

## Forord

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult kartlagt og analysert ressursbruken i sju departementer i perioden 1995–98. I dette notatet presenteres oppsummeringen av erfaringer fra disse gjennomgangene. Oppsummeringen baserer seg på Statskonsults rapportserie 1996:6–8, 1997:7–9 og 1998:5 og på interne oppsummeringsnotater i prosjektene.

I notatet har vi i første del oppsummert erfaringer knyttet til undersøkelsesopplegget og arbeidet i prosjektene. I andre del har vi oppsummert resultater fra undersøkelsene.

Avdelingsdirektør Vivi Lassen er ansvarlig for prosjektet, og notatet er utarbeidet av seniorrådgiver Astrid Paulsrud. Statskonsult står faglig ansvarlig for alle vurderinger i notatet.

Vi takker de berørte departementer for konstruktivt samarbeid.

Oslo, mars 1999

Vivi Lassen

---

# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1	Bakgrunn .....	4
<b>2</b>	<b>Hovedformål og problemstillinger</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Utforming av undersøkelsesopplegget</b> .....	<b>9</b>
3.1	Analysemodell.....	9
3.2	Metoder .....	11
3.3	Utviklingen av undersøkelsesopplegget .....	12
<b>4</b>	<b>Organiseringen av prosjektene</b> .....	<b>14</b>
4.1	Interdepartemental samordning og styring av prosjektene.....	14
4.2	Statskonsults kontakt med det enkelte departement .....	16
4.3	Kort om arbeidet internt i Statskonsult.....	18
<b>5</b>	<b>Departementene – fellestrekk og variasjoner</b> .....	<b>19</b>
<b>6</b>	<b>Budsjettutvikling og ansvarsområder</b> .....	<b>20</b>
6.1	Fiskeridepartementet .....	21
6.2	Sosial- og helsedepartementet.....	21
6.3	Utenriksdepartementet.....	22
6.4	Finansdepartementet.....	23
6.5	Miljøverndepartementet .....	23
6.6	Samferdselsdepartementet.....	24
6.7	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet .....	25
6.8	Oppsummering og konklusjon .....	25
<b>7</b>	<b>Innsatsfaktorer</b> .....	<b>26</b>
7.1	Endringer i personalets antall og sammensetning .....	26
7.2	Utviklingen av departementets interne driftsutgifter i perioden.....	29
7.3	Driftsutgifter per stilling.....	31
7.4	Interne styringssystemer.....	32
<b>8</b>	<b>Departementenes bruk av personalressurser på forskjellige oppgavetyper ..</b>	<b>33</b>
8.1	Spørreskjemaundersøkelsen .....	34
8.2	Ressursbruk fordelt på hovedkategorier.....	35
8.3	Ressursbruken til funksjonen sekretariat for politisk ledelse .....	37
8.4	Ressursbruken til funksjonen sektorpolitikk .....	38
8.5	Ressursbruken til funksjonen forvaltningsoppgaver .....	39
8.6	Ressursbruk til styring av underliggende virksomhet .....	40
8.7	Ressursbruk til tilskuddsforvaltning.....	41
8.8	Ressursbruk til internadministrasjon etter oppgavetype.....	41
8.9	Oppsummering og konklusjon .....	42
<b>9</b>	<b>Styring av underliggende virksomheter (etatsstyring)</b> .....	<b>43</b>
9.1	Hva Statskonsult kartla og vurderte .....	43
9.2	Statskonsults funn og anbefalinger.....	44
9.2.1	Innledning .....	44
9.2.2	Samferdselsdepartementet.....	44
9.2.3	Miljøverndepartementet .....	45

---

9.2.4	Finansdepartementet .....	46
9.2.5	Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet .....	47
9.2.6	Utenriksdepartementet .....	48
9.2.7	Sosial- og helsedepartementet .....	49
9.2.8	Fiskeridepartementet .....	49
9.3	Oppsummering .....	50
<b>10</b>	<b>Tilskuddsforvaltning .....</b>	<b>50</b>
10.1	Hovedtrekk for det enkelte departement .....	51
10.2	Oppsummering .....	53
<b>11</b>	<b>Avslutning .....</b>	<b>53</b>

---

# 1 Innledning

Statskonsult utførte i perioden 1995–1997 ressurskartlegging av Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

I første del av dette notatet beskriver vi undersøkelsesopplegget og oppsummerer noen erfaringer fra arbeidet. I andre del oppsummeres hovedlinjene i de forskjeller og likheter vi har funnet i gjennomgangene for alle sju departementene. Tallmaterialet som presenteres, er fra undersøkelsesåret for det enkelte departementet, dvs i hovedsak fra 1995 for Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet, for 1996 for Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet og fra 1997 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Dette begrenser sammenliknbarheten, men angir nivået for relative sammenhenger, noe som også understrekes av de kortfattede kommentarene som følger tallene. Notatet bygger på rapportene som er utarbeidet for hvert av de sju departementene samt interne notater fra februar 1996 og februar 1997 om hovedkonklusjoner fra departementsgjennomgangene.

## 1.1 Bakgrunn

I St prp nr 1 (1995–96) framgår det at Regjeringen ”har satt i gang en mer systematisk vurdering av departementenes administrasjon, både de samlede ressurser og prioriteringer mellom de ulike oppgaver.”<sup>1</sup> Det ble lagt opp til en gjennomgang av tre departementer per år slik at alle skulle være gjennomgått i løpet av en periode på fem år. På oppdrag fra Finansdepartementet, gjennomførte Statskonsult i 1995–96 en kartlegging og analyse av ressursbruken i tre utvalgte departementer; Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet. I 1996–97 ble tre nye departementer gjennomgått; Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet. I 1997–98 ble departementsgjennomgangene avsluttet med en analyse av ressursbruken i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Det er ikke planlagt nye departementsgjennomganger etter et slikt opplegg, noe som betyr at gjennomgangene ble avsluttet to år tidligere enn opprinnelig planlagt. Noe liknende skjedde med de danske ”turnusgennemgange” og de norske ”områdegjennomgangene” i 1980-årene. Når det gjelder departementsgjennomgangene avtok åpenbart Finansdepartementets interesse og nytte da økonomiregelverket var vedtatt og under gjennomføring, og da det viste seg at den operative nytten i budsjettarbeidet ikke ble så stor som man hadde forventet. Det enkelte fagdepartement ser seg trolig mer tjent med gjennomganger der de selv er oppdragsgiver.

Bakgrunnen for alle gjennomgangene har vært vedtak på regjeringens budsjettkonferanse i mars i henholdsvis 1995, 1996 og 1997. Gjennom å se på sider ved

---

<sup>1</sup> Gul bok for 1996, pkt 2.4.6, side 33\*

---

det enkelte departements ressursbruk til å administrere seg selv og de bevilgninger departementet disponerer, ønsket man å skape grunnlag for bedre styring og forvaltning av de midlene Stortinget årlig bevilger til departementene. Utgangspunktet var bl.a. kravene i nytt økonomiregelverk for staten. Kartleggingene og analysene skulle gi en systematisk oversikt over departementets ressursbruk, og skulle kunne bidra til regjeringens videre budsjettarbeid og til fagdepartementenes eget utviklings- og forbedringsarbeid.

---

## DEL 1: UNDERSØKELSESOPPLEGGET

### 2 Hovedformål og problemstillinger

Da arbeidet med departementsgjennomgangene ble startet, var økonomiregelverket under implementering. Med dette som utgangspunkt, ble det fastsatt at hovedformålet med gjennomgangene var å bidra til bedre styring og forvaltning av de midler Stortinget bevilget over de enkelte departementenes budsjetter. Kartleggingene og analysene skulle gi en systematisk oversikt over departementets ressursbruk. Denne oversikten skulle utgjøre nyttige bidrag til

regjeringens videre budsjettarbeid  
fagdepartementenes eget utviklings- og forbedringsarbeid.

Formålet er som vi ser både enhetlig og todelt. Som overordnet felles målsetting ligger effektiv ressursbruk. Målsettingen om både å bidra til grunnlaget for regjeringens budsjettarbeid og å skape et grunnlag for departementets eget utviklings- og forbedringsarbeid, viste seg å inneholde enkelte konflikter og innebygde motsetningsforhold. Finansdepartementet som oppdragsgiver hadde naturlig nok et hovedfokus knyttet til optimal eller riktig ressursbruk, mens fagdepartementenes primære fokus var knyttet til utviklingsmuligheter og til å ha rammebetingelser som underlettet det å løse oppgavene på best mulige måte.

Det er rimelig å anta at det hadde konsekvenser for undersøkelsene at Finansdepartementet var oppdragsgiver. Selv om det ble lagt inn som en forutsetning at det ikke skulle fremmes kuttforslag som følge av analysene, følte fagdepartementene seg ikke helt trygge på om resultatene av gjennomgangene kunne få budsjettmessige konsekvenser. Til en viss grad kom det noen budsjettmessige konsekvenser i kjølvannet av analysene; Sosial- og helsedepartementet ble styrket for å kunne prioritere flere ressurser til etatsstyring mens tilsvarende ikke skjedde for Utenriksdepartementet. En del av departementenes forsiktighet og ønsker om å påvirke ordvalg i våre beskrivelser nokså detaljert, kan ses i denne sammenhengen, jf. for øvrig punkt 4.2.

Dette tosidige formålet påvirket både utviklingen av undersøkelsesopplegget og gjennomføringen av prosjektene. Som vi kommer tilbake til, endret forholdet mellom de to elementene i hovedmålsettingen seg over treårsperioden. Dobbelt-heten i formålet gav også Statskonsult en rolle som både hadde elementer av kontroll og kritisk analyse og av hjelp og støtte for departementet. Denne *tvetydigheten* hadde effekter på innholdet i samhandlingen med departementet, og krevde en avbalansering av de kritiske og de konstruktive elementene. Dette var en utfordring i forhold til hvordan vi skulle møte det enkelte departementet som skulle gjennomgås, både mht. å motivere til å delta i gjennomgangen og til å få etablert et fruktbart samarbeid.

Så lenge disse prosjektene var forankret til regjeringens budsjettkonferanse og hadde Finansdepartementet som oppdragsgiver, vil disse dilemmaene være knyttet til gjennomgangene.

---

I henhold til mandatet for gjennomgangene skulle arbeidet konsentreres om å:

1. Vurdere utviklingen av departementets samlede ressurser til administrasjon – inkludert styring av underliggende etater (og forvaltning av tilskuddsordninger).
2. Vurdere ressursene i forhold til departementenes ansvarsområder.
3. Vurdere muligheter for effektivisering og omprioritering av administrative ressurser – herunder personale, slik at disse prioriteres i samsvar med departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer.

**Ad 1:**

Med **utviklingen** forstås endringer i anvendelse av ulike typer ressurser i en femårsperiode. Dette var fra 1990–95 for de første gjennomgangene, fra 1991–96 for de neste og fra 1992–97 for de siste.

Et sentralt spørsmål i utformingen av prosjektet var hvordan begrepet **de samlede ressurser til administrasjon** skulle forstås. I vid forstand kan virksomheten i et departement sies å være samfunnsadministrasjon. En snever definisjon tar gjerne utgangspunkt i intern administrasjon, dvs service og støttefunksjoner som er nødvendig for å utføre andre oppgaver. Ensidig fokus på intern administrasjon ble ikke vurdert som hensiktsmessig, når et sentralt siktemål var å belyse forholdet mellom intern ressursbruk og ansvarsområder. Det ble derfor valgt å la administrative ressurser omfatte

penger som går med til driften av selve departementet (lønn, varer, tjenester og anskaffelser)  
alt personell i departementet (faste, engasjerte, vikarer m.fl.)  
personalets tidsbruk på alle typer oppgaver, ikke bare den som går med til intern administrasjon som støtte til den utadrettede virksomheten.

Med departementets **styring av underliggende etater** forstås de administrative og faglige aktiviteter som et departement utøver for formidle og påse at virksomhetens arbeid er i samsvar med pålagte og avtalte rammer, mål og strategier. Styringen er knyttet til departementets tildeling av ressurser til virksomheten. Den avgrenses dermed i forhold til annen styring og øvrig samarbeid som er knyttet til utvikling, endring og gjennomføring av sektorpolitikk. Virksomhetene det gjelder, er forvaltningsorganer. Styring og oppfølging av statseide selskaper eller stiftelser omtales også, men i mindre omfang.

Med departementets **tilskuddsforvaltning** menes administrative og faglige aktiviteter knyttet til de tilskuddsbevilgninger som departementet har ansvaret for (men som et underliggende forvaltningsorgan kan forvalte). Det siktes her til formulering av målsettinger, utforming av resultatindikatorer/oppfølgingskriterier, rapportering, kontroll og oppfølging, samt jevnlig evalueringer. Bevilgningen går til private mottakere eller andre offentlige instanser enn underliggende virksomhet.

---

**Ad 2:**

Med **ansvarsområder** forstås de hovedsaksfeltene som departementet har ansvaret for – slik disse er avgrenset i statsbudsjettets inndeling i programkategorier – og på nivået under kapitler. Ansvarsområdene beskrives både kvalitativt (innholdet i saksfeltene) og kvantitativt (i form av regnskaps- og budsjettall). Disse beskrivelsene må ses i sammenheng med beskrivelser av institusjonelle trekk ved departementet og den sektoren det har ansvaret for.

**Ad 3:**

En vurdering av **muligheter** for effektivisering og omprioritering av administrastrative ressurser innebærer

- en vurdering av hvor formåls- og kostnadseffektiv ressursbruken er i dag
- en identifisering av faktorer som kan henholdsvis fremme og hemme gjennomføring av effektivisering og omprioritering av administrative ressurser.

Med **effektivisering** forstås gjennomføring av endringer i bruken av administrative ressurser både for å fremme muligheter til å gjøre samme oppgaver og oppnå samme mål med mindre ressursinnsats, og å få til høyere grad av måloppnåelse med samme eller mindre ressursinnsats. Med **omprioritering** forstås flytting av administrative ressurser til saksfelt og oppgavetyper som er høyere prioritert.

**Vurderingene** som skal gjøres under hvert punkt forutsetter beskrivelse og analyser, herunder kriterier for bedømmelse av de funn som gjøres. Slike kriterier finner vi i departementets politiske og budsjettmessige prioriteringer, i krav fra økonomiregelverket og formulert i veiledere for etatsstyring, virksomhetsplanlegging m.m.

Ut fra vår forståelse av mandatet, ble undersøkelsen utformet for å kunne besvare følgende tre spørsmål:

Synes den interne ressursbruken å være rimelig fordelt på de ulike oppgavene og funksjonene?

Er ressursbruken til etatsstyring og tilskuddsforvaltning tilstrekkelig ut fra kravene i økonomiregelverket?

Bør den interne prioriteringen og ressursdisponeringen endres?

Disse tre spørsmålene var også styrende for utformingen av analysen i rapportene.

For de første gjennomgangene ble det brukt mye tid på å utvikle et analyseopplegg som i hovedsak er fulgt i tre årganger departementsgjennomganger.



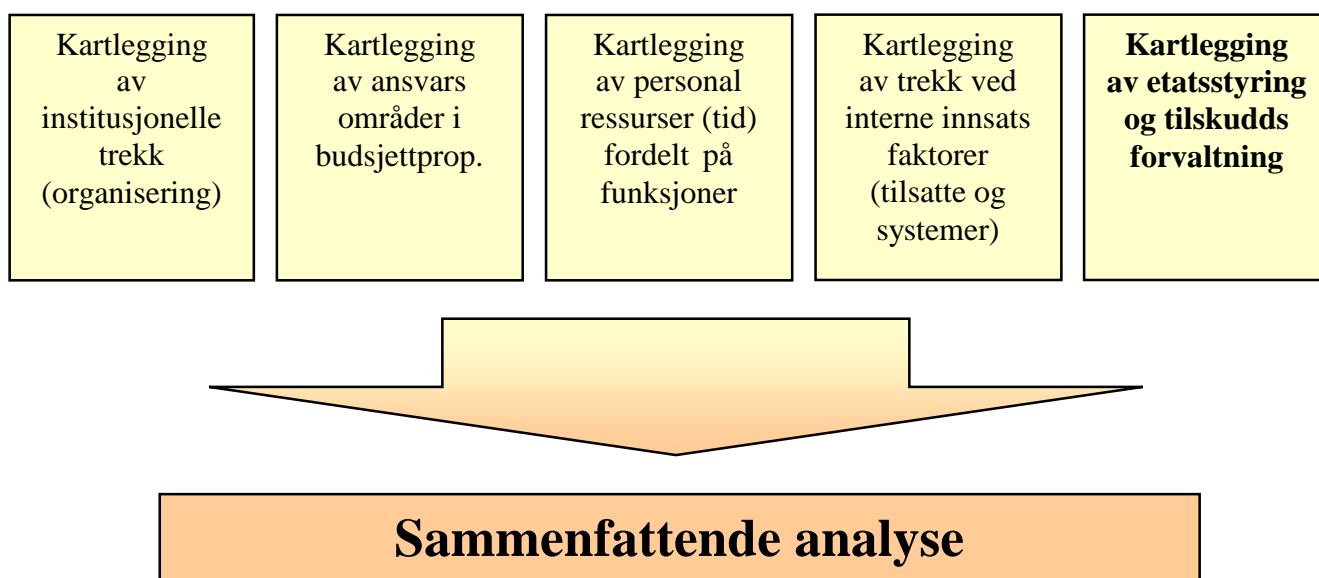
---

### 3 Utforming av undersøkelsesopplegget

For å gi en oversikt over de ulike elementene i undersøkelsen, ble det utarbeidet en modell. Den er tenkt å gi en innsikt i sammenhengene mellom de ulike kartleggings- og analysedelene. I dette kapitlet vil vi presentere modellen for undersøkelsene, hvilke metoder vi har benyttet og hvordan opplegget utviklet seg gjennom de erfaringene vi etter hvert høstet.

#### 3.1 Analysemodell

Følgende modell for undersøkelsesopplegget ble utarbeidet:



Analysen baserer seg på kunnskap fra kartlegging av følgende områder:

**Institusjonelle trekk:** Det som gjør departementene forskjellige, er først og fremst at de har ansvar for ulike samfunnsmessige saksfelt og områder. Dette påvirker både organisering, kompetansebehov og arbeidsformer. Kartleggingen omfatter derfor en kortfattet presentasjon av departementets oppgaver, organisering og særtrekk, og det ses på hvordan departementet, underliggende virksomheter og sektoren samlet er organisert. Hensikten er å gi en bakgrunn for de beskrivelser og analyser som kommer senere i rapporten. I tillegg er det lagt inn en kort og mer allmenn beskrivelse av departementene som særegne organisasjoner. Disse beskrivelsene bygger på allmenn organisasjonsteori, tidligere studier av departementene, materiale utarbeidet av departementene selv og materiale vi har samlet inn.

