser, avgjøres i det enkelte ministerium og ikke trenger kollektiv behandling i regjeringen. På den andre siden, har vi inntrykk av at når saker først bringes opp på regjeringnivå, skjer mye av (de endelige) samordningsprosessene på dette nivået, og for å gjøre dette effektivt, er statsrådet inndelt i ulike ministergrupper (faste utvalg og arbeidsgrupper). Finland har lagt stor vekt på å etablere egne EU-seksjoner i ministeriene med ansvaret for faglig samordning. Tilsvarende endringer er skjedd i Sverige.

Struktur og kultur for samordning

Siden 1997 har regjeringskanselliet i Sverige juridisk sett vært én myndighet, selv om departementene som organisatoriske enheter er opprettholdt. Men ut fra de informasjonene vi har fått, har ikke omgjøringen av sentraladministrasjonen til én myndighet hatt noen nevneverdig innflytelse på de samordnende prosessene. Sterkere innvirkning ligger i det kollektive perspektivet med kulturell og strukturell forankring i konstitusjonen. Dette bidrar til å gi Statsrådsberedningen legitimitet i sine koordineringsmessige bestrebelser, og legger mentale føringer på samordningsprosessene nedover i forvaltningsapparatet.

Finland, med sin sterke tradisjon for uavhengige departementer, opplever nok i større grad at de enkelte ministeriene ”lever sitt eget liv”, karakterisert av enkelte informanter med begreper som ”revirtenkning” og ”silotilbøyeligheter”.

Men også svenske informanter viser til at ulike kulturer innenfor og mellom departementene vanskeliggjør en effektiv samordning.⁴⁴ Derfor er det ikke å undres over at begge landene er opptatt av å ta grep som kan utvikle forvaltningskulturen, slik at den bygger opp om (horisontal) samordning både i tenkning og i praksis.

Tiltak for samordningsberedskap

Den finske regjeringen satte i gang arbeid med å utvikle forslag til omfattende endringer i sentraladministrasjonen med den klare intensjonen at dette skulle legge føringer for, og være bindende for, den neste regjeringen (etter riksdagsvalget i mars 2003). Den utnyttet sin kompetanse og erfaring fra arbeidet i regjeringen til å utvikle forbedringer, og bidro dermed til å unngå at en tiltrедende regjering plutselig, på én eller annen (politisk?) impuls, gjennomførte strukturelle og funksjonelle endringer som ikke var utredet og konsekvensvurdert.⁴⁵

Ulike profiler og faser

Selv om begge landene arbeider med reformer i den sentrale forvaltningen, er likevel profilen forskjellig. Sverige er spesielt opptatt av hva som kan gjøres for at hele sentraladministrasjonen – regjeringskanselliet – kan bli mer effektivt. Finland har rettet fokuset spesielt mot tiltak som kan bidra til en mer helhetlig og samkjørt politikk og hvilke juridiske og prosessuelle reformer som trengs for å få dette til. Satt svært på spissen, er Sveriges agenda effektiv samordning gjennom reformer mest nedenfra og opp, mens Finlands agenda mer er politisk samordning ovenfra gjennom strategiprogrammer som fungerer sammenbindende horisontalt, men også vertikalt (ved forpliktelser overfor det ytre apparatet). Men uansett innretning, har begge landene høye ambisjoner om å få til en bedre koordinert og mer effektiv sentralforvaltning.

Arbeidet med bedre sentral samordning er i noe ulike faser i de to landene. Sverige har nettopp gjennomført en større undersøkelse og utviklet forslag til tiltak for å få et bedre regjeringskanselli. Hvilke av disse som blir gjennomført, er det for tidlig å si noe om, men like fullt kan andre land lære noe både av prosessen og en del av forslagene. Det samme er tilfellet med utredningen i Finland om reformer i sentralforvaltningen. Men med den nye loven om statsrådet som den finske Riksdagen vedtok i februar og konkret tilrettelegging for en ny regjeringsperiode, er Finland kommet noe lengre i oppfølgingsfasen.

⁴⁴ Dette blir også påpekt i rapporten om et mer effektivt regjeringskanselli.

⁴⁵ Hvor uheldig dette kan slå ut, er Jagland-regjeringens forsøk på å opprette et eget Samordningsdepartement et eksempel på. Mye kan tale for at en mer omfattende vurdering av sentraladministrasjonen bør foretas i perioder med rimelig ro i det politiske systemet, slik at det utvikles gjennomtenkte forslag til eventuelle endringer i departementsstrukturen som handlingsberedskap foran et valg eller forut for et regjeringsskifte.

