

25. oktober 2007

## Studie: Styring i staten

### Forord

Gjennom tolv år frem til 2001 hadde jeg anledning til å følge utviklingen av statsforvaltningen på nært hold. Inntrykket var at det styringssystemet som ble gjennomført på topp-planet (storting-departement-forvaltning) var meget arbeidskrevende, mens det syntes usikkert om forvaltningen ble bedre. Faktisk var det nærliggende å frykte at forvaltningene kanskje ble svekket, ved at lederne ble så opptatte med eksterne styringsprosesser at det ble mindre tid til intern ledelse. Disse inntrykkene har motivert en nærmere undersøkelse.

Jeg har valgt å belyse styringsprosessene og det tilsvarende ressursbehovet på fire ulike forvaltningsområder, i to land foruten vårt eget. Forvaltningsområdene er forsvaret, universiteter, statlig finansierte sykehus, og statlig finansiert forskning. Disse forvaltningsområdene dekker så ulike deler av forvaltningen at de samlet kan antas å være rimelig representative for helheten.

Som land for sammenligning har jeg valgt Danmark og Finland. Disse landene er omtrent jevnstore med vårt. De utførende forvaltningenes funksjoner er også rimelig ensartede i de aktuelle landene. Samtidig er Danmark og Finland innbyrdes antagelig de mest forskjellige land i Norden med hensyn til politisk system og forvaltningstradisjon. I den grad undersøkelsen skulle vise at våre norske systemer skiller seg ut som spesielt tungroddet i forhold til både Danmark og Finland, burde dette gi grunn til å se resultatene som indikasjoner på særnorsk overadministrering.

Arbeidsmetoden er enkel. Den årlige budsjett- og rapporteringsprosessen mellom nasjonalforsamlingen og den utførende etaten (gjennom departementet) belyses med hensyn til ressursbehov. Det gis en kortfattet beskrivelse av organiseringen og forvaltningsprosessen, men hovedvekten ligger på tallfestbare størrelser, for eksempel antall og omfang av dokumenter som inngår i den årlige rutinen. Antall årsverk for de ulike ledd i prosessen ville vært meget beskrivende, men det lar seg vanskelig fastslå. Det vil vanligvis ikke være noe entydig skille i de

utførende forvaltningene<sup>1</sup> mellom innsatsen som ligger i plan- og budsjettprosessen for interne behov, og innsatsen som kreves for å betjene den overordnede styringen. Innsatsbehovene som angis er estimater basert på utsagn fra etatene selv, vurdert ut fra styringsprosessens krav.

Studien bygger på offentlige styringsdokumenter hentet fra nettstedene til landenes nasjonalforsamlinger, berørte departementer og forvaltninger. I tillegg er departementene og et utvalg forvaltninger besøkt for supplerende dokumenter og opplysninger. Forskjellige forhold gjør at tallsammenligningene skal leses som indikasjoner snarere enn et grunnlag for detaljert sammenligning. Organisasjonsforholdene varierer landene i mellom, og løpende endringer i organisering og prosedyrer medfører at sammenligningene ikke kan drives for langt i detalj. Det innsamlede materialet refererer seg delvis også til forskjellige år (2005-2006), men dette har neppe betydning for konklusjonene.

Resultatene vil bli lagt ut i delrapporter for hvert av de fire forvaltningsområdene, etter hvert som rapportene blir ferdige. En sammenfattende oppsummering vil bli gitt til slutt.

Når dette skrives er bare delstudien om forsvar fullført, mens de øvrige ennå er i arbeid. Det er for tidlig å gi oppsummerende resultater. Men indikasjonene så langt er at vi i Norge har vesentlig mer ressurskrevende styringsopplegg enn de tilsvarende i Danmark og Finland. Imidlertid synes de viktigste årsakene å ligge i mer grunnleggende forhold enn de rene styringsprosedyrene som var utgangspunktet for undersøkelsene.

Studien er utført på eget initiativ, og for egen regning. Resultatene og de konkluderende vurderingene er mitt ansvar. Jeg er takk skyldig for imøtekommenhet og hjelp fra en rekke personer i Danmark, Finland og Norge. Disse blir navnlig takket i rapportene for delstudiene de har bidratt til.

Nils Holme

§

---

<sup>1</sup> Betegnelsen forvaltning benyttes i denne studien for de organisasjonene som på utførende nivå realiserer formålet med nasjonalforsamlingens bevilgninger, dvs. Forsvaret, universitetene, sykehusene og forskningsinstitusjonene. Organisasjonenes juridisk status kan variere fra offentlige etater til frittstående stiftelser. Det karakteriserende for de forvaltningene studien omfatter er at virksomheten er fullstendig eller i det vesentlig basert på statlig finansiering.