**Ansvarsområder:** I definisjonen av ansvarsområder har vi tatt utgangspunkt i programkategoriene, slik de er gjengitt i St prp nr 1. Kartleggingen omfatter en beskrivelse av utviklingen i departementenes ansvarsområder i løpet av den

---

seneste femårsperioden. Den kvantitative informasjonen baseres på programkategoriiinndelingen i undersøkelsesåret og tall fra statsregnskapet, sammenholdt med og kontrollert i forhold til fagdepartementenes egne regnskapstall. Det fokuseres på viktige endringer i løpet av de siste fem årene. De kvalitative beskrivelsene bygger på budsjett dokumenter, plandokumenter og materiale vi samlet inn selv.

### **Fordeling av personalets tidsbruk på funksjoner eller oppgavetyper**

For å kartlegge departementenes ressursbruk på ulike funksjoner eller oppgavetyper, benyttet Statskonsult et spørreskjema. Skjemaene ble fylt ut på seksjons- og/eller avdelingsnivå i departementene og skulle angi antall årsverk departementet anslo man ville bruke til hver funksjon i undersøkelsesåret. Anslagene inneholdt altså både overslag over benyttet tid og antakelser om behovet for tidsressurser framover.

Departementenes funksjoner deles inn i seks hovedkategorier:

- Sekretariat for politisk ledelse
- Gjennomføring av sektorpolitikken
- Ivaretagelse av forvaltningsoppgaver lagt til departementet
- Styring av underliggende virksomheter
- Forvaltning av tilskuddsordninger
- Intern administrasjon.

Inndelingen er laget for å gi et helhetlig bilde av hvordan ressursbruken fordeler seg på de ulike funksjonene – inkludert overtid. Som nevnt foran, la vi vekt på en vid definisjon av administrasjon, og valgte derfor å kartlegge total ressursbruk etter hovedfunksjoner, hvorav intern administrasjon utgjorde én kategori.

Kategoriene skal ikke overlappe hverandre. I en veiledning for hvert departement ble det presisert hvordan de ulike kategoriene skal skilles fra hverandre, og hvilke konkrete oppgaver og funksjoner som inngår. En nærmere beskrivelse av inndelingen er gitt i kapittel 8.

Hensikten med spørreskjemaundersøkelsen var ikke først og fremst å få fram den absolutte ressursbruken til ulike funksjoner, men det relative forholdet mellom disse. Etter hvert som vi har fått data fra flere departementer, gir den også grunnlag for enkelte forsiktige sammenlikninger.

Denne kartleggingen har gitt både en selvstendig beskrivelse av hvordan det enkelte departementet fordeler sine ressurser, og dannet utgangspunkt for analysen av departementet ut fra de øvrige forhold/beskrivelser.

**Interne innsatsfaktorer** er personellressursene og de interne systemer. Personellressurser er kartlagt ut fra interne driftsregnskap, oversikt over de tilsatte etter stillingskategori og etter utdanningsnivå. Vi har sett på hvordan departementene bruker virksomhetsplan, kompetanseplan, personalplaner osv, og i hvor stor grad man er i stand til å omprioritere ressurser internt. Vi benyttet interne regnskap og plandokumenter, Statens sentrale tjenestemannsregister og departementenes personalstatistikk i tillegg til intervjumateriale.

---

Kartlegging av **etatsstyring og tilskuddsordninger** omfattet en beskrivelse av hvordan dette foregår. På disse feltene har vi også gjort en vurdering av praksis ut fra prinsippnotater om temaene utarbeidet i prosjektet, og andre veiledere på området. Sentrale datakilder var styrings- og plandokumenter, tidsbrukundersøkelsen, intervjumateriale og egne observasjoner.

Trådene fra kartleggingene er blitt samlet i en **analyse**. I analysen har vi sett på de ulike faktorer som kan påvirke departementenes ressursbruk. Selv om det er liten grunn til å anta at det er noen klare og entydige årsaks-virkningssammenhenger mellom disse faktorene, har vi vurdert ressursbruken i lys av samspillet mellom slike faktorer. Forklaringskraften for de ulike faktorene er variabel og lite entydig. Likevel mener vi at de gir grunnlag for en helhetlig tilnærming til departementenes samlede ressursbruk på et overordnet og generelt nivå. Departementenes bruk av tid og ressurser er vurdert i forhold til særtrekk ved departementet og sektoren, kravene i økonomiregelverket og diverse veiledere for etatsstyring og virksomhetsplanlegging. Analysen har inneholdt en klarlegging av det enkelte departements praksis og forbedringsområder, og det er blitt fremmet forslag til endringer.

## 3.2 Metoder

For å belyse de problemstillingene vi hadde valgt ut for prosjektet, benyttet vi en rekke kartleggingsmetoder for å framskaffe nødvendige data til undersøkelsen:

- Studier av sentrale dokumenter
- Spørreskjemaundersøkelse
- Utforskende intervjuer
- Oppklarende/utdypende intervjuer
- Deltakende observasjon

I samtlige gjennomganger har dokumentstudier vært helt sentralt for å skaffe data til undersøkelsene. De viktigste typer dokumenter har vært

- budsjettdokumenter, særlig St prp nr 1
- plan- og styringsdokumenter som virksomhetsplaner, strategiplaner, etatsstyringsdokumenter, tildelingsbrev og rutinebeskrivelser
- dokumenter som gir gode beskrivelser av oppgaver og organisering samt viktige endringsprosesser i departementet selv, i underliggende virksomheter og/eller i sektoren, herunder Stortingsmeldinger, Ot prp-er, NOUer og langtidsplaner
- interne personaloversikter, regnskap og liknende.

Spørreskjemaundersøkelsen om tidsbruk på ulike funksjoner ble også benyttet alle årene. Allerede første året fant man det ønskelig med noen oppklarende intervjuer for bedre å kunne tolke funnene, men av tidsmessige årsaker ble dette ikke gjennomført systematisk slik som i de to neste årene.

---

Det siste året ble det i starten av prosjektet gjennomført utforskende intervjuer med lederne for alle avdelingene i departementet. Hensikten var å få et bedre grep om hvordan oppgaveløsingen i departementet fungerte, hva de var opptatt av og hvilke problemstillinger de slet med. Gjennom denne informasjonen ville prosjektet ha

bedre grunnlag for god utforming og tilpasning av spørreskjemaet og for å kunne gi bedre veiledning i utfyllingen av det  
bedre grunnlag for å vite hvilke områder det burde fokuseres på for å få til en mest mulig anvendbar og interessant analyse  
informasjon om hvilke nøkkelpersoner vi burde hente data fra.

I vurderingen av etatsstyringen baserte man seg de to første årene bare på informasjon fra dokumenter og fra departementet. Det siste året ønsket vi for å belyse etatsstyringen ikke bare fra departementet selv, men også fra de underliggende virksomhetene som utsettes for denne styringen. Det ble derfor gjennomført intervjuer med ledere og nøkkelpersoner i noen utvalgte underliggende virksomheter. Dessuten tok vi i bruk deltakende observasjon ved at Statskonsult deltok i etatsstyringsmøter mellom departementet og underliggende virksomheter.

Undersøkelsesopplegget kan ses som et klart eksempel på at kombinasjonen av kvalitative og kvantitative data er nyttig for å kunne gi meningsfylte analyser.

### **3.3 Utviklingen av undersøkelsesopplegget**

Selv om hovedmodellen har ligget fast, har den blitt utviklet og forbedret gjennom de erfaringer vi har høstet gjennom å bruke den. Vektleggingen mellom de ulike elementene ble endret etter hvert. I dette avsnittet vil de viktigste endringene bli omtalt.

Ut fra erfaringene det første året ble det i forbindelse med andre runde lagt betydelig vekt på metodisk og innholdsmessig videreutvikling. Første året baserte analysen seg på budsjett- og regnskapstall hentet fra departementenes fagproposisjoner, de årlige statsregnskapene, Finansdepartementets ”dynamiske budsjettdatabase” med regnskapstall gruppert inn i programkategorier (= ansvarsområder) og departementenes egne regnskapstall samt resultatene av spørreskjemaundersøkelsen om tidsbruk til ulike oppgavetyper.

Andre året ble bruken av kvalitative data ved siden av de kvantitative data betydelig utvidet, blant annet gjennom studier av flere typer dokumenter og intervjuer som oppfølging av spørreskjemaundersøkelsen og utdyping i forhold til etatsstyring og tilskuddsforvaltning. Det ga en klart bedre basis for analyser og vurderinger:

De institusjonelle faktorene (organisering, oppgaver mm) ble bygd vesentlig ut dette året med en felles beskrivelse av departementene som organisasjoner og en særskilt omtale av særtrekk ved det konkrete

---

departementet i fokus for undersøkelsen. Institusjonelle trekk ble også brukt mer aktivt i analysen etter dette.

Når det gjaldt utviklingen innenfor ansvarsområdene for det enkelte departement, viste det seg at det var vanskelig å finne gode tall på det aggregeringsnivået vi ønsket. Det viste seg å bli umulig å bruke Finansdepartementets dynamiske budsjett-database til å si noe om utviklingen i budsjett- og ansvarsområdene på grunn av upålitelige data. Oversikten ble derfor basert på statsregnskapstall. Det viste seg at dette materialet i liten grad ble benyttet i analysen, bortsett fra at den tekstlige framstillingen av hovedtrekk ved utviklingen på departementets politikk- og ansvarsområder på 90-tallet var nyttig (litt varierende mellom rapportene).

Tidsbruksundersøkelsen basert på spørreskjema ble benyttet som året før, men det ble gjort et betydelig arbeid med å tilpasse underkategorier til det enkelte departement. For å ta vare på muligheten til å sammenlikne, ble hovedfunksjonene (og flere av underinndelingene) beholdt som i første gjennomgang. Det kunne redusere nytten for det enkelte departement i forhold til dets behov for spesialtilpasset informasjon til eget bruk.

Det ble lagt en god del arbeid i videreutvikling av analysen av de interne innsatsfaktorene og departementets styring av dem, særlig knyttet til departementenes evne til omprioriteringer.

Etatsstyring og tilskuddsforvaltning var de oppgavetyperne en gikk i dybden på det andre året. Det ble utarbeidet prinsippnotater om analyse av etatsstyring og tilskuddsforvaltning. Ressurskartleggingen ble supplert med dokumentstudier og intervjuer, noe som ga et mye bedre grunnlag for vurderinger og tilrådinger. Utfordringen var å utforme disse delstudiene slik at de fikk riktig nivå og omfang – bl a for at de ikke ble selvstendige prosjekter, men likevel tilstrekkelig dekkende.

Det siste årets undersøkelse fulgte det samme spor som tidligere, men bruken av kvalitative data økte ytterligere. Helt i starten av prosjektet ble det gjennomført åpne intervjuer for å komme raskt i inngrep med de hovedproblemstillingene departementet slet med. Denne informasjonen ga godt grunnlag for dokumentstudier, utvelgelse av data til kartleggingen av innsatsfaktorer og til utformingen av spørreskjemaet. Som andre året, ble det gjennomført en oppklarende intervjurunde etter spørreskjemaundersøkelsen. Nytt for denne gjennomgangen var at undersøkelsen om etatsstyring ble supplert med data fra intervjuer med ti underliggende institusjoner og deltakende observasjon ved etatsstyringsmøter. Utvidelsen av datagrunnlaget ga klart bedre grunnlag for analysen.

Oversikten over utviklingen i budsjett- og ansvarsområdene basert på statsregnskapstall ble ytterligere tonet ned det siste året. Hovedtrekk ved utviklingen ble i hovedsak ivarettatt gjennom beskrivelsen av institusjonelle trekk. Både oppdragsgiver, fagdepartement og Statskonsult fant det hensiktsmessig med en kort oversikt over budsjettutviklingen, og at man ikke brukte tid på å framskaffe

---

tall som ikke ble funnet nyttige i analysen.

Spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført etter foregående års hovedmal, med tilpasninger i underkategoriene.

Vekten på interne innsatsfaktorer fikk økt betydning over treårsperioden. Disse faktorene viste seg å være nyttige informasjonsbærere for vurdering av ressursbruken – særlig i forhold til evnen til omstilling og omprioritering i forhold til skiftende politiske prioriteringer. Både etatsstyring og tilskuddsforvaltning ble tillagt økt vekt over treårsperioden. Dette var områder der departementene hadde et klart forbedringspotensiale og selv så behovet for kunnskap og råd til sitt eget utviklingsarbeid.

Vi kan si at utviklingen av undersøkelsesopplegget gjenspeilet et skifte av fokus i undersøkelsene. Det første årets gjennomgang tok i hovedsak utgangspunkt i at Finansdepartementet var oppdragsgiver, og at hensikten var knyttet til å utarbeide grunnlagsmateriale for budsjettarbeidet. Dessuten sto det kommende nye økonomiregelverket sentralt. Etter hvert kom behovene til det undersøkte departementet mer i fokus. Det var fremdeles viktig å vurdere departementet i forhold til økonomiregelverk, men utviklingsarbeid og læring fikk en mer framtrædende rolle. Dette gjenspeilet seg også i organiseringen av prosjektene.

## 4 Organiseringen av prosjektene

### 4.1 Interdepartemental samordning og styring av prosjektene

Finansdepartementet var oppdragsgiver på vegne av regjeringen for alle departementsgjennomgangene. Siden det enkelte departement som ble gjennomgått, ikke var samsvarende med oppdragsgiver og det de to første årene var tre departementer som ble gjennomgått parallelt etter samme opplegg, var det behov for samordning av prosjektene. Dette ble løst ved etablering av styrings-, koordinerings- og referansegrupper, og måten en valgte å håndtere samordningen på, endret seg med de erfaringer som ble høstet.

Det første året med departementsgjennomganger ble det etablert **en felles styringsgruppe**/koordineringsgruppe for alle tre prosjektene. I denne gruppen var de tre fagdepartementene, Finansdepartementet, Administrasjonsdepartementet og Statsministerens kontor representert. I tillegg ble det etablert **en styringsgruppe for hvert av de tre departementsprosjektene** med samme deltakelse. Finansdepartementet ledet gruppene. Den felles styringsgruppen skulle bidra til å utvikle undersøkelses- og analyseopplegget, og den sluttet å møtes da de innholdsmessige fellestrekkene for departementsgjennomgangene var avklart.

Da de tre prosjektene gikk inn i slutfasen, ble det tydelig at det ikke var avklart hvilken rolle og hvilket ansvar de tre styringsgruppene for det enkelte

---

departement skulle ha. Det oppsto uenighet om hvor langt Statskonsults faglige selvstendighet gikk, og i hvilken grad styringsgruppens medlemmer skulle godkjenne vurderingene og anbefalingene i rapportene. Resultatet ble at Statskonsult alene sto ansvarlig for det faglige innholdet i rapportene.

På bakgrunn av erfaringene fra første års gjennomganger, ble det opprettet en **felles koordineringsgruppe** for de tre gjennomgangene det andre året. Gruppen ble ledet av oppdragsgiveren (Finansdepartementet), og hadde ellers representanter fra de tre berørte departementene (det respektive prosjektets hovedkontakter), Administrasjonsdepartementet samt Statskonsult. Gruppen hadde tre møter. I stedet for styringsgrupper for hvert departement, ble det etablert en referansegruppe, se omtale nedenfor.

Faktisk var det lite samordning som skjedde i koordineringsgruppen. I motsetning til det første året var det ingen strid om avgrensning av undersøkelsen, definisjoner og metode mm. Gruppen tjente som forum for oppstart og initiering, avklaring av prinsipielle og tverrgående spørsmål (noe som ga legitimering av visse avgjørelser for Statskonsult) og avklaring av spørsmålet om hvordan offentliggjøring av rapportene skulle skje.

Konfliktnivået dette året var relativt lavt. Etter at prosjektet var etablert og kommet i gjenge, ble **oppdragsgiverens** engasjement i forhold til prosjektet tonet ned, og dialogen var først og fremst mellom det enkelte departement og Statskonsult.

Etter to års gjennomganger ble det oppsummert at det ikke syntes å være grunnlag for å etablere en formell felles *styringsgruppe* for departementsgjennomgangene, men at ordningen med en gruppe for informasjon og drøfting av fellesspørsmål kunne være hensiktsmessig.

Det siste året det ble gjennomført departementsundersøkelse etter denne modellen, ble bare ett departement gjenstand for analyse. Behovet for et fellesorgan falt derfor bort, og det ble etablert en **referansegruppe** der Finansdepartementet som oppdragsgiver var representert. Finansdepartementet deltok i gruppens første møter der prosjektet ble diskutert, og i avslutningen. Ut over å delta i godkjenning av prosjektplan, var oppdragsgivers rolle svært beskjeden, og det oppsto ingen konflikter mellom Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Finansdepartementet.

Erfaringene fra disse gjennomgangene er at det ofte ikke er behov for en reell styringsgruppe som skal både gi oppdrag og mandat, fortolke mandatet og godkjenne innholdet i Statskonsults uavhengige og faglig baserte rapporter. Derimot vil det være behov for en koordineringsfunksjon når flere departementer er involverte i en undersøkelse / et undersøkelsesopplegg. Dessuten viser erfaringen at det er svært nyttig å ha en referansegruppe der en kan hente informasjon, drøfte funn, vurderinger og forslag, og der en kan kvalitetssikre arbeidet. Løsningen med referansegruppe sikrer og tydeliggjør at det er Statskonsult som står ansvarlig for rapportenes faglige innhold.

---

## 4.2 Statskonsults kontakt med det enkelte departement

Det første året ble det ikke etablert noen referansegruppe i hvert enkelt fagdepartement. Det var administrasjonsavdelingene som sto for mesteparten av arbeidet. Ekspedisjonssjefen og seksjonslederne for henholdsvis budsjett- og personalseksjonen (evt også regnskap-) var sentrale bidragsytere og støttespillere. Dette gjaldt både framskaffing av data og ved utvikling av spørreskjema, organisering av spørreskjemaundersøkelsen mm.

Erfaringene etter det første året var at det var behov for en referansegruppe der alle fagavdelinger, helst på ledernivå, var representert. En slik gruppe skulle bidra til å etablere et nærmere og mer tillitsfullt samarbeid mellom hele departementet og Statskonsults medarbeidere, og dessuten bidra til å informere og skape forståelse for departementets egen nytte av kartleggingsarbeidet. Ved en slik involvering ønsket man også å legge opp til at det kunne skje en prosess internt i departementet på bakgrunn av gjennomgangen.

Det andre året ble det derfor opprettet referansegrupper i hvert departement. De ble ledet av departementet selv (prosjektets hovedkontakt i Administrasjonsavdelingen), og hadde representanter fra alle avdelingene, samt en observatør fra oppdragsgiveren. Dermed fikk prosjektet mye bedre kontakt med hele departementet enn det første året.

Referansegruppene skulle medvirke til å framskaffe data og informasjonsgrunnlag samt kvalitetssikre arbeidet underveis. Gruppene fungerte på mange måter godt – både som arena for å gi og motta informasjon, forberedelser til datainnsamling i departementet, uttesting av spørreskjema, hypoteser og antakelser, faktautsjekking og «kvalitetssikring» og ved at medlemmene var innfallsporter til avdelingene. Særlig var det siste viktig i forhold til fagavdelingene. Kontakten med Administrasjonsavdelingen ble ikke svekket av at det ble etablert en referansegruppe.

I den referansegruppen der Finansavdelingen (oppdragsgiveren) møtte hyppigst som observatør, ble denne deltakelsen oppfattet som et problem av vedkommende departement og en hemske for fri flyt av informasjon.

Også for gjennomgangen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ble det etablert en referansegruppe som ble ledet av ekspedisjonssjefen i Administrasjonsavdelingen. Den skulle i samarbeid med Statskonsult stå for framdriften i arbeidet, medvirke til å framskaffe data- og informasjonsgrunnlag og kvalitetssikre arbeidet. Gruppen skulle ikke ta stilling til Statskonsults analyse og vurderinger, da Statskonsults rapport skulle utarbeides på et selvstendig faglig grunnlag. Gruppen hadde medlemmer (på ledernivå) fra samtlige fagavdelinger i departementet, en representant for fagforeningene og et medlem fra Finansdepartementet som oppdragsgiver. Da koordineringsbehovet i prosjektet ikke var stort, møtte Finansdepartementets representant bare når hun fant det hensiktsmessig. For å sikre henne nødvendig informasjon om framdrift og innhold, ble dokumenter til referansegruppemøter sendt til Finansdepartementet.



---

Bare i gjennomgangen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde fagforeningene en rolle i prosjektet. Det gav nyttige innspill særlig til forståelsen av hvordan ulike samspill i departementet påvirket ressursbruken.

**Hovedkontaktpersonene** spilte en sentral rolle i alle gjennomgangene. De stod for en administrativ samordning internt i departementet og gav Statskonsult ett kontaktpunkt for prosjektet. Til dels forestod hovedkontaktene også en innholdsmessig samordning av bidrag fra avdelingene.

Selv om erfaringene med referansegrupper er positive, kunne vi trolig vært enda flinkere til å benytte avdelingenes referansegruppemedlem som inngangsnøkkel til ledere og fag-/nøkkelpersoner i departementet, og til å bruke de sistnevnte mer som informanter og «sparringspartnere» – både i innsamlings- og i analysefasen.

I bruken av referansegruppene oppsto det et problem som viste seg særlig i forbindelse med drøftingen av de første rapportutkastene. Særlig det andre året oppsto det uklarhet hos medlemmene om hva en referansegruppe skal gjøre, og særlig hva som er **forholdet mellom referansegruppen og departementet «som departement»**. Dette viste seg å være et mindre problem det siste året, trolig også fordi lederen av referansegruppen og hovedkontaktpersonen samordnet innspillene fra avdelingene på en så effektiv måte at rapportutkastene i realiteten ble behandlet av departementet.

I departementsgjennomgangene var formålet – som tidligere omtalt – dobbelt og ulikeartet; både å skaffe et grunnlag for regjeringens budsjettbehandling (oppdragsgiverens bruk) og å gi et grunnlag for departementets eget utviklings- og reformarbeid. Vår rolle hadde derfor elementer av både kontroll og kritisk analyse og av hjelp og støtte for departementet. Denne *tvetydigheten* hadde effekter på innholdet i samhandlingen med departementet. I våre analyser var vi avhengige av informasjon fra departementene, og god informasjonsutveksling forutsetter et tillitsfullt samarbeid. Dette påvirket trolig utviklingen av undersøkelsesopplegget slik at betydningen av å skaffe grunnlag til budsjettarbeidet ble noe nedtonet til fordel for den nytte det undersøkte departementet kunne ha av undersøkelsen. Dette gjenspeiler seg også i at hyppigheten i kontakt med Finansdepartementet sank, mens hyppigheten og omfanget på kontakten med det undersøkte departementet steg.

At Finansdepartementet var oppdragsgiver og at undersøkelsene hadde hele departementets ressursbruk som tema, gav seg utslag i stor forsiktighet og ønsker om å påvirke ordvalg i nokså stor detalj i våre beskrivelser fra departementenes side. Det kunne tidvis være vanskelig å avgjøre hvor langt vi skulle strekke oss i å ta hensyn til slike merknader. Selv om en skiller mellom kommentarer som gjelder fakta, analyse, vurderinger og tilrådinger, og selv om departementene gjennomgående var svært tilbakeholdende mht innholdet i våre tilrådinger, kunne det oppstå situasjoner der vi var usikre på om for eksempel tilrådinger ble forsøkt påvirket gjennom kritiske merknader til *grunnlaget* for tilrådingene. Omfattende arbeid og oppmerksomhet har dessuten blitt satt inn fra departementets (ledelsens) side særlig i slutfasen (under rapportskrivning og utforming av konklusjoner/tilrådinger). Den faglige uavhengigheten og integri-

---

teten kunne da bli satt på prøve – samtidig som det også har vært viktig å avbalansere rapportene slik at de kan bidra konstruktivt inn i departementenes eget utviklingsarbeid. Hvordan en skal behandle endringsforslag til formuleringer i sluttfasen, avhenger også av hvordan en ser sin egen rolle; som utøver av kritiske analyser eller utviklingsorientert rådgiver. Elementet av kritisk analyse trekker i retning av en avsondret og uavhengig holdning, mens elementet av rådgivning og utvikling og ønsket om forbedring gjennom reformer trekker i retning av en imøtekommende og samarbeidende holdning.

Det er ikke mulig å gi uttømmende *generelle* svar på hvordan slike problemstillinger skal håndteres. Et par ledetråder kan likevel være at det bør være enighet mellom departement og Statskonsult om hvilken sammenheng analysen skal brukes i og om hva som er faktagrunnlaget for den, og dernest at Statskonsult som faglig ansvarlig for rapportene må stå fritt til å gjøre vurderinger og trekke konklusjoner.

### **4.3 Kort om arbeidet internt i Statskonsult**

I Statskonsult hadde én prosjektkoordinator ansvaret for arbeidet med alle departementsgjennomgangene, og hvert av prosjektene ble gjennomført av en prosjektgruppe med egen prosjektleder. Erfaringene viste at koblingen mellom prosjektene var så sterk at det de to første årene i realiteten fungerte som ett stort prosjekt med tre delprosjekter. Siste året da bare ett departement ble gjennomgått, hadde en ikke slikt koordningsbehov.

Prosjektgruppene arbeidet i forhold til gjennomgang av prosjektets departement og tematisk på tvers med de øvrige prosjektgruppene. Dette gav noen interessante erfaringer knyttet til at om man samordner noe, er det automatisk noe annet som i kanskje for liten grad blir samordnet. Tematisk samordning på tvers gav noe svakere integrering innad i det enkelte prosjektet, men bidro til at departementsgjennomgangene framsto som mer enhetlige undersøkelser.

---

## DEL 2: OPPSUMMERING AV HOVEDFUNN

### 5 Departementene – fellestrekk og variasjoner

Departementene har fellestrekk som skiller dem fra andre offentlige organisasjoner. Samtidig kan hvert enkelt departement ha særtrekk jamført med andre departementer. I dette kapitlet gjennomgås kort og på generelt grunnlag en del forhold og faktorer hvor departementene dels har fellestrekk og dels skiller seg fra hverandre.

Målt i antall tilsatte er de norske departementene små – både sammenliknet med departementene i mange andre europeiske land og med virksomheter i den øvrige statsforvaltningen. I Norge sysselsetter departementene med sine rundt 3 800 tilsatte bare vel to prosent av de om lag 168 000 statstilsatte.<sup>2</sup>

Størrelsesforholdet mellom departementene og de øvrige statsorganene har blant annet sammenheng med arten oppgaver som utføres i et departement. I andre lands sentralforvaltninger utføres ofte en rekke utøvende og administrative funksjoner innenfor den formelle departementsorganisasjonen. Dette er funksjoner som i vårt land er tillagt direktorater og andre offentlige virksomheter. I Norge har det i etterkrigstiden vært en forvaltningspolitisk linje å utvikle departementene i retning av sekretariater for den politiske ledelse, og å delegere "tekniske og rutinepregede oppgaver" og forvaltningsoppgaver til forvaltningsorganer på sentralt og regionalt/lokalt nivå.<sup>3</sup>

Tabell 5.1 viser kort og på generelt grunnlag en del forhold og faktorer som skiller departementene. Basert på fordelingen mellom driftsutgifter, investeringer og overføringer i hvert enkelt departement og ut fra viktige oppgaver, har vi inndelt departementene i hovedtyper. Vi ser at departementene skiller seg fra hverandre mht hvor hovedvekten av utgiftene ligger. Mens Finansdepartementet har nesten alle utgifter knyttet til drift i forbindelse med rammestyring og koordinering, har Utenriksdepartementet hovedtyngden av sitt arbeid knyttet til koordinering av utenrikspolitikken og til overføringer (86 prosent). Sammen med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet er Utenriksdepartementet de store overføringsdepartementene i undersøkelsen. Samferdselsdepartementet er det eneste av de undersøkte departementene som har investeringer som den største utgiftstypen.

Vi ser at antallet tilsatte i departementene varierer fra 78 i Fiskeridepartementet til 640 i Utenriksdepartementet (1070 om tilsatte ved utenriksstasjonene medregnes). Størrelsen på budsjettene som departementene har ansvaret for, varierer også mye. Folketrygden og statsfinansene gjør at Sosial- og

---

<sup>2</sup> Statens sentrale tjenestemannsregister pr 01.10.96, gjengitt i St prp nr 1 (1997–98, Gul bok, vedlegg 4)

<sup>3</sup> Dette kommer til uttrykk bl a i St prp nr 121 for 1955, Modalsliutvalgets innstilling fra 1970 om den sentrale statsforvaltnings organisasjon (særlig kapittel 6) og Regjeringens program for fornyelse av statsforvaltningen (kap 5) fra 1987.

helsedepartementets og Finansdepartementets budsjetter er mange ganger større enn øvrige departementers, men også utgifter knyttet til investeringer i samferdsels- og kommunikasjonsektoren over Samferdselsdepartementets budsjett og til høyere utdanning over Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett er store. Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skiller seg ut med et langt større antall underliggende virksomheter enn de øvrige. Flest tilskuddsordninger forvaltes av Sosial- og helsedepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet.

Tabell 5.1: Noen særtrekk ved departementene

	FID (1995)	SHD (1995)	UD(1995)	FIN (1996)	MD (1996)	SD (1996)	KUF (1997)
Departements type	Næringsdep.	Overføringsdep.	Koordinerings og overføringsdep.	Koordinerings og ramme-styringsdep.	Plan- og kontrolldep.	Investerings og infra-strukturdep.	Drifts- og Overføringsdep.
Antall tilsatte	78	223	640 (1070*)	296	259	135	330
Budsjettstørrelse i mrd kronet	1,6 mrd	103,8 mrd (14,3 mrd**)	10,6 mrd	94,5 mrd (3,9 mrd***)	3,3 mrd	20,6 mrd	34,9 mrd
Andel statsbudsjett, i prosent	0,5 %	34,4 % (4,7%)	2,75 %	26,2 % (1,1%)	0,7 %	5,5 %	6,9 %
Antall tilskuddsordninger	16	65	91	3	40	19	82
Antall underliggende virksomheter	8	35	4,5	14	11	10	140

\* Antallet tilsatte i utenriksadministrasjonen er 1070 dersom en regner med både de som arbeider i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene.

\*\* 103,8 mrd er medregnet Folketrygden, holdes denne utenfor er SHDs budsjett på 14,3 mrd kroner.

\*\*\* Selve finansadministrasjonen har et utgiftsbudsjett på 3,9 mrd. Kroner, 94,5 mrd kroner inkluderer utgifter til de konstitusjonelle institusjoner, renter og avdrag på statsgjeld og Statsbankene.

## 6 Budsjettutvikling og ansvarsområder

De totale utgiftene på ansvarsområdene til departementene har ikke sammenliknbare tall. Det henger bl.a. sammen med at ansvarsområder er flyttet, virksomheter har endret tilknytningsform, og det er samlet inn data om femårsperioder som er forskjøvet i tid i forhold til hverandre. Det viste seg underveis i gjennomgangene at enkelte departementer fant det uhensiktsmessig å sammenlikne budsjettallene for eget departement over en femårsperiode. Man fant at slike sammenlikninger virket mer tilslørende enn forklarende for utviklingen. På denne bakgrunnen har vi funnet at å sammenlikne budsjettutviklingen for alle sju departementene vil være lite hensiktsmessig. Tallene vil være forbundet med så stor usikkerhet at det vil være vanskelig å trekke konklusjoner. Vi har derfor valgt å presentere tallmaterialet for hvert departement hver for seg med påfølgende forklaringer, og bare antyde noen forskjeller og likheter mellom dem.

Tabellene nedenfor viser utgiftssiden på budsjettet fordelt på driftsutgifter (post 1–24), investeringer (post 30–49), og overføringer (post 50–89) for departementet. Postene 90–99 inngår ikke i tabellen. Tallene i tabellene er regnskaps-tall for henholdsvis 1991, 1992 og 1993 og SIII tall for årene 1995, 1996 og 1997. De viser budsjettene fordelt mellom driftsutgifter, investeringer og overføringer. Lån og avdrag er holdt utenfor disse tallene. Endringene over femårsperioden er angitt i prosent.

## 6.1 Fiskeridepartementet

Tabell 6.1: *Fiskeridepartementet. Totale utgifter på programområde 19 1991–95 fordelt på postgrupper (Regnskapstall og SIII 1995, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent)*

Post	1991	1995 SIII	Endring i prosent
01–29 Driftsutgifter	877	1008	14,9
30–49 Investeringer	165	180	9,1
50–89 Overføringer	1 294	419	-67,7
Total	2 336	1 607	-31,2

Kilde: Statsregnskapet/ Gul bok

Vi ser at rundt to tredeler av Fiskeridepartementets budsjett går til drift. Departementet har i perioden 1991–95 hatt en reduksjon i utgiftsnivået innenfor sine ansvarsområder på over 30 prosent i perioden. Denne sterke budsjett-reduksjonen skyldes i sin helhet reduksjoner i overføringer gjennom fiskeri-avtalen. For overføringene for øvrig viser både midler til FOU og tilskudd til kystforvaltning – bl.a. til fiskerihavneanlegg – i kommunene en vekst. Driftsutgiftene har vist en jevn vekst i hele perioden, og de mest markante trekkene her er en reduksjon for departementet, og en sterk vekst for Havforskningsinstituttet. For Fiskeridirektoratet og Kystdirektoratet er veksten i driftsutgifter på omlag 16–17 prosent.

## 6.2 Sosial- og helsedepartementet

Tabell 6.2: *Sosial- og helsedepartementet. Totale utgifter på programområde 9 og 10 1991–95 fordelt på postgrupper (Regnskapstall og SIII 1995, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent).*

Post	1991	1995 SIII	Endring i prosent
01–29 Driftsutgifter	2 708	3 146	16,2
30–49 Investeringer	116	644	455,2
50–89 Overføringer	7 297	10 521	44,2
Total	10 121	14 311	41,4
SHD, folketrygden	97 978	103 856	6,0

Kilde: Statsregnskapet/ Gul bok

Vi ser at nesten to tredeler av departementets utgifter er overføringer, mens investeringer utgjør en svært liten del. Folketrygden, som Sosial- og

---

helsedepartementet er ansvarlig for, er mange ganger høyere enn budsjettet til driften av departementet med underliggende virksomheter.

Den samlede utgiftsveksten innenfor Sosial- og helsedepartementets område har i løpet av perioden vært på over 40 prosent. Denne veksten i driftsutgiftene, eksklusive investeringer, er relativt jevnt fordelt mellom de ulike ansvarsområdene. Den sterke økningen i investeringene skyldes i hovedsak utgifter knyttet til nytt Rikshospital. Økningen i overføringene utgjør i hovedsak øremerkede tilskudd til kommunalforvaltningen (postene 60–69). Det har funnet sted en betydelig volumøkning i øremerkede tilskudd til såvel fylkeskommuner som kommuner i perioden. Dette dreier seg i all hovedsak om tilskudd til somatiske spesialisttjenester (sykehusene) i fylkeskommunene, og tilskudd til tiltak for eldre og funksjonshemmede i kommunene.

### 6.3 Utenriksdepartementet

Tabell 6.3: Utenriksdepartementet. Totale utgifter på programområde 2 og 3 1991–95 fordelt på postgrupper (Regnskapstall og SIII 1995, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent).

Post	1991	1995 SIII	Endring i prosent
01–29 Driftsutgifter	1 272	1 459	14,7
30–49 Investeringer	71	54	-24,0
50–89 Overføringer	7 919	9 097	14,9
Total	9 262	10 610	14,6

Kilde: Statsregnskapet / Gul bok

Utenriksdepartementet samlet har en vekst på nesten 15 prosent. For Utenriksdepartementet utgjør bistandsområdet om lag to tredeler av overføringene. Men i perioden 1991–95 har veksten i midler til utenrikspolitiske formål som f.eks. Øst-Europa-programmet og deltaking i internasjonale organisasjoner, vært sterkere enn på den tradisjonelle bistandssiden.

Veksten på driftssiden har først og fremst skjedd i departementet og ved utenriksstasjonene. Innenfor bistandsrepresentasjonen har det vært en mindre nedgang, som skyldes omdanning av bistandsadministrasjon til ambassadene. Veksten i departementets bistandsadministrasjon er den samme som for den andre delen av departementet. De underliggende virksomhetene har hatt en mer moderat vekst slik at det relativt sett har skjedd en viss ressursmessig styrking av departementet og utenriksstasjonene i perioden.

## 6.4 Finansdepartementet

Tabell 6.4: *Finansdepartementet. Totale utgifter på programområde 23 1991–96 fordelt på postgrupper (Dynamisk kontoplan og SIII 1996, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent)*

Post	1992	1996	Endring i prosent
01 – 29 Driftsutgifter	3 061	3 667	19,8
30 – 49 Investeringer	51	55	7,8
50 – 89 Overføringer	1 310	143	-89,1
Total	4 422	3 865	-12,6

Kilde: Statskonsultrapport 1997:9 om Finansdepartementet

Ser vi på driftsutgiftenes andel av de totale utgiftene, øker disse fra litt under 70 prosent i 1991 til nærmere 95 prosent i 1996 (postene 50–59 og 90–99 er tatt ut i prosenteringen for å gi bedre sammenlikningsgrunnlag). Økningen skyldes i hovedsak at 70–89, Overføringer til private, reduseres fra en andel på nesten 30 prosent til å utgjøre under 4 prosent i 1996. Investeringene viser til dels betydelige variasjoner fra år til år, men de ligger på om lag samme nivå i 1996 som i 1991.

Samlet sett øker driftsutgiftene med om lag 606 mill. kroner fra 1991 til 1996. Dette tilsvarer en økning på om lag 20 prosent. Driftsutgiftene økte mest i perioden fram til 1994 for deretter å stabilisere seg med en årlig vekst på vel 3 prosent.

Lønnsutgiftenes andel av de totale utgiftene øker fra 48 prosent i 1991 til å stabilisere seg på nesten 62 prosent i 1994 og 1996. Varer og tjenester og spesielle driftsutgifter øker sin andel fra drøyt 21 prosent til 33 prosent av de samlede utgiftene. Mens lønnsutgiftene øker med om lag 13 prosent, øker kjøp av varer og tjenester med hele 35 prosent i perioden 1991–96.

## 6.5 Miljøverndepartementet

Tabell 6.5: *Miljøverndepartementet. Totale utgifter på programområde 12 1992–96 fordelt på postgrupper (Regnskapstall og SIII 1996, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent)*

Post	1992	1996	Endring i prosent
01 – 29 Driftsutgifter	1 361	1 116	-17,5
30 – 49 Investeringer	116	158	36,2
50 – 89 Overføringer	1 402	2 069	1,4
Total	2 879	3 343	-6,1

Kilde: : Statskonsultrapport 1997:7 om Miljøverndepartementet

Driftspostene summerer seg i 1992 til om lag 47 prosent, mens overføringene (ekskl. overføringer til andre statsregnskap) utgjorde om lag 41 prosent av Miljøverndepartementets utgifter. I 1996 utgjorde drift om lag en tredel og overføringene samlet om lag to tredeler av utgiftsbudsjettet.

---

Sammenholder man 1992tallene med 1996tallene, ser man at lønn og varer og tjenester er redusert både i prosent og i nominelle tall. Et annet hovedtrekk er at overføringer til kommunene er blitt betydelig redusert, mens overføringer til private har økt betydelig. Veksten i investeringer er knyttet til oppfølging av vedtak fattet i Stortinget i forbindelse med ulike vernetiltak.

## 6.6 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet i perioden 1991–95 har vært preget av store omlegginger i tilknytningsformer for virksomhetene på samferdselssektoren. For departementet innebærer dette nye typer oppgaver, men trolig ikke redusert ressursbruk. De budsjettmessige konsekvensene er at utgifter forbundet med disse virksomhetene enten i mindre grad kommer til syne på budsjettet (ved nettobudsjettering) eller forsvinner ut av statsbudsjettet (ved selskapsdannelser). Den reelle volumveksten og de økte investeringene i sektoren kan ikke leses ut av de budsjetterte utgiftene (som har sunket) direkte. På grunn av endringer i organisasjonsformer, budsjetteknikker mv, har sammenlikninger av budsjettutviklingen over tid i Samferdselsdepartementet begrenset verdi. Vi presenterer derfor bare tallene for 1996. Prosentueres tallene viser det seg at Samferdselsdepartementets utgifter fordelte seg med om lag 40 prosent til drift, om lag 45 prosent til investeringer og om lag 15 prosent til overføringer.

Tabell 6.6: Samferdselsdepartementet. Totale utgifter på programområde 21 og 22 i 1996 fordelt på postgrupper (SIH 1996, nominelle tall, mill kroner)

Post	1996
01 – 29 Driftsutgifter	6 957
30 – 49 Investeringer	8 074
50 – 89 Overføringer	2 773
Total	17 804

Kilde St prp nr 1, 1996–97, side 15.

Fordeles dette på formål, ser vi at programkategori 21.30 Vegformål utgjør den økonomisk tyngste kategorien på Samferdselsdepartementets budsjett med en andel av totale utgifter på om lag 42 prosent. Deretter følger kategori 21.50 Jernbaneformål med en andel på om lag 32 prosent. Kategori 21.20 Luftfartsformål legger beslag på om lag 21 prosent av de totale utgiftene. Kategoriene 22.10 Post og 21.40 Særskilte transporttiltak, har begge andeler på om lag 2 prosent av totalbudsjettet. Kategori 21.10 Administrasjon legger beslag på om lag 1 prosent av totale utgifter, mens kategori 22.20 Telekommunikasjoner har en andel på om lag 0,5 prosent.

Det må understrekes at denne prosentfordelingen kan gi et skjevt bilde av det relative omfanget mellom de ulike programkategoriene. Dette kommer blant annet av at forvaltningsbedriftene nettobudsjetteres, disse bedriftenes investeringer og Statens teleforvaltning i det vesentligste er selvfinansierte og store lånebevilgninger til Gardermoselskapene som midlertidig trekker bevilgningsnivået til jernbaneformål opp.



## 6.7 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Tabell 6.7: Kirke utdannings og forskningsdepartementet.. Totale utgifter på programområde 07 1992–97 fordelt på postgrupper (Regnskapstall og SIII 1997, nominelle tall, mill kroner, andeler i prosent)

Post	1992	1997	Endring i prosent
01–29 Driftsutgifter	9 827	13 823	40,6
30–49 Investeringer	1 328	1 014	-23,6
50–89 Overføringer	19 485	13 475	-30,8
Total	30 640	28 312	-7,6

Kilde: St prp nr 1 1993–94, s. 27 og Budsjett-innst. S.III (1996–97).

Når vi holder rammetilskudd/sektortilskudd til grunnskolen og til fylkeskommunal videregående opplæring på til sammen drøyt 8 mrd, 1,3 mrd til ekstraklasser og 0,4 mrd til diverse lærlingetilskudd utenfor 1992-tallet, og utlån på 6,5 mrd i 1997 trekkes fra, ser vi at det har vært en nominell økning fra om lag 20 mrd kroner i 1992 til 28 mrd kroner i 1997. Tar man hensyn til prisutviklingen i perioden, kan man grovt si at drøye 70 prosent av veksten på om lag 8 mrd er realvekst. Dette gir en realvekst i perioden på om lag 29 prosent, dvs om lag 5,2 prosent gjennomsnittlig per år.

De postgruppene som forklarer mest av veksten er Overføringer til private, Lønn og Varer og tjenester. Postgruppen Nybygg/anlegg er lavere i 1997 enn i 1992.

Når det gjelder vekstens fordeling på programkategoriene, er det Høgre utdanning som står for den største delen. Programkategorien Forskning har også hatt betydelig prosentvis vekst (men tallene er på et langt lavere nivå enn Høgre utdanning) og knytter seg i hovedsak til internasjonalt forskningssamarbeid under EØS-avtalen og overføring av midler til andre departementer. For øvrig har det vært en vekst i programkategorien Grunnskolen i forbindelse med Reform '97.

Kort sagt er veksten i hovedsak knyttet til budsjettkapitler som gjelder Lånekassen og universiteter og høgskole r. I forbindelse med at antall studieplasser har økt, har volumet på stipend og lån samt driftsutgiftene ved universiteter og høgskoler økt. Denne volumveksten har trolig økt arbeidsmengden i departementet noe. Men dersom veksten i utgiftene hadde hatt sammenheng med endringer som krever omfattende innsats fra departementet, ville vi ha forventet tilsvarende vekst i departementets interne utgifter, særlig når det gjelder Universitets- og høgskoleavdelingen. Statskonsult kan imidlertid ikke se at budsjettutviklingen på Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område i perioden 1992–97 gir noen sterke, klare føringer på forventet utvikling av departementets interne ressurser i samme periode.

## 6.8 Oppsummering og konklusjon

Generelt kan vi ikke peke på noen entydig trend for utviklingen innenfor noen av utgiftstypene. De vesentligste endringene kan forklares ut fra endringer

---

innenfor den enkelte sektor, f.eks. endringer i tilknytningsformer innenfor samferdselssektoren, eldremilliarden innenfor Sosial- og helsedepartementets område og Reform 94 og 97 innenfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets område. Størst likhet finner vi veksten i driftsutgifter der de fleste har en vekst mellom 15 og 20 prosent. Unntakene er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet med en vekst på 40 prosent og Miljøverndepartementet med en reduksjon på 17 prosent. For Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet henger denne veksten sammen med veksten innenfor høyere utdanning. For Samferdselsdepartementet har driftsutgiftene ligget nokså stabilt i perioden, men denne stabiliteten i tallene skjuler de store endringene som har skjedd innenfor samferdsels- og kommunikasjonssektoren.

De kraftige reduksjonene i overføringene for enkelte departement, skyldes at fra 1994 ble rammeoverføringene til kommunene samlet på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Det er bare de øremerkede tilskuddene som nå føres på fagdepartementets budsjett.

I Statsbudsjettet, gul bok, gjengis årlig tabeller som viser budsjettutviklingen over tid fordelt mellom drift, investeringer og overføringer, basert på regnskapstall de siste fem årene, SIII-tall inneværende år og budsjettall for kommende år. Tallene vi har brukt er ikke alltid de samme som står i gul bok, fordi det undersøkte departement mente at disse tallene ikke var korrekte, evt. at de var så misvisende at de ikke dannet grunnlag for vurderinger eller sammenlikninger. Dessuten fant vi ikke alltid at tallene i gul bok samsvarte med tilsvarende tall i fagproposisjonen.

Basert på våre undersøkelser, er det mye som tyder på at det ikke gir nytte å vurdere budsjettutviklingen over tid basert på aggregerte tall. Både budsjettteknisk og gjennom valg av virkemidler skjer det endringer som vanskelig lar seg fange opp. Dersom en vil følge budsjettutviklingen over tid, bør det trolig skje for mer avgrensede områder der det er mulig å fange opp og beskrive endringene.

## **7 Innsatsfaktorer**

### **7.1 Endringer i personalets antall og sammensetning**

Tabell 7.1 viser utviklingen i antall stillingshjemler og antall tilsatte i departementene over en femårsperiode.

Tabell 7.1: Oversikt over antall stillingshjemler og antall tilsatte i departementene over en femårsperiode. (Kilde: Statskonsults rapporter om departementsgjennomgangene)

	FID		SHD		UD		FIN		MD		SD		KUF	
	Endr		Endr		Endr		Endr		Endr		Endr		Endr	
	1994	90-94	1994	90-94	1994	90-94	1996	92-96	1995	91-95	1995	91-95	1995	91-95
Ant. hjemler	-	-	-	-	-	-	330,5	-7,8	288	7	240,5	-1	142	6
Ant. tilsatte	80	+3	223	+29	1070	+90	374	-7	296	42	259	-7	140	8

Finansdepartementet har gått fra en situasjon med kraftig underbemanning i forhold til hjemmelstallet til å ha noen ekstra engasjementer.

Miljøverndepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har i hele perioden hatt relativt mange engasjementer, med en svak nedgang.

Samferdselsdepartementet har hatt mer balanse i forholdet mellom antall hjemler og antall tilsatte. Det har vært en viss økning i begge. For

Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet har vi ikke oversikt over utviklingen i antall hjemler, men antall tilsatte økte markert i de to siste departementene mens Miljøverndepartementet har hatt mindre endringer.

Tabell 7.2: Fordeling av stillingshjemler pr. stillingskategori i departementene over en femårsperiode (Kilde: St prp nr 1).

	FID*		SHD*		UD*		FIN		MD		SD		KUF	
	Endr.		Endr.		Endr.		Endr.		Endr.		Endr.		Endr.	
	1994	90-94	1994	90-94	1994	90-94	1995	91-95	1995	91-95	1995	91-95	1996	92-96
Ledere	11	0	55	+4	297	+40	63	-14	38	3	29	-7	75	9
Derav gr.I	-	-	-	-	-	-	44	12	23	12	20	4	24	11
Saksbeh	50	+5	130	+25	426	+69	212	45	160,5	15,5	97	15	222	16
Derav rådgv.	-	-	-	-	-	-	100	57	67	44	51	33	44	21
Kont./ Arkiv	17,5	-2	37,5	0	0	0	13	-24	35	-5,5	16	-2	33	-33
Annet	-	1	-	-	347	-19	-	-	7	-14	-	-	-	-
Total	79	+2	223	+29	1070	+90	288	7	240,5	-1	142	6	330	-8

\* Antall årsverk/tilsatte

Tallene viser at nesten alle departementene har økt sin bemanning i den undersøkte femårsperioden. Unntakene er Miljøverndepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som begge har sju færre tilsatte (Miljøverndepartementet ble redusert med en hjemmel). Felles for departementene er at antall tilsatte i kontorstillinger er redusert, mens antallet saksbehandlere er økt. Disse tallene dekker trolig to forhold: at antallet som arbeider med kontor- og arkivoppgaver er redusert, og at en del av disse medarbeiderne lønnsmessig, men ikke nødvendigvis oppgavemessig, har rykket opp i saksbehandlerstillinger.

For de fire departementene vi har opplysninger om, kan vi se at antallet rådgivere har økt sterkere enn antallet saksbehandlere totalt. Det har altså

skjedd en lønns- og stillingsmessig forskyvning oppover. Tendensen er tydelig i alle departementene, men minst i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Bortsett fra Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet, har departementene økt antallet ledere. Alle departementene har økt antallet ledere i gruppe 1. Det har skjedd en klart større økning i gruppe 1-ledere enn i antallet ledere totalt, bortsett fra i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet der antallet ledere økte med 11 mot en økning på ti gruppe 1-ledere. Dette kan tyde på at Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har hatt en lavere lønns- og stillingsmessig glidning oppover enn de øvrige departementene.

Tabellen nedenfor viser utdanningsbakgrunn for tilsatte i de undersøkte departementene.

Tabell 7.3: Utdanningsbakgrunn / formell kompetanse til departementenes tilsatte

	FID		SHD		UD		FIN		MD *		SD		KUF	
	1995		1995		1994		1996		1996		1995		1996	
	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
<b>Embetseksamen ol</b>	<b>56</b>	<b>70</b>	<b>135</b>	<b>60</b>	<b>483</b>	<b>45</b>	<b>213</b>	<b>72</b>	<b>153</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>69</b>	<b>173</b>	<b>46</b>
Jus	18		52	23	114		87	29		14	34		49	13
Økonomi	10		26	12	121		110	37		11	46		26	7
Samfunnsvitenskap	17		38	17	151		11	4		9	12		24	6
Realfag, medisin, mm	3		14	6	6					28	4			
Human. og est. fag										3			36	10
Pedagogikk													8	2
Annet	8		5	2	91		5	2					30**	8**
<b>DH-kand. cand.mag ol</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>40</b>	<b>18</b>	<b>145</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>85</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>13</b>	<b>120</b>	<b>32</b>
<b>Videregående ol</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>48,5</b>	<b>22</b>	<b>441</b>	<b>41</b>	<b>60</b>	<b>20</b>			<b>26</b>	<b>18</b>	<b>45</b>	<b>12</b>
<b>Ikke oppgitt</b>													<b>36</b>	<b>10</b>

\* Tallene for Miljøverndepartementet er basert på fast tilsatte.

\*\* I Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet inngår realfag m.m. i kategorien annet.

Andelen tilsatte med høyere grads embetseksamen ligger mellom 60 og 72 prosent i de fleste departementene. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Utenriksdepartementet skiller seg ut med andeler rundt 45 prosent. Utenriksdepartementet er også utypisk i forhold til alle de øvrige med sine over 40 prosent tilsatte uten utdanning ut over videregående skole. Disse tilsatte kan knyttes til omfattende administrative staber og støttetjenester både i departementet og ved utestasjonene. De fleste departementene har mellom 8 og 18 prosent tilsatte med lavere grads eksamen fra universiteter eller høyskoler, mens Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet skiller seg ut med 32 prosent av de tilsatte med slik bakgrunn. I Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet kan trolig utdanningsnivået forklare den lavere andelen gruppe 1-ledere og den lavere økningen i rådgivere blant saksbehandlerne – og derigjennom også deler av at gjennomsnittlig driftsutgifter per tilsatt ligger lavere i Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet enn de øvrige vi har data for. Fordelingen mellom fagene synes å reflektere departementenes oppgaver og ansvarsområder.

---

## 7.2 Utviklingen av departementets interne driftsutgifter i perioden

Tabell 7.4 viser hovedtall og endringer i utgiftsnivå over en femårsperiode for fagkapitlene til de undersøkte departementer, postene 01 og 11, med enkelte underposter.

I løpet av den beregnede femårsperioden har Finansdepartementet og Sosial- og helsedepartementet hatt størst økning i de samlede driftsutgifter med henholdsvis 43 prosent og 37 prosent. Fiskeridepartementet, Samferdselsdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hadde en økning på mellom 8 og 16 prosent mens Miljøverndepartementets driftsutgifter samlet redusert med 5 prosent. Husleiebetaling ble innført for alle departementene i regjeringskvartalet fra 1993, noe som forklarer en stor del av økningen. Tallene for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet går over en periode der husleie inngår for alle årene. Ser vi bort fra husleieøkningene, har det vært større økning i lønnsutgiftene enn over post 11.

Tabell 7.4: Oversikt over utviklingen i 01- og 11-postene over en femårsperiode, i 1000 kroner, Nominelle tall. (Kilde: Statskonsults rapporter om departementsgjennomgangene, Statsregnskapet og internregnskap for departementene.)

Utgiftspost	FID		SHD		UD		FIN		MD		SD		KUF	
	1994	Endring 1990–94	1994	Endring 1990–94	1994	1990–94	1995	Endring 1991–95	1995	Endring 1991–95	1995	Endring 1991–95	1996	Endring 1993–96
<b>Post 01 –Lønnsutg Totalt</b>	<b>20.115</b>	<b>14 %</b>	<b>57.773</b>	<b>21 %</b>	<b>182.545<sup>4</sup></b>	<b>12,5 %</b>	<b>99.342</b>	<b>23 %</b>	<b>71.432</b>	<b>4 %</b>	<b>44.562</b>	<b>21 %</b>	<b>92.263</b>	<b>17 %</b>
Fast tilsatte	18.468	20 %	48.891	27 %			74.373	27 %	56.350	6 %	34.107	25 %	85.422	15 %
Overtid	1.006	-2,5 %	2.355	41 %			6.088	-12 %	2.446	-39 %	1.967	1 %	4.873 <sup>5</sup>	29 %
Ekstrahjelp/vikarer	538	352 %	3.831	187 %			979	-23 %	11.905	12 %	1.068	73 %	6.410	33 %
Styrer, råd, utvalg	103	-91 %	2.238	-24 %			5.756	112 %	722	-4 %	401	3 %	431	208 %
Arbeidsgiveravd.	–	–	–	–			12.146	6 %	–	–	5.532	7 %	–	–
Tidsbegr. stillinger	–	–	–	–			–	–	–	–	1.487	10 %	–	–
<b>Post 11 –Varer og tjenester, Totalt</b>	<b>13.556</b>	<b>0,2 %</b>	<b>19.878</b>	<b>124 %</b>			<b>48.405</b>	<b>118 %</b>	<b>123.795</b>	<b>-10 %</b>	<b>29.759</b>	<b>-3 %</b>	<b>38.902</b>	<b>14 %</b>
EDB	1.236	-25 %	777	6 %	11.000	168 %	7.616	31 %	3.816	-9 %	2.658	6 %	–	–
Reiser	2.516	46 %	3.551	46 %			7.252	51 %	15.620	5 %	4.183	130 %	7.815	19 %
Kurs	1.120	-51 %	1.182	–	5.602	32 %	2.817	94 %	3.024	95 %	2.009	103 %	–	–
Husleie	3.985	28 %	6.662	–			16.225	–	11.147	–	9.005	-14 %	19.112	9 &
Utredningstjenester	4.669	588 %	1.072	410 %	8.600	–	8.916	57 %	74.635	-26 %	5.167	89 %	–	–
Annet	–	–	–	–			5.579	27 %	13.284	–	6.737	-45 %	11.975	19 %
<b>Sum utgifter</b>	<b>33.671</b>	<b>8 %</b>	<b>77.651</b>	<b>37 %</b>	<b>–</b>	<b>–</b>	<b>147.747</b>	<b>43 %</b>	<b>195.218</b>	<b>-5 %</b>	<b>74.321</b>	<b>10 %</b>	<b>131.165</b>	<b>16 %</b>

<sup>4</sup> 1995 og endr. 1991–95

<sup>5</sup> Overtid er inkludert i overslagene over fast tilsatte og ekstrahjelp/vikarer

### 7.3 Driftsutgifter per stilling

Tabell 7.5: Gjennomsnittlige driftsutgifter per stillingshjemmel i departementene i perioden 1992–96 i 1000 kroner. (Kilde Statskonsults rapporter 1996:5, 1996:6, 1997:7, 1997:8, 1997:9 og 1998:5.)

	1992	1993	1994	1995	1996
KUF	272	344	357	375	397
FIN	432	489	502	513	
SD	519	490	485	523	
MD	852 (426)	853 (475)	741 (468)	811 (497)	
FID*	402	472	429		
SHD*	321	343	349		

\* Gjennomsnittlig driftsutgifter pr årsverk.

Tallene i parentes for MD er driftsutgifter eksklusiv utredning/sakkyndig hjelp og råd/utvalg.

1994 er det siste året vi har tall for samtlige av de undersøkte departementer. Vi ser at Miljøverndepartementet har nesten dobbelt så høye driftsutgifter per stillingshjemmel som de øvrige. Trekker vi derimot fra utgifter til utredning / sakkyndig hjelp / konsulentoppdrag og liknende, ligger dette departementet på linje med de fleste av de øvrige. Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har de klart laveste driftsutgifter per hjemmel.

Vi har også beregnet utviklingen for enkelte utgiftsarter pr stillingshjemmel i perioden.

Tabell .7.6: Gjennomsnittlige utgifter per stillingshjemmel for enkelte utgiftsarter over en femårsperiode (nominelle tall) (Kilde: Statskonsultrapportene om departementsgjennomgangene).

	FID*		SHD*		UD*		FIN		MD		SD	
	1994	Endr. 90–94	1994	Endr. 90–94	1994	Endr. 90–94	1995	Endr. 91–95	1995	Endr. 91–95	1995	Endr. 91–95
Overtid	13	-0,6	11	2	–	–	21	-4	10	-7	14	-1
Kurs	14	–	5	–	5,2	0,4	10	5	13	7	14	7
Reiser	32	10	–	–	–	–	25	8	65	4	30	16
IT-utgifter	16	-5	3	-1	–	–	25	4	16	-1	19	0

\* Gjennomsnitt per fast tilsatt

Tallene er ikke helt sammenliknbare siden antall tilsatte er høyere enn antall stillingshjemler. Vi må derfor gå ut fra at tallene for Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet ligger noe høyere enn tilsvarende tall for de øvrige. Likevel skiller Finansdepartementet seg ut som det departementet der utgiftene til overtid er høyest med litt under 21 000 pr stillingshjemmel. De øvrige ligger mellom litt over 10 000 og nesten 14 000 pr. Utgifter til kurs er fordoblet i perioden for tre av departementene, mens Utenriksdepartementet har ligget relativt stabilt. Av budsjett-tekniske årsaker har vi ikke sammenlikningstall for de øvrige departementene for opplæring da

det har inngått i posten reiser. Ved utgifter til reiser ligger Miljøverndepartementet over dobbelt så høyt som de andre departementene med 65 000 per stillingshjemmel.

Ser vi på de variable lønnsutgiftene (ikke lønn til fast tilsatte) ser vi at samtlige departementer har hatt en svak stigning i slike utgifter, men med en del variasjoner årene imellom. Variasjonen kan tyde på at departementene har ressurser til å kjøpe økt arbeidskraft i pressede og travle perioder. For IT-utgiftene ser vi at departementene ligger nokså jevnt med Finansdepartementet høyest og Sosial- og helsedepartementet klart lavest.

Tabell 7.7: *Faste og variable personellutgifter i departementene i 1994 for Fiskeridepartementet og Sosial- og helsedepartementet, i 1995 for Finansdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet og 1996 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, nominelle tall i 1000 kroner.*

	FID	SHD	FIN	MD	SD	KUF
<b>Faste</b>	18464	48891	74373	56350	34107	85422
Overtid	1006	2355	6088	2446	1967	4873
Vikar/ekstra	538	3831	979	11905	1068	6410
Råd/utvalg	103	2238	5756	722	401	431
Konsulenter	4669	1072	8916	74635	5167	0
<b>Sum variable</b>	6316	9496	21739	89708	8603	11714

## 7.4 Interne styringssystemer

I første runde med departementsgjennomganger ble det ikke vektlagt å vurdere de interne styringssystemene. Ut fra erfaringene fra arbeidet, oppsto det i prosjektet en økende erkjennelse av at mulighet for og evne til fleksibel omprioritering er av vesentlig betydning for effektiv ressursbruk. Derfor fikk kartlegging og vurdering av disse systemene større oppmerksomhet i andre runde og ytterligere økt omfang i siste runde.

Oppsummert kan vi si at alle departementene utarbeidet **virksomhetsplan** i en eller annen forstand, men med varierende kvalitet, nytte og bruk. Særlig det samlede strategiske grepet manglet. Dessuten var det rom for forbedringer av den interne styringsdialogen i det enkelte departement.

Alle departementene hadde **økonomistyringssystemer** som fungerte relativt godt, og de mente de hadde god kontroll med økonomien. Men ingen av departementene hadde på undersøkelsestidspunktet systemer og rutiner som fullt ut tilfredsstilte kravene i økonomiregelverket. Særlig gjensto arbeid med utforming, bruk og oppfølging av interne disponeringsskriv. Dette kan ha endret seg i og med at økonomiregelverket er iverksatt og departementene har arbeidet mye for å oppfylle disse kravene de seneste årene.

**Omdisponering** av personellressurser viste seg å være tungt og vanskelig i alle departementene. Stort sett foregår diskusjoner i ledermøtet med



---

departementsråd. Det varierer mellom departementene i hvilken grad de har god oversikt over den samlede personal- og kompetansesituasjonen, og derved om de har hjelpemidler i arbeidet med å fordele personalressursene på best mulige måte.

For hvert enkelt departement vi har data for, kan situasjonen på undersøkelses-tidspunktet oppsummeres som følger:

**Finansdepartementet** hadde et godt etablert opplegg for utarbeiding av virksomhetsplaner, men de hadde mer preg av å være en samling avdelingsvise planer enn et overordnet strategisk dokument. Styringsdialogen fungerte tilfredsstillende, men kunne formaliseres noe mer. Selv om økonomistyrings-systemene fungerte godt, var de ikke helt etter kravene i økonomiregelverket. Omdisponering av personellressurser foregikk i ledermøtet med finansråd.

**Miljøverndepartementet** hadde velfungerende økonomistyringssystemer og god bruk av interne disponeringsbrev – om ikke helt etter kravene i økonomi-regelverket. Omfordeling av stillinger mellom avdelingene skjedde i liten grad, og kunne forbedres ved bedre personalstatistikk.

**I Samferdselsdepartementet** var sjefsmøte med departementsråd en viktig styringsarena. Det ble utarbeidet virksomhetsplaner, men de var mer en samling avdelingsvise planer. Omdisponering av personellressurser var vanskelig, og foregikk i sjefsmøtet. Økonomistyringssystemene var godt i gjenge, men heller ikke her helt i tråd med økonomiregelverket. Man hadde relativt gode rullerende personal og kompetanseplaner.

**Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet** hadde utarbeidet en administrativ strategiplan som virket styrende for utviklingen av departementet. Man hadde etablert et prosjekt for innføring av økonomiregelverket, og økonomistyringssystemene var klart forbedret over de seneste årene. Alle avdelinger utarbeidet ikke virksomhetsplaner og det var liten overordnet felles strategi. Personalressurser hadde man omdisponert gjennom bruk av en felles pott som departementsråden styrte, men ordningen ble avvirket. Den fungerte ikke så godt som ønsket og ordningen hadde langt på veg utspilt sin rolle fordi man hadde oppnådd den innsparingen i antall stillinger man anså for nødvendig da ordningen ble opprettet. Omdisponering av stillinger var fortsatt vanskelig, men foregikk i møter med departementsråd. Departementet hadde satset lite på personal- og kompetanseutvikling, men har etter at undersøkelsen var gjennom-ført startet et arbeid med å iverksette en større satsning på dette området.

## **8 Departementenes bruk av personalressurser på forskjellige oppgavetyper**

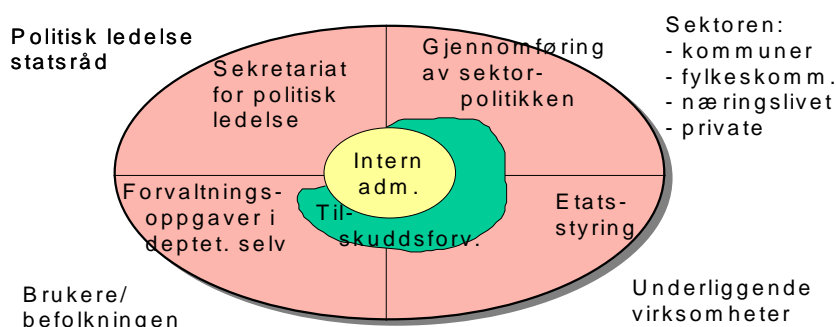
I dette kapitlet beskrives og vurderes ressursbruken i departementene fordelt på oppgavetyper. Ressursbruken forstås her som tidsbruken til departementets tilsatte målt i årsverk. Tidsbruken er fordelt på seks allmenne departements-funksjoner eller oppgavetyper, som er *felles* for kartleggingen av ressursbruken

i alle departementene.

## 8.1 Spørreskjemaundersøkelsen

Funksjonsinndelingen i spørreskjemaundersøkelsen kan illustreres med følgende figur:

Figur 8.1: Funksjonsinndelingen i spørreskjemaundersøkelsen



Departementets oppgaver ble gruppert i seks hovedfunksjoner, som er definert og avgrenset på følgende måte (de skal ikke være overlappende):

1. **Sekretariat for politisk ledelse:** politiske saker og prosesser rettet mot regjering og Storting.
2. **Gjennomføring av sektorpolitikken:** fagsaker og oppgaver som gjennomføres innenfor politisk opptrukne rammer, og som i hovedsak retter seg mot sektoren (kommuner, fylkeskommuner, næringslivet og private).
3. Ivaretagelse av **forvaltningsoppgaver** som er lagt direkte til departementet, omfatter primært departementets ressursbruk knyttet til å treffe avgjørelser under utøvelse av offentlig myndighet, enten gjennom forskrifter (rundskriv og læreplaner) eller som enkeltvedtak + enkelt-henvendelser.
4. Ressursbruk knyttet til **formalisert administrativ og faglig oppfølging og styring av underliggende virksomhet**, både forvaltningsorganer og statseide selskaper og stiftelser.
5. Ressursbruk til **forvaltning av tilskuddsordninger** omfatter administrativ oppfølging og kontroll, samt arbeid med å innhente informasjon om ordningenes effekter.
6. Ressursbruk til **intern administrasjon** omfatter det interne hjelpe- og serviceapparatet for de faglige og eksternt rettede aktiviteter (arkiv, forværelsestjenester, IT-støtte, personal-, økonomi- og eiendomsforvaltning, og andre nødvendige støtte- og servicefunksjoner).

---

Inndelingen av oppgavetyper eller hovedfunksjoner er gjort ut fra hvilke **brukere** som mottar resultatene av departementets arbeid. Hovedfunksjon 1 omfatter oppgaver som retter seg mot politisk ledelse. Hovedfunksjon 2 omfatter oppgaver som retter seg mot sektoren (kommuner, fylkeskommuner, næringslivet og private). Hovedfunksjon 3 omfatter oppgaver som departementet utfører overfor brukere og sluttmottakere samt arbeid rettet mot regelverksforvaltere. Hovedfunksjon 4 omfatter oppgaver som retter seg mot underliggende virksomheter. Hovedfunksjon 5 skiller seg fra dette mønsteret. Tilskuddsforvaltning hører hjemme under flere hovedfunksjoner, fordi den retter seg mot flere typer mottakere. Siden vi har valgt å gi tilskuddsforvaltning særskilt oppmerksomhet, er oppgaver på dette feltet skilt ut i hovedfunksjon 5. Hovedfunksjon 6 omfatter alle oppgaver som har departementet som sluttbruker, dvs intern administrasjon som en støttefunksjon i forhold til de utadrettede oppgavene.

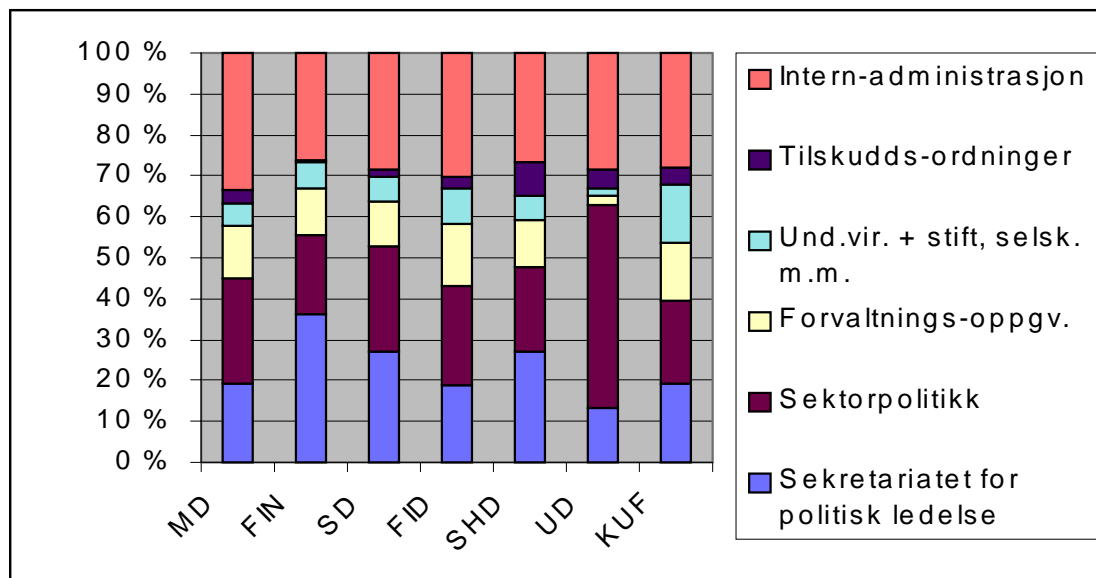
Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen presenteres på følgende måte:

- Presentasjon av departementenes ressursbruk på de seks hovedtyper av oppgaver (punkt 8.2)
- Ressursbruk til sekretariatsoppgaver for politisk ledelse (punkt 8.3)
- Ressursbruk til gjennomføring av sektorpolitikk (punkt 8.4)
- Ressursbruk til forvaltningsoppgaver (punkt 8.5)
- Ressursbruk til etatsstyring og styring av andre underliggende virksomheter fordelt på deloppgaver (punkt 8.6)
- Ressursbruk til tilskuddsforvaltning (punkt 8.7)
- Ressursbruken til internadministrasjon fordelt på deloppgaver (punkt 8.8)

## **8.2 Ressursbruk fordelt på hovedkategorier**

Søylediagrammet (8.1) og tabell (8.2) nedenfor gir en framstilling av prosentandelen av oppgitte årsverk fordelt på seks hovedfunksjoner/oppgavetyper. Tallene for Miljøverndepartementet, Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet er for 1996, tallene for Fiskeridepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Utenriksdepartementet er for 1995 og tallene for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er for 1997.

Tabell 8.1: Prosentandel ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner



Tabell 8.2: Ressursbruk fordelt på hovedfunksjoner (årsverk, andeler i prosent)

HOVEDFUNKSJONER	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Sekr for politisk ledelse	49,5	19	114,3	37	40,5	27	14,6	19	62	27	82,3	13	74,1	19
Sektorpolitikk	66,6	26	61,0	19	38	26	19,3	25	47	20	324,2	49	77,7	20
Forvaltningsoppgv.	33,3	13	36,5	12	16,7	11	11,6	15	26	12	17,2	3	53,9	14
Und vir + stift, selsk, fond mm	13,9	5	19,9	6	8,7	6	6,8	8	14	6	15,3	2	52,2	14
Tilskuddsordninger	8,9	3	0,3	0	2,9	2	2,2	3	18	8	30,9	5	15,3	4
Internadministrasjon	86,1	33	80,1	26	42,1	28	23,7	30	61	27	181,2	28	107,4	28
Totalt årsv	258,2	100	312,1	100	148,9	100	77,5	100	229	100	651,8	100	380,6	100

Departementenes anslag over disponerte årsverk det siste året er inkludert registrert overtid, og viser et spenn fra Utenriksdepartementet med 652 årsverk til Fiskeridepartementet med 78 årsverk. Tidsbruken til Utenriksdepartementets tilsatte ved utenriksstasjonene inngår ikke i beregningene i dette kapitlet, bare de som på undersøkelsestidspunktet arbeidet i selve departementet.

Det framgår at Finansdepartementets ressursbruk på saker og prosesser rettet mot regjering og Storting (oppgaver under sekretariat for politisk ledelse) er høyest – sammenliknet med andre departementer som er kartlagt hittil. Den utgjør 114 årsverk eller 37 prosent av den totale ressursbruken i departementet. Fiskeridepartementet bruker 15 årsverk eller 19 prosent på denne funksjonen, men minst ressursbruk finner vi i Utenriksdepartementet, når man tar hensyn til departementets størrelse, med 82 årsverk eller 13 prosent.

Gjennomføring av sektorpolitikk utgjør i Utenriksdepartementet 324 årsverk eller 49 prosent, noe som gjør at Utenriksdepartementet både relativt og i absolute tall bruker mest til denne funksjonen. De øvrige departementene fordeler seg rundt 20 prosent og rundt 25 prosent.

---

Ressursbruken til forvaltningsoppgaver er jevn mellom departementene (med unntak av Utenriksdepartementet) og varierer mellom 11 og 15 prosent.

Andel årsverk som det enkelte departement bruker på oppgaver tilknyttet styring av underliggende virksomheter er også nokså lik, trass i at det er store variasjoner i antall etater, størrelsen på etatene, type etater, oppgave og styringskompleksitet, osv. Utenriksdepartementet skiller seg ut med lav andel, 2 prosent, og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har den høyeste andelen med 14 prosent. Arbeid knyttet til styring av Opplysningsvesenets fond utgjør 6 av disse 14 prosentene.

Miljøverndepartementet bruker størst andel av sine ressurser på internadministrasjon med 33 prosent eller 86 årsverk. De øvrige departementene ligger mellom 26 og 28 prosent. Internadministrasjonsoppgavene omfatter både større støttefunksjoner som forværelsestjenester og arkiv, og mange mindre internadministrative oppgaver knyttet til driften både av departementet som helhet og av avdelinger og seksjoner.

Minst ressurser går til forvaltning av tilskuddsordninger i samtlige departementer. Finansdepartementet bruker 0,3 årsverk, det vil si om lag 0,1 prosent av Finansdepartementets totale ressursbruk. Prosentvis bruker Sosial- og helsedepartementet mer av sin tid til tilskuddsforvaltning enn de øvrige med sine 8 prosent, mens Utenriksdepartementet bruker flest årsverk, nesten 31 årsverk. De resterende departementene viser en jevnere fordeling av sin ressursbruk på denne funksjonen. De departementene som bruker mest tid til tilskuddsordninger, er naturlig nok de departementene som har ansvar for flest ordninger. Tidsbruk per ordning varierer lite mellom departementene (0,1–0,3 årsverk per ordning).

Ser vi funksjonene i sammenheng, ser vi at departementene skiller seg fra hverandre i virkemiddelbruken. Utenriksdepartementet bruker over 60 prosent av sin tid til å være sekretariat for politisk ledelse og til gjennomføring av sektorpolitikken, mens Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bare bruker litt under 40 prosent på samme typer oppgaver. De øvrige departementene ligger rundt 45 og 55 prosent. De to departementene (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Fiskeridepartementet) som skårer lavest på disse to funksjonene med 39 og 44 prosent, er også de som ligger høyest på forvaltningsoppgaver (henholdsvis 14 og 15 prosent). Her ser vi at virkemidlene fordeler seg ulikt mellom departementene.

Sammenhengen mellom disse tre funksjonene kan også antyde i hvor stor grad departementene har klart å rendyrke sin rolle som sekretariat for politisk ledelse og få driftsmessige oppgaver ut av departementet.

### **8.3 Ressursbruken til funksjonen sekretariat for politisk ledelse**

Tabell 8.3 viser fordelingen av departementenes ressursbruk til oppgaver tilknyttet kategorien Sekretariatsoppgaver for politisk ledelse.

Tabell 8.3: Departementenes ressursbruk til kategorien Sekretariat for politisk ledelse (årsverk, andeler i prosent)

Sekr for politisk ledelse delfunksjoner:	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
St prp nr 1	11,9	24	3,6	3	6,7	16	2,8	19	13,3	21	11,4	14	21,1	28,5
Øvrige oppgaver	37,6	76	110,7	97	33,8	84	11,9	81	48,7	79	70,9	86	53,0	71,5
SUM	49,5	100	114,3	100	40,5	100	14,6	100	62	100	82,3	100	74,1	100

Finansdepartementet skiller seg ut fra de øvrige departementene ved å bruke relativt mest av sin tid på saker rettet mot Storting og regjering, men også ved å bruke markert minst av denne tiden til arbeid med St prp nr 1 (3 prosent). De øvrige departementene bruker mellom 14 prosent (Utenriksdepartementet) og 28.5 prosent (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet) av sin tid på arbeid med budsjettproposisjonen. 75–85 prosent av departementenes arbeid overfor politisk nivå, omhandler altså annet arbeid med meldinger, proposisjoner, spørretimespørsmål og annen løpende bistand til politisk ledelse.

## 8.4 Ressursbruken til funksjonen sektorpolitikk

Tabell 8.4 viser fordelingen av departementenes ressursbruk til oppgaver tilknyttet kategorien Gjennomføring av sektorpolitikk.

Tabell 8.4: Departementenes ressursbruk til gjennomføring av sektorpolitikk (årsverk)

Sektorpolitikk delfunksjoner:	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Internasjonale saker	22,7	34	10,6	17	11,4	30	9,5	49	13	28	–	–	17,4	22,2
Øvrige oppgaver	43,8	66	50,4	83	26,7	70	9,9	51	34	72	324,2	100	60,2	77,8
SUM	66,5	100	61,0	100	38	100	19,3	100	47	100	324,2	100	77,6	100

Ser vi bort fra Utenriksdepartementet, har vi sett i punkt 4.2 at departementene bruker mellom en firedel og en femdel av sin tid til å gjennomføre sektorpolitikken. Av de oppgavene som hører under gjennomføring av sektorpolitikken, er behandlingen av internasjonale saker og samordning overfor offentlige aktører de to viktigste for alle departementene.

Andelen av internasjonale saker varierer departementene imellom. Utenriksdepartementet skiller seg naturlig ut ved alt i alt å bruke rundt halvparten av sine samlede ressurser til gjennomføring av sektorpolitikken, og av dette medgår over 90 prosent til oppgaver som knytter seg til utenrikspolitiske saker. Fiskeridepartementet bruker 49 prosent på internasjonale saker, mens Miljøverndepartementet bruker flest årsverk (22,7). Finansdepartementet bruker relativt minst tid til internasjonale saker.

Den andre oppgaven som veier tungt innenfor denne funksjonen for de fleste departementene, er samhandling (samordning og påvirkning) overfor andre offentlige aktører. Finansdepartementet har stor andel av sin tid under denne funksjonen knyttet til arbeid med statsbudsjettet og statsregnskapet. Funnene tyder på at hovedinnretningen for bruk av virkemidler i sektorstyringen ikke

varierer veldig, men tilpasses særtrekk ved det enkelte departements ansvarsområde.

## 8.5 Ressursbruken til funksjonen forvaltningsoppgaver

Tabell 8.5 viser hvordan departementene fordeler tidsressurser mellom oppgaver under hovedfunksjonen forvaltningsoppgaver.

Tabell 8.5: Departementenes ressursbruk til forvaltningsoppgaver (årsverk, andeler i prosent)

Forvaltningsopp- delfunksjoner:	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Forskrifter	13,3	40	9,1	25	4,5	27	–	–	–	–	–	–	27,0	50,0
Markedstilsyn	–	–	–	–	1,5	9	–	–	–	–	–	–	–	–
Enkeltvedtak	10,8	32	17,1	47	7,5	45	–	–	–	–	–	–	12,6	23,0
Enkelt henvendelser	9,2	28	10,3	28	3	18	–	–	–	–	–	–	14,4	27,0
Annet	–	–	–	–	0,3	1	11,6	100	26	100	17,2	100	–	–
SUM	33,3	100	36,5	100	16,7	100	11,6	100	26	100	17,2	100	54,0	100

Ved de to siste årenes gjennomganger, ble denne funksjonen delt opp i flere deloppgaver for å være bedre tilpasset det enkelte departement og bedre få fram særtrekk ved dem. For alle departementene er det derfor bare mulig å sammenlikne den samlede ressursbruken til forvaltningsoppgaver, og vi ser at seks av departementene bruker relativt omtrent like mye tid til slike oppgaver, med Utenriksdepartementet som unntaket.

For de fire departementene der vi har informasjon om fordeling innad i denne hovedoppgavetyperen, ser vi at bruk av forskrifter som et styringsvirkemiddel er ulikt fordelt. Mens både Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Miljøverndepartementet bruker om lag halvparten (hhv. 50 og 40 prosent) av tiden på slike oppgaver, utgjør de bare en fjerdedel i Finansdepartementet og Samferdselsdepartementet (hhv. 25 og 27 prosent). Derimot går rundt halvparten av disse to departementenes tid med til å fatte enkeltvedtak. Miljøverndepartementet og Finansdepartementet bruker om lag 10 årsverk til å besvare enkelthenvendelser, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet drøyt 14, mens Samferdselsdepartementet bare benytter tre årsverk til å besvare slike henvendelser.

## 8.6 Ressursbruk til styring av underliggende virksomhet

Tabell 8.6: Ressursbruk ved administrativ styring av underliggende virksomheter (årsverk, andeler i prosent)

Styring av und.virk Delfunksjoner:	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Formell styringsdialog	2,8	20	5	25	0,8	9	1,6	24	4,7	33	5,8	36	7	13,4
Tildelingsbrev	3,7	26	0,7	4	0,5	6	0,8	12	1,9	13	0,9	6	7	13,4
Administrative saker	2,3	16	11,1	55	0,9	10	2,3	35	2,4	17	4,4	28	6,1	11,6
Resultatoppfølging	1,9	14	2,5	13	1,8	21	0,6	9	3,9	27	3,2	20	7,5	14,4
Konsernmøter	1,8	13	–	–	0,1	1	–	–	–	–	–	–	1,4	2,7
Beredskapsstyring	–	–	–	–	1,2	13	–	–	–	–	–	–	–	–
Stiftelser,selskaper mm	1,5	11	0,6	3	2,9	33	0,9	14	1,3	9	0,7	4	23,2	44,5
Ikke oppgitt	–	–	0,1	1	0,6	6	0,4	6	–	–	1	6	–	–
SUM	13,9	100	19,9	100	8,7	100	6,6	100	14,2	100	16	100	52,2	100
Antall virksomheter	11		14		10		8		35		4,5		140	
Forv. organ/bedr.	6		7		6		8		31		3		131	
Selskaper/stiftelser	5		7		4		–		4		1,5		1	
Årsverk pr. etat	1,3		1,4		0,9		0,8		0,4		3,2		0,4	
Årsverk pr. forv. organ/bedr.	2,1		2,8		1		0,7		0,4		5,1		0,2	

I tabell 8.6 framstilles fordelingen av departementenes ressursbruk til oppgaver under funksjonen styring av underliggende virksomheter. Den alt overveiende delen av ressursbruken går her til etatsstyring eller styring av ordinære forvaltningsorganer. Unntaket er Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet der 44,5 prosent av denne ressursbruken går med til styringen av Opplysningsvesenets fond. Holdes arbeidet med fondet utenfor, bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 8 prosent til styring av de øvrige virksomhetene, og er da på linje med de øvrige departementene.

Miljøverndepartementet skiller seg ut med 26 prosent eller nesten 4 årsverk ressursbruk til arbeid med tildelingsbrev. De andre departementene varierer mellom 4 og 14 prosent. I Finansdepartementet er det administrative saker som er den dominerende deloppgaven. På grunn av etatslederansvaret for skattefogdene legger administrative saker beslag på 55 prosent av ressursbruken, litt over 11 årsverk. Samferdselsdepartementet bruker 9 prosent på formell styringsdialog og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 13,4 prosent. De andre departementene varierer mellom 20 og 36 prosent.

Til tross for variasjonene i fordelingen av ressursbruken på deloppgavene er det små variasjoner i departementenes totale andel av ressursbruk til etatsstyring, mellom 2 og 8 prosent når vi ser bort fra Opplysningsvesenets fond. Men antallet virksomheter under hvert departement varierer betraktelig, og ser vi på årsverk per underliggende virksomhet, varierer ressursbruken mellom 0,4 og 3,2 årsverk per virksomhet. Skiller vi ut selskaper, stiftelser m.m., ser vi at ressursbruken per forvaltningsorgan eller -bedrift varierer mellom 5,1 for Utenriksdepartementet og 0,2 for Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Antall årsverk hvert departement bruker per underliggende virksomhet er altså svært forskjellig, og vil trolig påvirke innhold og form i styringen.



## 8.7 Ressursbruk til tilskuddsforvaltning

Tabell 8.7: Ressursbruk til tilskuddsordninger (årsverk, andeler i prosent)

Tilskuddsforv. Delfunksjoner:	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Rutiner	5,9	66	0	0	1,8	63	0,9	41	8,7	47	19,6	63	7,2	47
Oppfølging	2,2	24	0,2	80	0,6	22	0,6	27	5,8	32	7,1	23	5,4	35,3
Kontroll	0,9	10	0	0	0,4	15	0,2	9	0,9	5	3,7	12	2,7	17,7
Ikke oppgitt	–		0,1	20	0	1	0,5	23	3	16	0,5	2	–	
SUM	8,9	100	0,3	100	2,9	100	2,2	100	18,4	100	30,9	100	15,3	100

Finansdepartementets ressursbruk på tilskuddsordninger henger sammen med tilskuddsordningenes lave antall og begrensede omfang. Samtlige av de andre departementene bruker størst andel av ressursbruken på virksomhet knyttet til rutiner ved forvaltningen av tilskuddsordninger (støttekriterier, søknadsbehandling, attestasjoner og anvisning, utbetaling og regnskapsføring).

Både Utenriksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som har omfattende tilskuddsordninger på sine ansvarsfelt, bruker mellom 5 og 7 årsverk på oppfølging av slike ordninger. Bare Utenriksdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet bruker mer enn to årsverk på kontroll med tilskuddsordninger (hhv. 3,7 og 2,7 årsverk).

## 8.8 Ressursbruk til internadministrasjon etter oppgavetype

Tabell 8.8: Ressursbruk til internadministrasjon (årsverk, andeler i prosent)

Administrative delfunksjoner	MD	%	FIN	%	SD	%	FID	%	SHD	%	UD	%	KUF	%
Øk. forvaltning	8,1	9	8,2	10	2,1	5	2,5	11	5,2	9	22,2	17	10,1	9,4
Personalforvaltning	10,8	13	9,6	12	5,4	13	2,1	9	5,7	9	17,2	13	12,2	11,4
Arkiv	11,5	13	10,3	13	6,7	16	5	21	10,8	18	41,5	32	25,2	23,5
Intern IT	4,3	5	7,1	9	0,8	2	1,5	6	4	7	6,9	5	5,9	5,5
Egenutvikling	6,1	7	–	–	4,3	10	–	–	–	–	–	–	5,6	5,2
Opplæring	2,5	3	6,4	8	1,2	3	0,2	1	4,2	7	14,7	11	3,1	2,8
Virksomhetsplanlegging	4,9	6	4,3	5	2,3	5	0,8	3	4	7	9,1	7	2,6	2,4
Utviklingsprosesser	6,3	7	4,4	6	3,8	9	–	–	–	–	–	–	5,3	4,9
Beredskap	0,5	1	1,1	1	0,6	1	–	–	–	–	–	–	0,7	0,7
Forværelsetjenester	12,6	15	25,9	32	10,4	25	–	–	–	–	–	–	26,7	25
Annet adm.	18,6	22	2,8	4	4,4	11	11,5	49	27,1	44	18,6	14	10	9,2
SUM	86,1	100	80,1	100	42	100	23,6	100	61	100	130,2	100	107,4	100

Forskjeller mellom departementene med hensyn til omfang og fordeling av internadministrative ressurser kan innebære hensiktsmessige tilpasninger ut fra særtrekk mm. Men de kan også gi grunn til å gjøre en nærmere vurdering av omfanget og fordelingen av de internadministrative ressursene.

Tatt i betraktning departementenes særtrekk og størrelse er det likevel små variasjoner i den totale andelen ressursbruk som blir brukt på intern-

---

administrative oppgaver. Departementene varierer mellom 26 prosent (Finansdepartementet) og 33 prosent (Miljøverndepartementet), jf tabell 4.2.

Det er også små variasjoner når vi ser på fordelingen av ressursbruk på deloppgavene. Forværelsetjenestene er den oppgaven som er klart størst hos de departementene vi har tall fra. Finansdepartementet ligger noe høyere enn de andre med 32 prosent eller litt under 26 årsverk på denne tjenesten. På arkivfunksjonen er det Utenriksdepartementet som kommer klart høyest med 32 prosent eller over 41 årsverk, , men også Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ligger høyt her med 23,5 prosent eller 25 årsverk. De fleste departementene bruker rundt 10 prosent til økonomiforvaltning, men her skiller Samferdselsdepartementet seg ut med bare 5 prosent og Utenriksdepartementet ligger høyest med 17 prosent til denne delfunksjonen. Alle departementene bruker omtrent det samme relative omfanget til personalforvaltning: mellom 9 og 13 prosent. Tilsvarende bruker alle departementene rundt 10 prosent av tiden til egenutvikling og opplæring, bortsett fra Fiskeridepartementet som bare bruker 1 prosent til slike aktiviteter.

## 8.9 Oppsummering og konklusjon

Selv om vi har sammenliknbare tall for tidsbruken til ulike hovedoppgavetyper for sju departementer, er det vanskelig å foreta sammenlikninger av tallene alene slik at de gir god mening. Bak tallene ligger særegenheter ved det enkelte departement, og det er ved å se tallene sammen med annen informasjon vi får mulighet til å analysere tallene mer i dybden.

Men vi kan forsøke med noen tentative konklusjoner. De departementene som ligger relativt lavt på oppgaver knyttet til å være sekretariat for politisk ledelse og gjennomføring av sektorpolitikken, ligger også høyest på forvaltningsoppgaver (selv om forskjellene ikke er veldig store). Dette kan antyde at disse departementene av ulike årsaker fremdeles har beholdt en rekke mer driftspregede oppgaver i departementet, og bør vurdere muligheten av videre delegering til underliggende virksomheter. Gitt bestemmelsene i økonomiregelverket og omfanget av overføringene, kan det synes lite at departementene bruker mellom 5 og 8 prosent til styring av underliggende virksomheter (vi ser her bort fra arbeidet med Opplysningsvesenets fond) og mellom 2 og 8 prosent til tilskuddsforvaltning (vi ser her bort fra Finansdepartementet som praktisk talt ikke har tilskudd å forvalte).

Ut fra tallene kan vi slå fast at et norsk departement vanligvis bruker mellom 25 og 30 prosent av ressursene sine til internadministrative støttefunksjoner. I seg selv framstår ikke disse tallene som spesielt oppsiktsvekkende, men samlet sett utgjør det en vesentlig del av departementenes ressurser, og bør gi grunnlag for effektivisering. Eksempelvis bør en vurdere om det er rimelig at nesten halvparten av disse ressursene benyttes til forværelse- og arkivtjeneste i enkelte departementer. Dette personalet vil trolig også kunne utføre oppgaver knyttet til enkelthenvendelser av ulike slag, oppgaver som for noen departementer kan være relativt omfattende.

---

## 9 Styring av underliggende virksomheter (etatsstyring)

### 9.1 Hva Statskonsult kartla og vurderte

I de tre første departementsgjennomgangene kartla Statskonsult i hovedsak ressursbruken til etatsstyring i departementene. Vurderinger av departementenes innsats ble trukket på bakgrunn av de generelle kravene til etatsstyring som framkom gjennom økonomiregelverket som da var under utarbeiding, og med bakgrunn i omfanget av etater som departementene hadde styringsansvar overfor. Det ble ikke foretatt egne analyser av innholdet og kvaliteten i etatsstyringen og prosessene knyttet til styringsdialogen. Analysen av Utenriksdepartementet innehold imidlertid noen vurderinger av innhold og kvalitative aspekter ved styringen basert på en tidligere evaluering.

I det andre året ble det lagt stor vekt på dokumentanalyser og intervjuer for å få fram mer kvalitative aspekter ved etatsstyringen. Ved gjennomgangen av Finansdepartementet støttet dessuten Statskonsult seg på en tidligere evaluering av departementets arbeid med tildelingsbrevene (Statskonsult rapport 1995:13), og på informasjon og vurderinger fra ytre etater. I forbindelse med gjennomgangen av Miljødepartementet kunne prosjektgruppen støtte seg på en tidligere evaluering av departementets arbeid med budsjettproposisjonen til Stortinget (Statskonsult rapport 1993:14). Vurderinger av departementenes arbeid med etatsstyring ble samlet sett vesentlig mer omfattende og grundigere utført enn det første året.

Gjennomgangen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet det tredje året fulgte i hovedsak opplegget fra det andre året. Det ble imidlertid i tillegg også foretatt intervjuer med respondenter fra flere underliggende virksomheter, og Statskonsult var observatør ved to etatsstyringsmøter som en av avdelingene avholdt. Begge disse aktivitetene må vurderes som en betydelig styrking av det metodiske opplegget ved departementsgjennomgangene.

En klar svakhet ved alle vurderingene er at det ikke forelå gode normtall for ressursbruk på etatsstyring, og at erfaringstall for tidsbruk til etatsstyring og for styring av ulike typer virksomheter i utgangspunktet ikke forelå. De senere analysene har kunnet trekke noe på erfaringer fra de øvrige årene, men fortsatt fins det ikke gode indikatorer for hvor mye tid og ressurser som kreves for å styre ulike typer underliggende virksomheter på en hensiktsmessig måte. En må ta dette i betraktning når en i etterkant vurderer de ressursanalyser som ble foretatt, se punkt 8.6 for en kort oppsummering av ressursanalysen til etatsstyring. I gjennomgangen nedenfor vil vi i hovedsak behandle de mer kvalitative sidene ved etatsstyringen.

---

## 9.2 Statskonsults funn og anbefalinger

### 9.2.1 Innledning

Departementsgjennomgangene viste at det var svært ulike tilnærminger til styring av underliggende virksomheter mellom departementene. Samferdselsdepartementet og Miljøverndepartementet kan sies å utgjøre ytterpunktene med henholdsvis den mest overordnede styringstilnærmingen og den mest detaljerte tilnærmingen. Mens Miljøverndepartementet har utviklet etatsstyringen til å bli et av de viktigste styringsvirkemidlene på sektoren, betyr etatsstyringen relativt mye mindre for Samferdselsdepartementets styring av sine sektorområder. Samferdselsdepartementet har på sin side utviklet alternative styringsvirkemidler som følge av endringene i tilknytningsformer og styringssystemer, for å tilpasse virksomhetene til økende grad av konkurranse og til den re-/deregulering som samtidig er foretatt på flere sektorområder.

Nedenfor redegjør vi først for de gjennomgangene der kartleggingene var grundigst (Samferdselsdepartementet, Miljøverndepartementet, Finansdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet). Avslutningsvis gjennomgår vi funnene fra Utenriksdepartementet, Sosial- og helsedepartementet og Fiskeridepartementet.

### 9.2.2 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet hadde endret styringsopplegget overfor de underliggende forvaltningsbedriftene NSB og Postverket fra detaljert oppfølging av aktiviteter til oppfølging av få, men sentrale økonomiske nøkkeltall (økonomisk resultat etter produkt-/virksomhetsområder) og minimumskrav til ytelser i forbindelse med kjøp av tjenester. Tildelingsbrevene til disse virksomhetene ble i hovedsak brukt til å oppsummere styringsmål og fullmakter gitt i forbindelse med budsjettprosessen og særlig opplysninger om hvilke endringer som hadde blitt foretatt av Stortinget etter at proposisjonen var fremlagt for Stortinget. Tildelingsbrevet til virksomhetene kan dermed ikke sies å operasjonalisere ytterligere krav og styringssignaler gitt i budsjettproposisjonen, som har vært en vanlig fortolkning av tildelingsbrevets funksjon utover å formidle Stortingets vedtak. Det var heller slik at det i tildelingsbrevet var formulert færre mål enn hva som framgikk av budsjettdokumentet og av andre styringsskriv i forbindelse med kjøp av tjenester fra egne underliggende virksomheter. Rapportene fra forvaltningsbedriftene inneholdt i hovedsak tertialvise regnskapstall fra de ulike ansvars- og virksomhetsområdene i samsvar med kravene i tildelingsbrevet. I tillegg fantes nøkkeltall for punktlighet på ulike produkt-/tjenestekområder og for trafikkutviklingen på områdene. Rapportene inneholdt dermed mer informasjon enn de nøkkeltall som ble krevd rapportert gjennom tildelingsbrevet.

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Selv om Samferdselsdepartementet på en formålstjenlig måte hadde tilpasset etatsstyringen overfor forvaltningsbedriftene, som i hovedsak var forretningsorienterte og i stadig større grad utsatt for markedskonkurranse, påpekte vi at departementet fremdeles styrte mer detaljert og ad hoc enn ønskelig.

---

Departementets behov for slik styring burde avklares, og vi anbefalte at det ble etablert spilleregler for slik styring. Dessuten burde det avklares hva departementet skulle styre og hva som skulle være virksomhetens styringsmyndighet.

For å gi tildelingsbrevet for Jernbaneverket, Vegdirektoratet og Luftfartsverket (som videreføres som forvaltningsorganer) et mer helhetlig preg, anbefalte vi at det skulle oppsummere styringssignalene gitt i langtidsplaner og i St prp nr 1. Det ble påpekt at departementet burde oppdatere instruksjer i henhold til økonomiregelverket både for virksomhetenes økonomiforvaltning og styring, og for departementets egen økonomiforvaltning.

### **Hovedutfordringene for den totale sektorstyringen**

Hovedutfordringer for Samferdselsdepartementet i undersøkelsestidsrommet var å legge om styringssystemene og organisasjonsformene for sentrale virksomheter. Forvaltningsbedriftene Postverket og NSB omgjort til selskapene Posten Norge BA og NSB BA gjennom særlov, og til Jernbaneverket som ordinært forvaltningsorgan. I tillegg ble det opprettet nye tilsynsorganer (Posttilsynet som en del av Post- og teletilsynet og et eget Jenbanetilsyn). Alternative styringsvirkemidler til etatsstyringen har dermed gradvis blitt mer dominerende for departementets totale sektorstyring. Dette gjelder bl.a. ordninger med kjøp av tjenester fra egne virksomheter eller fra private aktører, videreutvikling av lover, forskrifter og konsesjonsordninger på de deregulerte sektorene, utvikling av ansvar og funksjoner for nye tilsynsorganer på de samme områdene og langtidsplanlegging i forbindelse med utvikling av de ulike samferdselsnettene på veg, jernbane og for lufttransport. Departementet har ansvar for eierstyring av Telenor AS, Posten BA og NSB BA, noe som gir større ansvar for oppgaver knyttet til eierstyring enn til etatsstyring.

### **9.2.3 Miljøverndepartementet**

Statskonsult gjennomgikk tildelingsbrevene til de underliggende virksomhetene og rapportene fra etatene for 1996. Form og lengde på tildelingsbrevene og rapportene ble gjennomgått. I tillegg ble forekomsten av prioriteringssignaler og målformuleringer for tilskudd vurdert. Det ble samtidig foretatt intervjuer i departementet.

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Statskonsult fant at departementet hadde utviklet et felles plattformnotat som i praksis ble lagt til grunn for etatsstyringen (dog med noe ulikt opplegg mellom avdelingene). Tildelingsbrevene framsto som konsistente styringsdokumenter ved at de fulgte en felles mal og ved at flere avdelinger ble trukket inn overfor den enkelte etat. Samtidig ble tildelingsbrevene opplevd som svært detaljerte i både fagavdelingene og (etter departementets opplysninger) i underliggende etater. En forklaring som ble gitt, var at mange – både i de ulike fagavdelingene og i de underliggende virksomhetene – ønsker å få "sine" saker fremmet gjennom tildelingsbrevet.

Statskonsult fikk inntrykk av at Miljøverndepartementets kontakt med underliggende etater hadde en hyppighet som var relativt stor sammenliknet med

---

andre departementer. Dette vurderte Statskonsult som positivt, bl.a. ble det påpekt at kvaliteten i styringsdialogen antakelig var god sammenliknet med andre departementer. På den andre siden viste Statskonsult til at tildelingsbrevene var svært detaljerte, og at en del forhold syntes å bli behandlet relativt kort i tildelingsbrevene til tross for brevenes betydelige lengde. For det første fant en i liten grad referanser til de rapporteringer som etatene hadde foretatt overfor departementet eller til resultatoppfølgingsmøtene. For det andre syntes styringskalenderne å være svært knappe og å ha ulikt innhold. Møteplanene hadde høyst ulikt innhold. For det tredje syntes ansvarsdelingen mellom departementet og direktorat å være behandlet på en kortfattet og forskjelligartet måte.

#### **9.2.4 Finansdepartementet**

##### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Statskonsult mente at departementets styring av underliggende virksomheter hadde gjennomgått en positiv utvikling på 90-tallet. Departementets etatsstyring ble generelt beskrevet som god og tilpasset den enkelte underlagte virksomhets særpreg. Det ble imidlertid vist til at departementet hadde kommet ulikt langt mht å utvikle styringsdialogen og styringssystemene overfor ulike virksomheter. For eksempel hadde man kommet forholdsvis langt i utviklingen av operative styringssystemer basert på resultatstyringsprinsippet overfor skattefogdetaten og toll- og avgiftsetaten.

Undersøkelsen viste at det var dels store variasjoner når det gjaldt organisering og ansvarsdeling mellom avdelingene i etatsstyringen, noe som kan forstås ut fra variasjoner i underliggende virksomheters formål og egenart og ut fra den interne organiseringen av departementet. I tilfeller der virksomhetene har utstrakt grad av autonomi – eksempelvis Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet – og det faglige miljøet i departementet er lite, er ansvaret for den administrative etatsstyringen lagt til administrasjonsavdelingen.

Statskonsult anbefalte departementet å fokusere ytterligere på tilsiktede og oppnådde resultater i styringen av underliggende virksomheter. Tildelingsbrevene burde bli mer konkrete og helhetlige, og i kortrapportene burde virksomhetene i større grad konsentrere seg om å rapportere på resultater og i mindre grad på aktiviteter. Styringsdialogen burde i større grad dreie seg om årsaker til eventuelle avvik mellom mål og resultater og hva som burde gjøres i forhold til eventuelle avvik. Det ble også vist til at respondentene fra underliggende virksomheter selv etterspurte mer (kritisk) tilbakemelding fra departementet. Videre foreslo vi at departementet bør styrke den strategiske styringsfunksjonen overfor virksomhetene, og at det var en utfordring å samordne bedre den faglige og administrative styringen overfor virksomhetene. Evalueringen konkluderte med at departementet sto overfor et valg når det gjaldt den interne ansvars- og arbeidsdelingen knyttet til etatsstyringen. Flere fagavdelinger var for små til at de burde gis et helhetsansvar for etatsstyringen. Vi foreslo derfor at departementet burde se nærmere på ansvarsforholdene mellom administrasjonsavdelingen og de av fagavdelingene som har egne administrative enheter for styring av underliggende virksomheter. Siktemålet med en slik gjennomgang burde være å unngå dobbeltarbeid og detaljstyring som følge av uklare rolle- og

---

ansvarsforhold. ”De administrative enhetene må gjøres ansvarlige og gis kompetanse og ressurser, slik at de kan ivareta en reell administrativ styring av underliggende virksomheter”.

### **9.2.5 Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet**

I rapporten ble generelle retningslinjer og departementets egne retningslinjer for etatsstyring beskrevet, og det ble vist til dokumentet ”Etatsstyring i KUF” og til prosjektet ”Resultatstyring i utdanningssektoren” som avgav rapport i løpet av 1995. Deretter ble generelle trekk og hovedutfordringer for styringen av de underliggende virksomhetene beskrevet. Viktige utfordringer for departementet var å tilpasse etatsstyringen til de ulike og svært mange virksomhetene som ligger under departementet. Statskonsult vurderte deretter nærmere trekk ved styringen av hver enkelt virksomhet.

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

For statlige høyskoler og for Universitetet i Oslo fant vi at relativt liten plass i tildelingsbrevet var viet resultatmål. Heller ikke var styringsdialogen (planlagte rapporteringssamtaler) nevnt. Vi påpekte at det er en klar utfordring for Universitets- og høyskoleavdelingen i departementet å gjennomføre en god styring av de mange og ulikeartede institusjonene som er direkte underlagt avdelingen. Behovet for en langsiktig nasjonal målsetting ble uttrykt av flere av institusjonene. Å fremme en slik strategi, gi tydelige styringssignaler og ikke detaljstyre der institusjonene bør ha autonomi, framsto som en vesentlig utfordring.

Særlig styringen av Kompetansesentrene for spesialundervisning, men også av Statens utdanningskontorer skilte seg positivt ut. Når det gjelder kompetansesentrene gis det en fyldig presentasjon av hvilke rapporter departementet forventet for 1997, og hvilke resultatmål det skulle arbeides mot i 1997. For hvert resultatmål var det listet opp en eller flere resultatindikatorer. I tillegg til retningslinjer for budsjett- og økonomiforvaltning og fullmakter i den forbindelse, inneholdt tildelingsbrevet også en liste over hvilke fullmakter styrene ikke har. Rapporten fra kompetansesentrene gav de organisatoriske forhold en bred plass, nettverk ble beskrevet og det ble redegjort for utførte aktiviteter. Statskonsult påpekte at malen for rapportene har mange sterke sider, og at styret hadde fylt disse punktene i malen med informasjon som må antas å være av stor nytte for departementet. Dette gjelder bl.a. et punkt om kvalitativ vurdering, der målsettinger sammenholdes med etterspørselsmønster og tjenesteprofil.

De tre utdanningskontorene syntes i hovedsak å være godt fornøyd med styringsdialogen. Disse påpekte imidlertid som forbedringspunkter at styringsmøtene med departementet burde holdes minimum en gang i året, og at departementet måtte stille med personer på høyt nivå. Etatsstyringen ble opplevd som mye klarere enn før, ved at forholdet mellom etats- og sektorstyringen var blitt tydeliggjort. Administrasjonsavdelingen hadde blitt mer koordinert de seneste to-tre årene, men Utdanningskontorene etterlyste en mer helhetlig styring på tvers av avdelingene i departementet. I sammenheng med resultatstyringsprosjektet, hvor direktørene i Utdanningskontorene hadde vært representert, oppgis det at styringssignalene var blitt mer samlet i tildelingsbrevet.

---

Det var store likheter innenfor hver avdeling når det gjaldt form og innhold i tildelingsbrevet som ble sendt underliggende virksomheter, men det var store forskjeller mellom avdelingene. Det var også ulik praksis mellom avdelingene mht hvem tildelingsbrevet var stilet til, om styret er adressaten eller om det er virksomhetens administrative ledelse. Tilsvarende var det store forskjeller mellom form og innhold i opplegget for rapportering og gjennomføring av styringsdialogen.

I våre vurderinger understreket vi at departementet hadde et ansvar for at det i etatsstyringsmøtene skulle føres en dialog mellom ansvarlige ledere om hovedlinjene, utfordringene og rammebetingelsene som hver enkelt virksomhet skulle forholde seg til i sitt virke. Etter vår mening forutsetter det at møtene ikke er for store, at begge parter er representert på høyt nivå og at møtene avholdes minst to ganger årlig og er godt planlagte.

Sammenliknet med de øvrige departementene vi har undersøkt, bruker Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet klart færrest ressurser til etatsstyring per underliggende virksomhet. Gitt antall virksomheter, indikerer dette at departementet har et kapasitetsproblem her.

### **9.2.6 Utenriksdepartementet**

Statskonsult beskrev innledningsvis kravene i det nye økonomiregelverket som utgangspunkt for analysen. Analysen ble avgrenset til å vurdere styringen av NORAD og Sjøfartsdirektoratet. Statskonsult baserte analysen i stor grad på Statskonsult rapport 1994:8 Tildelingsbrevene som styringsverktøy.

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Statskonsult beskrev organiseringen av etatsstyringsfunksjonen overfor NORAD som hensiktsmessig med bilateral avdeling som hovedansvarlig, og administrasjonsavdelingen som bidragsyter. Statskonsult vurderte ressursbruken (5-6 årsverk) på styring av NORAD til å være tilstrekkelig i forhold til økonomiregelverkets krav. Vurderingen av tildelingsbrevene konkluderte med at disse isolert sett ikke kunne betraktes som gode styringsredskaper.

Statskonsult viste til at de konkrete målene var nedfelt i budsjettproposisjonen, men at det ikke var fastsatt konkrete resultatkrav i tildelingsbrevet. Statskonsult vurderte i formildende retning, at fastsettelse av resultatmål, resultatoppfølging og effektvurderinger var svært komplekst på bistandsområdet. En ensidig vurdering av tildelingsbrevet gir derfor ikke et riktig bilde av hvordan styringen av NORAD skjer.

Statskonsult påpekte videre at skillet mellom generelle krav til styring av underliggende virksomheter og særskilte krav til tilskuddsforvaltning vil stille særlig store utfordringer til styringen av NORAD og virksomhetens tilskuddsportefølje. Statskonsult anbefalte at det måtte skilles klart mellom styringen av NORADs driftsbevilgning og styringen av de tilskuddene som forvaltes, men at et fullt ut dekkende perspektiv på etatsstyringen av NORAD var nødt til å inkludere forvaltningen av tilskuddsordningene (dvs vurdering av bistandsvirkemidlene og deres effekter).



---

I forhold til Sjøfartsdirektoratet, mente Statskonsult at ressursbruken til etatsstyring var tilstrekkelig for å etablere en etatsstyringsdialog i tråd med kravene i det nye økonomiregelverket. Statskonsult vurderte videre at forholdet mellom Utenriksdepartementet og Sjøfartsdirektoratet var ryddig – både organisatorisk og budsjettmessig. Statskonsult vurderte som for NORAD at kvaliteten av tildelingsbrevet for 1995 ikke sto i forhold til ressursene som gikk med til etatsstyring, bl.a. manglet beskrivelser av konkrete og etterprøvbare resultatkrav og et opplegg for systematisk rapportering. Statskonsult mente imidlertid at det i budsjettproposisjonen for 1996 var laget et godt grunnlag for forbedringer av tildelingsbrevet gjennom beskrivelser av mål og resultatindikatorer.

### **9.2.7 Sosial- og helsedepartementet**

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Statskonsult konkluderte med at departementets ressursbruk til etatsstyring var for lite sett i lys av kravene i det nye økonomiregelverket og det store omfanget av og variasjonsbredden i underliggende etaters formål, oppgaver og særpreg. Statskonsult vurderte også departementets ressursbruk på de ulike delfunksjonene under hovedfunksjonen etatsstyring og forholdet mellom administrasjonsavdelingen og fagavdelingene. Statskonsult vurderte at det var et misforhold mellom administrasjonsavdelingens og fagavdelingenes ressursbruk til etatsstyring. Administrasjonsavdelingen brukte like mange årsverk til etatsstyring som øvrige fagavdelinger til sammen. Statskonsult vurderte særlig fagavdelingenes resultatoppfølging fra underliggende virksomheter til ikke å være tilstrekkelig i henhold til økonomiregelverkets krav. Statskonsult anså det som meget viktig for departementet å styrke fagavdelingenes engasjement i resultatoppfølgingen av underliggende virksomheter. Departementet brukte tre prosent av årsverkene på tildelingsbrevet og styringsdialogen. Statskonsult fant ikke denne andelen til å være spesielt lav.

Statskonsult fant ingen sammenheng mellom størrelsen på de underliggende virksomhetenes budsjett og ressursbruk i departementet til etatsstyring.

### **9.2.8 Fiskeridepartementet**

#### **Statskonsults vurderinger av etatsstyringen**

Statskonsult mente at det var vanskelig å vurdere om de om lag ni årsverk som ble brukt til etatsstyring var mye eller lite i forhold til å følge opp etatene tilfredsstillende. Statskonsult påpekte at seks av sju seksjoner i departementet var involvert i etatsstyringsarbeidet overfor sentrale etater som Fiskeridirektoratet og Havforskningsinstituttet. Statskonsult bemerket at dette kunne by på problemer i forhold til kravene i det nye økonomiregelverket, hvor avdelingene blir mer direkte ansvarlige i forhold til budsjettoppfølgingen. Statskonsult beskrev kravene til etatsstyring i det nye økonomiregelverket. Det ble imidlertid ikke foretatt en vurdering av hvordan departementet fulgte opp disse kravene utover det som er påpekt ovenfor. Statskonsult anbefalte at departementet arbeidet videre med den interne organiseringen av etatsstyringsoppgavene, fordelingen av departementets etatsstyringsoppgaver og resultatoppfølgingen

---

med hensyn til systemer og innhold.

### 9.3 Oppsummering

Selv om vurderingskriteriene har vært lite utviklet, kan vi oppsummere at departementene står overfor en del utfordringer når det gjelder etatsstyringen. Det gjelder både utformingen og bruken av tildelingsbrevene, resultatkrav og rapportering og det å få til gode etatsstyringsdialoger. Dessuten kan det gjenstå en del arbeid med å møte kravene i økonomiregelverket. Særlig på det siste området er det trolig skjedd mye i tiden etter at undersøkelsene ble gjennomført.

## 10 Tilskuddsforvaltning

I departementsgjennomgangen definerte vi tilskudd ut fra økonomiregelverkets funksjonelle krav, s. 116: "Hvilke bevilgninger som er tilskudsbevilgninger, skal være identifisert i det vedtatte statsbudsjettet ved bruk av postnummer 60–89." Slik sett avgrenset vi oss i forhold til overføringer over 50-poster, 11–21-poster og i forhold til 70-poster som ble bevilget til forvaltningsorganer. På alle disse postene kunne vi finne reelle tilskudsordninger, og disse ble da omhandlet særskilt.

Fokus for analysene var om tidsbruken i departementene stod i forhold til de oppgavene departementene hadde når det gjaldt tilskudsordninger, og hvilke forhold som påvirket ressursbruken knyttet til slike ordninger. Vi gikk ikke inn på kvaliteten i forvaltningen eller utformingen av ordningene, men undersøkte i hvilken grad departementene hadde iverksatt arbeid med å gjennomgå tilskudsordningene for å sikre at de kan møte kravene i økonomiregelverket.

Det nye økonomiregelverket stiller strengere krav til tilskuddsforvaltning enn tidligere regelverk. Det er derfor naturlig at departementene på undersøkelses-tidspunktene har brukt mest av tiden til utforming av rutiner i forbindelse med forvaltningen av tilskudsordninger (støttekriterier, søknadsbehandling, attestasjoner og anvisning, utbetaling og regnskapsføring). Unntaket er Finansdepartementet med sine tre relativt små ordninger.

Det er store forskjeller med hensyn til hvor mange og omfattende tilskudsordninger departementene har ansvar for. Ressursbruken varierer med antallet ordninger (mellom 3 og 91 ordninger), men årsverk per ordning ligger relativt jevnt departementene imellom (mellom 0,1 og 0,3 årsverk).

Om vi sammenholder departementenes budsjettandeler til overføringer og deres relative tidsbruk til tilskuddsforvaltning, får vi inntrykk av at det er liten sammenheng mellom disse to størrelsene. Som tabell 10.1 viser, bruker Utenriksdepartementet og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 4-5 prosent av tiden til tilskudd, mens tilskuddenes andel av Utenriksdepartementets budsjett er 86 prosent, og av Kirke-, utdannings- og forsknings-

departementets budsjett 47,6 prosent. Både Fiskeridepartementet og Miljøverndepartementet bruker 3 prosent av sine tidsressurser til tilskuddsforvaltning, mens andelen av budsjettet er henholdsvis 26,1 og 62,0 prosent.

Tabell 10.1: Overføringenes andel i prosent av det totale budsjettet for hvert av departementene, og tidsbruken til overføringer i prosent av den totale tidsbruken i hvert av departementene.

	Overføringenes andel av budsjettet	Overføringenes andel av departementets tidsbruk
Fiskeridepartementet	26,1	3
Sosial- og helsedepartementet	73,5	8
Utenriksdepartementet	85,7	5
Finansdepartementet	3,7	0
Miljøverndepartementet	62,0	3
Samferdselsdepartementet	15,6	2
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet	47,6	4

## 10.1 Hovedtrekk for det enkelte departement

I det følgende vil vi kort oppsummere hovedtrekk og vurderinger knyttet til det enkelte departement.

### Fiskeridepartementet

Departementet forvalter en rekke beløpsmessig små ordninger. Statskonsult anbefalte derfor at departementet bør gjennomgå ordningene med tanke på hvor gode virkemidler de faktisk er, og hvilket forvaltningsnivå som bør være tilskuddsforvalter. For øvrig anbefalte vi at ordningene vurderes opp mot kravene i økonomiregelverket.

### Sosial- og helsedepartementet

Hoveddelen av de tilskuddene Sosial- og helsedepartementet forvalter, går til kommunalforvaltningen. Dette er til dels meget arbeidskrevende ordninger som for en stor del baserer seg på søknader fra kommunene, og som krever forholdsvis tett oppfølging og dialog med tilskuddsmottaker. Statskonsult vurderte at departementets ressursbruk til utforming av ordningene kunne være tilstrekkelig, men at kontroll og oppfølging var prioritert for lavt til at man kunne møte kravene i økonomiregelverket. Vi anbefalte derfor en ressursmessig og kompetansemessig styrking av disse funksjonene.

### Utenriksdepartementet

Gjennomgangen av tilskuddsordningene i Utenriksdepartementet tyder på at verken antall tilskuddsordninger eller bevilgningenes omfang har vesentlig betydning for variasjoner i ressursbruk. Det indikerer at særtrekk ved ordningene, organiseringen av tilskuddsforvaltningen og trekk ved mottakerne har størst betydning for hvor ressurskrevende ordningene er å forvalte. Selv om det kan være vanskelig å anslå, ser vi i rapporten ikke bort fra at Utenriksdepartementet på enkelte områder bør bruke flere ressurser på tilskuddsforvaltning for å møte kravene i økonomiregelverket.

---

### **Finansdepartementet**

Fra 1.1.1997 har Finansdepartementet med ett unntak avviklet sine tilskuddsordninger eller overført dem til andre departementer. Derved er departementets rolle som utviklingsaktør og reglementsforvalter på tilskuddsområdet blitt rendyrket, noe Statskonsult i rapporten fant hensiktsmessig.

### **Miljøverndepartementet**

Miljøverndepartementet brukte de fleste av sine ressurser til tilskuddsforvaltning på arbeid med rutiner m.m., og begrunnet det med den pågående tilpasningen av tilskuddsordningene til kravene i økonomiregelverket. Dette arbeidet vil bli fordelt over tre år i departementet, og det er satt opp en framdriftsplan for det. Vi vurderte dette som en hensiktsmessig prioritering. Det ble også foreslått at departementet bør vurdere å forenkle tilskuddsforvaltningen og delegerer forvaltningen av enkelte tilskudd til underliggende virksomheter.

### **Samferdselsdepartementet**

Samferdselsdepartementet brukte knapt tre årsverk til forvaltning av tilskuddsordninger i 1996, og av dette gikk to tredeler til arbeid med rutiner. Gitt det pågående arbeidet med å tilpasse ordningene til kravene i økonomiregelverket, virket dette som en hensiktsmessig bruk av tid. Departementet regnet selv med at på sikt ville tidsbruken til kontroll og oppfølging øke. Vi fant at tidsbruken til hver enkelt ordning hang sammen med forhold som grad av endring for ordningen, politisk oppmerksomhet og om tilskuddene innebar forhandlinger. Dessuten påvirkes ressursbruken av hvem som er tilskuddsforvalter, hvor mange mottakere det er per ordning og om ordningen omfatter store beløp. Viktige samferdselspolitiske ordninger som knyttet seg til statlig støtte til bedriftsøkonomisk mindre lønnsomme transporttilbud, var av de mer krevende ordningene.

### **Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet**

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet understreket at det nye økonomiregelverket har ført til økt ressursbruk til tilskuddsforvaltning – spesielt til kontroll og oppfølging. Dessuten mente man at det på undersøkelsestidspunktet ble brukt mer ressurser i forbindelse med økonomiregelverket enn det som er behovet på sikt, men at ressursbruken etter nedtrappingen trolig vil ligge høyere enn før arbeidet med det nye regelverket startet. For å møte kravene i økonomiregelverket, er det iverksatt et prosjekt som bl.a. omfatter en samlet gjennomgang av tilskuddsforvaltningen i departementet. Ved at det arbeides på tvers av avdelingene, gis det muligheter for å skape felles forståelse, felles maler og måter å løse oppgaver på og mulighet for gjensidig læring. Slik sett virker dette prosjektarbeidet som en god måte å komme i gang med gjennomgangen av alle ordningene ut fra kravene i økonomiregelverket på.

På bakgrunn av vår kartlegging, kan vi oppsummere at departementets ressursbruk til forvaltning av tilskuddsordningene har en tendens til å øke når kompleksiteten og omfanget på ordningen øker, og med økt politisk interesse.

---

## 10.2 Oppsummering

Det er store forskjeller departementene imellom hvor mange og omfattende tilskuddsordninger de har ansvaret for, men forskjellene i tidsbruk per ordning er små. På undersøkelsestidspunktet sto alle departementene overfor utfordringen å tilpasse ordningene etter kravene i økonomiregelverket. Ressursene ble i hovedsak brukt til utforming av ordningene, mens man framover vil måtte konsentrere seg noe mer om kontroll og oppfølging. Vi fant at behovet for ressurser til tilskuddsforvaltningen ble påvirket av særtrekk, økonomisk størrelse og kompleksitet ved ordningen, om departementet selv var tilskuddsforvalter, egenskaper ved tilskuddsmottakerne og endringer og politisk oppmerksomhet knyttet til ordningen.

## 11 Avslutning

Avslutningsvis vil vi kort oppsummere de samlede erfaringene fra ressurskartleggingen i de undersøkte departementene og skissere mulige måter å videreføre eller følge opp dette arbeidet på.

### **Oppsummering av erfaringene:**

Bruk av referansegrupper ga mye større bredde i kontaktene med departementene og derigjennom større bredde i datagrunnlaget vårt. Erfaringen fra gjennomgangen av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet er at fagforeningenes representasjon gav nyttige innspill. Det er viktig å avklare hvilken rolle referansegruppen skal spille og hvilke oppgaver den er forventet å skulle utføre.

Nytten av å ha en fast kontaktperson i hvert departement har vært stor, både i startfasen for å skape kontakter omkring i departementet, for å samordne innhenting av dokumenter til analysen og utsendelse av materiale til kommentarer samt for å koordinere departementets besvarelser, kommentarer og innspill til prosjektet. Faren med et slikt samordnende ledd er at det kan samordnes vekk informasjon om uenigheter avdelingene imellom og informasjon som departementet ikke ønsker at skal tilflyte prosjektet. Erfaringene er likevel at fordelene oppveier ulempene.

Når prosjekter er så like som departementsgjennomgangene, er det trolig mer hensiktsmessig at det etableres som ett stort prosjekt med én prosjektleder og noen delprosjektledere. En slik organisering der alle aktiviteter er samlet under én ledelse, vil trolig understøtte både de tverrgående aktivitetene og integreringen i hvert enkelt delprosjekt. Det vil kunne gi rom for mer fleksibel bruk av medarbeiderne på tvers av delprosjektene. Erfaringene med å ha en prosjektassistent er gode.

Hovedmodellen for kartlegging og analyse har vist seg egnet til å belyse en rekke sider ved departementenes ressursbruk.

---

Minst nytte har vi hatt av oversikten over budsjettutviklingen i siste femårsperiode. Det var vanskelig å finne budsjettall som ga gode beskrivelser og som egnet seg for sammenlikninger av tall på et så aggregert nivå.

Tidsbruksundersøkelsen vist seg nyttig – for Statskonsult og for departementene selv

Den danner grunnlag for en database om departementene. Den kan brukes til sammenlikninger departementene imellom og som grunnlag for empirisk baserte normtall eller intervaller for god praksis. Men det er en utfordring å vurdere hva som er nyttig gjenbruk og hvor raskt informasjonene blir utdaterte.

Vi har et undersøkelsesverktøy vi har hatt nytte av i andre prosjekter.

Et av departementene har selv gjennomført tidsbrukundersøkelse for utvalgte funksjoner i etterkant av vår undersøkelse, og vi har mottatt henvendelser fra direktorater om tilgang til metoden.

Erfaringene har vist at for å gjøre vurderinger av de funn vi har fra kartleggingene, er det behov for kvalitative data som kan bedre forståelsen av hvordan departementet arbeider og hvilke rammebetingelser og føringer det påvirkes av. Innhenting av data fra andre kilder enn departementet, har gjort oss mindre avhengig av departementets forståelse som grunnlag for våre analyser. Ved å benytte en ensartet modell har vi trolig mistet enkelte særtrekk ved det enkelte departement, men til gjengjeld har vi fått data som gjør det mulig å foreta sammenlikninger mellom departementene.

Departementene har i ulik grad funnet rapportene nyttige og iverksatt tiltak på bakgrunn av dem. Rapportene er behandlet på Halvorsbølekonferanser og det er vedtatt at departementene skal følge opp forslag. Det har også vist seg at selv om departementene har vært svært opptatt av å forklare hvorfor de er kommet ut som de gjør i undersøkelsen, har de over noe tid fulgt opp rapportene og forslagene.

Departementsgjennomgangene har også vist seg å ha en overføringsverdi i forhold til andre prosjekter i Statskonsult.

### **Videre arbeid med problemstillingene:**

Som nevnt er det ikke planlagt nye departementsgjennomganger etter dette opplegget. Sju av 19 departementer er undersøkt, og programmet avsluttes to år før opprinnelig planlagt. I og med at Finansdepartementets interesse og nytte av disse gjennomgangene har avtatt og det enkelte fagdepartement trolig ser seg mer tjent med gjennomganger der de selv er oppdragsgiver, anser vi det som mer hensiktsmessig at elementer fra departementsgjennomgangene kan benyttes i undersøkelser der departementene selv definerer hvilke områder de har behov for gjennomgang av. Opplegget for gjennomgangene kan tjene både som informasjonsdatabase, analytisk referanse og som metodekilde.

---

På bakgrunn av våre undersøkelser kan vi oppsummere noen utviklingsbehov i departementene:

Både organiseringen og gjennomføringen av etatsstyringen er et utviklingsområde for departementene.

Implementeringen av økonomiregelverket vil kreve ekstra innsats også i de nærmeste årene.

Systemer og rutiner for oppfølging av intern ressursbruk kan videreutvikles i de fleste departementene.

Det kan være behov for å vurdere ytterligere delegering av oppgaver fra departementene til underliggende virksomheter eller andre forvaltningsnivåer.

---

## REFERANSER

**Tittel:****Kartlegging og analyse av ressursbruken i departementene***Oppsummering av erfaringer fra sju departementsgjennomganger***Forfatter(e):** Astrid Paulsrud**Statskonsults notatnummer:** 1999:1**Prosjektnummer:** 22 328**Prosjektnavn:** Erfaringer med departementsgjennomganger**Prosjektleder:** Astrid Paulsrud**Oppdragsgiver(e):****Resymé:**

Rapporten er en oppsummering av erfaringene fra arbeidet med kartlegging og analyse av ressursbruken i sju departementer. Del 1 omhandler hovedformål og problemstillinger, utformingen av undersøkelsesopplegget og hvordan det endret seg ettersom vi vant erfaringer gjennom arbeidet, samt hvordan arbeidet ble organisert.

Del 2 oppsummerer resultatene av arbeidet. Hovedfokus har vært knyttet til hvordan departementene fordeler tiden mellom ulike oppgavetyper, til intern ressursbruk, tilskuddsforvaltning og etatsstyring.

**Arbeidsområde:** Styring og resultatorientering**Emneord:**

Ansvarsområder, intern ressursbruk, tilskuddsforvaltning, etatsstyring, økonomiregelverk, departementenes oppgavetyper, utforming av undersøkelsesopplegg, organisering, erfaringsoppsummering.

**Dato:** Mars 1999**Sider:** 54**Pris:** kr 50,-**Utgiver:** Statskonsult  
Direktoratet for forvaltningsutvikling  
Postboks 8115 Dep  
0032 OSLO