Drivkrefter for samordning

Hva fremstår som de sterkeste drivkreftene for bedre samordning? To forhold fremholdes som spesielt viktige av et stort antall informanter i begge landene, og som kan være en naturlig avrundning av dette kapitlet.

Det første som trekkes frem er den strammere økonomiske situasjonen som begge landene var igjennom på 1990-tallet. Budsjettmessige innstramminger og reformer ledsaget av økte krav til effektivisering og rasjonalisering, bidro til å sette fokus på samarbeids- og koordineringsrelasjonene både i sentralforvaltningen og øvrige deler av den offentlige sektoren.

Medlemskapet i EU nevnes som en annen sterk drivkraft i retning av samordning (inkludert også på det innenrikspolitiske planet). Dette ble ytterligere forsterket under de to landenes formannskapsperioder. Egne enheter for koordinering i EU-relaterte saker ble da, som tidligere nevnt, opprettet ved statsministerkontorene i begge landene, og mye tyder på at utviklingen og utbyggingen fortsetter. Dette har medført en tyngdeforskyvning mellom utenriksdepartementene og statsministerkontorene, som har fått utvidet mandat og økt innflytelse. Disse endringene har ikke foregått uten motstand, og har bare kunnet bli gjennomført fordi statsministeren som regjeringens sjef klart har ønsket det.

I Finland har dessuten konstitusjonelle forhold dradd i denne retningen. De siste endringene i grunnloven har ført til en noe svekket stilling for presidenten til fordel for parlamentariske organer (nasjonalforsamling og regjering). Likevel spiller presidenten, som har statsministeren som sin stedfortreder, fortsatt en viktig rolle på den utenrikspolitiske arenaen og – etter manges oppfatning – tydeligst i forhold til EU. I og med at statsrådets kanselli betjener både statsminister og president, har det vært naturlig å flytte hovedansvaret for EU-samordningen fra Utenriksdepartementet til Statsministerens kontor. Selv om rollene er forskjellige, er inntrykket at presidenten og statsministeren i Finland tydeligere fremstår som et delt, men likefull samordnet nasjonalt lederskap. I monarkiet Sverige er dette noe annerledes.⁴⁶

⁴⁶ De to drivkreftene for samordning som våre informanter i Sverige og Finland har trukket frem, har ikke på samme måte vært til stede i Norge i det aktuelle tidsrommet. Den økonomiske situasjonen har vært romsligere og har ikke nødvendiggjort den samme slanking og effektivisering av offentlig sektor som har skjedd i våre to naboland i perioden fra omkring 1990. Norge sa nei til EU-medlemskap i 1994 og har ikke hatt det samme tydelige behovet for å samordne seg i forhold til EU. Statskonsult har imidlertid påpekt at sviktende samordning overfor EU/EØS også får konsekvenser for Norge, jf. Statskonsultrapportene 2001:1 og 2001:15 om henholdsvis norsk kjemikalieforvaltning og norsk innflytelse gjennom EU-komiteer. Det er grunn til å regne med at både økonomien og forholdet til EU vil stille større krav til samordning både i sin alminnelighet og på konkrete områder også for Norges vedkommende i årene som kommer (for eksempel med mer omforente posisjoner på sentrale områder som landbruk og fiske).

5 Nyttig for Norge

Vi har i oppsummeringene under hvert av landene trukket frem forhold som har særlig interesse sett under synsvinkelen samordning. Disse oppsummeringene rommer nyttige elementer med henblikk på situasjonen i vårt eget land. I foregående kapittel har vi trukket noen forbindelseslinjer på overordnet plan mellom de to landene. På denne bakgrunnen melder spørsmålene seg: Hva av dette kan ha overføringsverdi til vårt eget land? Er det noe som er spesielt anvendelig i forhold til vår situasjonen når det gjelder forvaltningsutviklingen? Har våre naboland gjort noe som kan representere spennende utfordringer i en norsk kontekst?

Det er aldri slik at reformer i ett land automatisk kan gjennomføres i andre land med godt resultat. Endringer må vokse frem av erfaringer og vurderinger i hvert enkelt land og tilpasses stedegne forhold og imøtekomme egendefinerte behov. Like fullt er det mulig å se på hva andre har gjort og hente impulser til eget utviklingsarbeid. Vi tror at det som nå gjøres i Sverige og Finland for å fremme samordningen, rommer relevante læringselementer. Med henblikk på bedre sentral samordning er det spesielt interessant å merke seg hva som er gjort når det gjelder:

- å foreta helhetlige og omfattende gjennomganger av sentralforvaltningen og ikke bare enkelte departementsområder og deres forhold innbyrdes og til øvrige deler av den offentlige sektoren
- å gjennomtenke rolle- og ansvarsdelingen mellom Statsministerens kontor og de andre departementene, spesielt Utenriksdepartementet, Finansdepartementet og andre tradisjonelle samordningsdepartementer, ikke minst sett på bakgrunn av kravene til nasjonale avklaringer og enhetlig opptreden i forhold til EU
- å avklare roller og relasjoner innenfor og mellom den samlede politiske ledelsen og embetsverket, og definere tydeligere på hvilket nivå ansvaret for samordning ligger i hvilke faser av de saksbehandlende prosessene
- å avlaste regjeringen ved å redusere antallet saker blant annet gjennom delegering, og sørge for at forberedelsen av sakene er mer fullført og avklart før de kommer til kollektiv behandling
- å utvikle et konsept med noen få tverrgående strategiske politikkprogrammer som profilerer regjeringen, står under politisk ledelse og fremmer (matrise-)samarbeidet mellom de ulike delene av regjeringsapparatet
- å sørge for at arbeidet med den politiske programutviklingen og budsjettprosessen blir bedre integrert
- å forenkle systemer, prosedyrer og retningslinjer, slik at tid og ressurser blir rettet inn mot det som er viktigst og må holdes sammen

-
- å ta bedre grep om den saklige samordningen og plassere ansvaret for operative koordinerende prosesser på førsteinstansnivå i større utstrekning (flat struktur)
 - å utvikle nye arbeidsformer og ordninger som bidrar til å fremme samarbeid på tvers av departementsgrenser og mellom medarbeidere og enheter internt i departementene og eventuelt andre deler av statsadministrasjonen



Vedlegg 1

Informanter

Informanter i Finland (alfabetisk)

Alec Aalto	Statssekretær for EU-saker	Statsrådets kanselli
Heikki Aaltonen	Understatssekretær	Statsrådets kanselli
Marja Granlund	Avdelingsdirektør	Finansdepartementet
Markku Harrinvirta	Konsultativ tjenestemann	Statsrådets kanselli
Heikki Joustie	Regjeringsråd	Finansdepartementet
Riitta Kirjavainen	Konsultativ tjenestemann	Statsrådets kanselli
Marika Paavilainen	Regjeringssekretær	Statsrådets kanselli
Matti Pietarinen	Konsultativ tjenestemann	Handels- og industridepartementet
Jukka Salovaara	Konsultativ tjenestemann	Statsrådets kanselli

Informanter i Sverige (alfabetisk)

Hans Bäck	Departementsråd	Forvaltningsavdelingen
Ulf Bengtsson	Departementsråd	Finansdepartementet
Birgitta Eilemar	Departementsråd	Justisdepartementet, leder av Granskningsenheten
Åke Hjalmarsson	Departementsråd	Finansdepartementet
Jan Landahl	Overdirektør	Statsrådsberedningen, engasjement
Britta Lejon	Riksdagsledamot	Riksdagen
Jan Erik Lindberg	Kanselliråd	Forvaltningsavdelingen
Bengt Nordqvist	Departementsråd	Forvaltningsavdelingen
Erik Nymannsson	Departementsråd	Finansdepartementet
Dan Sandberg	Rettsjef	Utenriksdepartementet
Per Virdesten	Rettsjef	Statsrådsberedningen

Vedlegg 2

Sentral samordning i Sverige og Finland – lysark fra foredrag

(er ikke tatt inn i selve rapporten)

REFERANSER

Tittel:	Sentral samordning Impulser fra svensk og finsk regjerings- administrasjon
Forfatter(e):	Johannes Ulltveit-Moe og Gunnar Jacobsen
Statskonsults notatnummer:	2003:7
Prosjektnummer:	839
Prosjektnavn:	Sentral samordning i Sverige og Finland
Prosjektleder:	Johannes Ulltveit-Moe
Oppdragsgiver(e):	Egeninitiert/tildelingsbrev fra AAD
Resymé:	Beskrivelse av og erfaringer fra Sverige og Finland når det gjelder samordningen i den sentrale statsforvaltningen, og vurdering av hva som kan være relevant i forhold til det norske systemet generelt og til en gjennomgang av dette systemet spesielt.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Kommunikasjonsutvikling <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Bedre sentral samordning, reformarbeid, utviklingsarbeid, strukturer, politikkprogrammer, budsjettprosesser, EU-saker, gemensam beredning, allmenn beredning, deling (foreleggelse), statsrådsberedningen, Regjeringskanselliet, Statsrådets kanselli ministerier.
Dato:	05.05.03
Sider:	44
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO