



FINANSDEPARTEMENTET

Ny veileder i etatsstyring

Astri Tverstøl
Finansdepartementet

15. desember 2011

Etatsstyring

- Begrepet etatsstyring brukes om aktiviteter av faglig og administrativ karakter for å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsingen til en underliggende virksomhet.
- Siktemålet med etatsstyringen er at virksomheten:
 - ✓ Gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og departementets fastsatte mål og prioriteringer
 - ✓ Bruker ressurser effektivt
 - ✓ Rapporterer relevant og pålitelig resultatinformasjon
 - ✓ Har forsvarlig intern kontroll
 - ✓ Utvikles og forbedres
 - ✓ Gir faglige råd og vurderinger som kan inngå i ansvarlig departements arbeid med politikkutformingen

Etatsstyring er en kjerneoppgave for departementene

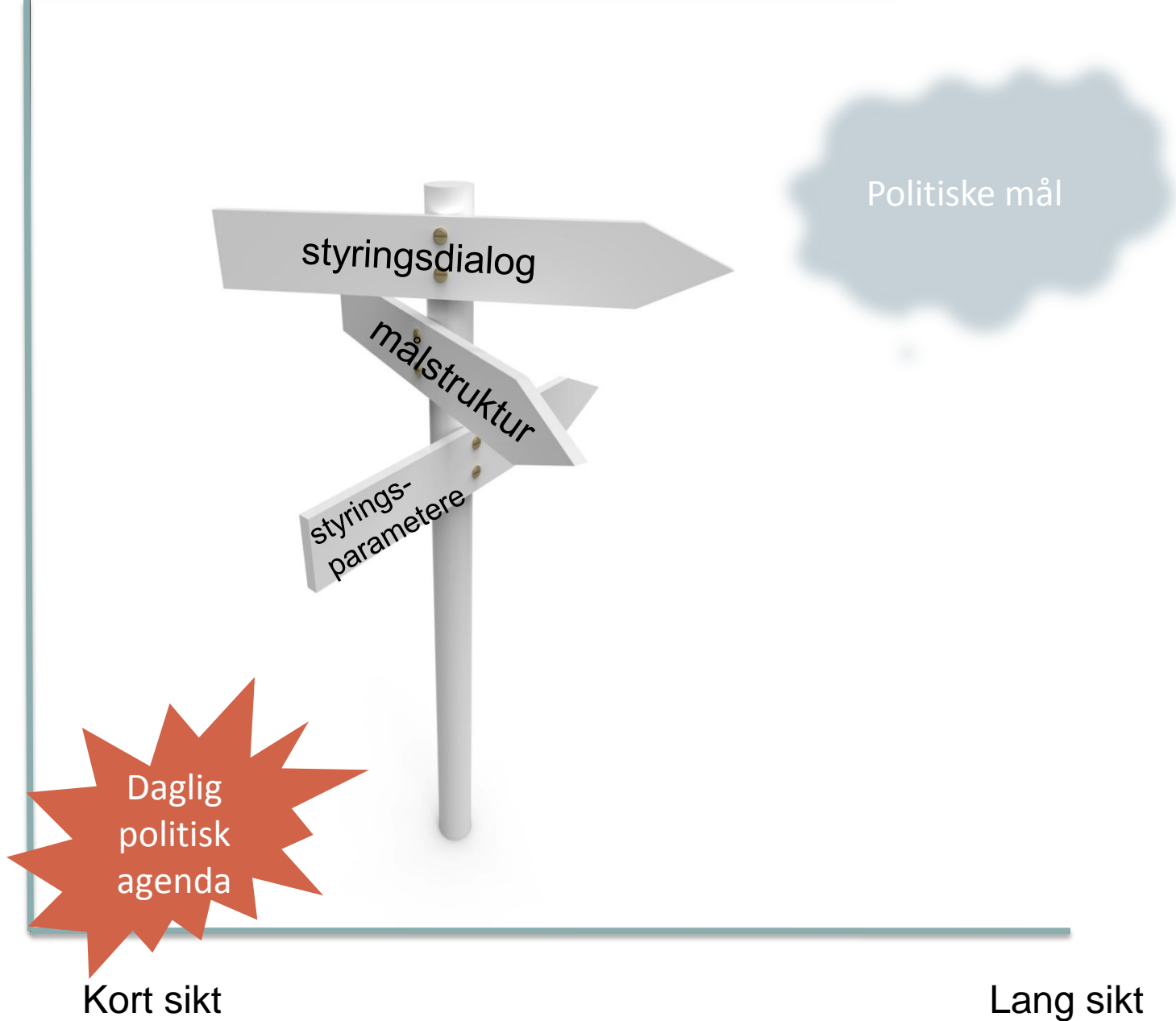
- *forberedelse av saker som behandles i regjeringskonferanser eller i statsråd*
- *utøvelse av selvstendig myndighet (blant annet gi forskrifter og fatte enkeltvedtak)*
- *planlegge, instruere og kontrollere underordnede forvaltningsorganers virksomhet*

– Eckhoff, *Forvaltningsrett* (1978)

- Store deler av vedtatt politikk gjennomføres i regi av statlige virksomheter
- Knapt halvparten av statsbudsjettets utgifter utenom folketrygden forvaltes av virksomhetene
- Styringsdialogen er krevende, og må tilpasses virksomhetens størrelse, kompleksitet, risikobilde og politiske interesse

Generell

Konkret



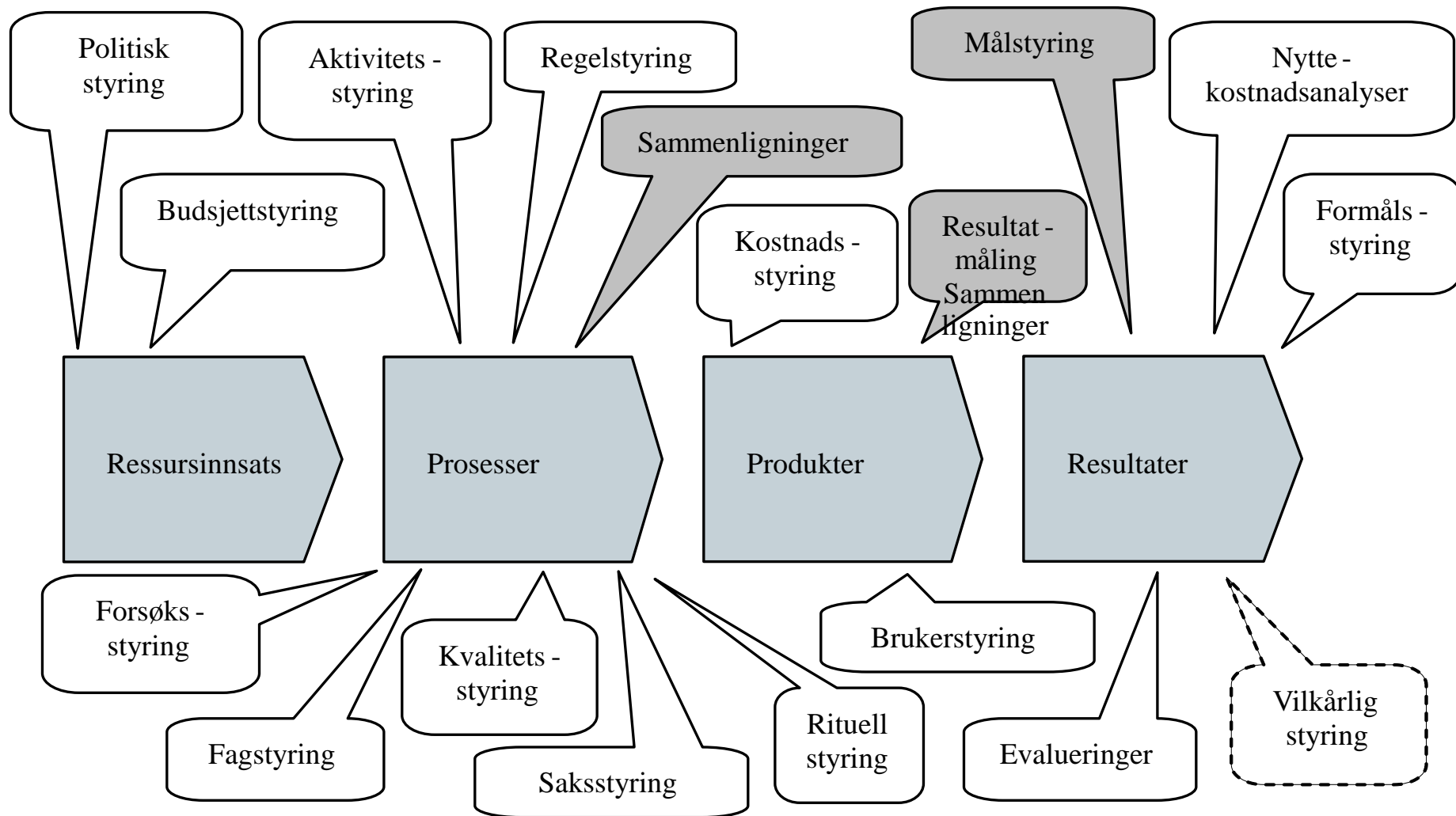
Styringsprinsipp

Mål- og resultatstyring som grunnleggende styringsprinsipp i staten:

“å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten”

“Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetenes egenart samt risiko og vesentlighet.”

Styringsformer i offentlig sektor

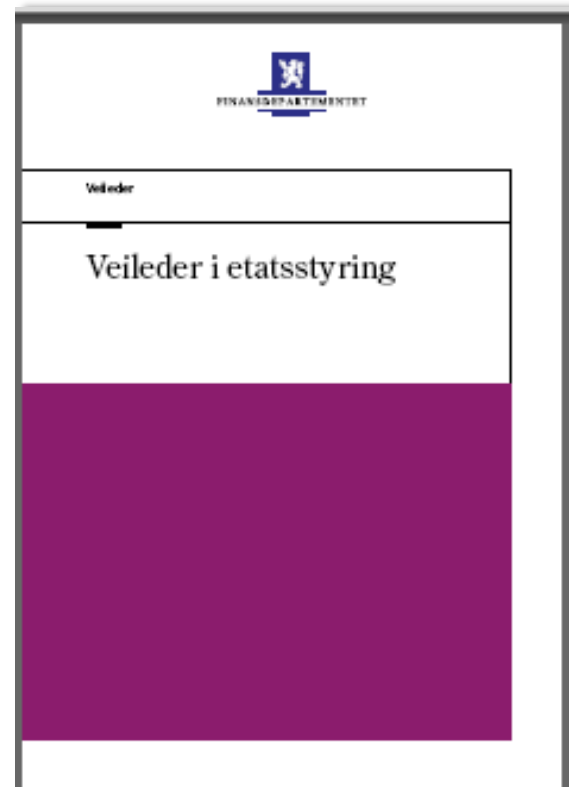


Hvorfor en veileder om etatsstyring?

- Et krevende felt som neppe er prioritert høyt nok
- Departementene er i økende grad sekretariater for politisk ledelse – fortrenses andre roller?
- Styring som fag har i liten grad egen identitet og status, men er helt avgjørende for god gjennomføring av vedtatt politikk
- Det finnes ikke én oppskrift på god etatsstyring, men det er viktig å øke bevisstheten omkring de vurderinger og avveininger som gjøres

Målsettingen – et dokument som skal

- veilede om rammer for etatsstyring og samtidig være til faglig inspirasjon
- ikke bidra til ensretting, men til faglig modning
- være utgangspunkt for en kunnskapsbasert faglig utvikling på området
- legge til rette for en mest mulig lik tenkning om like problemstillinger
- ikke bli brukt som et revisjonsgrunnlag for Riksrevisjonen



Veileder - prosess

- Internt beslutningsnotat i FIN i september 2010. Planlagt ferdigstillelse oktober 2011.
- Forankret i FA, og har bygget på arbeid blant annet i SSØ, andre departementers erfaringer og impulser fra forskningshold.
- Seks arbeidsmøter i en ressursgruppe bestående av FIN, FAD, BLD, OED, HOD, KD, SD, JD, FD, AD. I tillegg deltakelse fra forskerhold.
- Seminar 24. mars 2011 med norsk, svensk og dansk deltagelse. Innhenting av erfaringer og synspunkter utenfra.
- Departementshøring i september-oktober. Gjennomgående positiv respons på høringsutkastet
- Ferdig fra trykkeriet 15. november 2011

Konstituerende styring

Rettslige rammebetingelser

Fastlegging av virksomhetens formål og virkeområde

Tilknytningsform

Styringsregime

Finansiering



Strategisk styring

De strukturelle betingelsene for den operative styringen

Målstruktur

Intern organisasjons- og styringsstruktur

Anskaffelse av kapitalutstyr

Varige samarbeidsrelasjoner



Operativ styring

Løpende etatsstyring

Innholdet i veilederen

- Etatsstyringsprosessen – utgangspunkt og innhold
- Roller og ansvar – samordning, delegering og intern organisering
- Styring knyttet til budsjettprosessen og strategisk styring over flere år
- Sektoransvaret og koblingen til etatsstyring
- Departementets kontroll og virksomhetenes handlingsrom
- Rapportering og koblingen mellom regnskaps- og resultatinformasjon
- Bruk av kvalitative vurderinger og evalueringer
- Prosjektstyringens plass innenfor etatsstyringen

Tilnærmingen i veilederen

- Problemstillinger som krever oppmerksomhet
- Dilemmaer som erfaringsmessig oppstår
- Momenter og hensyn som bør vurderes når beslutninger om organisering av, og innretning på, etatsstyringen skal gjøres
- Synliggjøring av hvordan ulike problemstillinger er løst gjennom bruk av eksempler
- Lite normativ, men konkrete råd på noen områder

Drøfting av problemstillinger

- utfordringer i en virkelighet med mange aktører som bidrar på ulike måter til å realisere politikk
- sammenhengen mellom konstituerende, strategisk og operativ styring
- forholdet mellom mål- og resultatstyring og andre virkemidler for styring
- samordning når mange departement er involvert, og mulige konsekvenser av forskjellige løsninger
- ulike måter å organisere etatsstyringen på i departementet
- kontrollperspektivet – systemkontroll, tillitsdimensjonen og mengden av kontrollaktiviteter
- balansen mellom formell/uformell, faglig/styrende dialog

Grep for å forbedre etatsstyringen

- Utvikle egen kompetanse på styring og fag
- Involvere seg sterkere i virksomhetenes strategiske prosesser
- Rendyrke og forenkle tildelingsbrev og instruks
- Ha en jevnlig dialog om kommunikasjonsformer
- Pleie en bevisst holdning til målstruktur og styringsparametere
- Evaluere, og *bruke* evalueringen

Konkrete råd 1

Budsjett og etatsstyring må henge tett sammen

- I arbeidet med satsingsforslag må departementet være seg bevisst hvordan tiltaket skal gjennomføres i virksomheten. Det er viktig å tenke helt ut til operativ styring når politikk og satsingsforslag utformes.
- I tildelingsbrevet må departementet operasjonalisere politiske mål og budsjettforutsetninger fra Prop 1 S og Stortingets vedtak. Gode koblinger mellom Prop 1 S og tildelingsbrevet er avhengig av gode resultatanalyser.

Konkrete råd 2

Departementet bør involvere seg mer i virksomhetens strategiarbeid

- Dette kan sikre at virksomheten ikke bruker unødvendige ressurser på lavt prioriterte områder for departementet.
- Strategien skal utarbeides innenfor gjeldende budsjettamme
- Involveringen må ikke forstyrre arbeids- og ansvarsdelingen mellom departement og virksomhet. Det bør skilles tydelig mellom det strategiarbeidet som departementet skal være involvert i, og det strategiarbeidet som virksomheten selv tar ansvar for.

Konkrete råd 3

Store virksomheter bør vurdere å etablere en internrevisjon

- For mindre virksomheter kan det være en løsning å ha felles internrevisjon, eller å kjøpe internrevisjonstjenester – enten som fast ordning eller i forbindelse med konkrete undersøkelser.

Konkrete råd 4

Vi bør evaluere mer, og bruke evalueringen som virkemiddel for god styring:

- Før, for å etablere kunnskap om hva man bør styre på
- Underveis, for å kunne justere styringen
- Etter, for å kunne endre og å kunne dokumentere effekt av styringen (gevinstrealisering)
- Evalueringer som del av et godt styringssystem for å si noe om effekter av virkemidler utenfor virksomhetens kontrollspenn
- Evaluering av styringssystemer

Konkrete råd 5

Rapportering bør bli en viktigere del av styringsdialogen

- God oppfølging av styringsparametere
- Kopling av resultater og regnskap
- Informasjon om regnskap, aktiviteter og resultater bør ut til offentligheten

Konkrete råd 6

Prosjektstyring og kopling til etatsstyring

- Kan påvirke mulighetsrommet for etatsstyringen
- Rapporterings- og informasjonsrutiner mellom prosjekt og etatsstyring som linjeaktivitet
- KS-systemets logikk kan også brukes for prosjekter under terskelverdien på 750 mill.kr.
- Resultatene av prosjektet bør evalueres av linjeorganisasjonen innenfor en på forhånd definert tidshorisont
- Betoning av god planlegging av prosjektet og avleveringen til linja
- Oppmerksomhet omkring gevinstrealisering

Hva er *god* etatsstyring?

- Bygger på god kjennskap til virksomheten
- Krever forståelse for virksomhetens egenart og for virksomhetens plass i sektoren
- Langsiktig heller enn kortsiktig
- Konsistent over tid
- Tydelig
- Bevisst på virkemiddelbruk
- Velger nivå ut fra risiko og vesentlighet
- Basert på lojalitet og respekt



Noen utfordringer på veien videre

- kompetansenivået innen økonomifaglig og annen styring i staten
- kvaliteten på og bruken av tilgjengelig styringsinformasjon
- håndtering av operasjonell risiko i statlige virksomheter
- samordning av styring på tvers av departementer og fagområder

