

ARBEIDSNOTAT NR. 4

SAMMENLIGNENDE ANALYSE AV STATLIG ØKONOMISTYRING OG ØKONOMIREGELVERKET I NORGE, SVERIGE OG DANMARK

Av Torun Reite,
med medvirkning fra: Anders Myhren, Charlotte Johnsen, Trond Kvarsvik og Geir Axelsen

Sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark

Forord

Finansavdelingen i Finansdepartementet foretar jevnlig utredninger og utarbeider rapporter som benyttes i det løpende arbeidet og ved vurdering av utviklingstiltak innen statlig økonomistyring, budsjett- og regnskapssystemet i staten o.a. En del av dette materialet kan være av interesse for andre departementer og offentlige etater. Finansdepartementet har på bakgrunn av dette valgt å starte utgivelse av en serie arbeidsnotater.

Dette arbeidsnotatet er en sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark. Utgangspunktet for arbeidet var ønsket om å se nærmere på hvilke løsninger som er valgt i Sverige og Danmark når det gjelder selve regelverket for statlig økonomistyring, roller og ansvar innen statlig økonomistyring og tilrettelegging av service- og støttefunksjoner. Det er også lagt vekt på å beskrive hovedforskjeller og likhetstrekk i selve budsjettssystemet og arbeidet med statsbudsjettet.

Alle vurderinger og synspunkter i arbeidsnotatet står for forfatternes regning.

Finansavdelingen
Oktober 1999

Ole K. Hovland

Innledning

Ved kongelig resolusjon 10. januar 1997 ble både økonomireglement for staten og de tilhørende funksjonelle krav satt i kraft. De statlige virksomhetene ble gitt en generell tilpasningsfrist til 1. juli 1998. I lys av både Finansdepartementets og andre statlige virksomheters erfaringer i arbeidet med tilpasning til regelverket, ble det høsten 1998 tatt initiativ til å gjennomføre en sammenlignende analyse mellom Norge og andre land om regelverket for statlig styring og økonomiforvaltning. Nedenfor presenteres mandatet for den sammenlignende analysen:

Mandat for arbeidet

” Det skal gjennomføres en sammenlignende analyse mellom Norge, Sverige og Danmark om prinsipper og rammer for statlig økonomistyring, herunder landenes budsjettssystem. Analysen skal basere seg på en kartlegging av forskjeller og likheter ved gjeldende regelverk og landenes erfaringer med oppfølging av dette. Analysen skal rette fokus mot landenes bruk av mål og resultatstyring, og også omfatte institusjonelle forhold, herunder ansvars- og rollefordeling mellom ulike styringsnivåer og organisering av service- og støttefunksjoner mv. Analysen skal danne grunnlag for å identifisere og vurdere potensielle effektivitets- og/eller kvalitetsfremmende tiltak (beste praksis).”

I mandatet for analysen er det lagt til grunn at analysen skal gi et grunnlag for vurdering av vårt ambisjonsnivå i forhold til andre land. Analysen skal også gi oss grunnlag for å identifisere beste praksis på ulike områder og å kunne vurdere alternative modeller for organisering av forvaltningsansvaret for økonomistyring i staten, herunder organiseringen av service- og støttefunksjoner som regnskapssentraler, anskaffelse av økonomi- og lønssystemer, systemdrift mv.

Av ressurs hensyn er analysen avgrenset til primært å omtale administrativt nivå i statsforvaltningen. På enkelte punkter er det politiske nivået omtalt, men hovedvekten er lagt på det regjeringsinterne arbeidet i forvaltningen, dvs arbeidet som foregår i og mellom departementer og mellom departementer og deres underliggende etater.

Vi ønsker å understreke at sammenligningene i stor grad er foretatt på grunnlag av policyformuleringer, målsettinger og gjeldende regelverk utformet i de tre land. Dette innebærer at vi i all hovedsak har basert våre vurderinger på de intensjonene og ambisjonene som er uttrykt gjennom policyformuleringer, målsettinger og regelverk. Av metodiske og ressursmessige hensyn har det ikke vært mulig å basere analysen på gjeldende praksis, da dette ville ha krevd omfattende feltstudier.

Arbeidsgruppen

Arbeidet har vært organisert som et prosjekt i Finansavdelingen. Prosjektet har vært utført av Økonomistyringsseksjonen i Finansavdelingen. Følgende personer har deltatt i arbeidet: rådgiver Geir Axselsen, rådgiver Trond Kvarsvik, rådgiver Charlotte Johnsen, seniorrådgiver Anders Myhren og seniorrådgiver Torun Reite. Torun Reite har hatt det faglige og redaksjonelle ansvaret.

I sluttfasen av arbeidet er det innhentet vurderinger og faglige råd fra enkelte referansepersoner, og vi vil benytte anledningen for å takke for konstruktive innspill og råd. Dette gjelder følgende personer: ekspedisjonssjef Eli Telhaug (FIN), avdelingsdirektør Sigurd Odnæs (FIN), avdelingsdirektør Jan-Terje Mentzoni (FIN) kontrolldirektør Odd Kvalvik (FIN), spesialrådgiver Hans Vaalund (FIN), avdelingsdirektør Tore Lorentzen (Ft), avdelingsdirektør Vivi Lassen (Statskonsult) og spesialrådgiver Knut Klepsvik (Statskonsult).

Hovedinnhold

Rapportarbeidet har vært gjennomført i to hovedfaser: kartlegging og analyse. I den første fasen, med fokus på kartlegging, er det gjennomført studiebesøk til Sverige og Danmark.

Rapporten omfatter 7 deler, med følgende hovedtema:

- ***Institusjonelle rammer – organisering av ansvaret for statlig økonomistyring***
I denne delen av rapporten blir de mest sentrale aktørene med et ansvar eller delansvar innen statlig økonomistyring presentert. Dette gir nødvendig bakgrunnsinformasjon for å kunne vurdere Norge, Sverige og Danmarks ulike organisatoriske løsninger, og bli kjent hovedoppgavene til de institusjonene som vil bli omtalt i rapporten.
- ***Mål- og resultatstyring som hovedprinsipp i statsforvaltningen***
Mål- og resultatstyring har sine røtter tilbake til 60-tallet. Denne delen av rapporten legger vekt på å beskrive milepæler i utviklingen i Norge, Sverige og Danmark når det gjelder mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Omtalen er av generell karakter, og er ment å gi et nyttig perspektiv for den videre lesingen av rapporten. Beskrivelsen omfatter ikke endringer i budsjettssystemet eller budsjettprosessen, da dette er omtalt i en egen del av rapporten .
- ***Økonomistyring - ansvar, regelverk og systemer***
Delen om økonomistyring tar primært for seg de kravene som er nedfelt i økonomiregelverket i de respektive landene når det gjelder styringsgrunnlag, styringsprosesser og krav til resultatinformasjon. Det er videre lagt vekt på å sammenligne landenes vektlegging av funksjoner innen statlig økonomistyring, herunder regelverksutforming og -forvaltning, informasjonsformidling mv.
- ***Statsbudsjett og statsregnskap - hovedprinsipper***
Her presenteres hovedprinsippene i budsjettssystemet i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark. Denne delen danner grunnlaget for sammenligningen av budsjettprosessene i de tre landene.

- ***Statsbudsjett og statsregnskap - budsjettprosessen og det sentrale statsregnskapet***

Den regjeringsinterne budsjettprosessen er den viktigste plan- og styringsprosessen i statsforvaltningen. I denne delen av rapporten presenteres budsjettprosessen i hvert land. Budsjettprosessen på makronivå og på interdepartementalt nivå er viet størst oppmerksomhet. Dette innebærer at vi har prioritert å se på fastsetting av utgiftsrammer for hvert departementsområde. Budsjettering eller budsjettimplementering på lavere styringsnivåer er ikke omtalt i særlig grad. Vi har følgelig valgt å se på de delene av budsjettprosessen som ligger innenfor Finansdepartementets ansvarsområde. Delen omfatter også en omtale av de kravene som stilles til statsregnskapet på parlamentarisk og administrativt nivå.

- ***Tilrettelegging av funksjoner i staten: systemer og betalingsformidling***

I mandatet for analysen er det lagt vekt på at det skal foretas sammenligninger av de krav som stilles til infrastrukturen i økonomiregelverkene i Norge, Sverige og Danmark. For å imøtekomme dette har vi i denne delen av rapporten gjort rede for hvilke veivalg de tre landene har gjort når det gjelder tilrettelegging av fellesfunksjoner i staten med vekt på økonomi- og personaladministrative systemer og systemer for betalingsformidling. Vi har belyst dette utfra et storskalaperspektiv og et konkurranseperspektiv.

- ***Forskjeller og likheter mellom landene - hovedlinjer***

Vi har utarbeidet en kort oppsummering av de forskjeller og likheter som er identifisert i rapporten i en egen del.

For en mer detaljert oversikt over innholdet i rapporten vises det til innholdsfortegnelsen på neste side.

Innhold:

1. Institusjonelle rammer – organisering av ansvaret for statlig økonomistyring	s 6
1.1. Norge	s.6
1.2. Sverige	s.7
1.3. Danmark	s.9
2. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i statsforvaltningen	s.11
2.1. Mål- og resultatstyring- et historisk tilbakeblikk	s.11
2.2. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp- utvikling av metoden	s.12
2.3. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Norge	s.13
2.4. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Sverige	s.13
2.5. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Danmark	s.14
2.6. Det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring	s.15
3. Økonomistyring: ansvar, regelverk og systemer	s.16
3.1. Myndighet og ansvar på ulike styringsnivåer innen statlig økonomistyring	s.16
3.1.1. Myndighet og ansvar i Norge	s.16
3.1.2. Myndighet og ansvar i Sverige	s.17
3.1.3. Myndighet og ansvar i Danmark	s.18
3.2. Landenes arbeid med regelverksutforming og -forvaltning av Økonomiregelverket	s.19
3.2.1. Regelverksutforming og -forvaltning i Norge	s.19
3.2.2. Økonomiregelverket- utforming og forvaltning i Sverige	s.20
3.2.3. Økonomiregelverk- utforming og forvaltning i Danmark	s.20
3.2.4. Regelverksutforming i andre land	s.20
3.3. Elementer i et styringssystem: Styringsgrunnlag, Styringsprosess, Resultatinformasjon	
3.3.1. Styringsgrunnlaget: hvilke styringsdokumenter benyttes på ulike styringsnivåer	s.21
3.3.1.1. Resultatinformasjon fra regjering til parlamentet	s.22
3.3.1.2. Styringsgrunnlag på administrativt nivå: tildelingsbrev, regleringsbrev og resultatkontrakter	s.24
3.3.2. Krav til styringsprosesser mellom departement og statlig virksomhet og internt i en virksomhet	s.26
3.3.2.1. Krav til styringsprosesser mellom departement og statlig virksomhet	s.26
3.3.2.2. Krav til intern styring i virksomheten	s.27
3.3.2.3. Krav til resultatinformasjon - rapporteringssystemer på sektornivå	s.29
3.4. Implementering - hvilke virkemidler er valgt for å tilrettelegge for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen	s.31
3.4.1. Informasjonsformidling- distribusjonskanaler for regelverk, veiledninger mv innen statlig økonomistyring	s.31
3.4.2. Kompetanseutvikling, rådgivning og konsulentstøtte	s.32
3.4.3. Virksomhetstilpasning- hvilken strategi er valgt	s.33
3.4.4. Kontroll og revisjon- noen utviklingstrekk	s.34
3.4.5. Eksempler på tverrsektorielle analyser mv	s.35

4. Statsbudsjettet og statsregnskapet – hovedprinsipper	s.37
4.1. Hovedprinsipper for statsbudsjett og statsregnskap	s.37
4.2. Budsjettstruktur	s.41
4.3. Utviklingstrekk budsjett og fullmakter	s.44
4.4. Endringer i budsjettet i løpende termin, herunder gjeldende fullmakter på ulike nivåer	s.46
5. Statsbudsjettet og statsregnskapet –prosesser	s.50
5.1. Budsjettprosessen	s.50
5.1.1.Norge	s.50
5.1.2.Sverige	s.53
5.1.3.Danmark	s.54
5.2. Krav til statsregnskapet	s.57
5.2.1.Parlamentarisk nivå	s.57
5.3.2.Administrativt nivå	s.59
6. Tilrettelegging av sentrale funksjoner i staten: systemer og betalingsformidling	
6.1. Generelt om systemvalg	s.63
6.2. Valg av økonomisystemer og lønns-og personaladministrative systemer	s.64
6.3. Betalingsformidling	s.71
7. Forskjeller og likheter- hovedlinjer	s.77

1. Institusjonelle rammer – organisering av ansvaret for statlig økonomistyring

I denne innledende delen av rapporten har vi valgt å presentere en oversikt over de mest sentrale aktørene i hvert land som har et overordnet ansvar, eller et delansvar, innen statlig økonomistyring. Vi har i denne sammenhengen lagt til grunn en vid definisjon av begrepet statlig økonomistyring. Med statlig økonomistyring menes de aktiviteter som utføres og tiltak som iverksettes med sikte på å få til en mer effektiv styring og utnyttelse av statlige midler, og en bedre mål- og resultatoppnåelse.

Statlig økonomistyring er en viktig del av forvaltningspolitikken. Med forvaltningspolitikk mener vi de politiske føringer og vedtak som fattes om hvordan statsforvaltningen skal organiseres, styres, utføre sine oppgaver og forvalte sine ressurser.

1.1. Institusjonelle rammer i Norge

I Norge er ansvaret for forvaltningspolitikken i praksis delt mellom Finansdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Det overordnede forvaltningspolitiske ansvaret ligger i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. I tillegg har departementet ansvaret for arbeidsmarkeds-, inntekts- og konkurransepolitikken og den statlige arbeidsgiverpolitikken. Arbeids- og administrasjonsdepartementets hovedmålsetning innen forvaltningspolitikken og den statlige arbeidsgiver- og personalpolitikken er ”å bidra til at statsforvaltningen er et tjenlig redskap for å forberede og gjennomføre regjeringens politikk”. (Kilde: St prp nr 1 for Arbeids- og administrasjonsdepartementet)

Finansdepartementets forvaltningspolitiske ansvar er en del av departementets funksjon som overordnet budsjettdepartement. I Finansdepartementets strateginotat ”Finansdepartementet mot år 2000” er arbeidet med effektivitet og ressursbruk i statsforvaltningen samt forvaltning og utvikling av regelverket for økonomistyring i statsforvaltningen definert som noen av de viktigste ansvarsområdene Finansdepartementet har i rollen som budsjettdepartement.

I figur 1.1. nedenfor er organiseringen av forvaltningspolitikk og statlig økonomistyring i Norge skissert.

Figur 1.1 Ansvar for statlig økonomistyring i Norge



Rollen som budsjettdepartement ivaretas primært av Finansavdelingen i Finansdepartementet. Ansvaret for oppfølging av økonomiregelverket, og forvaltning av dette, samt utredning av reformtiltak og regelverksutvikling er samlet i Økonomistyringsseksjonen i Finansavdelingen. Departementet har i motsetning til Sverige og Danmark ingen underliggende etater med et samlet fagansvar innen statlig økonomistyring. En av de underliggende etatene til Finansdepartementet, Skattedirektoratet samt sentralbanken, Norges Bank, har imidlertid begge et ansvar for delfunksjoner innen statlig økonomistyring. Skattedirektoratet med tilhørende skattefogder har ansvaret for å tilby økonomitjenester til statlige virksomheter gjennom de såkalte regnskapssentralene. Norges Bank utfører drifts-, tilsyns- og kontrolloppgaver i forbindelse med statlig betalingsformidling, jf statens konsernkontoordning. Betalingsformidling i staten, statens konsernkonto og økonomitjenester tilbudt via regnskapssentralene er nærmere omtalt i kapittel 6 av denne rapporten.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har to underliggende etater med ansvar for delfunksjoner innen statlig økonomistyring og økonomiforvaltning, jf figuren over. Statskonsult er statens fagorgan for effektivisering og fornyelse av forvaltningen. Innenfor statlig økonomistyring og –forvaltning har Statskonsult ansvar for kompetanseutvikling, rådgivning og konsulentstøtte. Statskonsult gir for eksempel råd til fagdepartementene i forbindelse med deres arbeid med å tilpasse seg økonomiregelverket. I arbeidet med kompetanseutvikling innenfor statlig økonomistyring er kursvirksomhet i regi av Statskonsult et sentralt virkemiddel.

Hovedoppgaven til Statens forvaltningstjeneste (Ft) er å bidra til koordinering og utnyttelse av stordriftsfordeler i statens interne administrasjons- og driftsoppgaver. Dette gjøres ved å skaffe til veie fellestjenester, enten kjøpt fra eksterne leverandører eller som egen produksjon. Kjerneområdene omfatter innkjøp i staten, informasjonsforvaltning i staten, IT og tele, økonomiforvaltning i staten og fellestjenester for departementene.

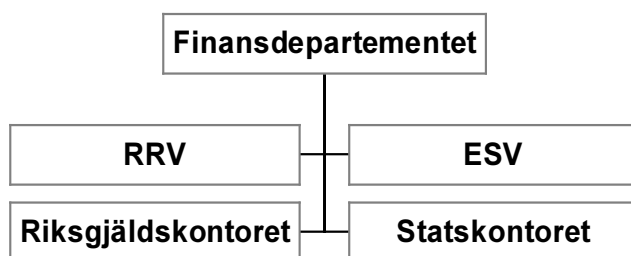
Innen statlig økonomistyring er Ft ansvarlig for å tilby økonomitjenester, og er i likhet med skattefogdene etablert som lønns- og regnskapssentral. Statens forvaltningstjeneste har også ansvar for å inngå rammeavtaler for henholdsvis lønns- og personaladministrative systemer og økonomisystemer for statlige virksomheter. Som en del av funksjonen som lønns- og regnskapssentral tilbys både rådgivning og opplæring. Ft har videre en rolle som informasjonsformidler innenfor eget ansvarsområde.

1.2. Institusjonelle rammer i Sverige

Frem til årsskiftet 1998/99 lå ansvaret for forvaltningspolitikken i Finansdepartementet. Fra årsskiftet er det overordnede ansvaret for forvaltningspolitikken i Sverige overført til Justisdepartementet. Dette fremgår av figurene 1.2. og 1.3. nedenfor. Arbeidsdelingen mellom Finansdepartementet og Justisdepartementet er etter det vi har fått opplyst at Justisdepartementet har ansvaret for organisatoriske tilknytningsformer i staten, problemstillinger om styring av ulike statsinstitusjoner og ansvaret for det vi i økonomiregelverket kaller etatstyring. Finansdepartementet har ansvaret for intern styring av statlige virksomheter og rammer og regelverk for de krav som skal stilles til statlige institusjoner på dette området. I realiteten kan det virke som om overføringen av ansvar foreløpig ikke har medført store endringer i strategiene eller prioriteringene til de ulike aktørene med ansvar for delfunksjoner innen statlig økonomistyring.

I Sverige er det i hovedsak fire statlige virksomheter som utøver delfunksjoner innenfor statlig økonomistyring. Disse er: Økonomistyringsverket, Riksrevisjonsverket (RRV), Statskontoret og Riksgjaldskontoret. Nedenfor redegjøres nærmere for hvilke funksjoner disse utfører.

Figur 1.2 Ansvar for statlig økonomistyring i Sverige frem til 1999



Figur 1.3. Ansvar for forvaltningspolitikk og statlig økonomistyring i Sverige fra 1.01.99



Etter forslag fra regjeringen i budsjettproposisjonen for 1998 ble den nye økonomistyringsmyndigheten Økonomistyringsverket (ESV) opprettet 1. juli 1998. ESV er en underliggende etat av Finansdepartementet. En viktig årsak til opprettelsen var ønsket om å oppheve RRVs dobbeltrolle som både normerende og reviderende myndighet. Opprettelsen av ESV ble i praksis gjennomført ved at

Økonomiavdelingen i RRV ble flyttet ut. Også virksomheten innen lønn og personal ved Statens lønns- og pensjonsverk (SPV) og Riksrevisjonsverkets avdeling for økonomi- og resultatstyring ble overført til ESV. ESV er nærmere knyttet til regjeringen enn RRV var.

ESV skal være ekspertmyndighet for den samlede økonomistyring i staten og en stabsmyndighet for å støtte regjering og statlige virksomheter. ESV har fire virksomhetsområder: informasjon om statlig økonomi, resultatstyring, finansiell styring og ansvaret for økonomi- og personaladministrative systemer.

ESV skal gi regjeringen informasjon om den statlige økonomien, herunder oppfølging av utviklingen i statsbudsjettets utgifter og inntekter og finansstatistikk. ESV skal videre utvikle metoder og regler for resultatstyring og finansiell styring på alle nivåer i staten. I dette inngår utarbeiding av forskrifter og tilbud om støtte i spørsmål om statens budsjettering, finansiering og regnskap. Videre skal ESV påse at statlige myndigheter får tilgang til kostnadseffektive økonomi- og personalsystemer. ESV tilbyr også støtte i form av rådgivning på konsulentbasis.

Når det gjelder økonomistyring og statsregnskap kan ESV til en viss grad sammenlignes med Økonomistyringsseksjonen i det norske Finansdepartementet. Rådgivningsdelen (konsulentoppdrag) har sin norske parallell i Statskonsult. I tillegg har ESV ansvar for en del forvaltning (bl a personalsystemer) som i Norge ligger under Statens forvaltningstjeneste.

ESV samarbeider mye med RRV, Statskontoret og Riksgjældskontoret, som i likhet med ESV frem til 31.12.98 alle var etater under Finansdepartementet. Statskontoret ble fra og med 1.01.99 lagt inn under Justisdepartementet.

RRV kan sammenlignes med Riksrevisjonen i Norge. Det er imidlertid en prinsipiell forskjell, ved at den norske Riksrevisjonen er underlagt Stortinget, mens det svenske RRV er underlagt Finansdepartementet.

Statskontoret skal gi regjeringen og departementene støtte i arbeidet med å vurdere, effektivisere og styre statlig og statlig finansiert virksomhet. Som stabskontor for regjeringen utfører Statskontoret overordnede utredninger og oppdrag på tvers av sektorer.

Riksgjældskontoret er en statlig myndighet som foretar statens opplåning og har ansvar for forvaltningen av statsgjelden. Videre utsteder Riksgjældskontoret garantier og gir lån for statens regning, samordner garantigivningen og långivningen til næringslivet og fungerer som en internbank mot statlige myndigheter. Riksgjældskontoret har mange av de samme funksjoner som Norges Bank og Gjeldsseksjonen i Økonomiavdelingen har i Norge.

1.3. Institusjonelle rammer i Danmark

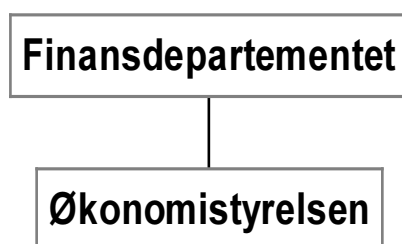
Finansdepartementet har det overordnede ansvaret for forvaltningspolitikken i Danmark, og har følgelig et vidt definert ansvar for økonomi- og personalforvaltningen i den danske stat. Finansdepartementet har et overordnet ansvar for utvikling av statens økonomistyrings- og personal- og administrasjonspolitikk. I den forbindelse har departementet ansvar for å tilrettelegge systemer for statlig betalingsformidling, utvikling og drift av de sentrale økonomisystemer, og koordinering av statsregnskapet. Videre har departementet et ansvar for budsjett- og bevilgningssystemet, herunder utvikling og vedlikehold av retningslinjer for disponeringen av bevilgninger.

I Danmark er det operative ansvaret for statlig økonomistyring, og en rekke av de ovennevnte oppgavene samlet i Økonomistyrelsen som ble etablert som en underliggende virksomhet til Finansdepartementet i 1995.

Økonomistyrelsen gir råd til og veileder statlige virksomheter innen statlig økonomistyring, tilbyr statlige virksomheter økonomisystemer, og lønns- og personaladministrative systemer, står ansvarlig for utarbeidelse av statsregnskap mv. Staten arrangerer i denne forbindelse kurs og konferanser og utgir publikasjoner.

Etter oppdrag fra Finansdepartementet gjennomfører Økonomistyrelsen utredninger og analyse, herunder budsjettanalyser, som del av beslutningsgrunnlaget i budsjettprosessen i Finansdepartementet. I den forbindelse er analyser og evalueringer av effektiviteten av ulike ordninger eller organisasjoner gjennomført. Figuren nedenfor viser de to mest sentrale aktørene innen statlig økonomistyring i Danmark.

Figur 3.1 Ansvar for forvaltningspolitikk og statlig økonomistyring i Danmark



2. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i statsforvaltningen

2.1. Mål- og resultatstyring – et historisk tilbakeblikk

Målstyring har sine røtter tilbake til 70-tallet med innføring av blant annet programbudsjettering i statsforvaltningen. Mål- og resultatstyring har i ulike variasjoner, ved bruk av ulike standarder og metoder, vært det dominerende styringskonseptet innen statsforvaltningen i både Norge, Sverige og Danmark i hele perioden fra 70-tallet og frem til i dag.

Fra og med slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet har fokus i både Norge, Sverige og Danmark i økende grad blitt rettet mot etablering av styringssystemer og krav om dokumentasjon av resultater. Et viktig element i Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp er delegering av fullmakter og til lavere styringsnivåer etterfulgt av et klarere definert resultatansvar. Rent operativt er det tilrettelagt for dokumentasjon av resultater gjennom at det er stilt økte krav til etablering av systemer for resultatoppfølging og – rapportering både på parlamentarisk og administrativt nivå. Med parlamentarisk nivå menes forholdet mellom regjering og parlament. Administrativt nivå omfatter forholdet mellom departementer og mellom departementer og statlige virksomheter. I denne rapporten retter vi fokus mot det administrative nivået.

Utviklingen innen informasjons- og kommunikasjonsteknologien har også dannet grunnlaget for bedre styring. Systemutviklingen innen økonomi- og personaladministrative systemer, har gitt mulighet for innføring av bedre styringsverktøy innen statsforvaltningen. Bedre grensesnitt mellom fagapplikasjoner og økonomi- og personaladministrative systemer har skapt mulighet for utvikling av mer helhetlige IT-baserte styringssystemer. I del 6 av denne rapporten vil vi sammenligne Norge, Sverige og Danmarks strategiske veivalg når det gjelder sentral tilrettelegging av statlige virksomheters anskaffelse, innføring og drift av økonomi- og personaladministrative systemer. Enkelte andre systemtjenester er også omtalt.

Det er vanskelig å si noe entydig om årsaks- og virkningssammenhenger, og følgelig identifisere hvilke faktorer som har bidratt mest til en utvikling med økt fokus på resultatssiden.

Internasjonalt sett har problemstillinger om hva som bør være offentlig sektors kjerneoppgaver stått på dagsorden. Utførelsen av disse kjerneoppgavene, og strategiske veivalg med hensyn til grader av konkurranseutsetting, herunder utskilling av forretningsdrivende virksomhet og prising av tjenester, har vært aktuelle problemstillinger i de fleste OECD-land. Generelt sett har dette ført til økt grad av konkurranseutsetting, og privatisering av deler av de offentlige tjenesteytelser i både Norge, Sverige og Danmark.

Fellestrekk i de tre landene er at det i løpet av det siste tiåret har vært et politisk og allment press mot offentlig sektor, politiske målsettinger om enten å stagnere veksten i, eller også redusere størrelsen på, offentlig sektors andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og et press fra opinionen om mer effektiv

ressursbruk og tilpasning til de effektivitetskrav som gjelder i privat sektor. Utviklingen av informasjonssamfunnet har også bidratt til økt gjennomskiktighet i offentlige prioriteringer og forvaltningsutøvelse. Både når det gjelder organisatoriske tilknytningsformer og styringskonsepter kan det siste tiåret karakteriseres ved økende samspill og utveksling mellom privat og offentlig sektor. Det er nærliggende å tro at dette i sum har bidratt til å rette fokus mer mot resultatsiden.

Sterkere press fra opinionen har også ført til en økt grad av brukerorientering og økt servicegrad innen tjenesteytende sektor. Borgernes rettigheter og brukerorienteringen har stått spesielt sentralt i Danmark. I 1998 fattet regjeringen i Norge et prinsippvedtak om at tjenesteytende statlige virksomheter skal ha laget, og gått ut til sine brukere med såkalte serviceerklæringer innen utgangen av år 2000. Slike erklæringer skal vise etatens brukere, og omverdenen, hva etaten gjør, hva brukerne kan forvente i sitt møte med den og hva brukerne selv må gjøre i samarbeidet med etaten. Dette er et signal om økt politisk vektlegging av brukerorientering i statsforvaltningen i Norge.

Generelt kan vi si at forvaltningspolitikken har fått økt betydning i en rekke internasjonale fora: OECD, Verdensbanken, EU mv. De forvaltningspolitiske målsettingene har i økt grad lagt vekt på prinsippene om gjennomskiktighet (transparency) i beslutninger og offentlige prioriteringer og i oppfølgingen av disse. Det er også lagt vekt på klarere og mer entydig forankring av ansvar (accountability) for at resultatene er i samsvar med målsettingene.

Nedenfor presenteres noen av de viktigste milepælene i utviklingen innen forvaltningspolitikken, med spesiell vekt på krav om mål- og resultatstyring og krav til økonomistyring i statlige virksomheter i henholdsvis Norge, Sverige og Danmark.

I statlig sektor foretas storparten av alle prioriteringer og beslutninger om bruk av statens ressurser i forbindelse med statsbudsjettet. Vi har derfor omtalt statsbudsjettet og den regjeringsinterne budsjettprosessen i en egen del av denne rapporten. Det vises til del 4 og 5 som beskriver henholdsvis hovedtrekkene i budsjettssystemet og budsjettprosessen i de tre land.

Ved beskrivelsen av milepæler i de tre landene har vi valgt å trekke frem det vi har vurdert som de mest sentrale initiativene i hvert enkelt land. Beskrivelsene vil følgelig være preget av den informasjonen vi har mottatt.

2.2. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp - utvikling av metoden

Mål- og resultatstyring, eller målstyring, ble i sin opprinnelige form utviklet i industrien i USA på 60-tallet, og ble kalt Management by objectives. Styringsprinsippet ble utviklet som en motkraft til den utviklingen som hadde pågått gradvis siden industrialiseringen, med fokus på rasjonalisering ved hjelp av arbeidsdeling og oppdeling av funksjons- og oppgaveløsningen i små deloperasjoner. Kritikken som er reist til en slik arbeidsdeling er at den bl a kan føre til fremmedgjøring.

Høy grad av spesialisering og oppdeling av funksjons- og oppgaveløsningen i små operasjoner, fører ofte til at perspektivet, dvs selve målet med arbeidsoperasjonene lett tapes av syne. Management by objectives innebar en ny tenkemåte. Styringsprinsippet baserte seg på å fokusere på selve målet, og i større grad å frigjøre seg fra etablerte arbeidsmetoder. Dette viste seg å føre til økt motivasjon og kreativitet hos arbeidstakerne. Sist, og kanskje viktigst, bidro management by objectives til medansvarlighet for både arbeidsprosessen og sluttproduktet.

2.3. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Norge i perioden 1985 og frem til i dag

I 1987 vedtok regjeringen at statlige virksomheter skulle benytte mål- og resultatstyring som styringsprinsipp, og som et ledd i dette skulle samtlige statlige virksomheter blant annet innføre virksomhetsplanlegging som grunnlag for den interne styringen. Ved utgangen av 1990 hadde 80 pst av statsinstitusjonene utarbeidet virksomhetsplan for egen virksomhet.

I 1992 ble det fattet et regjeringsvedtak om mål- og resultatstyring. Departementene ble pålagt å formulere resultatkrav og å rapportere om resultater på effektnivå i fagproposisjonene. Vedtaket ble presisert i et eget rundskriv, R-23/92.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet publiserte en egen veiledning for etatstyring i 1994. I kjølvannet av dette har en rekke tiltak blitt iverksatt med sikte på å formulere resultatmål, forbedre tildelingsbrevene som styringsdokumenter og etablere formelle styringsdialoger mellom departementer og deres respektive underliggende etater.

I 1994 startet Finansdepartementet sitt arbeidet med å foreta en gjennomgripende revisjon og omstrukturering av det eksisterende regelverket for statlig økonomiforvaltning. Arbeidet resulterte i fastsettelse av et nytt Økonomireglement med tilhørende funksjonelle krav. Samlebetegnelsen på disse to delene, Økonomiregelverket for staten, trådte i kraft i 1997, ti år etter det formelle vedtaket om innføringen av mål- og resultatstyring.

Det har også blitt foretatt noen endringer i Stortinget og vektleggingen av den konstitusjonelle kontrollen. I 1994 ble Kontroll- og konstitusjonskomiteen i Stortinget konstituert. I 1996 etablerte Riksrevisjonen en egen avdeling for forvaltningsrevisjon.

I 1998 vedtok regjeringen at samtlige tjenesteytende statlige virksomheter skulle utarbeide service-erklæringer.

2.4. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Sverige i perioden 1985 og frem til i dag

I Sverige ble prinsippet om mål- og resultatstyring i statsforvaltningen innført i 1988, dvs på samme tid som i Norge. Prinsippet innebar, i likhet med i Norge, at regjeringen og Riksdagen skulle styre innretningen på virksomheter gjennom formulering av mål og mer presise resultatkrav. Styringen skulle blant annet utformes på grunnlag av resultatrapportering fra underliggende virksomheter. Dårlig resultatoppnåelse skulle medføre sanksjoner.

I 1997 ble det vedtatt en ny ”budgetlag”, og det ble gjennomført omfattende endringer i den regjeringsinterne budsjettprosessen. Målsettingen med disse endringene var å styrke formalgrunnlaget til den statlige budsjettprosessen, gjennom å innføre en lov. Det ble gjort vesentlige endringer i selve budsjettprosessen. Dette er omtalt i egen del av denne rapporten.

I 1998 ble Ekonomistyrningsverket etablert. I budsjettproposisjonen for 1998 foreslo regjeringen at en ny økonomistyringsmyndighet skulle opprettes. Ekonomistyrningsverket (ESV) er en underliggende etat av Finansdepartementet.

2.5. Viktige milepæler i arbeidet med mål- og resultatstyring i Danmark i perioden 1985 og frem til i dag

Det ble iverksatt et moderniseringsprogram for statsforvaltningen i Danmark på midten av 1980-tallet. I den forbindelse ble konsernstyringsmodellen innført i forvaltningen. Konsernstyringsmodellen innebærer at departementenes ledelse i større omfang fokuserer på de overordnede økonomiske prioriteringer, angir klare målsettinger for departementsområdets aktiviteter og sikrer oppfølging av at de fastsatte mål- og resultatkrav realiseres. Konsernstyringsmodellen innebar følgelig en klar stadfesting og styrking av det enkelte fagdepartements ansvar i forbindelse med mål- og resultatstyring. Modellen er siden den ble introdusert utviklet og supplert med styringsdokumenter og –prosesser tilpasset dagens krav.

I 1994 ble det nedsatt et tverrdepartementalt utvalg vedrørende Intern kontroll og resultatoppfølging (IKR-utvalget). Utvalget hadde to hovedoppgaver; den ene var å belyse arten og omfanget av den nåværende ledelsesorienterte internkontroll, styring og rådgivning i statlig økonomiforvaltning; den andre var å presentere alternative modeller med sikte på å styrke den ledelsesorienterte resultatvurdering og kontroll. IKR-utvalget avla sin rapport i 1996, og deler av de foreslåtte tiltakene er gjennomført. Utvalget presenterte følgende anbefalinger til det sentrale nivå, dvs til Finansdepartementet og Økonomistyrelsen: aktiv bruk av virksomhetsregnskap for rapportering av resultatinformasjon til parlamentet (Folketinget), utvikling av bedre systemer for budsjettoppfølging, tilbud om rådgivningstjenester og konsulentstøtte til statlige virksomheter innen området økonomistyring mv. Deler av disse tiltakene, og arbeidet med oppfølging av disse er omtalt nedenfor.

Økonomistyrelsen i Danmark ble etablert i 1995. Økonomistyrelsen omfatter store deler av det tidligere Statens Regnskapsdirektorat, men virksomhetsidéen har et videre perspektiv enn det tidligere direktoratet hadde.

Som ledd i oppfølgingen av IKR-utvalgets anbefalinger ble det i 1996 vedtatt en ny systemstrategi. Denne er nærmere omtalt i del 6 av denne rapporten. I 1996 ble veiledningen i statlig budsjettarbeid revidert. Virksomhetsregnskaper ble obligatoriske fra og med 1997.

Som vi ser av beskrivelsene ovenfor har hovedutviklingen i Norge, Sverige og Danmark vært relativt lik i løpet av den siste 20 års perioden. Mål- og resultatstyring har vært det dominerende styringsprinsippet i statsforvaltningen i alle de tre landene.

Nedenfor vil vi se på i hvilken grad mål- og resultatstyring formelt er nedfelt som styringsprinsipp i gjeldende regelverk på parlamentarisk nivå, dvs i det regelverk som er nedfelt som grunnlag for parlamentets oppfølging av regjeringen og dens administrasjon.

2.6 Det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring

I Norge er det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring nedfelt i bevilgningsreglementets §§ 2 og 13.

§ 2 Budsjettforslaget

(..) De resultater som tilsiktes oppnådd, skal beskrives i budsjettforslaget.

§ 13 Statsregnskapet og trygderegnskapet

(..) Opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal gis i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av budsjettforslaget for kommende år.

I Sverige er det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring nedfelt i § 2 i den svenske loven om statsbudsjettet:

”Regjeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden”. Utover dette er det ikke nedfelt noe formelt vedtak om mål- og resultatstyring i gjeldende regelverk.

Danmark har ingen lov om statsbudsjettet, slik Sverige har. Det er heller ikke noe enhetlig reglement som det norske bevilgningsreglementet. I den danske grunnloven er det regler om statsbudsjettet, men grunnloven inneholder ikke bestemte krav om resultatinformasjon.

Som det fremgår av ovennevnte er Norge det av landene som har gått lengst i å formalisere kravet om mål- og resultatstyring i gjeldende regelverk på parlamentarisk nivå, dvs i Bevilgningsreglementet.

3. Økonomistyring: Ansvar, regelverk og systemer

I denne delen av rapporten vil vi se nærmere på statlig økonomistyring. Med statlig økonomistyring menes alt arbeid med sikte på å oppnå effektiv styring og utnyttelse av statens midler, og arbeidet med å oppnå en bedre mål- og resultatoppnåelse.

Kapitlet har 4 deler:

I **punkt 3.1.** nedenfor vil vi sammenligne landenes fastsetting av myndighet og ansvar for statlig økonomistyring på ulike styringsnivåer.

Under **punkt 3.2.** vil vi redegjøre for landenes arbeid med regelverks-utforming og forvaltning for å se hvilken vekt landene har lagt på selve regelverksutformingen som et virkemiddel til å oppnå bedre statlig økonomistyring.

I **punkt 3.3.** vil vi ta utgangspunkt i de tre elementene i et styringssystem: styringsgrunnlag, styringsprosess og resultatinformasjon, og sammenligne Norge, Sverige og Danmarks vektlegging av disse, og identifisere forskjeller og likhetstrekk mellom de styringsverktøy som benyttes.

Avslutningsvis vil vi i **pkt 3.4** sammenligne den overordnede myndighets vektlegging av ulike funksjoner og virkemidler med sikte på å oppnå bedre statlig styring. Vi vil følgelig sammenligne Finansdepartementet i Norge, Økonomistyringsverket i Sverige og Økonomistyrelsen i Danmark og vektlegging av ulike funksjoner og virkemidler i hvert av landene.

3.1. Myndighet og ansvar på ulike styringsnivåer innen statlig økonomistyring

For å kunne sammenligne Norge, Sverige og Danmark må vi ha kjennskap til hvilken myndighet og ansvar som er tillagt ulike styringsnivåer i statsforvaltningen. Med styringsnivåer mener vi;

Nivå 1 Overordnet myndighet med ansvar for statlig økonomistyring;
 Finansdepartementet i Norge, Økonomistyringsverket i Sverige og
 Økonomistyrelsen i Danmark,

Nivå 2 Sektormyndighet: fagdepartementer

Nivå 3 Statlig virksomhet underlagt fagdepartementer

Nedenfor redegjør vi for myndighet og ansvar i de tre landene på hvert av disse nivåene.

3.1.1. Myndighet og ansvar i Norge

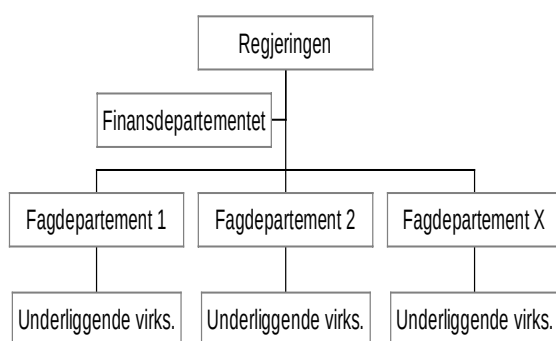
I Norge er den enkelte statsråd konstitusjonelt ansvarlig for det som foregår innenfor eget forvaltningsområde. Ansvar for statlig økonomistyring, og ansvaret for etablering av styringssystemer innenfor hver enkelt sektor er i stor grad delegert til den enkelte fagstatsråd innenfor de rammer som er fastsatt i økonomiregelverket.

Gjennom rollen som overordnet budsjettdepartement har Finansdepartementet ansvar for å koordinere arbeidet med fremleggelsen av regjeringens budsjettforslag, og Finansavdelingen i departementet er i stor grad preget av å være sekretariat for politisk ledelse og regjering i arbeidet med statsbudsjettet. Dette vil bli nærmere omtalt i en egen del av rapporten.

Når det gjelder ansvaret for statlig økonomistyring, har ikke Finansdepartementet inntatt en like fremtredende rolle. Departementet har lagt vekt på regelverksutforming og -forvaltning og i mindre grad påtatt seg en overordnet kontrollfunksjon. Kontrollansvaret er i stor grad delegert til sektornivå, til det enkelte fagdepartement. Dette fremgår av beskrivelsen under pkt 3.4 nedenfor der landenes relative vektlegging av ulike funksjoner, oppgaver og virkemidler er omtalt.

Ansvaret for den statlige økonomistyringen i Norge er lagt på sektornivå, og skal følges opp av det enkelte fagdepartement. Styringen av underliggende statlige virksomheter utøves av det enkelte fagdepartement (den enkelte fagstatsråd). Styringsforholdet er illustrert i figur 1 nedenfor.

1. Styringsnivåer i Norge

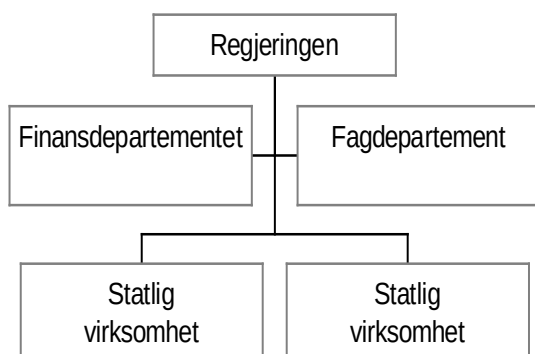


3.1.2. Myndighet og ansvar i Sverige

I Sverige fungerer regjeringen som et kollegium, og den enkelte fagstatsråd har formelt sett ikke et selvstendig konstitusjonelt ansvaret innenfor eget forvaltningsområde. Dette illustreres ved at tildelingsbrev (regleringsbrev) utstedes av regjeringen, og ikke som i Norge av den enkelte fagstatsråd. I praksis er det imidlertid det enkelte fagdepartement som utøver styringen av de underliggende statlige virksomheter. Direktoratet (i Sverige: myndigheter) har en mer selvstendig rolle i Sverige enn den de har i Norge og Danmark..

Styringsforholdet er illustrert i figur 2 nedenfor. Av denne fremgår det formelle, og ikke det reelle styringsforholdet, jf omtalen ovenfor.

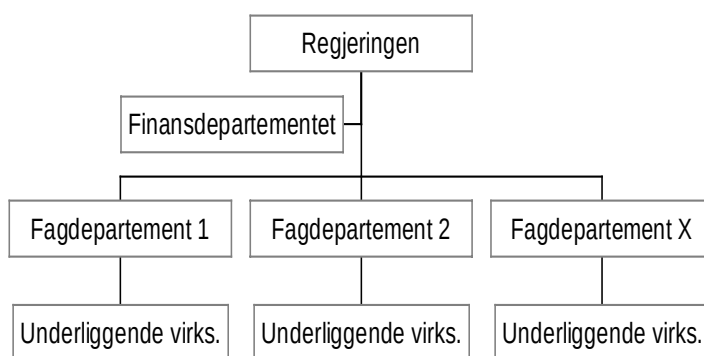
Figur 2. Styringsnivåer i Sverige



3.1.3. Myndighet og ansvar i Danmark

Danmark har som Norge det vi kaller ministerstyre, hvilket innebærer at hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for det som foregår innenfor eget forvaltningsområde. Roller, myndighet og ansvar blir relativt likt det vi finner i Norge. Dette illustreres i figur 3 nedenfor. Styringen mellom fagdepartementer og statlige virksomheter foregår til dels gjennom såkalte resultatkontrakter. I avsnittet om styringsgrunnlag nedenfor, har vi foretatt en sammenligning mellom tildelingsbrev og resultatkontrakter.

Figur 3. Styringsnivåer i Danmark



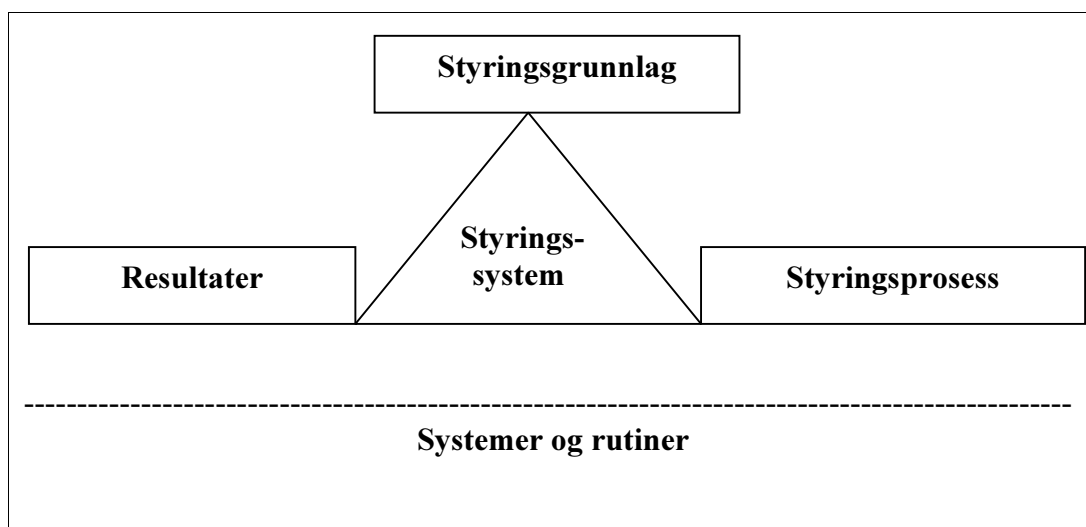
3.2. Landenes arbeid med regelverksutforming og – forvaltning av Økonomiregelverket

3.2.1. Regelverksutforming og -forvaltning i Norge

Norge er det eneste av de skandinaviske landene som har lagt vekt på å utforme et helhetlig økonomiregelverk etter innføringen av mål- og resultatstyring. Det nye norske økonomiregelverket, som trådte i kraft fra og med 1997, stadfester mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp. Regelverket formaliserer konkrete krav til styringsgrunnlaget (i form av styringsdokumenter) og formaliserer krav til styringsprosesser og prosedyrer i styringsdialogen mellom de ulike styringsnivåene og internt i den enkelte virksomhet. Regelverket stiller også krav til styringsresultater og dokumentasjon av disse. Utarbeidingen av et komplett nytt økonomiregelverk representerte en omfattende reform innen statlig økonomistyring, og har bidratt til en kvalitativ forbedring av økonomistyringen i staten.

For å kunne innfri de krav som stilles omfatter økonomiregelverket også en rekke krav til den infrastrukturen som må være på plass for å kunne utøve tilstrekkelig styring. Regelverket inneholder følgelig omfattende krav til rutiner og systemer som må være på plass i den enkelte virksomhet.

Figur 4 Elementer i det norske økonomiregelverket:



Ved utformingen av det første økonomiregelverket i Norge, som ble slutført i 1970, ble det lagt ned et betydelig arbeid både i Finansdepartementet og i fagdepartementer og virksomheter for å fastsette økonomiinstrukser. Hovedutfordringen i Norge vil være å opprettholde et levende og dynamisk

økonomiregelverk som oppdateres i takt med nye reforminitiativ oa.

Ansvar for å ivareta oppfølgingen av økonomiregelverket er i stor grad lagt til det enkelte fagdepartement. Finansdepartementets rolle som regelverksforvalter er i all hovedsak avgrenset til å omfatte behandling av søknader om utsatt frist for tilpasning til de krav som stilles eller søknader om unntak fra bestemmelsene.

Finansdepartementet har videre en rådgivningsfunksjon overfor statlige virksomheter når det gjelder fortolkninger av selve økonomiregelverket. Samlet sett bruker Finansdepartementet om lag 6 årsverk på regelverksutforming og -forvaltning.

3.2.2. Økonomiregelverket - utforming og forvaltning i Sverige

I Sverige finnes en økonomisk-administrativ håndbok (EA-håndboken) med en regelsamling som i stor grad har likhetstrekk med det norske økonomiregelverket fra 1970. Regelsamlingen oppdateres jevnlig. Redaksjonsansvaret for EA-håndboken ligger i Ekonomistyrningsverket, mens forvaltningen av regelverket er spredt på flere instanser, herunder Riksrevisjonsverket, Statskontoret mv. Oppdateringene som er foretatt er relativt beskjedne, og håndboken inneholder primært en generell stadfesting av hvilken myndighet hver virksomhet har, samt hvilke krav til systemer og rutiner som gjelder for den enkelte virksomhet. En formell nedfelling av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp, krav til styringsgrunnlag og styringsprosesser mv, som er sentrale elementer i det norske økonomiregelverket, inngår ikke i EA-håndboken. Dette dekkes av veiledninger og maler som utarbeides av Finansdepartementet og Ekonomistyrningsverket i den grad slikt materiale utarbeides.

3.2.3. Økonomiregelverk - utforming og forvaltning i Danmark

Danmark har ikke utformet et fullstendig revidert økonomiregelverk etter innføringen av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp. Det finnes en rekke dokumenter som regulerer og stiller krav til virksomhetenes økonomiforvaltning. De viktigste er budsjettveiledningen og budsjett håndboken men regnskapshåndboken og regnskapsinstruksen står også sentralt. Danmark har nylig lagt ut en komplett økonomisk –administrativ håndbok på Økonomistyrelsens hjemmeside. I denne nettversjonen av den økonomisk-administrative håndboken har Økonomistyrelsen lagt ut en ny del som inneholder normer for god økonomistyring i statlige virksomheter. Denne delen inneholder en oversikt over tidligere utgitte publikasjoner og veiledninger innen fagområdet økonomistyring. I tillegg inneholder denne delen fortolkninger og begrepsdefinisjoner på områder som; god økonomistyring, utgiftsstyring, omkostningsstyring og taksameterstyring mv. Fordi Danmark har valgt en annen hoveddistribusjonsform for økonomiregelverket enn i Norge, er det bedre muligheter for dynamikk, i form av mer løpende oppdateringer. Dette kan imidlertid i seg selv være ressurskrevende.

3.2.4. Regelverksutforming i andre land

På internasjonal basis, og blant de land det er naturlig å sammenligne seg med, er det bare USA som har foretatt en omfattende og helhetlig gjennomgang av sitt regelverk som gjelder for offentlig administrasjon. I 1993 ble the Government Performance and Results Act (GPRA) vedtatt. Intensjonene med loven var å få til en fundamental endring i administrasjonen av offentlige program og offentlig drift. Den har tre hovedfokus og stiller krav om 1) strategiske planer, 2) årlige planer og resultatrapporter og 3) ledelsesansvar og –fleksibilitet. Det er, i likhet med i Norge, definert en overgangsperiode som innebærer at loven skal ha full effekt fra og med 1997.

Til tross for at verken Sverige eller Danmark har et så omfattende økonomiregelverk som i Norge, har begge landene en rekke sentralt utformede retningslinjer, veiledninger og maler som i stor grad kan sies å ha samme i målsetting som det norske økonomiregelverket. Mens Finansdepartementet i Norge, som overordnet ansvarlig for økonomistyring i staten, har valgt å se på økonomiregelverket som et viktig virkemiddel for å gjennomføre en reform innen statlig økonomistyring, har Sverige og Danmark valgt å legge større vekt på andre virkemidler, eller prioritert å fokusere på andre funksjoner og områder enn selve regelverksutformingen og -forvaltningen. Dette er nærmere omtalt i det følgende, under avsnitt 3.4 Implementering- hvilke virkemidler er valgt for å tilrettelegge for god økonomistyring i statsforvaltningen.

3.3. Elementer i et styringssystem: Styringsgrunnlag, Styringsprosess, Resultatinformasjon

I dette avsnittet vil vi se på de tre hovedelementene i et styringssystem: styringsgrunnlag, styringsprosess og resultatinformasjon, og vurdere hva som er de formelle kravene, og hva som er praksis i Norge, Sverige og Danmark.

Nærmere definert, har vi valgt å se på følgende områder:

- Styringsgrunnlaget: hvilke styringsdokumenter benyttes på ulike styringsnivåer
- Krav til styringsprosesser mellom styringsnivåer, og internt i en virksomhet
- Resultatinformasjon- rapporteringskrav på sektornivå

3.3.1. Styringsgrunnlaget: hvilke styringsdokumenter benyttes på ulike styringsnivåer

Vi vil ta for oss styringsdokumenter på to nivåer: parlamentarisk nivå, og administrativt nivå. På parlamentarisk nivå er det mest sentrale styringsdokumentet regjeringens budsjettforslag. Vi har valgt å rette fokus mot dette dokumentet. På administrativt nivå har vi valgt å fokusere på tildelingsbrev (Norge), regleringsbrev (Sverige) og resultatkontrakter (Danmark). Enkelte andre styringsdokumenter er gitt en kort omtale.

I det følgende vil vi foreta en kort sammenligning av regjeringens budsjettforslag i Norge, Sverige og Danmark sett utfra et styringsperspektiv. Vi har vurdert dokumentene, og sett på i hvilken grad de inneholder følgende elementer:

- styringssignaler: klare mål og prioriteringer
- resultatkrav
- resultatinformasjon fra foregående år, eventuell informasjon om gjennomførte evalueringer mv som grunnlag for å justere på målsettinger, endre prioriteringer, vurdere alternative virkemidler mv.

3.3.1.1. Resultatinformasjon fra regjeringen til parlamentet

Norge

Regjeringen legger frem sitt budsjettforslag for kommende år i Gul bok, med en egen delproposisjon for hvert departementsområde. Det er i delproposisjonene vi finner både styringssignaler, resultatkrav og resultatinformasjon. Sammenligner vi med Sverige og Danmarks budsjettforslag, har Norge kommet langt når det gjelder å inkludere signaler om mål og prioriteringer, resultatkrav til virksomhetene og resultatinformasjon i St prp nr 1. Det er imidlertid rom for kvalitative forbedringer. Viktige forbedringsområder vil være å formulere klarere prioriteringssignaler, tydeligere resultatkrav og presentere resultatinformasjon som bærer mindre preg av aktivitetsbeskrivelse og beskrivelse av virkemidler, og mer preg av effektvurderinger.

For å øke verdien av styringsinformasjonen, bør resultatinformasjonen i budsjettforslagene følgelig inneholde mer vurderinger av effekten av de aktivitetene og prosessene som pågår i den statlige virksomheten.

I figur 4 illustreres styringssystemet utfra en effektkjedetilnærming.

Figur 4

Styringssystemet utfra en effektkjede-tilnærming



Resultatinformasjonen i St prp nr 1 i Norge omfatter alt fra beskrivelse av aktiviteter og prosesser som utføres av virksomheten, til beskrivelse av de virkemidler virksomheten har til rådighet, herunder juridiske virkemidler i form av lover og reguleringer, økonomiske virkemidler i form av f eks tilskuddsmidler oa. På parlamentarisk nivå ville imidlertid mer informasjon om effekter være interessant. Dette vil ofte være vanskelig å innhente av både metodiske og ressursmessige årsaker. Rent metodisk vil det i mange tilfeller være vanskelig å definere klare årsaks- og virkningssammenhenger. Informasjonsinnhenting av effekten av tiltak vil ofte kreve feltstudier og evalueringer, noe som er både ressurs- og kompetansekrevenende.

Sverige

Budsjettproposisjonen i Sverige inneholder elementer av både styringssignaler, resultatkrav og resultatinformasjon, men i langt mindre utstrekning enn det som inngår i delproposisjonene for hvert fagdepartement i Norge. Kravet om fremleggelse av slik informasjon ble nedfelt i § 2 i den nye budgetlagen, jf tidligere omtale under Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i statsforvaltningen. Finansdepartementet i Sverige har iverksatt et prosjekt med sikte på å styrke styringsinformasjonen i budsjettproposisjonen.

Til orientering kan nevnes at Riksrevisjonsverket i Sverige, etter oppdrag fra regjeringen, gjennomførte en studie av regjeringers rapportering av resultatinformasjon til parlamentet, både i forbindelse med budsjettforslaget og i andre styringsdokumenter. I denne studien foretas en sammenligning mellom 7 land; Norge, Danmark, Finland, USA, Canada, Australia og New Zealand. Arbeidet med studien ble avsluttet i 1998.

Hovedkonklusjonene var at det til tross for at samtlige av de land som inngikk i undersøkelsen hadde fattet formelle vedtak om innføring av Mål- og resultatstyring, så var ikke alle landene kommet like langt i å utvikle prosessene og dokumentene for å tilrettelegge for slik styring. Generelt sett var det lite resultatinformasjon i budsjettproposisjonene, med unntak av Norge og Kanada som klart skiller seg fra de andre landene på dette området. Dette skyldes at noen land har valgt å samle resultatinformasjonen i andre dokumenter. Dette gjelder Danmark, New Zealand og Australia.

Danmark

Den danske regjeringens budsjettforslag legges frem i lovs form. Finansloven er følgelig en lov med ett års varighet. Dette påvirker både strukturen i dokumentet og informasjonselementene som inngår i dette. Sammenlignet med Norge, og til dels også Sverige, er det få klare styringssignaler og resultatkrav i den danske regjeringens budsjettforslag.

Finansloven inneholder ikke resultatinformasjon. All resultatinformasjon presenteres i virksomhetsregnskapene, dvs årsmeldingene til hver enkelt statlige virksomhet. Virksomhetsregnskapene i Danmark skal dekke behovet for

resultatinformasjon både til overordnet departement og til parlamentet.

Virksomhetsregnskapene ble obligatoriske for alle statlige virksomheter fra og med 1997.

3.3.1.2. Styringsgrunnlag på administrativt nivå: tildelingsbrev, regleringsbrev og resultatkontrakter

Norge

Etter vedtatt budsjett formidles styringssignaler, resultatkrav og krav til resultatinformasjon til den enkelte virksomhet i tildelingsbrevene.

Tildelingsbrevene inneholder også den formelle tildelingen av midler. Brevene utformes i hvert departement.

Økonomireglementets § 6 fastslår at mål- og resultatkrav skal kommuniseres til underliggende virksomhet gjennom tildelingsbrev:

”Tildelingsbrev skal bl.a. inneholde beløp som tildeles under hver utgiftspost, og beløp som forutsettes inntjent under hver inntekstpost, samt mål, resultatkrav og rapporteringsrutiner..”

Det er noe ulik praksis for undertegning av tildelingsbrev. Enkelte tildelingsbrev undertegnes av politisk ledelse mens andre departementer praktiserer en ordning der tildelingsbrev undertegnes av den øverste administrative ledelse i departementet.

For tildelinger internt i et departement, eller internt i den enkelte virksomhet benyttes disponeringsskriv. Krav om både tildelingsbrev og disponeringsskriv er nedfelt i økonomiregelverket. Krav til innhold er de samme for både disponeringsskriv og tildelingsbrev.

Sverige

I Sverige er styringsdokumentet på administrativt nivå svært likt det norske tildelingsbrevet, med elementene styringssignaler, resultatkrav, krav om resultatrapportering og formell bemyndigelse til bruk av statens midler. I det svenske systemet kalles dette dokumentet et regleringsbrev. Hovedforskjellen mellom Norge og Sverige er at regleringsbrevet utstedes av regjeringen, og ikke av den enkelte fagstatsråd. Bakgrunnen for dette er at Norge og Sverige som omtalt har forskjellig forvaltningstradisjon. I det dansk-norske ministerstyresystemet har fagstatsråden en sentral rolle som leder for sitt forvaltningsområde. I det svensk-finske systemet har statlige virksomheter en mer selvstendig rolle.

Krav om regleringsbrev er ikke formelt sett nedfelt i det svenske regelverket, men praktiseres på linje med det norske tildelingsbrevet. Det finnes ikke noe tilsvarende til de interne disponeringsskrivene i Sverige.

Danmark

Danmark skiller seg vesentlig fra både Norge og Sverige idet de har basert seg på kontraktstyring i motsetning til styring gjennom styringsdokumenter. I det danske systemet benyttes kontrakter på alle styringsnivåer; mellom departement og statlig virksomhet, og internt i en virksomhet, eller internt i en organisatorisk enhet i virksomheten. Konseptet med resultatkontrakter på virksomhetsnivå er følgelig fulgt opp med avledede kontrakter på lavere nivåer. Følgende typer av kontrakter er utviklet:

- Institusjonelle resultatkontrakter (den overordnede resultatkontrakten implementeres via et nett av interne kontrakter på avdelings- og seksjonsnivå)
- Resultatlønnsktrakter (individuell lønn avhenger delvis av måloppnåelse. En variant er kontrakter mellom lederen av en virksomhet og dennes overordnede myndighet)

De første forsøkene med kontraktstyring ble iverksatt i 1992. De fleste institusjonelle resultatkontraktene er rullerende fireårskontrakter.

Detaljeringsnivået er størst for det nærmeste året. Det er ikke noe krav om slike kontrakter, men de er blitt nokså vanlige. Blant annet har Økonomistyrelsen inngått resultatkontrakt med Finansministeriet.

Ordningen med resultatkontrakter er evaluert av den danske Rigrevisjonen, som i sin rapport konkluderer med at kontraktsstyring generelt har bidratt til å fremme resultatstyring i staten.

I tillegg til de kontrakter som benyttes i styringssammenheng, har de i Danmark utstrakt bruk av såkalte brukerkontrakter (eks. serviceerklæringer, som kan betraktes som en kontrakt mellom en virksomhet og dens brukere/kunder). Disse brukerkontraktene har likhetstrekk med de norske service-erklæringene, og understreker den tradisjon de har med å vektlegge borgernes rettigheter i den danske statsforvaltningen.

Innholdet i resultatkontraktene avviker ikke vesentlig fra de elementene som inngår i tildelingsbrevene. Sentrale elementer er; mål, resultatkrav, ressursrammer mv. I motsetning til tildelingsbrevene og regleringsbrevene som er ettårige, er imidlertid resultatkontraktene flerårige. Vanlig løpetid på kontrakten er, som nevnt ovenfor, 4 år. Ved innføringen av resultatkontraktene ble det gitt budsjettgaranti. Denne praksisen er nå endret. Usikkerheten med hensyn til ressurstildelingen i de årlige budsjetttrundene er en svakhet ved kontraktene.

Hovedforskjellen mellom landene er at det i Danmark ikke foreligger noe krav om at den enkelte statlige virksomhet må ha budsjett disponeringsfullmakt før den kan disponere midler på de poster som ligger inn under eget myndighetsområde. Når finansloven er vedtatt, kan midlene benyttes direkte av den enkelte virksomhet.

3.3.2. Krav til styringsprosesser mellom departement og statlig virksomhet og internt i en virksomhet

Både Norge, Sverige og Danmark har, til tross for enkelte mindre forskjeller, valgt å legge store deler av ansvaret for statlig økonomistyring til sektornivå. Vi vil se nærmere på hvilke krav som formelt sett er nedfelt i økonomiregelverkene i de tre land når det gjelder

- krav til styringsprosesser mellom departement og statlig virksomhet, og
- krav til intern styring i en virksomhet.

3.3.2.1. Krav til styringsprosesser mellom departement og statlig virksomhet

Norge

Det norske økonomiregelverket består av to hovedelementer: selve Økonomireglementet samt de funksjonelle kravene, som inneholder mer detaljerte bestemmelser på en rekke områder. I de funksjonelle kravene er det en egen del som inneholder krav til departementer og deres styring av statlige virksomheter innenfor egen sektor. Kravene omfatter: krav til styringsgrunnlag, herunder styringsdokumenter, krav til gjennomføring av en styringsdialog, krav til rapportering, evaluering mv, og som det siste elementet, en klargjøring av departementets overordnede kontrollansvar innenfor eget myndighetsområde.

Krav til styringsdokumenter er omtalt i det foregående avsnittet. De formelle kravene til styringsprosesser/styringsdialog er normgivende, og skisserer at departementer bør avholde minimum to årlige styringsmøter med underliggende statlige virksomheter.

Ett møte på våraparten med en behandling av årsrapporteringen fra foregående år, og forslag til nye satsinger for kommende års budsjett. Det andre møtet anbefales lagt til høsten, med en gjennomgang av resultater og eventuelle avvik fra planer per 1. halvår, samt en gjennomgang av forslag til tildelingsbrev for kommende år.

Det er følgelig relativt detaljerte normer for den styringsdialogen som skal etableres mellom departement og underliggende virksomhet. Det er krav om at en møtekalender skal formaliseres mellom partene. Det som fremgår i økonomiregelverket om innholdet i møtene er imidlertid av retningsgivende karakter, dvs at det ikke er obligatorisk. Dialogformen er understreket som det bærende elementet i samhandlingen mellom styringsnivåene.

Sverige

I det svenske økonomiregelverket er det ikke nedfelt noe formelt krav til styringsprosess mellom departementer og underliggende statlige virksomheter. I praksis legges det imidlertid stor vekt på styringsdialog mellom styringsnivåene. Som det fremgår av den delen av rapporten som omhandler institusjonelle rammer, er ansvaret for slik styring lagt inn under Justisdepartementets ansvarsområde.

Utfra den informasjon vi har mottatt er styringsdialogen i Sverige ofte av en mer uformell karakter. Det er ikke generell praksis å formalisere en møtekalender, eller å avholde faste møter av den karakter vi har i Norge. De statlige virksomhetene (les: myndighetene) i Sverige er også mer selvstendige enn det de er i Norge. Virksomhetslederne i Sverige er politisk utnevnte, dvs at de utnevnes av Regjeringen uten forutgående stillingsutlysning. Dette kan være en medvirkende årsak til styringen er av mer uformell karakter.

Danmark

I det danske kontraktssystemet foregår styringsdialogen i forbindelse med kontraktsutforming eller kontraktsrevidering. Det er ikke nedfelt noen formelle krav i det danske økonomiregelverket på dette området. Som det fremgår av beskrivelsen av resultatkontraktene ovenfor, er disse heller ikke obligatoriske. Sammenlignet med Norge og Sverige er det danske systemet mindre basert på styring gjennom målsettinger og plan- og styringsdokumenter, og mer fokusert på resultatkrav i kontraktsform.

Den formelle og utformelle dialogen mellom departement og statlig virksomhet er styrket i kjølvannet av innføring av virksomhetsregnskapene. Dette fremgår av en spørreundersøkelse utført av Økonomistyrelsen, der 65 pst av de spurte bekreftet at dialogen var styrket i denne perioden. Hele 95 pst av departementene mente at virksomhetsregnskapene hadde medvirket til å øke departementenes innsikt i virksomhetene.

Virksomhetsregnskaper ble først innført som en prøveordning i 1996. På grunnlag av en evaluering ble ordningen vedtatt innført på generell basis fra og med regnskapsåret 1997. Det overordnede målet med et virksomhetsregnskap er å gi et dekkende og pålitelig bilde av aktiviteten i den enkelte institusjon. Det redegjøres for gjennomførte aktiviteter, oppnådde resultater og for måloppfyllelsen for foregående år. I tillegg til statlige virksomheter (ikke departementene) skal det avlegges virksomhetsregnskaper for en del større drifts- og tilskuddsbevilgninger. Virksomhetsregnskapene avlegges i mai og blir vidt distribuert til både Folketinget og overordnet departement.

Virksomhetsregnskapene i Danmark kan sammenlignes med årsrapportene i Norge, men har flere målgrupper; både overordnet departement og Folketinget.

Det økte fokuset på mål og resultater skal bidra til en styrking av oppfølgingsrutiner og resultatstyring både i vedkommende virksomhet og i overordnet ministerium. Ifølge Økonomistyrelsen er det et mål for den videre utviklingen av virksomhetsregnskap at de i større grad skal konsentreres om langsiktige og strategiske målsetninger for virksomhetene.

3.3.2.2. Krav til intern styring i virksomheten

Vi vil se på hvilke krav som er nedfelt i økonomiregelverkene i de respektive land når det gjelder utøvelse av intern styring i statlige virksomheter. Vi vil videre se på i hvilken grad overordnede styringsnivåer; enten departementsnivået eller den overordnede ansvarlige myndighet for statlig styring; dvs enten Finansdepartementet i Norge, Økonomistyringsverket i Sverige eller Økonomistyrelsen i Danmark, har valgt å tilrettelegge for den interne styringen gjennom utarbeiding av sektorvise eller statlige normerte kontoplaner mv. Når det gjelder økonomisystemer, som utgjør en viktig del av grunnlaget for intern styring, er dette omtalt i del 6 av rapporten.

Norge

I økonomiregelverkets funksjonelle krav er det en egen del som omhandler krav til intern styring i en virksomhet. Regelverket stiller krav og vektlegger følgende 8 områder: Virksomhetsledelsens myndighet og ansvar, krav til styringsdokumenter, krav til intern styringsdialog, krav til rapportering til overordnet myndighet og til det sentrale statsregnskapet, krav om skriftlig bemyndigelse ved delegering av attestasjons- og anvisningsmyndighet, krav til resultatoppfølging, krav til internkontroll og krav til forvaltning av statlige eiendeler.

Hvert departement skal utarbeide økonomiinstrukser for underliggende statlige virksomheter. I tillegg skal det i den enkelte virksomhet utarbeides interne økonomiinstrukser som nedfeller interne rutiner og fastsetter fullmakter på ovennevnte 8 områder.

Virksomhetslederens ansvar er et grunnleggende element i økonomiregelverket. Dette er understreket i de fleste bestemmelsene. Det er lederens ansvar å delegere de nødvendige fullmakter til lavere nivåer i organisasjonen, og å sikre etablering av tilstrekkelige rapporterings- og kontrollrutiner.

De mest sentrale *styringsdokumentene* internt i en virksomhet vil, i tillegg til tildelingsbrev eller disponeringsskriv fra overordnet styringsnivå, være: Virksomhetsplanen. Det er formelt sett et krav om virksomhetsplanlegging i statlige virksomheter i Norge. Dette ble innført i 1987.

Kravene til den interne *styringsdialog* er i prinsippet lik den som gjelder for styringsdialogen mellom departement og underliggende virksomhet, jf omtalen ovenfor. Det er gitt en generell anbefaling om formalisering av en møtekalender, men behovet bør i det enkelte tilfelle vurderes utfra størrelsen på den organisatoriske enhet.

Sverige

Det svenske økonomiregelverket, nedfelt i den Ekonomisk-administrative håndboken, inneholder mindre prinsipielle og overordnede elementer enn det norske økonomiregelverket.

Hovedinnholdet er en rekke forordninger (forskrifter) og lover, herunder forvaltningsloven og lag om statsbudgetet. Som nevnt i rapporten under Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i statsforvaltningen, har EA-handboken likhetstrekk med det norske regelverket fra 1970, og er relativt detaljert på en rekke områder. Regelverket i Sverige omfatter ikke krav til styringsprosesser internt i en virksomhet, eller krav til interne prosedyrer eller rutiner. Det finnes imidlertid forordninger (forskrifter) som regulerer enkelte av de elementene som inngår i det norske økonomiregelverket. Dette gjelder krav til rapportering til overordnet myndighet og til det sentrale statsregnskapet, krav til resultatoppfølging, krav til internkontroll og krav til forvaltning av statlige eiendeler.

I praksis er lederansvaret betont like sterkt i Sverige som i Norge. Styringsformen er også i stor grad basert på plan- og styringsdokumenter og dialog mellom styringsnivåer, også internt i en virksomhet. På grunn av lavere grad av formalisering er praksis mer variert fra virksomhet til virksomhet.

Danmark

I Danmark er det en klar og tydelig forankring av den enkelte virksomhetsleders ansvar for den interne styringen av virksomheten. Intern styring er imidlertid bare i svært begrenset grad regulert gjennom økonomiregelverket, rundskriv og veiledninger. Så lenge de statlige virksomhetene oppfyller resultatkravene og agerer i tråd med forutsetningene, vil departementene normalt ikke gå inn i spørsmål om hvordan virksomhetens produksjon rent operasjonelt eller økonomisk tilrettelegges. Et unntak fra dette er kravet om økonomiinstruks. I medhold av den danske statsregnskapsloven er det nedfelt et slikt krav:

"§ 5. Ministerier og institutioner m.v., der er omfattet af § 2, stk. 1, skal udarbejde en instruks om regnskabsvæsenet i ministeriet eller institutionen.

Stk. 2. Denne instruks skal udarbejdes i overensstemmelse med retningslinjer, der fastsættes af finansministeren. "

3.3.2.3. Krav til resultatinformasjon - rapporteringssystemer på sektornivå

Det er relativt store likheter mellom landene når det gjelder graden av delegering av myndighet og ansvar for å utforme rapporteringskrav og etablere systemer for resultatoppfølging innenfor eget myndighetsområde. Sektornivået er det sentrale nivået i alle de tre landene.

Til tross for at ansvaret er delegert til sektornivå i både Norge, Sverige og Danmark, har både Sverige og Danmark valgt en større grad av sentral tilrettelegging. Danmark har gått lengst i retning av å forestå sentral tilrettelegging. Dette bygger opp under den konsernstyringsmodellen som ble innført i den danske statsforvaltningen i forbindelse med Moderniseringsprogrammet på midten av 1980-tallet.

Finansdepartementet i Norge har ikke sett det som sin oppgave å utarbeide standardiserte metoder og verktøy for virksomhetene, og ved innføringen av det norske økonomiregelverket har ideen om virksomhetstilpasning stått sentralt.

Dette kan ha sammenheng med at det i Norge ikke finnes et tilsvarende administrativt apparat, i og med at delfunksjoner innenfor statlig økonomistyring er spredt på flere aktører, mens Sverige og Danmark har valgt å samle mer i egne direktorater for statlig økonomistyring.

3.4. Implementering - hvilke virkemidler er valgt for å tilrettelegge for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen

I avsnitt 3.2. konkluderte vi med at Norge var det landet som hadde lagt størst vekt på regelverksutforming og – forvaltning som virkemiddel for å oppnå bedre statlig økonomistyring. Vi har i det følgende sett på de tre landenes vektlegging av; Informasjonsformidling, Kompetanseutvikling, Rådgivning og konsulentstøtte, Grad av virksomhetstilpasningen av regelverket i de tre landene, Utviklingstrekk ved kontroll og revisjonsarbeidet og presentert noen eksempler på tverrsektorielle analyser som er utført i noen av landene.

Vi vil understreke at denne delen av rapporten vil fremstå som subjektiv. De hovedinntrykk vi sitter igjen med og som presenteres for hvert enkelt land, er et resultat av tilgjengelig informasjon og innspill fra møter med Økonomistyringsverket i Sverige og Økonomistyrelsen Danmark. Når vi har trukket konklusjoner om vektlegging av ulike funksjoner og oppgaver, er det den relative vektleggingen i de tre landene vi fremstiller. Konklusjonene er blant annet basert på synlige prioriteringer og policyformuleringer i landene.

Vi har ikke hatt som ambisjon å presentere kvalitative vurderinger og sammenligninger av den konkrete oppgaveutførelsen i de tre landene.

3.4.1. Informasjonsformidling - distribusjonskanaler for regelverk, veiledninger mv innen statlig økonomistyring

Norge

Det er ikke utformet noen særskilt policy for hvordan informasjon om statlig økonomistyring, regelverksendringer mv skal distribueres til statlige virksomheter.

Finansdepartementet, med sitt overordnede ansvar for statlig økonomistyring, har i liten grad kapasitet til å utforme maler, veiledninger eller å lage publikasjoner innen statlig økonomistyring. Det som gjøres på dette området er det primært Statskonsult som står ansvarlig for. Statskonsult har en relativt omfattende publisering av rapporter og notater.

Det er ikke etablert noe samarbeid om informasjonsformidling med de øvrige aktørene med delansvar innen forvaltningspolitikken, så som Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Statskonsult eller Statens forvaltningstjeneste. Informasjonstilgangen er følgelig fragmentert og samlet sett av et mer beskjedent omfang enn den vi finner i Sverige og Danmark.

Når det gjelder selve Økonomiregelverket, foreligger dette i en trykt versjon, men er også lagt ut på internett på Finansdepartementets hjemmeside. Det er ikke tilrettelagt for å foreta søk, eller iverksatt tiltak med sikte på å øke tilgjengeligheten ytterligere, slik som de har gjort med regelverket i Danmark, jf avsnittet nedenfor.

Sverige

Økonomistyringsverket legger, utfra det vi har erfart, relativt stor vekt på informasjonsformidling og distribusjon og spredning av informasjon innen statlig økonomistyring. De utgir blant annet jevnlig ESV-nytt med aktuelle problemstillinger og nyheter. Økonomistyringsverket har nylig, etter oppdrag fra regjeringen, utredet spørsmålet om prising av elektronisk baserte informasjonstjenester. Bare deler av de maler, veiledninger og retningslinjer som er utarbeidet finnes tilgjengelig i et elektronisk format. Mens regelverksendringer er tilgjengelige i elektronisk format, legges rapportoversikter, maler og veiledninger ut på internett i form av publikasjonsoversikter, som grunnlag for bestilling.

Sverige har en trykt versjon av sin Økonomisk-administrative håndbok. ESV har følgelig ikke lagt ut en komplett internettversjon av regelverket, slik Norge har.

Danmark

Økonomistyrelsen i Danmark har lagt stor vekt på informasjonsformidling og er aktive i bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologiens muligheter til distribusjon av informasjon og etablering av elektroniske møteplasser, nettverksetablering mv. Det alt vesentligste av informasjonen ytes vederlagsfri, og finnes tilgjengelig i flere formater. Dersom vi foretar en sammenligning mellom de tre landene er det Danmark som utpeker seg som det landet som legger størst vekt på spredning og formidling av informasjon.

3.4.2. Kompetanseutvikling, rådgivning og konsulentstøtte

Norge

Den sentrale tilretteleggingen av kompetanseutviklingen innen statlig økonomistyring foregår i Statskonsults regi. Finansdepartementet benyttes imidlertid i noe utstrekning som forelesere på deler av kursene som tilbys i Statskonsult. Det er relativt få andre læringsarenaer for statlige virksomheter enn de som er etablert gjennom Statskonsult. I kjølvannet av ikrafttreddelsen av det nye økonomiregelverket tok Finansdepartementet initiativ til å etablere møteplasser for toppledere og mellomledere i departementene med ansvar for økonomistyring innen egen sektor. Dette var imidlertid engangstiltak i forbindelse med introduksjon av det nye regelverket.

Når det gjelder rådgivning og konsulentstøtte har Statskonsult hatt en rekke oppdrag rettet mot forbedringer av styringsdialogen mellom departement og underliggende statlig virksomhet, forbedring av resultatinformasjonen i stortingsproposisjonen, forbedringer av den interne styringen mv. Dette er imidlertid etter forespørsel fra den enkelte virksomhet. Hovedmålsettingen med denne aktiviteten er å bidra til kunnskapsoverføring mellom statlige virksomheter.

Sverige

Økonomistyringsverket har betydelige egenressurser til å gi råd, veiledning og konsulentstøtte til statlige virksomheter. Denne delen av Økonomistyringsverkets virksomhet er delvis brukerfinansiert, og kan således

sammenlignes med de rådgivningstjenestene vi i Norge tilbyr statlige virksomheter gjennom Statskonsult.

Danmark

I Danmark legges det stor vekt Økonomistyrelsens rolle som premissgiver for statlige virksomheters økonomistyring. I stedet for å fokusere på regelverket som virkemiddel i reformgjennomføringen, har Økonomistyrelsen lagt vekt på å representere et faglig kompetansemiljø på statlig økonomistyring, og å opptre som koordineringsinstans og kontaktformidler mellom departementer og statlige virksomheter. Det er lagt stor vekt på å etablere fora for læring på tvers av sektorer. Det er etablert en rekke nettverk og erfaringsgrupper på sentrale områder innen statlig økonomistyring.

Dette er en del av det som ble tillagt stor vekt i anbefalingene til IKR-utvalget: ”Som et led i en stadig effektivisering av statens institutioner og af resultatopnåelsen er det væsentligt, at der på det centrale niveau kan ske en erfaringsopsamling og en rådgivning i forhold til institutionerne.(..) Som forutsatt i utvalgets kommissorium er der pr 1. marts 1996 oprettet en rådgivende controllerfunktion i Økonomistyrelsen. Controllerfunktionens væsentligste opgave er at yde rådgivning til ministerier om intern kontrol og resultatopfølgning, herunder specielt bistå i forbindelse med opbygning af ministerielle controllerfunktioner i departementerne.”

I likhet med i Norge er det også i Danmark primært departementene som står ansvarlig for økonomistyringen innenfor eget ministerområde. Det legges følgelig stor vekt på departementenes og virksomhetenes egne initiativ og behov ved etablering av erfaringsgrupper og nettverk.

3.4.3. Virksomhetstilpasning - hvilken strategi er valgt

I Norge gjelder de samme generelle kravene til statlige virksomheter uavhengig av størrelse, hva slags type virksomhet det er mv. Dette må ses i sammenheng med at ansvaret for sektortilpasningen av resultatkrav, krav til styringssystemer, resultatrapportering oa er delegert til departementsnivå. Virksomhetstilpasningen av kravene er forutsatt å foregå i det enkelte fagdepartement.

Når det gjelder kravene til infrastruktur er disse også de samme uavhengig av virksomhetens størrelse, kompleksitet mv. I forbindelse med implementeringen av regelverket har det vært reist spørsmål om kravene som stilles i regelverket er for høye, spesielt for små virksomheter.

Vi har valgt å se nærmere på i hvilken grad denne problemstillingen har vært aktuell i Sverige og Danmark.

Sverige

Den svenske regjeringen understreket allerede i 1988 behovet for å virksomhetstilpasse resultatstyringen i forhold til størrelse og type/virksomhetens karakter. Statskontoret laget en rapport i 1994 hvor de forsøkte å kategorisere statlige virksomheter i 4 virksomhetstyper.

Ut fra det vi har erfart har ikke dette initiativet materialisert seg i en differensiering av de krav som stilles til statlige virksomheter i henhold til gjeldende regelverk. Virksomhetstilpasningen er, i likhet med i Norge, forutsatt sikret gjennom at ansvaret er delegert til departementsnivå. Ser vi på de krav som stilles til infrastrukturen, er de kravene som stilles til statlige virksomheter i Sverige like store som de i Norge når det gjelder både økonomisystem og lønns- og personaladministrative systemer. Det norske økonomiregelverket har nedfelt noe mer omfattende krav til styringsprosesser, interne rutiner mv enn det som formelt sett er nedfelt i det svenske økonomiregelverket.

Danmark

I Danmark har Økonomistyrelsen lagt vekt på å presentere normer for god styringspraksis i stedet for å utforme regelverk. I den økonomisk-administrative veiledningen er det gitt eksempler på tilfeller og typer av virksomheter som bør benytte ulike styringsprinsipper: taksameterstyring, kostnadsstyring, dvs bruk av regnskapsprinsippet, utgiftsstyring mv.

Når det gjelder spørsmålet om differensiering av krav som stilles av mer administrativ og operativ karakter, har Økonomistyrelsen i Danmark gjennomført en forundersøkelse om de administrative funksjonene i mindre virksomheter. Med mindre virksomheter menes de med mindre enn 100 årsverk. Formålet med undersøkelsen har vært å beskrive funksjonsutøvelsen i virksomhetene, kartlegge eventuelle problemer, kartlegge hvordan tverrstatlige reforminitiativ mv påvirker de administrative funksjoner mv.

Noen av konklusjonene som ble trukket var at virksomheter med færre enn 35 årsverk hadde den relativt sett største administrative belastningen, de statlige moderniseringsinitiativene har gått i retning av større grad av delegering av ansvar til lavere styringsnivåer. Delegeringen av ansvar og myndighet er ikke fulgt opp med tilsvarende regelverksforenkling knyttet til administrative funksjoner.

3.4.4. Kontroll og revisjon - noen utviklingstrekk

I dette avsnittet vil vi kort kommentere utviklingstrekkene i de tre landene når det gjelder kontrollfunksjonen på henholdsvis parlamentarisk nivå, sektor/departementsnivå og virksomhetsnivå.

Parlamentarisk nivå

Den parlamentariske kontrollfunksjonen utøves i Norge og i Danmark av parlamentets uavhengige kontrollorgan, Riksrevisjonen. I Sverige finnes ikke et tilsvarende uavhengig kontrollorgan. Det svenske Riksrevisjonsverket er en underliggende etat under Finansdepartementet, og er mer orientert mot internrevisjon. Bruker vi eksistensen av et uavhengig parlamentarisk kontrollorgan som en indikator på vektleggingen av den konstitusjonelle kontrollen, dvs revisjon og ettersyn i medhold av Grunnloven, har denne sterkest betydning i Danmark og Norge.

Sektornivå/departementsnivå

Det departementale ansvaret for økonomiforvaltningen og kontroll av denne i underliggende statlige virksomheter, synes å være sterkere vektlagt og formalisert i Norge enn i både Sverige og Danmark. Det vises i den sammenheng til kravene om at departementene i Norge skal utforme økonomiinstruks for underliggende statlige virksomheter.

I Danmark har de lagt stor vekt på utvikling av Controller-funksjonen i statsforvaltningen, spesielt på departementalt nivå. Dette var en del av anbefalingene til det utvalget for internkontroll og resultatoppfølging som ble nedsatt i 1994, IKR-utvalget. Det er nylig publisert en rapport fra Økonomistyrelsen som beskriver status i arbeidet med å følge opp utvalgets anbefalinger. I august 1998 var 13 departementale controllerfunksjoner etablert eller under etablering. De syv øvrige departementer har enten ikke funnet etableringen relevant (Finansministeriet, Kirkeministeriet, Miljø- og Energiministeriet og Statsministeriet) eller er i en vurderingsfase. (Sundhedsministeriet, Trafikministeriet og Økonomiministeriet). Utover de departementale controllerfunksjoner er det etablert controllerfunksjoner i 12 statlige virksomheter.

Controllernes arbeidsoppgaver varierer fra departement til departement. Også den organisatoriske plasseringen varierer og ikke overraskende er det en tendens til, at controllere, som er plassert nær ledelsen, ivaretar mere overordnede og koordinerende oppgaver, enn controllere som er plassert i økonomi- eller budsjettenheter.

Ser man på de funksjoner controllerne har, er det et stort spenn. Det mest typiske er imidlertid, at controllerne er ansatt til generelle oppgaver og til system- og metodeutvikling.

Intern kontroll i virksomheten

Kravene til intern kontroll innenfor den enkelte statlige virksomhet og betoningen av lederens kontrollansvar er i praksis relativt likt i de tre landene.

3.4.5. Eksempler på tverrsektorielle analyser mv.

Norge

Under ledelse av Finansdepartementet har det de siste årene vært gjennomført en rekke områdegjennomganger som har hatt som formål å analysere ressursbruk i forvaltningen samt effekten av ulike tilskuddsordninger. Blant annet har det vært en systematisk gjennomgang av den administrative ressursbruken i departementene. Områdegjennomgangene er ikke evaluert, men inntrykket synes å være at resultatene av gjennomgangene i liten grad har blitt trukket inn som beslutningsgrunnlag i budsjettprosessen.

Danmark

I Danmark skiller de mellom innenlands benchmarking og utenlands benchmarking. Benchmarking ble introdusert i den danske statsforvaltningen i 1997 som et ledd i den danske regjeringens arbeid med en systematisk sammenlignende analyse og gjennomgang av elementene i det danske velferdssamfunnet. Internasjonal benchmarking omfatter sammenligning av det danske velferdssystem med forholdene i andre land.

Innenlands benyttes benchmarking som metode for å sammenligne offentlig tjenesteproduksjon f eks på tvers av kommuner. Intensjonen med benchmarking er å identifisere og lære av såkalt "beste praksis" innenfor ulike områder. I 1998 publiserte Økonomistyrelsen en benchmarkinganalyse av den danske folkeskolen og det danske sykehusvesen. I 1999 er det gjennomført en benchmarking av økonomistyringen i statlige virksomheter.

De gjennomførte benchmarkingsundersøkelsene er blitt presentert i såkalte budsjettredegyrelser fra Finansministeriet. Hvert år gir Finansministeriet ut flere slike redegjørelser. Temaene favner ganske vidt. Temaer i 1997 var for eksempel den samlede økonomiske strategien og strukturene i økonomien, gjennomstrømmingen på arbeidsmarkedet og effekten av arbeidsmarkedspolitikken.

4. Statsbudsjettet og statsregnskapet – hovedprinsipper

I denne delen av rapporten presenterer vi hovedprinsippene i budsjettssystemet i Norge, Sverige og Danmark. Utgangspunktet for omtalen er de bestemmelser som er nedfelt i legalgrunnlaget for statsbudsjettet i de tre land. I Norge vil disse bestemmelsene i all hovedsak være nedfelt i Bevilgningsreglementet. I Sverige i den nye Budgetlagen, mens Danmark ikke har tilsvarende legalgrunnlag. Deler av bestemmelsene i Danmark inngår i Grunnloven, mens andre inngår i "Statsregnskapsloven".

Vi har i tillegg til å presentere dagens budsjettssystem, valgt å gi et kort historisk tilbakeblikk, og presentert milepæler i utviklingen av budsjettssystemet med spesiell vekt på delegering av fullmakter i løpet av den siste 10-15 års perioden, dvs i perioden etter at mål- og resultatstyring ble innført som styringsprinsipp i statsforvaltningen i de tre landene.

4.1. Hovedprinsipper for statsbudsjett og statsregnskap

Norge

Hovedprinsippene i det norske budsjett- og regnskapssystemet har vært de samme siden bevilgningsreglementet ble utarbeidet i 1928:

- Prinsippet om fullstendighet (§ 4, første ledd i bevilgningsreglementet). Alle inn- og utbetalinger til staten skal inngå i statsbudsjettet og statsregnskapet. Kravet om realistisk budsjettering følger av fullstendighetsprinsippet.
- Bruttoprinsippet (§ 4, andre ledd i bevilgningsreglementet). Bruttoprinsippet skal sørge for at budsjettet gir et mest mulig utførlig bilde av statlig virksomhet og at en får budsjettmessig vurdering av samtlige utgifter.
- Kontantprinsippet (§14 i bevilgningsreglementet). Kontantprinsippet avviker fra regnskapsprinsippet som er vanlig i privat virksomhet. Etter kontantprinsippet periodiseres inntekter og utgifter på henholdsvis inn- og utbetalingstidpunktet, dvs at det er pengestrømmene som registreres. Etter regnskapsprinsippet periodiseres inntekter og utgifter generelt sett i henhold til det tidspunktet en fordring eller et krav oppstår.
- Ettårsprinsippet: Etter Grunnlovens § 75 har Stortinget ikke anledning til å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder for mer enn ett år av gangen. Dette har vært tolket til også å gjelde bevilgninger.

Det finnes flere unntak fra disse hovedprinsippene.

Internasjonalt har det de senere år vært drøftet om landene bør sette opp sine budsjett og regnskap etter kontantprinsippet (cash-basis), eller om en skal gå over til å bruke det såkalte regnskapsprinsippet (accrual). Regnskapsprinsippet er vanlig i private virksomheter og innebærer at inntekter og utgifter periodiseres og registreres i henhold til når en rettighet erverves og når en forpliktelse pådras. Ser vi på skatter, ville bruk av regnskapsprinsippet for statsbudsjettet og statsregnskapet bli medføre at etterskuddsbetalte skatter og avgifter både ble budsjettert og regnskapsført i det året skatteplikten oppsto.

Forskjellen mellom ulike prinsipper for føring av statsbudsjettet og statsregnskapet ligger i en ulik praktisering av periodiseringen for både utbetalinger/utgifter og innbetalinger/inntekter. Det finnes mellomformer mellom et rendyrket kontantprinsipp (cash-basis) og et rendyrket regnskapsprinsipp (accrual). I internasjonale sammenhenger benyttes begrepene modifisert kontantprinsipp (modified cash) og modifisert regnskapsprinsipp (modified accrual) for disse mellomformene. I det følgende har vi kort redegjort for hvilke hovedprinsipper som benyttes i hvert land, og hvorvidt det er samsvar mellom prinsippene som benyttes for statsbudsjettet og prinsippene som benyttes for statsregnskapet.

Norge har en lang tradisjon med bruk av kontantprinsippet som hovedprinsipp i både statsbudsjettet og statsregnskapet¹. I Bevilgningsreglementet fremgår det at kontantprinsippet skal gjelde som hovedprinsipp, men at regjeringen kan bestemme fravikelse av kontantprinsippet for statens forretninger når dette gir et misvisende eller ufullstendig uttrykk for driftsresultatet. Dette unntaket fra hovedregelen er tatt i bruk for deler av den statlige forretningsdrift, herunder Luftfartsverket og Statsbygg. Begge disse institusjonene kjennetegnes ved at de foretar store investeringer og forvalter statlige eiendeler.

I det nye økonomiregelverket er det adgang til å benytte andre prinsipper enn kontantregnskap for det interne regnskapet, dvs på virksomhetsnivå. Fordelen ved regnskapsprinsippet er at dette for enkelte typer virksomheter vil gi bedre styringsinformasjon. Det er følgelig valgfrihet om benyttelse av andre prinsipper enn kontantprinsippet for det interne regnskapet. Dette kan være aktuelt for virksomheter med store investeringer, eller virksomheter med en stor oppdragsportefølje, der periodiseringen av inntekter vil stå sentralt i økonomistyringen. For investeringer kan bruk av regnskapsprinsippet innebære at bare deler av investeringsutgiften føres som en kostnad i investeringsåret, mens avskrivningene føres som kostnad i de påfølgende terminer.

I forbindelse med behandlingen av Budsjettreformutvalgets innstilling, jf Innst S nr 243 (1996-97), ble alternative regnskapsprinsipper i henholdsvis statsbudsjettet og statsregnskapet drøftet. Kontantprinsippet ble imidlertid besluttet videreført. Hovedbegrunnelsen for dette er hensynet til budsjettets funksjon som et finanspolitisk styringsinstrument.

Både valget av kontantprinsippet og ettårsprinsippet betraktes som viktig for den finanspolitiske styringen av økonomien. En har ment at kontantprinsippet gir et bedre uttrykk for budsjettets aktivitetsvirkninger enn regnskapsprinsippet ville gjort. Også i Norge benyttes andre prinsipper enn et rendyrket kontantprinsipp for enkelte transaksjonstyper både i statsbudsjettet og statsregnskapet. Eksempler på dette er lønnsutgifter, utgifter i forbindelse med statens utlånsvirksomhet gjennom statsbankene, garantiordninger mv.

¹ Statsregnskapet omfatter både regnskapene som statlige virksomheter sender til Finansdepartementet (eksternregnskapet) og det konsoliderte statsregnskapet som forelegges Stortinget i St meld nr 3

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

Sverige

Hovedprinsippene i det svenske budsjettssystemet er nedfelt i en egen lov om statsbudsjettet, Budgetlagen. Prinsippene i Sverige er i stor grad sammenfallende med hovedprinsippene for statsbudsjettet i Norge. Dette gjelder både fullstendighetsprinsippet (§ 16 i den svenske loven) og bruttobudsjettering (§ 17). I § 17 er det også nedfelt visse unntak fra ovennevnte bestemmelser om fullstendighet og bruttobudsjettering. Dersom deler av inntektene i en virksomhet i sin helhet skal gå til å dekke identifiserte utgiftene i virksomheten, skal utgiftene nettobudsjetteres. Dette gjelder eksempelvis oppdragsvirksomhet. Videre skal ikke fullstendig egenfinansierte virksomheter inngå i statsbudsjettet.

Sverige har innført 3-års budsjett, men Riksdagen fattet bare beslutning om ett år av gangen. De to påfølgende årene gir likevel føringer for de neste årenes budsjetter.

Som i Norge er det svenske statsbudsjettet basert på kontantprinsippet (cash-basis). For statsregnskapet benyttes regnskapsprinsippet (accrual). Dette ble innført i 1993, da en helt ny "Redovisningsmodell" for staten ble innført. I Sverige er det lagt stor vekt på å harmonisere regnskapsføringen i staten med de føringsprinsipper som gjelder i privat virksomhet, i henhold til god regnskapsskikk. Det pågår fortiden en utredning med sikte på overgang til regnskapsprinsippet (accrual) også for statsbudsjettet.

Som nevnt ovenfor vil de fleste land benytte et hovedprinsipp for føring av henholdsvis statsbudsjettet og statsregnskapet. Alle har imidlertid eksempler på unntak fra hovedprinsippene. I Sverige har de i statsregnskapet følgende unntak fra regnskapsprinsippet. Statlige overføringer regnskapsføres når utbetalingen skjer, dvs etter kontantprinsippet. For øvrige *utgiftsbevilgninger* gjelder prinsippet om utgiftsføring i den perioden kostnaden kan henføres til, i tråd med regnskapsprinsippet. For *inntektssiden* gjelder kontantprinsippet for skatter, mens øvrige inntekter periodiseres slik at de regnskapsføres i den perioden inntektene kan henføres til. Det konsoliderte statsregnskapet som forelegges Riksdagen er følgelig i all hovedsak satt opp etter regnskapsprinsippet.

Danmark

Danmark følger ettårsprinsippet og bruttoprinsippet, men i Danmark er det åpnet for bruk av nettobudsjettering i større utstrekning enn i Norge. Nettobudsjettering av driftsbevilgninger ble innført fra 1996. Fullstendighetsprinsippet følger av Grunnlovens påbud om at ingen utgift kan pådras uten hjemmel i en bevillingslov vedtatt i Folketinget. Statsbudsjettet føres etter kontantprinsippet.

Danmark har ikke en egen lov om statsbudsjettet slik Sverige har. Danmarks grunnlov fastslår derimot at statens utgifter og inntekter hvert år må vedtas i lovs form. Det danske statsbudsjettet er således en lov (finansloven) med ett års varighet. Finanslovforslaget fra regjeringen inneholder, foruten budsjettforslaget for det kommende år, også ikke-bindende budsjettanslag for de tre påfølgende år.

Hovedprinsippene for det danske statsregnskapet er nedfelt i lovs form, i statsregnskapsloven av 1984. I henhold til denne loven fastsetter Finansministeriet regler om statens regnskapsvesen. Det danske statsregnskapet er basert på transaksjonsprinsippet, noe som er tilnærmet lik modifisert regnskapsprinsipp. På

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

virksomhetsnivå kan et rendyrket regnskapsprinsipp benyttes etter behov. Tilsvarende bestemmelser finnes i det norske økonomiregelverket. Danmark vurderer å innføre et rendyrket regnskapsprinsipp ved budsjettering og regnskapsføring av investeringer. Situasjonen i Danmark preges også av at ulike prinsipper gjelder for ulike transaksjonstyper, men hovedprinsippet for statsregnskapet er modifisert regnskapsprinsipp.

I grove trekk er fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet og ettårsprinsippet lagt til grunn for statsbudsjettet og statsregnskapet i alle de tre land, men det er i ulik grad åpnet for unntak innenfor det enkelte prinsipp. Når det gjelder prinsipper for føring av statsregnskap er det større forskjeller. På 90-tallet har det vært foretatt endringer som peker i retning av økt overgang til bruk regnskapsprinsippet. I Sverige ble regnskapsprinsippet innført fra 1993. Dette bildet forsterkes hvis en studerer utviklingen i andre land utenfor Skandinavia.

Flere har de senere år igangsatt forsøk med bruk av regnskapsprinsipp både for statsbudsjett og statsregnskap, jf tabell 4. 1.

Tabell 4.1 Bruk av regnskapsprinsipp innenfor utvalgte OECD-land

	Regnskapsprinsipp for statlige virksomheter	Regnskapsprinsipp for det konsoliderte statsregnskapet	Regnskapsprinsipp i statsbudsjettet
Australia	Siden 1995	Siden 1997	Fra budsjettåret 1999-00
Canada (1)	Fra budsjettåret 2001-02	Fra budsjettåret 2001-02	Nei
Finland	Siden 1998	Siden 1998	Nei
Tyskland	Tillatt siden 1998 (2)	Nei	Nei
Island (3)	Siden 1992	Siden 1992	Siden 1998
Irland	Forsøk igangsatt i 1995 (4)	Nei	Nei
Nederland	Forsøk igangsatt i 1994 (5)	Nei	Nei
New Zealand	Siden budsjettåret 1991-92	Siden budsjettåret 1991-92	Siden budsjettåret 1994-95
Sverige	Siden 1994	Siden 1994	Nei
Storbritannia	Igangsatt i 1993, alle inkluderes innen budsjettåret 1999-2000	Planlagt	Fra budsjettåret 2001-02
USA	Siden budsjettåret 1997-98	Siden budsjettåret 1997-98	Nei (6)
Danmark (7)	Tillatt for virksomhetenes interne regnskaper	Delvis	Nei
Norge	Tillatt for virksomhetenes interne regnskaper fra 1998	Nei	Nei

Kilde: OECD, Focus nr 12 Mars 1999

Noter:

1. Canada anvender modifisert regnskapsprinsipp for regnskapsføring og budsjettering. Tabellen refererer seg til anvendelse av regnskapsprinsipp uten forbehold og unntak.
2. Lov om budsjettprinsipper ble vedtatt i 1998. Tyske statlige virksomheter har nå eksplisitt tillatelse til å bruke regnskapsprinsipp i tillegg til å følge kravene for standard kontantprinsipp.
3. Island har ikke sluttført arbeidet med behandling av enkelte typer realkapital.
4. En virksomhet rapporterer etter regnskapsprinsippet i tillegg til å følge kravene for standard kontantprinsipp.

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

5. Virksomheter som deltar i forsøket rapporterer etter regnskapsprinsippet i tillegg til å følge kravene for standard kontantprinsipp.
6. Regnskapsprinsippet benyttes kun for låne- og garantiprogrammer i USAs budsjett.
7. Danmark vurderer å innføre regnskapsprinsippet ved budsjettering og regnskapsføring av investeringer.

4.2 Budsjettstruktur

Norge

Hver av enhetene innenfor offentlig forvaltning utfører en mengde økonomiske transaksjoner. Med utgangspunkt i internasjonale retningslinjer for føring av nasjonalregnskap, foretar Statistisk sentralbyrå en klassifikasjon av de ulike inntekts- og utgiftspostene etter nasjonaløkonomisk art. Ved siden av at dette gir en oversiktlig gruppering, gir klassifikasjonen også grunnlag for analyser av hvilke virkninger utviklingen i offentlig sektor har på samfunnsøkonomien generelt.

På denne bakgrunn er statsbudsjettets inntekter og utgifter inndelt i en tilsvarende artsgruppering som gjør at budsjettet kan inngå i nasjonalregnskapet (etter enkelte justeringer).

Bevilgningsreglementets § 5 sier at utgifter og inntekter skal fordeles på fire avdelinger etter art. Denne inndelingen skjer ved hjelp av postnummerinndelingen.

Utgifter

1. Statens egne driftsutgifter: Postene 1-29
2. Nybygg og anlegg mv: Postene 30-49
3. Overføringer til andre: Postene 50-89
4. Utlån, statsgjeld mv: Postene 90-99

Inntekter

1. Salg av varer og tjenester: Postene 1-29
2. Inntekter i samband med nybygg, anlegg m.v: Postene 30-49
3. Overføringer fra andre: Postene 50-89
4. Tilbakebetalinger mv: Postene 90-99

Stortingets bevilgningsvedtak er knyttet til beløpet under den enkelte post. Postspesifikasjonen er derfor meget viktig. Nummereringen av poster følger mønsteret som er lagt til grunn for den inndeling av budsjettet etter art som er fastsatt i Bevilgningsreglementet.

De grunnleggende begreper i statsbudsjettinndelingen er *kapittel* og *post*. Prinsippet for kapittelinndelingen er at:

- Hvert kapittel bare skal omfatte utgifter eller inntekter til ett formål
- Kapittelinndelingen skal korrespondere med den administrative inndelingen av forvaltningen, slik at hvert kapittel helst disponeres bare av én institusjon eller en likeartet gruppe av institusjoner.

Budsjettet grupperes videre departementsvis ved at ulike kapittelnummerserier tilhører et departement. Det er den enkelte fagstatsråd som er ansvarlig for bevilgningene på sitt område og som er ansvarlig overfor Stortinget.

Sverige

Den svenske budsjettproposisjonen oversendes Riksdagen 20. september året før budsjettåret. Det legges fram ett dokument med vedlegg. Det er ikke egne fagproposisjoner som i Norge.

Det svenske statsbudsjettet er inndelt i 27 ulike utgiftsområder. Utgiftsområdene er igjen fordelt på områder og underområder (tiltak). Strukturen for deler av utgiftsområde 7 fremstilles slik:

Område 7 Hälsevard, sjukvard och social omsorg

- A** Hälso- och sjukvard
 - 1 Bidrag til hälso och...
 - 2 Bidrag til WHO
 - 3 Innsats mot aids
 - 4 Osv...

- B** Social omsorg
 - 1 Bidrag til eldreboliger
 - 2 Bidrag til organisasjoner
 - 3 Bilstöd til handikappede
 - 4 Osv....

Underpunktene A, B, C osv innenfor hvert utgiftsområde kan sammenlignes med programkategoriene i Norge. Videre er programkategoriene delt inn i underpunktene 1, 2, 3 osv. Bevilgningene er altså ikke delt opp på postnivå innenfor områdene. Nivået kan sammenlignes med kapitler i Norge, men noe mer detaljert. Det svenske budsjettet har om lag 500 bevilgninger (kapitler). Detaljeringsgraden i det svenske budsjettet, dvs det nivået Riksdagen fatter vedtak på er således lavere enn i Norge, hvor Stortinget fatter vedtak helt ned på postnivå.

Artsgrupperingene i Sverige er tilsvarende som i Norge med følgende hovedgrupper: driftsutgifter, investeringer og overføringer. Denne oppdelingen gjøres imidlertid ikke i statsbudsjettet, men statsregnskapet er oppdelt i poster (bevilgningstyper) som i Norge. I Sverige er det følgelig ikke samsvar mellom inndelingen i statsbudsjettet og statsregnskapet.

Danmark

Finansloven er organisert i paragrafer. Inndelingen i paragrafer er ikke ulik den norske inndelingen i programområder. Paragrafene 1-28 inneholder budsjettet til de enkelte ministerområdene (hvert ministerium har én paragraf). Deretter kommer et antall fellesparagrafer (§§ 34-44), med temaer som reserver, renter, skatter, mv. Til slutt kommer § 45 (kjent som bevilgningsparagrafen), som er en fellesparagraf vedrørende utgifter og inntekter som følger av ny lovgivning etter at budsjettet er lagt fram. Paragrafen gir hjemmel til å pådra utgifter (og inntekter) utover finanslovbevilgningene i forbindelse med lovgivning som vedtas i løpet av det året finansloven gjelder for eller som er vedtatt så sent i det året budsjettforslaget ble

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

lagt fram at det av praktiske årsaker ikke kunne innarbeides i finansloven. Slike eventuelle bevilgninger må inkluderes i forslaget til lov om tilleggsbevilling.

Det er en fast struktur innenfor hver paragraf. Del A inneholder tabeller som gir en samlet oversikt over budsjettet for vedkommende budsjettområde. Del B inneholder selve bevilgningsvedtakene for området. Folketinget fatter bevilgningsvedtak på om lag 1000 poster (tall fra 1993). Til slutt følger i del C øvrige vedtak for budsjettområdet. Slike vedtak kalles i Danmark for tekstanmerkninger. De har samme funksjon som de norske ”romertallsvedtakene”, og brukes til å skaffe fullmakt fra Folketinget til å inngå avtaler, stille garantier, etc.

Oppsummering

Det som utpeker seg av forskjeller i budsjettstruktur mellom landene er at det norske statsbudsjettet gjennomgående er mer detaljert og omfattende enn budsjettene i Danmark og Sverige. Det er bare i Norge det legges frem egne fagproposisjoner som vedlegg til statsbudsjettet. Videre har Norge høyest detaljeringsgrad på Stortingets vedtak, deretter følger Danmark som også har vedtak på postnivå, mens Riksdagen i Sverige fatter vedtak på kapittelnivå som er noe mer detaljert enn kapittelstrukturen i Norge. I Sverige har således regjeringen frihet til å disponere bevilgninger mellom ulike utgiftskategorier innenfor kapitlene. En annen forskjell som utpeker seg er at en i Norge og Danmark har lik struktur (detaljeringsgrad) på statsbudsjettet og statsregnskapet, mens i Sverige er statsregnskapet mer detaljert (postnivå) enn statsbudsjettet (kapittelnivå).

Figuren nedenfor oppsummerer noen forskjeller og likheter mellom landene.

Figur 4.2 Budsjettstruktur og bevilgningsnivå

	Norge	Sverige	Danmark
<i>Detaljeringsgrad</i>	Post (om lag 1800 i Gul bok 1999)	Kapittel (om lag 500 bevilgninger)	Post (om lag 1000 poster (i 1993))
<i>Likhet mellom statsbudsjett og statsregnskap</i>	I grove trekk samme struktur	Ulik struktur. Postnivå i statsregnskapet, kapittelnivå i statsbudsjettet	I grove trekk samme struktur

4.3 Utviklingstrekk budsjett og fullmakter

Norge

Bevilgningsreglementet i Norge fastsetter hvilke fullmakter Stortinget gir Kongen i statsråd (regjeringen) og Finansdepartementet på budsjettområdet. Nedenfor vil vi kort redegjøre for hvilke endringer som er besluttet vedrørende slike budsjettfullmakter i løpet av de siste 10-15 årene.

I perioden fra 1985 og frem til i dag har det vært foretatt flere endringer i budsjettreglene. Siktemålet med disse endringene har primært vært å forbedre budsjettets administrative funksjon, dvs statsbudsjettets oppgave som hjelpemiddel for å drive den statlige virksomhet så effektivt som mulig. Sentrale dokumenter fra denne perioden, er St prp nr 52, jf Innst S nr 135, for 1984-85, Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet, og NOU 1989:5 En bedre organisert stat, med påfølgende proposisjoner: St prp nr 87, jf Innst S nr 243, for 1989-90 om videreutvikling av statens organisasjons- og budsjettssystem, samt St prp nr 65, jf Innst S nr 176, for 1990-91, om endringer i statens budsjettssystem.

Fra og med statsbudsjettet for 1991 ble prinsippet om rammebudsjettering innført. Dette medførte overgang til "top-down" budsjettering i motsetning til tidligere praksis med bottom-up budsjettering. Rammebudsjetteringsprinsippet er nærmere omtalt i egen del av denne rapporten.

Den siste budsjettreformen ble gjennomført som en prøveordning for perioden 1997-2001, jf Innst S nr. 243 (1996-97). I forbindelse med denne reformen vedtok Stortinget blant annet å oppheve krav om Stortingsvedtak om opprettelse av stillingshjemler, jf § 10 i Bevilgningsreglementet, og å forenkle standard postspesifikasjon for statens egne drifts- og investeringsutgifter.

Endringene kan sies å ha fulgt to hovedlinjer:

- Økt vekt på rammestyring og delegering. Større disposisjonsfrihet er oppnådd bl.a. ved sammenslåing av kapitler og poster, endring av postspesifikasjoner, økt adgang til å overføre ubrukt bevilgning fra en termin til neste, samt bruk av merinntekt. På den annen side er det pålagt større ansvar for å føre kontroll med at økonomiforvaltningen er tilfredsstillende.

- Mer resultatorientert og formålsrettet budsjettering. Herunder inngår bedre beskrivelser av mål og resultater i budsjettproposisjonene, utarbeidelse av resultatindikatorer, mer vekt på å klarlegge økonomiske og administrative konsekvenser av nye tiltak. Dette vil samlet sett bidra til også å styrke budsjettets politiske funksjon.

Sverige

Det svenske budsjettssystemet har gjennomgått store forandringer de siste fem årene. Sverige har blant annet innført en "top-down" budsjettprosess. Videre har budsjettet blitt mer omfattende (fullstendig) ved at en har inkludert virksomheter og tiltak som tidligere ikke var i statsbudsjettet, og bruttobudsjettering er innført.

Regler om budsjettfullmakter på ulike nivåer i Sverige inngår i loven om statsbudsjettet og i EA-håndboken. Statlige virksomheter har blitt tildelt økt fleksibilitet i bruk av tildelte bevilgninger de siste årene. Det har blant annet blitt innført regel om at ubrukte bevilgninger som hovedregel kan overføres. Videre har en innført muligheten til å låne av neste års bevilgning. Motstykket til den økte fleksibiliteten er at virksomhetene blir holdt sterkere ansvarlige for sine resultater.

Danmark

Departementer og statlige virksomheters budsjettfullmakter og –rettigheter reguleres gjennom Finansloven (det danske statsbudsjettet), Budsjettveiledningen og Budsjettåndboken. De to siste dokumentene ligner på vår Veiledning i statlig budsjettarbeid. I 1996 ble det foretatt en rekke endringer i veiledningen til statlig budsjettarbeid.

I forbindelse med budsjettreformen av 1984 ble prinsippet om rammebudsjettering og rammestyring innenfor hvert departementsområde innført i det danske budsjettssystemet. Budsjettreformen i 1984 har senere blitt fulgt opp av senere endringer, herunder omleggingen av tilleggsbevilgningsloven i 1996. I perioden 1984-1996 har en rekke fullmakter og økte disposisjonsrettigheter over bevilgninger ble delegert til administrativt nivå. Noen av de viktigste er: adgang til oppsparing, dvs overføring av ubrukte bevilgninger mellom budsjetterminer, oppheving av krav om stillingshjemler (med unntak av lederstillinger) og styring av årsverk gjennom lønnsbevilgninger, nettobudsjettering av statlig forretningsvirksomhet mv.

I forlengelsen av budsjettreformen ble det foretatt en systematisk gjennomgang av den resultatinformasjonen som ble forelagt Folketinget i Finanslovens anmerkninger.

Prosessen med delegeringen av fullmakter til lavere styringsnivåer har fortsatt gjennom 90-tallet.

Oppsummering

Utviklingen i budsjettssystemene og delegeringen av budsjettfullmakter fra politisk til administrativt nivå har vært relativt lik i de tre landene. Vi kan se at Norge på enkelte områder, som f.eks. når det gjelder stillingshjemler og nettobudsjettering av statlig forretningsdrift, har ligget noe etter f.eks. Danmark når det gjelder delegering av fullmakter på administrativt nivå.

Kort oppsummert kan vi se at det er en sammenheng mellom utviklingen av mål- og resultatstyring og en mer utstrakt delegering av budsjettfullmakter fra politisk til administrativt nivå.

4.4 Endringer i budsjettet i løpende termin, herunder gjeldende fullmakter på ulike nivåer

Norge

Bevilgningsendringer i budsjettet i den løpende termin skjer gjennom framlegg av tilleggsproposisjoner for Stortinget. Endringene er i hovedsak konsentrert til to runder, en om våren og en om høsten. Proposisjonene behandles i den aktuelle fagkomite i Stortinget.

Finansdepartementet og fagdepartementene kan i begrenset grad gi samtykke til overskridelse av gitte bevilgninger, men det er bare Stortinget som gir tilleggsbevilgninger. Regelverket i Norge er i hovedsak samlet i Bevilgningsreglementet.

Hovedregelen er at en bevilgning ikke kan overskrides, overføres til en annen budsjettermin eller flyttes til en annen budsjettpost i samme termin. Det viktigste unntaket gjelder driftspostene som kan overføres med inntil 5 pst. til neste budsjettermin.

Unntak utover dette forutsetter egen bestemmelse i budsjettvedtaket. Dette gjøres ved stikkord som føyes til kapittelet eller posten. Disse stikkordene er "kan overføres", "overslagsbevilgning" og "kan nyttes under". Poster med stikkordet "kan overføres" kan overføres til de to påfølgende budsjetterminer. Videre har vi i Norge tilsagnsfullmakter og bestillingsfullmakter som gir fullmakt til å pådra forpliktelser ut over budsjettåret.

Dersom det i budsjetterminen oppstår en uforutsett utgift for staten eller det viser seg at en utgiftsbevilgning ikke strekker til, kan Kongen i statsråd eller Finansdepartementet samtykke i at utgifter blir pådratt og dekket for mindre beløp. Gjelder saken en større sum skal forslag om tilleggsbevilgning legges fram for Stortinget.

Finansdepartementet har videre fullmakt til å samtykke i overskridelser på driftsbevilgninger mot tilsvarende merinntekter på inntektssiden (ingen beløpsgrense). Merutgiftene må i slike tilfeller ikke overskrive merinntektene.

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

Fagdepartementene selv kan samtykke i overskridelser på inntil 2 pst av utgiftsbevilgningen mot merinntekter. Finansdepartementet har også fullmakt til å bemyndige fagdepartementene til å samtykke i overskridelse mot tilsvarende innsparing i neste budsjettermin. Hvert departement har myndighet til å samtykke i overskridelse av tildelt driftsbevilgning med maksimum 5 pst til lønnsomme investeringer i driftsmidler, mot tilsvarende innsparing i påfølgende budsjettermin.

Sverige

Det er to runder for endringer i budsjettet i den løpende termin. Endringer i budsjettet følges opp med nye tildelingsbrev til myndighetene. Økninger i utgiftene i løpet av året skal som hovedregel finansieres med reduksjoner innenfor samme utgiftsområde. Alle utgiftsøkninger gjennom året må gå gjennom Riksdagen. Regelverket i Sverige inngår i loven om statsbudsjettet og i EA-håndboken.

Sverige deler utgiftsbevilgningene i tre ulike typer:

- obetecknat anslag
- reservationsanslag
- ramanslag.

I Sverige kan alle ubrukte bevilgninger normalt overføres til neste budsjettår. Denne rettigheten kan imidlertid begrenses av departementet. Et "obetecknat" anslag er en vanlig utgiftsbevilgning som ikke kan overskrides, og ubenyttede midler kan ikke overføres til neste budsjettermin. "Reservationsanslag" kan sammenlignes med våre bevilgninger som kan overføres. Disse bevilgningene kan heller ikke overskrides, men ubenyttede bevilgninger kan overføres og benyttes maksimalt tre år etter at bevilgningen ble foreslått i statsbudsjettet. Et "ramanslag" kan sammenlignes med våre overslagsbevilgninger. Disse bevilgningene kan overskrides gjennom å låne av neste års bevilgning. Det normale er å låne 3 pst av utgiftsbevilgningen, men det kan lånes opp mot maksimalt 10 pst. Disse lånene er rentefrie for de statlige virksomhetene (myndighetene).

Omprioriteringer mellom tiltak innenfor et kapittel kan gjennomføres uten foreleggelse for Riksdagen. Dersom det er ønske eller behov for overføringer mellom kapitler må dette imidlertid legges fram for Riksdagen først.

Danmark

Den vedtatte finanslov kan endres ved tilleggsbevilgningslov. I praksis gjennomføres budsjettendringer i inneværende termin ved at regjeringen løpende forelegger forslag om endringer for Folketingets finansudvalg. Finansudvalget møtes ukentlig for å ta stilling til forslagene. Disse endringene, som fremmes av regjeringen ved såkalte aktstykker, formaliseres i en samlet tilleggsbevilgningslov like etter budsjettåret.

Til gjennomføring av nye og endrede disposisjoner kreves det tilleggsbevilgning i alle tilfeller der det er tale om egentlige endringer av bevilgningenes størrelse og forutsetninger, slik at finansloven og tilleggsbevilgningsloven viser den samlede bevilgning.

Statsbudsjettet og statsregnskapet- hovedprinsipper, budsjettstruktur og budsjettfullmakter

Danmark deler myndigheten til endringer i den løpende termin mellom de forslag som må forelegges Finansudvalget, de fullmakter Finansministeriet har, og de

disposisjoner fagdepartementene har lov til å gjøre med hjemmel i bevilgningsreglementet. Regelverket i Danmark er i hovedsak samlet i Budsjettveiledningen.

Danmark deler utgiftsbevilgningene i følgende:

- Driftsbevilling
- Anlægsbevilling
- Lovbunden bevilling
- Statsvirksomhed
- Reservationsbevilling
- Anden bevilling

"Anlægsbevilgninger" nyttes som utgangspunkt ved bygging, kjøp og salg av bygninger og anlegg. "Lovbunden" bevilgning tilsvarer våre regelstyrte bevilgninger der bevilgningen gis som en overslagsbevilgning.

"Reservationsbevilgning" anvendes når det er ønskelig med muligheten for å reservere beløp til bestemte formål eller prosjekter til anvendelse over flere budsjettår. Dette tilsvarer våre overførbare bevilgninger.

Danmark har regler om overføring av ubrukte bevilgninger til neste år, omdisponering av bevilgninger mellom budsjettposter innenfor samme kapittel, merinntektsfullmakter og nettobudsjettering av forretningsdrift som minner mye om tilsvarende regler i Norge.

Hovedregelen er at en bevilgning ikke kan overskrides, og ikke kan overføres til neste termin.

I en rekke tilfeller er det imidlertid adgang til å bruke midler utover bevilgningen det enkelte år når det er overførte midler fra tidligere år. Dette gjelder på områder hvor det i bevilgningsreglementet er gitt adgang til overføring av ubrukte deler av bevilgningen. Slik adgang finnes i forbindelse med:

- anlægsbevilgninger
- reservationsbevillinger og
- på nettobudsjetterte områder når det er overskudd

Utover det enkelte budsjettårs bevilgninger kan følgende bevilgninger overføres:

- Overførbare deler av driftsbevilgninger og
- rester av reservationsbevilgninger og
- anleggsbevilgninger

Videre aksepteres merutgifter som motsvares av merinntekter på nettobevilgninger og overskridelser på overslagsbevilgninger.

Danmark skiller mellom følgende myndigheter ved endringer i løpet av budsjettåret:

- disposisjoner til opptagelse direkte på tilleggsbevilgningslovforslaget
- disposisjoner med forutgående tilslutning fra Finansministeriet
- disposisjoner med Finansudvalgets tilslutning

Nye eller endrede disposisjoner som ikke kan gjennomføres med hjemmel i budsjettreglene eller som Finansministeriet ikke kan gi tilslutning til gjennomførelsen av på forventet etterbevilgning, skal forelegges for Folketingets Finansudvalg.

Finanslovens såkalte bevilgningsparagraf (§ 45, jf omtalen av det danske statsbudsjettets struktur) inneholder en generell myndighet til i budsjettåret å disponere på forventet etterbevilgning som følger av nye lover. Finansministeriet kan gi tilslutning til at det på forventet etterbevilgning foretas mindre vesentlige disposisjoner, som er uten prinsipiell betydning. Når en disposisjon krever forutgående tilslutning fra Finansudvalget, forelegges den påtenkte disposisjon for Finansudvalget ved et aktstykke fra vedkommende minister. Utkast til aktstykke skal forelegges Finansministeriet.

Oppsummering

Sverige og Norge har i hovedsak like system for tilleggsbevilgninger, mens Danmark nytter en annen praksis. I Norge har vi i hovedsak to runder for endringer i budsjettet i den løpende termin. Dette skjer gjennom foreleggelse av tilleggsproposisjoner for Stortinget, en om våren og en om høsten. Sverige har også to runder for endringer i budsjettet i den løpende termin, som legges frem sammen med Vårproposisjonen og statsbudsjettet for neste budsjettår. I Danmark gjennomføres endringer ved at regjeringen løpende forelegger forslag om endringer for Folketingets finansudvalg. Finansudvalget møtes ukentlig for å ta stilling til forslagene. Alle forslagene gjennom året samles i en samlet tilleggsbevilgningslov like etter budsjettåret.

Fagdepartement og finansdepartement i Norge og Danmark har myndighet til å samtykke til overskridelser og bruk av merinntekter etter om lag de samme prinsipper. I Norge og Danmark følger dette av henholdsvis Bevilgningsreglementet og Budsjettveiledningen. I Sverige må alle utgiftsøkninger legges frem for Riksdagen. Det åpnes imidlertid for muligheten til å låne mot neste års bevilgning.

I Norge og Danmark er hovedregelen at en bevilgning ikke kan overføres til neste budsjettermin. Det er imidlertid mulighet til dette for noen type bevilgninger. I Sverige derimot kan alle ubrukte bevilgninger normalt overføres til neste budsjettermin.

5. Statsbudsjettet og statsregnskapet – prosesser

Fordi budsjettprosessen er den mest sentrale plan- og styringsprosessen i statsforvaltningen har vi valgt å redegjøre for budsjettprosessene i Norge, Sverige og Danmark. Vi har blant annet valgt å se på hva som har vært karakteristiske utviklingstrekk når det gjelder selve budsjettprosessen i perioden fra og med innføring av mål- og resultatstyring som styringsprinsipp.

Vi har avgrenset omtalen til primært å omhandle budsjettprosessen på regjeringensnivå, med fokus på de prosessene der Finansdepartementet opptrer som regjeringens sekretariat. Fokus er rettet mot landenes arbeid med fastsetting av samlede utgifts- og inntektsrammer og allokering mellom sektorer. Som en konsekvens av dette er det lagt relativt beskjeden vekt på budsjettering på lavere styringsnivåer.

5.1 Budsjettprosessen

5.1.1. Norge

Regjeringens interne budsjettssystem har siden 1991 vært basert på prinsippet om rammebudsjettering. Ved innføringen av dette prinsippet ble det fastsatt tre hovedmål:

- kontroll med statens løpende utgifter
- politisk styring av statlige aktiviteter
- ressursutnyttelse i statsforvaltningen

Rammefrihet innebærer at regjeringen på sin første budsjettkonferanse konsentrerer seg om hovedtrekkene i budsjettet gjennom å vedta foreløpige utgifts- og inntektsrammer for departementene, hovedsatsingsområder for budsjettet osv. Rammene kan bli justert i forbindelse med behandlingen av de endelige rammene på regjeringens justeringskonferanse. Fagdepartementene venter helt til juli/august med å foreta den endelige fordelingen av sin totale ramme på kapitler og poster. Da sendes fordelingen inn til Finansdepartementet som et "rammefordelingsforslag".

Finansdepartementets og regjeringens gjennomgang av departementenes detaljerte forslag er konsentrert om de største og mest kompliserte sakene, saker som ofte vil være identifisert på forhånd (jfr utredningsinstruksen).

Rammefrihet innebærer at fagdepartementene får et større ansvar for at budsjettet utformes i tråd med regjeringens målsettinger og at ulike retningslinjer og regler blir fulgt.

Departementenes rammefordeling skal bygge opp under regjeringens satsingsområder. Hvis departementene gjennom sine prioriteringer bryter med regjeringens satsingsområder, undergraves rammebudsjetteringssystemet. Regjeringen tvinges da til å gå inn og detaljstyre for å sikre at budsjettet får en helhetlig profil som stemmer med regjeringens målsettinger. Departementene må følge opp regjeringens innsparingstiltak. Her gjelder det samme som for

satsingsområdene. Store og politisk viktige omdisponeringer innenfor departementenes budsjetttrammer skal forelegges regjeringen.

Rammefordelingsfriheten har også enkelte begrensninger, bl a at fagdepartementene ikke kan endre på kommuneposter, at regel- og lovstyrte bevilgninger ikke kan endres uten å endre reglene, at innsparringstiltak skal innarbeides med netto reduksjon mv.

Startpunktet for regjeringens arbeid med kommende års budsjett (t+1), er det konsekvensjusterte budsjettet som tar utgangspunkt i Stortingets vedtatte budsjett (t). Konsekvensjusteringen skal være et teknisk utgangspunkt uten politiske føringer. Reglene for konsekvensjusteringen innebærer i hovedsak at driftspostene og investeringspostene holdes uendret (tidsbegrensede aktiviteter kan medføre reduksjon), at overføringspostene oppføres med det beste prognosetekniske anslaget, mens 90-postene og budsjettets inntekter i utgangspunktet føres opp med samme beløp. Det er flere unntak fra disse hovedreglene. Bl a er det gitt spesielle retningslinjer for enkelte områder, f eks u-hjelp, petroleumsvirksomheten og inntekter som er knyttet direkte til utgiftsposter.

Figuren nedenfor viser budsjettprosessen fram til fremleggelse av St prp nr 1, samt forholdet mellom fagdepartement, Finansdepartementet, regjering og Stortinget.

Figur 5.1 Budsjettprosessen i Norge

<i>Fagdepartement</i>		<i>Finansdepartementet</i>		<i>Regjering</i>		<i>Stortinget</i>
	←	Budsjetttrundskriv				
Budsjettunderlag (konsekvensjustering og satsinger)	→	FINs forslag til budsjett (r-notat)	→			
				<i>Halvorsbøle- konferansen</i>		
	←	Budsjetttrundskriv/ rammebrev				
Justeringsmaterialet	→	FINs forslag til justert budsjett	→			
				<i>Justerings- konferansen</i>		
	←	Budsjetttrundskriv				
Rammefordeling	→	FINs forslag til endelig budsjett	→			
				<i>Profilkonferansen</i>		
	←	Rammebrev				
Utkast fagproposisjon	→	Fagproposisjoner Gul bok		Budsjettproposisjon Gul bok	→	
						Beslutning

Regjeringen behandler konsekvensjusteringen på sin første budsjettkonferanse (marskonferansen). Da fastlegges budsjettets totale utgifter og foreløpige utgiftsrammer for hvert departement. Der fastsettes også satsingsområdene i det kommende budsjettforslaget etter forslag fra fagdepartementene, og det avsettes en profilpott. Profilpottens størrelse avgjøres på marskonferansen, og regjeringen velger ut hvilke forslag som skal få være med i den videre profilbehandlingen. Profilpotten fordeles på sluttprofileringskonferansen i august/september.

Budsjetttiltak kan bli fremmet av fagdepartementene for å finne inndekning til konkrete utgiftsforslag eller av Finansdepartementet for å holde utgiftsveksten på det nivå som regjeringen har besluttet.

Finansdepartementet foretar prisomregning av budsjettet fra faste til løpende kroner etter at regjeringen har vedtatt de foreløpige budsjetttrammene. På bakgrunn av oppdatert informasjon og nye prognoser, behandler regjeringen anslagsendringer og merutgifter som følges av merinntekter på en egen justeringskonferanse i mai/juni. Da fastlegges også de endelige departementsrammene. Budsjettet sluttbehandles i regjeringen i august/september. Da fremlegges den detaljerte rammefordelingen, og fordelingen av profilpotten blir behandlet.

Finansdepartementet foretok en evaluering av regjeringens budsjettssystem og budsjettprosess i en egen rapport fra februar 1996. Konklusjonen i rapporten var at systemet syntes å ha ivarettatt behovet for utgiftsstyring og politisk styring av prioriterte tiltak i budsjettet (statlige aktiviteter) på en god måte i perioden 1992-95. En vurderte at sentrale mekanismer og prosedyrer for god utgiftsstyring ville være:

- kombinasjonen av konsekvensjustering og rammebudsjettering
- regjeringens rolle som kollektiv beslutningstaker framfor bilaterale forhandlinger mellom fagdepartement og Finansdepartementet
- ordningen med satsingsforslag som fremmes og vurderes i forkant og henvises til særskilt behandling med en beløpsmessig ramme i form av profilpotten
- økt fokus fra fagstatsråden mot bruken av egne rammer.

5.1.2. Sverige

Budsjettprosessen i Sverige har blitt endret betydelig i løpet av de siste fire årene. En av årsakene til endringene er at Sverige mente budsjettprosessen i seg selv hadde bidratt vesentlig til svekkelsen av budsjettbalansen. Noen av hovedelementene i reformen inkluderer innføring av 3-års budsjett og en "top-down" budsjettprosess. Videre er budsjettåret lagt om til å følge kalenderåret, som følge av EU-krav.

Budsjettprosessen mellom fagdepartementene, Finansdepartementet, Regjering og Riksdag fram til fremleggelse av budsjettet, kan illustreres på følgende måte:

Figur 5.2 Budsjettprosessen i Sverige

Fagdepartement		Finansdepartementet		Regjering		Riksdagen
	←	Budsjetttrundskriv				
Budsjettunderlag	→	Oppdatert 3-års budsjett	→			
				Budsjettkonferanse		
				Vårproposisjonen	→	
						Beslutning
Rammedisponering	→					
				Budsjettproposisjonen	→	
						Beslutning

Prosessen starter med at Finansdepartementet sender ut budsjetttrundskriv, og de enkelte fagdepartementene formidler grunnlag til Finansdepartementet. Myndighetenes rapportering til ansvarlig departement skal gi regjeringen grunnlag for omprøving av virksomheten. Det nyttes ikke anslagsframskrivninger (konsekvensjustering) som grunnlag for neste års budsjett, men årsrapportene (inkl regnskap) fra de forskjellige myndighetene danner grunnlaget. Budsjettunderlaget som sendes regjeringen skal gi underlag for regjeringens beslutninger om myndighetens framtidige ressurser. Det skal inneholde forslag til finansiering av virksomheten for de neste tre regnskapsår, og skal være et beregningsgrunnlag snarere enn en ønskeliste. Underlaget sendes regjeringen senest 1. mars.

Selve budsjettprosessen er delt i tre faser, der fase 1 sentreres omkring oppdatering av 3-års budsjettet. Dette er ansvaret til Finansdepartementet basert på informasjon fra fagdepartementene. Fase 2 er budsjettkonferansen hos statsministeren der det gjennomføres ressursallokering på makronivå. Her tilrår Regjeringen et totalt utgiftsnivå for hvert av de 27 utgiftsområdene i det svenske budsjettet, som så legges frem for Riksdagen for beslutning i forbindelse med Vårproposisjonen. Forslaget fra Regjeringen er basert på en kollektiv beslutning i regjeringen, basert på anbefalinger fra Finansdepartementet.

Vårproposisjonen inneholder utgiftstak for statsbudsjettets utgifter for de neste tre år fordelt på de ulike utgiftsrammene, beregning av statsbudsjettets inntekter for de nærmeste tre årene, og eventuelle forslag til endringer av inneværende års

budsjett (tilleggsbudsjett). Vårproposisjonen skal legges frem for Riksdagen senest 15. april.

I fase 3 av budsjettprosessen trekker Finansdepartementet seg ut og hver fagminister er sin egen finansminister, dvs hver minister er ansvarlig for å fordele rammen, og prioritere mellom ulike formål. Det endelige budsjett legges frem for Riksdagen senest den 20. september. Budsjettproposisjonen inneholder utgiftsrammer fordelt på områder (kapitler), beregning av statsbudsjettets inntekter for de neste tre år, og forslag til eventuelle endringer av inneværende års budsjett. Rammer for statens inntekter blir ikke strengt styrt. Regjeringen gir anslag som ikke blir nøye behandlet i Riksdagen. Inntektssiden blir beregnet, og det fattes ikke vedtak om denne.

Det er således en "top-down" prosess for diskusjon og godkjenning av regjeringens budsjettforslag. Vedtaksprosessen kan deles i 2 deler. Før budsjettet presenteres, godkjenner Riksdagen nivået på totale offentlige utgifter i en vårproposisjon. Budsjettforslaget må være i overensstemmelse med dette nivået hvis ikke regjeringen separat foreslår et høyere nivå. Riksdagens vedtak om budsjettet er delt inn i to adskilte faser. Først godkjennes det totale nivået på offentlige utgifter innenfor de 27 utgiftsområdene. Deretter godkjennes fordelingen av utgiftene innenfor hvert område på kapitler. På samme måte som i Norge er det finanskomiteen som godkjenner det aggregerte utgiftsnivået for de ulike områdene, og fagkomiteene må holde seg innenfor denne grensen og kan således bare fordele innenfor en allerede fastlagt ramme.

5.1.3. Danmark

Rammestyring har vært anvendt i Danmark siden 1960-tallet. Prinsippene for rammestyring ble fornyet i 1993. Det er tre forskjellige rammebegreper i det danske budsjettssystemet. Disse er: driftsrammen, lønsumsrammen og investeringsrammen. Budsjetttrammene innenfor hver ministerområde fastsettes med utgangspunkt i de flerårige utgiftsfremskrivningene i foregående års budsjetter, tilsvarende de norske konsekvensjusteringene, og de samfunnsøkonomiske og finanspolitiske prioriteringene som regjeringen fastlegger tidlig i sin budsjettprosess.

Investeringsutgifter, konjunkturavhengige utgifter, store engangsinntekter og visse budsjettekniske korreksjoner holdes utenfor rammestyringen. Statlige investeringer blir i Danmark brukt som et verktøy til å styre konjunktorene. En særegenhet ved det danske systemet er at regjeringen i sin redegjørelse i statsbudsjettet for den økonomiske politikken også må opplyse hva som de kommende årene skal være de høyest prioriterte områdene for statlige investeringer.

Finansministeriet koordinerer regjeringens arbeid med statsbudsjettet. Innenfor rammene av Finansministeriets anbefalte samlede finanspolitiske opplegg legger Finansministeriet frem et forslag til departementsvise budsjetttrammer. Ved utarbeidelsen av departementenes rammer tar Finansministeriet utgangspunkt i de

ikke-bindende budsjettfremskrivningene som ble lagt frem i tilknytning til presentasjonen av inneværende års statsbudsjett. For å utrede mulighetene for omfordelinger av ressurser, gjennomføres det såkalte budsjettanalyser, vanligvis ledet av Finansministeriet. Formålet med budsjettanalysene kan være å identifisere ineffektive tilskuddsordninger, påvise manglende koordinering av programmer mellom involverte departementer eller å beregne konsekvensene av reorganiseringer. Slike analyser inngår følgelig som et sentralt element i beslutningsgrunnlaget for budsjettprosessen, og Finansdepartementet i Danmark kan sies å legge større vekt på kontrollfunksjonen enn det norske Finansdepartementet.

Finansministeriet drøfter rammeopplegget i bilaterale møter med de andre ministeriene. Den endelige beslutningen om rammeopplegget fattes av en samlet regjering i mars måned.

Finanslovforslaget utarbeides deretter av ministrene innenfor de rammene og retningslinjene som utsendes av finansministeren rett etter rammefastsettelsen (tilsvarer det norske hovedbudsjettsskrivet). Ministerienes rammefordelingsforslag oversendes til Finansministeriet primo mai. Finansministeriet utarbeider deretter det samlede finanslovforslag på bakgrunn av departementenes bidrag.

Innen utgangen av august må finansministeren legge frem forslaget til finanslov på vegne av regjeringen. Vedlagt finanslovforslaget følger en oversikt over estimerte utgifter og inntekter (ikke skatter og avgifter) for de tre påfølgende årene, gitt det finanslovforslag som regjeringen har lagt frem. Kort tid etter at budsjettet er vedtatt, legger regjeringen frem reviderte fremskrivninger for de tre årene etter budsjettåret. Disse fremskrivningene er basert på det vedtatte budsjettet og danner utgangspunkt for regjeringens arbeid med statsbudsjettet for året etter, jf omtalen over av den tidligste fasen i budsjettprosessen. Budsjettprosessen mellom fagministeriene, Finansministeriet, regjering og Folketing fram til fremleggelse av budsjettet, kan illustreres på følgende måte:

Figur 5.3 Budsjettprosessen i Danmark

<i>Fagdepartement</i>		<i>Finansdepartementet</i>		<i>Regjering</i>		<i>Folketinget</i>
	←	Rammeforslag				
Drøftinger	→	Drøftinger				
	←					
		Budsjettforslag	→			
				<i>Budsjettkonferanse</i>		
Budsjettbidrag	→					
Rammefordeling	→					
Endelig budsjettbidrag	→					
		Utarbeidelse av finanslovforslag	→			
				Finanslovforslag	→	
						Beslutning

Til forskjell fra Norge skjer behandlingen av budsjettet på komiténivå kun i Finansudvalget. Budsjettet blir imidlertid vedtatt av Folketinget i plenum. Som et ledd i Finansudvalgets behandling av statsbudsjettforslaget, innkalles ministre til møter etter behov. Finansloven vedtas i desember. Endringsforslag etter at finansloven er vedtatt legges fram for Folketingets finansudvalg av den enkelte statsråd etter at forslagene er godkjent av Finansministeriet. I løpende termin må virksomhetene tre ganger avgi rapport til Finansministeriet om status med hensyn til oppfølgingen av budsjettet. Finansministeriet sammenstiller denne informasjon og videreformidler den til Folketinget.

Oppsummering

I både Norge, Sverige og Danmark gjelder *ettårsprinsippet* for statsbudsjettet. Dette innebærer at bevilgningsvedtak formelt sett fattes for ett år av gangen. Sverige og Danmark har imidlertid også utviklet *flerårsbudsjetter (multi-year-budgeting)*, og legger fram budsjettanslag for flere år frem for parlamentet. Sverige opererer med 3-års budsjetter, og fastsetter utgiftsrammer som gjelder for 3 år. Danmark har 4-års budsjetter som har likhetstrekk med våre tidligere langtidsbudsjetter. Det er en generell utvikling at flere OECD-land innfører en større grad av flerårsperspektiv i statsbudsjettet. Flerårsperspektivet i Norge er i all hovedsak avgrenset til det som gjøres i forbindelse med konsekvensjusteringer, der en anslår utgifter og inntekter for de tre påfølgende årene etter budsjettåret. Konsekvensjustert budsjett benyttes primært internt i Finansdepartementet og benyttes bare i beskjeden grad internt i regjeringen. På dette området er det Norge som skiller seg fra de to andre landene ved at flerårsperspektivet er lite utviklet og at flerårsanslag for statsbudsjettet ikke formidles til Stortinget.

Startpunktet for budsjettprosessen, og fastsetting av initielle budsjetttrammer for hvert utgiftsområde foregår forskjellig i de tre landene. I Sverige starter budsjettprosessen med en oppdatering av 3-års budsjettet, og ved at parlamentet (Riksdagen) fastsetter et utgiftstak. I Norge tas det utgangspunkt i det endelige budsjettet året før uten aktiv bruk av de tidligere anslagene utarbeidet i forbindelse med konsekvensjusteringene.

Det er Finansministeren som er ansvarlig for *fremleggelse av statsbudsjettet* i alle tre landene. Norge har *tre budsjettkonferanser* før det endelige budsjett kan legges fram for Stortinget, mens Sverige og Danmark bare opererer med *en budsjettkonferanse*. Ser vi på budsjettet for kommende år, og inneværende år under ett, har Norge enda en budsjettkonferanse i vårsesjonen. På denne konferansen fattes vedtak om revidert nasjonalbudsjett og tilleggsbevilgninger og omprioriteringer på inneværende års budsjett. I Sverige behandles inneværende års budsjett og kommende års budsjett på samme budsjettkonferanse. Norge peker seg ut ved å ha mange regjeringsskonferanser.

Arbeidsfordelingen og myndigheten mellom fagdepartement, finansdepartement, regjering og parlament er ganske lik i de tre landene. Budsjettprosessen i Norge og Sverige starter med at Finansdepartementet sender ut budsjetttrundskriv og fagdepartementene formidler budsjettunderlag. I Danmark begynner prosessen noe annerledes ved at Finansdepartementet først utarbeider et rammeopplegg som deretter diskuteres med de berørte statsråder.

5.2. Krav til statsregnskapet

I dette avsnittet vil vi legge vekt på å beskrive hvilke formelle krav som er nedfelt i regelverket på statsregnskapsområdet, nærmere bestemt på parlamentariske nivå. Krav til rapportering på administrativt nivå, dvs mellom statlig virksomhet og departement behandles i avsnitt 5.3 nedenfor.

5.2.1. Parlamentarisk nivå

De formelle kravene Stortinget stiller til avleggelse av et statsregnskap er i Norge nedfelt i Bevilgningsreglementets § 13.

§ 13. Statsregnskapet og trygderegnskapet

"Statsregnskapet og trygderegnskapet skal omfatte et bevilgningsregnskap og et kapitalregnskap. Det skal også for hver termin utarbeides oppgaver over statens garantier og tilsagns- og bestillingsfullmakter.

Bevilgningsregnskapet skal vise utgifter og inntekter under hver post i budsjettet, overført beløp fra forrige termin, terminens totale bevilgning og overført til neste år. Videre skal regnskapet vise hva staten har lånt i terminen.

Etter Finansdepartementets nærmere bestemmelser kan den enkelte post spesifiseres ytterligere.

Opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår skal gis i vedkommende budsjettproposisjon sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning for vurdering av budsjettforslaget for kommende år.

I tilknytning til bevilgningsregnskapet skal det gis nødvendige forklaringer om ikke uvesentlige avvik mellom bevilgnings- og regnskapstall.

Kapitalregnskapet skal gi en oversikt over statens og trygdenes eiendeler og gjeld og vise sammenhengen med bevilgningsregnskapet.

Finansdepartementet utarbeider kontoplan og gir nærmere retningslinjer for føring av kapitalregnskapet og forklaringer i tilknytning til dette. Melding om statsregnskapet og trygderegnskapet sendes Stortinget så snart regnskapet foreligger og senest innen april i det påfølgende år."

I Sverige er de formelle kravene Riksdagen stiller til statsregnskapet nedfelt i "Budgetlagen" som trådte i kraft fra og med 1997. Sverige har nylig gjennomført en omfattende budsjettreform, og styrkingen av formalgrunnlaget gjennom "Budgetlagen" var en vesentlig del av denne reformen. I Budgetlagen er det nedfelt følgende bestemmelser:

"Uppföljning , prognoser och utfall

35 § Regeringen skall noggrant följa hur statens inkomster, utgifter och upplåning utvecklas i förhållande till beräknade eller beslutade belopp.

36 § Under löpande budgetår skall regeringen vid minst två tillfällen för riksdagen redovisa prognoser över utfallet av statens inkomster og utgifter samt statens lånebehov. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellom budgeterade belopp och beräknade utfall.

37 § Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellom budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

38 § Så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, skall regeringen se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den skall även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag."

I Danmark er de formelle kravene Folketinget stiller til statsregnskapet nedfelt i statsregnskapsloven. I medhold av denne har Finansministeriet fullmakt til å nedfelle bestemmelser og stille krav til statlige virksomheters regnskap. I statsregnskapsloven er det lagt vekt på fullstendighetsprinsippet, og det fremgår at statsregnskapet skal omfatte samtlige av statens inntekter og utgifter i budsjetterminen, statens aktiver og passiver og bevegelsene heri i årets løp. Følgende formuleringer inngår i statsregnskapsloven:

"§ 1. Finansministeren fremlægger inden udgangen af juni måned for folketinget det samlede statsregnskab for det foregående finansår.

Stk. 2. Statsregnskabet skal i sin opstilling følge det pågældende års finans- og tillægsbevillingslove og skal omfatte samtlige statens indtægter og udgifter for det forløbne finansår, statens aktiver og passiver og bevægelserne heri i årets løb.

§ 2. Reglerne om statens regnskabsvæsen omfatter samtlige ministerier, institutioner m.v., hvis driftsbudget er optaget på bevillingslov.

Stk. 2. Vedkommende minister kan bestemme, at lovens regler om regnskabsvæsen og regler, der udstedes efter loven herom, skal finde anvendelse for institutioner, foreninger, fonde m.v.,

- 1) hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov, eller
- 2) som modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en institution m.v., som er omfattet af nr. 1, såfremt kapitalinskuddet m.v. har væsentlig betydning for modtageren.

Stk. 3. Stk. 2 finder dog ikke anvendelse i det omfang, der i anden lovgivning er regler om regnskabsvæsen, som ikke er forenelige med loven eller regler fastsat efter loven.

§ 3. Finansministeren fastsætter regler om statens regnskabsvæsen. Ved reglernes fastsættelse kan finansministeren ud over at tage hensyn til sikkerhed og orden inden for regnskabsområdet tage hensyn til mulighederne for at tilvejebringe oplysninger til brug for økonomisk planlægning, styring og kontrol. "

På parlamentarisk nivå er kravene om fremleggelse av både prognoser og regnskapsinformasjon størst i Sverige. Som det fremgår av avsnittet ovenfor skal det i henhold til den svenske "budgetlagen" fremlegges prognoser for statsbudsjettet minimum 2 ganger per budsjettermin. Det skal presenteres et foreløpig og endelig statsregnskap, og kravene til den regnskapsinformasjonen som fremlegges i det konsoliderte statsregnskapet ved årsavslutning er større enn de som gjelder både i Norge og i Danmark. Dette har nok en viss sammenheng med at Sverige har innført regnskapsprinsippet for statsregnskapet.

5.2.2. Administrativt nivå

I dette avsnittet vil vi se på kravene til regnskapsrapportering på administrativt nivå. Finansdepartementet i de tre landene har alle myndighet til å fastsette nærmere og mer detaljerte bestemmelser og retningslinjer for det sentrale statsregnskapet enn det som fremgår av kravene fra henholdsvis Stortinget, Riksdagen og Folketinget.

Mens Finansdepartementet har det operative ansvaret for fremleggelse av Bevilgningsregnskapet og det konsoliderte statsregnskapet i Norge, er ansvaret for avleggelsen av det konsoliderte statsregnskapet tillagt Økonomistyringsverket i Sverige og Økonomistyrelsen i Danmark.

I det følgende vil vi kort beskrive forskjeller og likhetstrekk når det gjelder innrapporteringskravene til det sentrale statsregnskapet i hvert enkelt land, og rollene til de ulike styringsnivåene: Finansdepartement/fagetat, fagdepartement, statlig virksomhet, regnskapsfører. Det er lagt vekt på å få frem rapporteringskravene gjennom den løpende budsjetterminen og etter årsavslutning.

Norge

I Norge innrapporteres bevilgningsregnskapet 7 ganger per år. Innrapporteringen foregår direkte fra regnskapsfører til Finansdepartementet, som er operativt ansvarlig for fremleggelsen av bevilgningsregnskapet gjennom året.

Innrapporteringen fra regnskapsførerne består av den såkalte kasserapporten, som inneholder 3 deler: 1) bevilgningsregnskap, 2) avstemmingsrapport og 3) en oversikt over endringer i virksomhetens balanse. Avstemmingsrapporten og oppfølging av denne omtales nærmere i del 6 av denne rapporten. En virksomhet kan ha flere regnskapsførere.

Innrapporteringen er per dato i det alt vesentligste papirbasert, noe som innebærer manuell registrering av alle regnskapstallene. Norge er i ferd med å utvikle et nytt sentralt statsregnskapssystem. Dette vil innføres i løpet av 1999, og vil innebære overgang til elektronisk innrapportering.

Ved årsavslutning er det departementene, og ikke regnskapsførerne som formelt sett er ansvarlig for innrapportering.

I tillegg er fagdepartementene ansvarlig for innrapportering til kapitalregnskapet. Departementenes oppfølging, kontroll og innrapportering av kapitalregnskapsposter er omtalt i "Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten" kapittel 10; punkt 10-1.3:

"Virksomheten skal ha oversikt over de eiendeler og forpliktelser som den har ansvar for innen statens kapitalregnskap. Oversikten skal vise bokført verdi i det sentrale statsregnskapet og ha referanse mot inngåtte avtaledokumenter med mer.

For låneavtaler skal oversikten inneholde betalingsforpliktelser med beløp og forfallsdato. Hvis det foreligger pantesikring, skal dette også fremgå"...

"Ved årsslutt skal oversikten avstemmes mot poster i det sentrale statsregnskapet. Hvert departement skal rapportere samlet eiendeler og forpliktelser for alle underliggende virksomheter."

Bevilgningsregnskapet er den eneste rapporten som utarbeides av den sentrale statsregnskapsfunksjonen i Norge i løpet av den løpende budsjetterminen. Ved årsavslutning legges St meld nr 3 med det konsoliderte statsregnskapet frem.

Sverige

Som i Norge er det også i Sverige den enkelte statlige institusjonene som er ansvarlig for innrapportering til det sentrale statsregnskapet. I Sverige har de et sentralt statsregnskapssystem- RIKS, som virksomhetene er tilknyttet. Innrapporteringen av bevilgningsregnskapstall, på postnivå og i henhold til statens normerte kontoplan, foretas månedlig, dvs 12 ganger i året. Ekonomistyrningsverket i er ansvarlig for fremleggelsen av det sentrale statsregnskapet. I Sverige stilles det i tillegg til den månedlige innrapporteringen av regnskapstall i henhold til bevilgninger, krav til kvartalsrapportering av finansstatistiske koder. Denne innrapporteringen skal omfatte så vel aktiviteten som inngår i statsbudsjettet samt den øvrige aktiviteten i virksomheten. Videre stilles det krav om en egen delårsrapport.

Samlet sett er rapporteringskravene høyere i Sverige enn i de øvrige landene. Ekonomistyrningsverket benytter innrapporteringen fra virksomhetene som grunnlag for utarbeiding av prognoser for statsbudsjettets utfall, samt rapportering av aktiviteten i den statlige sektoren i nasjonalregnskapet. Kvartalsrapporteringen inngår som det viktigste grunnlaget for denne rapporteringen. I Sverige stilles noe større rapporteringskrav ved årsavslutning enn i de øvrige landene.

Danmark

I Danmark er det den enkelte institusjon som er ansvarlig regnskapsfører. Frem til i dag har alle statlige virksomheter, som er underlagt statsregnskapsloven, vært forpliktet til å benytte statens sentrale regnskapssystem som grunnlag for avleggelse av eksternregnskapet, eller det sentrale statsregnskapet. Enkelte virksomheter har benyttet egne økonomisystemer for avleggelse av internregnskap. Det vises til egen omtale av den nye systemstrategien i del 6 av denne rapporten.

Rapporteringskravene gjennom året til det sentrale statsregnskapet er forholdsvis like de kravene som gjelder for statlige virksomheter i Norge. Virksomhetene innrapporterer bevilgningsregnskapstall, dvs oversikt over utgifter og inntekter i henhold til finanslovene og i samsvar med statens kontoplan, til det sentrale statsregnskapet. Rapporteringsfrekvensen er imidlertid noe høyere med månedlig innrapportering, dvs 12 ganger per år mot 7 ganger per år i Norge.

I Danmarks stilles det i tillegg til de krav som stilles i Norge til rapportering ved årsavslutning, krav om presentasjon av virksomhetsregnskaper som en del av kravet om resultatinformasjon. Innholdet i virksomhetsregnskapene er nærmere omtalt i del 3 av denne rapporten. Den type resultatinformasjon vil vi i Norge finne i fagdepartementenes budsjettproposisjoner.

Den rene finansielle eller økonomiske rapporteringen ved årsavslutning er tilnærmet identisk med den som finnes i Norge.

Kort oppsummert kan vi si at de svenske rapporteringskravene er størst og mest komplekse. Dette har etter all sannsynlighet sammenheng med at Sverige benytter regnskapsprinsippet i sitt statsregnskap. Norge har per dato innrapportering fra statlige virksomheter 7 ganger i året, mot 12 ganger i Sverige og Danmark. Etter innføring av det nye innrapporteringssystemet for sentralt statsregnskap vil vi også i Norge stille krav om innrapportering 12 ganger per år. I Norge innrapporteres akkumulerte regnskapstall, mens Sverige og Danmark får innrapportering av regnskapstall per periode. Periodisk innrapportering vil også i Norge innføres i forbindelse med at det nye innrapporteringssystemet tas i bruk, noe som etter planen vil skje høsten 1999.

Normering av de statlige kontoplaner

Både Danmark og Sverige har en mer detaljert normert statlig kontoplan enn den vi har i Norge. Dette gir økte muligheter til å benytte regnskapsinformasjonen til blant annet analyseformål. I Danmark benytter de for eksempel faste underposter for føring av henholdsvis tap og gevinster ved salg av statlige aksjer, slik at bruttotallene kan oppgis ved fremleggelse av statsregnskapet, herunder kapitalregnskapet.

Økonomistyringsverket i Sverige benytter i dag en relativt detaljert basiskontoplan som statlige virksomheter innrapporterer regnskapsinformasjon i henhold til. Sverige har nylig gjennomført en utredning av spørsmålet om innføring av en obligatorisk statlig kontoplan. Dette ble ikke funnet hensiktsmessig. Det vil imidlertid bli innført krav om normering av

"motpartsredovisningen", dvs registreringen av krav og fordringer per leverandør/kunde eller leverandør/ kundegruppe. Dette behovet har sammenheng med bruk av regnskapsprinsippet, og behovet for å eliminere statsinterne krav og fordringer. Videre gir dette muligheten for å se hvor stor andel av statlige kjøp av varer og tjenester som er statsintern.

6. Sentral tilrettelegging av fellesfunksjoner i staten - systemer og betalingsformidling

I denne delen av rapporten omtales det grunnlaget i form av systemer og rutiner som må være til stede for å kunne oppnå en god økonomistyring ("infrastrukturen"). Omtalen er først og fremst knyttet opp mot kap 3 om økonomistyring.

Etter en generell innledning i punkt 6.1, omtales i punkt 6.2 økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer og i punkt 6.3 betalingsformidling.

6.1 Generelt om systemvalg

Den nødvendige infrastrukturen i form av systemer og rutiner knyttet til virksomhetenes økonomistyring, omfatter både et økonomisystem, et lønns- og personaladministrativt system og løsninger for å kunne foreta ut- og innbetalinger. Med et økonomisystem menes i denne sammenheng et regnskapssystem (hovedbok og reskonto) og tilhørende hjelpesystemer.

I både Norge, Sverige og Danmark avviker kravene til systemene som skal nyttes i staten fra det som i utgangspunktet er standard løsninger i markedet (jf omtale nedenfor). Videreutvikling og tilpasning av systemene fra leverandørenes side, eventuelt egenutvikling av systemer i staten, har derfor vært nødvendig. Det fremgår av den videre omtalen at Norge, Sverige og Danmark har valgt noe ulike opplegg for å sikre at virksomhetene får tilgang til tilfredsstillende systemer.

For å belyse forskjeller mellom landene på systemområdet, har vi bl a sett på

- hvilke aktører som er premissgivere for statlig sektors krav til og valg av systemer (inkl løsninger for betalingsformidling)
- hvilke krav som er nedfelt i gjeldende regelverk
- i hvilken grad beslutninger om anskaffelse av systemer og systemtjenester er desentralisert til virksomhetsnivå
- om det finnes et statlig tjenestetilbud
- dersom det finnes et statlig tjenestetilbud, om dette er konkurranseutsatt, og
- prinsipper for prising av et eventuelt statlig tjenestetilbud

Vi har i fremstillingen valgt å fokusere på de hovedstrategier som det enkelte land følger på systemområdet, enten disse er klart uttalt eller må sluttes ut fra de tiltakene som er iverksatt. Dette innebærer at fokus først og fremst er på sentralt, overordnet nivå i staten og ikke på den enkelte virksomhet. Videre innebærer det at eventuelle unntak fra hovedstrategiene ikke er omtalt i særlig grad. Slike unntak kan ha betydning bl a for hvordan den enkelte virksomhet faktisk tilpasser seg.

Anskaffelse og drift av økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer og kjøp av tjenester i den forbindelse, innebærer betydelige kostnader. Samtidig er staten samlet stor som bruker av slike tjenester. Vi har søkt å se

nærmere på om en ved sammenlikning mellom landene kan si noe om muligheten for å hente ut slike stordriftsfordeler.

De store investeringene som nye systemer innebærer, gir også bindinger når et valg av løsning først er gjort. Bytte av system krever også tid til å forberedes. Det at en kan observere at det brukes eldre systemer i ett land og på samme tidspunkt nyere i et annet, kan derfor være uttrykk for at landene er i noe ulik "fase" når det gjelder utskifting av eldre systemløsninger (og ikke nødvendigvis at den grunnleggende tenkningen er forskjellig).

6.2 Valg av økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer

6.2.1 Generelt om valg av systemer

I omtalen av systemtjenester har vi valgt å skille mellom henholdsvis

- (i) leveranse av applikasjonen (programvaren),
- (ii) faglig rådgivning og konsulentstøtte ved innføring av nye løsninger,
- (iii) systemspesifikk opplæring av personell i statlige virksomheter, og
- (iv) systemdrift og vedlikehold inkludert løpende brukerstøtte

I forhold til maskinkapasitet (hardware), operativsystemer, databaser m v er det ikke stilt krav som skulle tilsi at standard løsninger i markedet ikke kan benyttes. Omtalen er følgelig konsentrert om selve programvaren; økonomisystem og lønns- og personaladministrativt system.

Et generelt trekk er at utviklingen i alle de tre landene har gått fra store sentrale systemer uten særlig brukertilpasning, til løsninger med større grad av nærhet til brukerne og de ansvarlige virksomheter og enheter. Organiseringen av arbeidet og graden av desentralisering av beslutningsmyndighet i prosessen har imidlertid vært forskjellig.

I alle landene foregår det for tiden arbeid med utfasing av eldre systemer og innføring av nye. I Norge er den tidligere sentraliserte løsningen der Statens forvaltningstjeneste og skattefogdene førte regnskaper for statlige virksomheter, i ferd med å erstattes av bl a et tilbud til virksomhetene om regnskapssentraltjenester (jf omtale nedenfor). Tilsvarende er en for lønssystemer i ferd med å erstatte eller tilpasse løsninger tilbudt dels av Statens forvaltningstjeneste og skattefogdene, og dels av Posten SDS as (tidligere Statens datasentral).

I Sverige er økonomisystemet Cosmos, som er basert på stormaskindrift og tilbudt virksomhetene fra Ekonomistyrningsverket, vedtatt avviklet senest fra utgangen av 2000. I Danmark er dagens sentrale, felles regnskapssystem som tilbys av Økonomistyrelsen, vedtatt avviklet senest innen utgangen av 2003. Omtalen videre er konsentrert om de nye systemene som er under innføring i landene, samt de systemer som vil bli videreført.

6.2.2 Premissgivere for statlig sektors krav til og valg av nye systemer

I Norge finnes de sentrale kravene til økonomisystemer i økonomireglementet fastsatt av Kongen og i tilhørende funksjonelle krav fastsatt av Finansdepartementet. Finansdepartementet er på det grunnlaget ansvarlig for utforming av en funksjonell kravspesifikasjon for økonomisystemer. Tilsvarende er Arbeids- og administrasjonsdepartementet ansvarlig for utforming av en kravspesifikasjon for lønns- og personaladministrative systemer.

I både Sverige og Danmark er ansvaret for utforming av krav til både økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer lagt til henholdsvis Ekonomistyrningsverket og Økonomistyrelsen. I Sverige følger enkelte generelle krav, samt fullmakter til bl a å fastsette nærmere krav, av "Förordning om statliga myndigheters redovisningssystem" fastsatt av regjeringen. I Danmark følger sentrale krav av Budsjettveiledningen av 1996 fastsatt av Finansdepartementet.

Hovedforskjellen mellom Norge og de øvrige landene er følgelig at både Danmark og Sverige har egne direktorater underlagt de respektive finansdepartementene med ansvar for det operative arbeidet med utforming av statens krav til systemer. De samme direktoratene har for øvrig også oppgaver knyttet til å tilrettelegge for systemanskaffelser, faglig støtte overfor virksomheter ved innføring av systemer, og for drift av systemer jf pkt 6.2.4.

6.2.3 Hvilke krav er nedfelt i økonomiregelverket

Det norske økonomiregelverket inneholder krav av funksjonell art til de systemene som skal kunne nyttes i statlige virksomheter. Kravene omfatter først og fremst modulene hovedbok og reskontro, samt grensesnittet mot hjelpesystemer og forsystemer som benyttes. Av hjelpesystemer er det obligatorisk med et lokalt lønnssystem. Det stilles krav om at det både skal kunne utarbeides et eksterntregnskap etter kontantprinsippet og statens kontoplan, og et internregnskap som gir virksomheten tilstrekkelig grunnlag for økonomistyring. Videre er det stilt krav til bl a sporbarhet, kontroll og avstemming, systemdokumentasjon og sikkerhet. Krav som i utgangspunktet ikke dekkes av standard systemer i markedet er, i tillegg til regnskap etter kontantprinsippet, bl a funksjonalitet for innrapportering til det sentrale statsregnskapet og funksjonalitet for produksjon og behandling av betalingsoppdrag i henhold til kravene i økonomiregelverket. Krav til systemer har fått en relativt fremtredende plass i det norske økonomiregelverket.

I Sverige er det nedfelt krav til systemer i forskrifter og allmenne råd knyttet til nevnte "Förordning om statliga myndigheters redovisningssystem". Denne forordningen ble sist revidert i 1994, dvs før etableringen av Ekonomistyrningsverket (i juli 1998). På det tidspunktet lå ansvaret for forvaltning av forordningen forankret i Riksrevisjonsverket. De formelle kravene er i stor grad parallelle til de som gjelder i det norske økonomiregelverket.

I det danske regelverket fastslås det at beslutningsmyndighet om valg av systemløsninger i statlige virksomheter i stor grad ligger sentralt i Økonomistyrelsen. Dette er nedfelt i den nevnte Budsjettveiledningen av 1996, fastsatt av Finansdepartementet. Denne veiledningen vil måtte revideres i og med den nye systemstrategien som er omtalt nedenfor.

I dagens danske regelverk er det bare i begrenset grad presisert hvilke funksjonelle krav som stilles til systemene. I stedet er det stilt krav til hvilke systemer som skal nyttes. Alle statlige virksomheter som er omfattet av statsregnskapslovens §2, er forpliktet til å anvende statens sentrale økonomisystemer; dvs statens sentrale regnskapssystem (SCR), statens sentrale lønssystem (SCL), statens budsjettssystem og statens pensjonssystemer. Som et ledd i den nye systemstrategien vil SCR bli faset ut og erstattet med et lokalt system.

Landene har således valgt noe forskjellige løsninger for formalisering av de rammer som gjelder for valg av systemer, og utforming av krav til disse systemene. Når det gjelder de reelle kravene som stilles til de systemene som skal benyttes fremover, er det imidlertid begrensede forskjeller mellom landene. Graden av likhet i reelle krav til systemene bekreftes for øvrig av at det i alle landene nå tas i bruk standard økonomisystemer med visse tilpasninger (jf omtale nedenfor).

For Norge og Sveriges del må ellers kravene i økonomiregelverket ses i sammenheng med de kravene som fremgår av de funksjonelle kravspesifikasjonene som er utformet til hjelp for statlige virksomheter.

6.2.4 Strategier som er valgt for systemtjenester - statlig eneproduksjon, et statlig tjenestetilbud eller en ren markedsløsning

Anskaffelse av systemer - beslutningsmyndighet

Innledningsvis vil vi se på i hvilken grad myndighet til å foreta beslutninger om anskaffelse av systemer og systemtjenester er desentralisert til virksomhetsnivå.

Figur 6.1 Anskaffelse av økonomisystemer - myndighet til systemvalg



I både Norge og Sverige er ansvaret for anskaffelse av økonomisystem lagt til den enkelte statlige virksomhet. Tilsvarende gjelder for lønns- og personaladministrativt system. Virksomhetene vil kunne velge mellom å anskaffe systemer selv for lokal drift, eller å benytte tilbud om tilgang til et system og drift av dette fra en sentral statlig enhet (jf omtale nedenfor).

Det stilles som vilkår at systemene som anskaffes av virksomhetene skal tilfredsstillende de omtalte regelverkskravene. Utgangspunktet for å legge beslutningsmyndigheten på virksomhetsnivå i de to landene, er at det er den enkelte virksomhet som formelt sett er ansvarlig for regnskapsavleggelsen. Ved en slik desentralisering av myndighet legges det til rette for tilpasning til de virksomhetsspesifikke behovene.

I henhold til den nye systemstrategien i Danmark skal det gjennomføres en utskifting av økonomisystemer i statlige virksomheter innen 2003. Gjennomføringen av selve utskiftingsprosessen er omtalt i et eget avsnitt nedenfor. Ved anskaffelse av økonomisystem og godkjenning av systemer som tilfredsstiller statens krav, har Danmark valgt å satse på å gjennomføre en felles anbudsprosess på ett standard økonomisystem med tilhørende faglig bistand for samtlige statlige virksomheter. Det er følgelig fra sentralt hold anskaffet ett standard økonomisystem i en tilpasset versjon for staten (Navision Stat), på vegne av samtlige statlige virksomheter. Systemet er tilrettelagt for at den enkelte virksomhet kan foreta spesialtilpasninger for egen regning og eget ansvar, etter at systemet er tatt i bruk. På lønns- og personalområdet stilles det i Danmark fortsatt krav om at alle virksomheter skal bruke statens sentrale lønssystem som vedlikeholdes og driftes av Økonomistyrelsen. En modernisering av dette systemet er under vurdering.

Oppsummert har Danmark valgt å utnytte stordriftsfordeler gjennom å sentralisere anskaffelsesprosessen for økonomisystemer, mens Norge og Sverige har valgt et opplegg som gir større valgfrihet og ansvar for virksomhetene ved anskaffelse av systemer.

Sentral tilrettelegging ved anskaffelser av systemer

Siden beslutningsmyndigheten er lagt til virksomhetsnivå i Norge og Sverige, er det lagt vekt på å tilrettelegge for gode anskaffelsesprosesser. På den ene siden er det utformet krav til systemene, jf omtalen ovenfor. I forbindelse med selve anskaffelsesprosessen er tilretteleggingen i Norge ivarettatt gjennom de omtalte funksjonelle kravspesifikasjonene for henholdsvis økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer. Den sistnevnte er nylig revidert.

Videre er det på norsk side inngått rammeavtaler med leverandører av systemer, mens det på svensk side er ambisjoner om å inngå slike avtaler (i tillegg til den avtalen som finnes for Agresso). Ansvaret for å ta initiativ til at det finnes rammeavtaler på dette området, er forankret i den instans som har det overordnede ansvaret for innkjøp og statlige anskaffelser. I Norge ligger dette ansvarsområdet i Statens forvaltningstjeneste og i Sverige ligger ansvaret i en nyetablert faginstans, Kammarkollegiet (mens det sannsynligvis vil være ESV som inngår eventuelle avtaler). Statens forvaltningstjeneste har for tiden rammeavtaler for tre økonomisystemer (Agresso, Oracle Financials og Formula økonomi) og for to lønssystemer (Formula lønn og PR2000). Disse avtalene dekker både anskaffelse av programvaren, systemspesifikk innføringsstøtte og opplæring innenfor visse standard rammer, og vedlikehold av programvaren og brukerstøtte i en driftsfase. Avtalene dekker ikke systemuavhengig innføringsstøtte til virksomheten, og heller ikke systemdrift. Statens forvaltningstjeneste har imidlertid inngått egne

rammeavtaler for konsulenttjenester for systemuavhengig innføringsstøtte.

Det er frivillig hvorvidt den enkelte statlige virksomhet ønsker å benytte seg av de funksjonelle kravspesifikasjonene og rammeavtalene, eller ikke. Ved bruk av rammeavtalene vil imidlertid den enkelte virksomhet kunne være sikret at de særkrav som gjelder for staten er ivarettatt på en tilfredsstillende måte av leverandøren.

Statlig tilbud av systemtjenester

Nedenfor vil vi se på i hvilken grad de tre landene har valgt å tilrettelegge for et statlig tilbud for ulike systemtjenester. Vi vil også se på i hvilken grad den statlige tjenestetilbyderen er konkurranseutsatt.

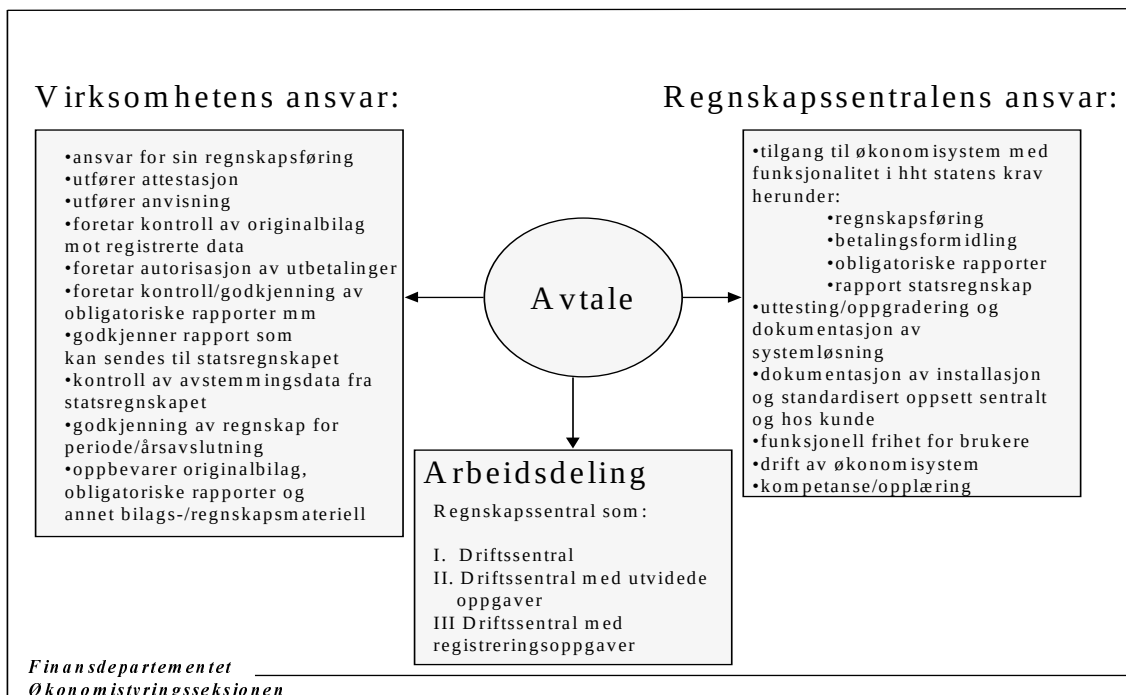
Som omtalt ovenfor, har vi definert de viktigste systemtjenestene som henholdsvis (i) leveranse av applikasjonen (programvaren), (ii) faglig rådgivning og konsulentstøtte ved innføring, (iii) systemspesifikk opplæring av personell i statlige virksomheter, og (iv) systemdrift og vedlikehold inkludert løpende brukerstøtte.

I Norge har vi valgt en løsning der virksomhetene tilbys økonomitjenester fra to statlige regnskapssentraler; Statens forvaltningstjeneste og Skattedirektoratet/skattefogdkontorene. Statens forvaltningstjeneste tilbyr sine tjenester først og fremst til departementene og en del andre virksomheter lokalisert i Oslo-området, mens skattefogdkontorenes tilbud er landsdekkende. Begge tilbudene er basert på bruk av Agresso økonomisystem.

Regnskapssentralene skal gi virksomheter en forholdsvis enkel tilgang til applikasjonen (regnskapssystemet). Som en integrert del av økonomitjenestene inngår en viss faglig rådgivning og systemspesifikk støtte ved innføring av økonomisystemet, samt driftstjenester. Tilbudet fra regnskapssentralene omfatter imidlertid ikke systemuavhengig innføringsstøtte. Tilbudet innebærer bl a at hver virksomhet gis tilgang til informasjon som egen virksomhet desentralt, samtidig som det er muligheter for utnytte stordriftsfordeler og holde oversikt sentralt.

Hovedtrekk ved ansvars- og oppgavefordelingen mellom virksomhet og regnskapssentral er illustrert i figur 6.2 nedenfor, hvor det er tatt utgangspunkt i tilbudet fra Statens forvaltningstjeneste.

Figur 6.2 Ansvars- og oppgavefordelingen mellom virksomhet/regnskapssentral



Virksomhetene tilbys valget mellom noe ulike modeller for arbeidsdelingen mellom virksomhet og regnskapssentralen. En modell er som en driftssentral der virksomheten i prinsippet ivaretar de samme oppgavene som om økonomisystemet var plassert i eget hus, med unntak av den tekniske driften. I andre modeller ivaretar regnskapssentralen bl a en del registreringsoppgaver for virksomheten. Det er forutsatt at ansvars- og oppgavefordelingen reguleres ved avtale mellom partene.

Både Statens forvaltningstjeneste og Skattedirektoratet/skattefogdkontorene er også i ferd med å tilpasse tilsvarende sentralt tilbud til virksomhetene for lønns- og personaladministrative tjenester, basert bl a på kravene i økonomiregelverket.

Virksomheter som velger ikke å benytte seg av regnskapssentralenes tjenester, vil kunne velge å benytte de omtalte rammeavtalene som Statens forvaltningstjeneste har inngått.

I Sverige har Ekonomistyrningsverket selv valgt å stå ansvarlig for å tilby statlige virksomheter så vel økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer som faglig rådgivningstjenester i forbindelse med innføring av nye systemer i statlige virksomheter. Ekonomistyrningsverket er selv leverandør på økonomisystemet Agresso (i tillegg til FS som primært brukes i forsvaret). Når det gjelder lønns- og personaladministrative systemer, tilbyr ESV SLÖR/PIR (basert på stormaskindrift), PALASSO (som utvikles av ESV) og Agresso Lön/PA. ESV vurderer hvorvidt de også skal være leverandør av systemet PICEA. Sverige tilbyr også driftstjenester av de økonomisystemene som formidles via Ekonomistyringsverket.

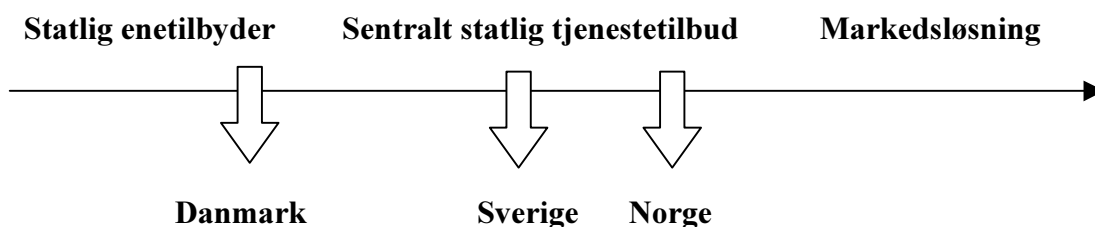
For Agresso tilbyr ESV både en løsning der virksomhetene selv drifter systemet lokalt, og en driftsservice sentralt. Den siste løsningen, som ble etablert høsten 1998, er først og fremst et tilbud til mindre virksomheter. Løsningen har klare likhetstrekk med regnskapssentralene i Norge, ved at ESV tilbyr full støtte for de tekniske driftstjenestene; som EDB-drift, vedlikehold av databaser, oppgradering av programvaren, overføring av betalingsoppdrag til bank mv.

Den enkelte statlige virksomhet står fritt til å velge å benytte seg av det statlige tjenestetilbudet, eller ikke. I forbindelse med anbudsprosesser har ESV besluttet ikke å konkurrere med andre leverandører. Dersom en statlig virksomhet velger ikke å benytte ESV som leverandør av systemer, skal det gjennomføres en ordinær anbudsrunde uten at ESV deltar i denne.

Økonomistyrelsen i Danmark har valgt å tilrettelegge for et statlig tjenestetilbud på samtlige av de ovenfor nevnte systemtjenestene. Dette innebærer at Økonomistyrelsen tilrettelegger for en lokal systemløsning med tilhørende faglig rådgivning og konsulentstøtte i forbindelse med innføring, systemspesifikk opplæring mv. Økonomistyrelsen tilbyr også rammeavtaler for konsulenttjenester for å understøtte systemomleggingen. Med hensyn til ansvar for drift av de lokale systemene, har Økonomistyrelsen anbefalt at det enkelte departementsområde vurderer etablering av fellesløsninger.

Løsningene i de tre landene er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 6.3 Strategi for systemtjenester



Med en ren markedsløsning menes i denne sammenheng en løsning uten tilbud av systemtjenester fra en eller flere statlige enheter (enten som et tilbud i konkurranse med private eller som en statlig enetilbyder).

Erfaringene fra Sverige og fra Norge så langt, er at det i realiteten er ett økonomisystem som er det dominerende i staten, og at det er relativt liten spredning i valg av økonomisystemer. I Norge og Sverige er Agresso det dominerende systemet, mens Danmark har valgt Navision. I Norge henger dette sammen med at begge regnskapssentralene har valgt å benytte Agresso, men også at Agresso er dominerende blant de virksomheter som har brukt rammeavtaler for anskaffelse.

Videre har det vist seg at mange norske virksomheter har valgt å benytte seg av de tjenestene som regnskapssentralene tilbyr. I Sverige har i realiteten de fleste

statlige virksomheter valgt å benytte de økonomisystemene som tilbys av Økonomistyringsverket.

6.2.5 Prising av statlige systemtjenester

Vi har sett på prinsippene for prising av systemtjenestene som tilbys.

I Norge tilbys økonomitjenestene for tiden tilnærmet vederlagsfritt. Regnskapssentralene har imidlertid mulighet for å prise enkelte ekstrakostnader i forbindelse med de tjenestene som tilbys. Prinsippene for prisingen er under vurdering. Spørsmålet er aktualisert i og med at et stort antall statlige virksomheter har valgt å benytte seg av tjenestetilbudet.

Økonomistyringsverket i Sverige har innført prinsippet om prising av de systemtjenester som tilbys, og denne delen av ESV er fullt ut inntektsfinansiert.

Økonomistyrelsen i Danmark har lagt til grunn at anskaffelseskostnadene for selve applikasjonen, Navision Stat, dekkes sentralt. For det statlige tjenestetilbudet som formidles av Økonomistyrelsen, er det innført prising. Brukerne fullfinansierer denne delen av Økonomistyrelsens virksomhet. Prising gjelder for følgende systemtjenester; faglig rådgivning og konsulentstøtte i forbindelse med selve innføringen, systemspesifikk opplæring, drift og vedlikehold av systemet. Annen generell kompetanseutvikling på IT-området forventes utført av private leverandører, og dekkes av den enkelte statlige virksomhet. Tilsvarende gjelder for eventuelle investeringsutgifter i forbindelse med anskaffelse av hardware.

6.2.6 Sentrale systemer

System for sentralt statsregnskap - konsernregnskap

Som en konsekvens av ny systemstrategi for lokale økonomisystemer, er de tre landene i ferd med å utvikle nye løsninger for de sentrale statsregnskapssystemene. Landene har foreløpig kommet for kort i dette arbeidet til at vi kan foreta en sammenligning mellom de.

I Norge er vi i ferd med å utvikle et nytt system for det sentrale statsregnskapet. Det nye systemet skal legge til rette for elektronisk innrapportering av kasserapporter.

Økonomistyrelsen i Danmark er i ferd med å utarbeide en kravspesifikasjon til det de kaller det sentrale regnskapsoppstillingssystemet. Dette systemet skal danne grunnlag for utarbeidelse av bevilgningsregnskapet gjennom budsjetterminen og det konsoliderte statsregnskapet ved årsavslutning.

Statlig system for budsjettering

I Danmark brukes Statens Budgetsystem til innsamling av bidrag vedrørende bevilgningsforslag og statsregnskap. Til bevilgningsforslag benyttes systemet av departementene. Bevilgningsopplysninger overføres fra budsjettesystemet til det sentrale regnskapssystemet.

6.3 Betalingsformidling

6.3.1 Generelt om betalingsformidling

Ved omtale av betalingsformidling kan det være formålstjenlig å skille mellom drift av kontosystemer og selve betalingstransaksjonene, dvs inn- og utbetalinger til/fra statlige virksomheter. Slike inn- og utbetalinger vil normalt skje ved godskrift og belastning av virksomheters bankkonti.

I Sverige foregår det for tiden en vurdering av opplegget for den statlige betalingsformidlingen. Omtalen tar likevel utgangspunkt i opplegget slik dette praktiseres pr dato. Også i Danmark planlegges endringer i opplegget, bl a på bakgrunn av innføringen av nytt økonomisystem.

6.3.2 Premissgivere for statlig sektor valg av løsninger for betalingsformidling

De overordnede kravene til betalingsformidling i staten fremgår for Norges del av økonomireglementets §17, fastsatt av Kongen, og av kap 5 i funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, som er fastsatt av Finansdepartementet. I Sverige fremgår kravene av "Förordning (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning", fastsatt av regjeringen med underliggende forskrifter som fastsettes av Riksgjaldskontoret. Forordningen ble senest endret 1.7.1998 (jf omtale nedenfor). I Danmark fremgår kravene av Finansministeriets "Cirkulære vedrørende statslig betalingsformidling, herunder vejledning om gennemførelse af udbud af visse statslige ind- og udbetalinger" av 25.10.1991.

I Norge er ansvaret for forvaltningen av regelverket lagt til Finansdepartementet. I Sverige ble det tilsvarende ansvaret overført fra Ekonomistyrningsverket til Riksgjaldskontoret fra 1.7.1998. I Danmark ivaretas oppgavene først og fremst av Finansministeriet

6.3.3 Krav til kontosystemet

Både i Norge og Sverige er det i regelverket stilt krav om at statlige virksomheter knytter seg til et såkalt konsernkontosystem, dvs et kontosystem med én felles hoved-/samlekonto og med et antall underkonti på ulike nivåer. Tilsvarende system er ikke etablert i Danmark.

I et konsernkontosystem disponerer hver statlig virksomhet et visst antall underkonti. Utbetalinger via en underkonto dekkes automatisk fra hovedkontoen og innbetalinger til en underkonto føres samme dag over til hovedkontoen. På denne måte samles all likviditet i dette systemet på hovedkontoen og renteberegning for konsernet (staten) samlet kan skje på grunnlag av denne.

I Norge har ikke virksomhetene adgang til å ha bankkonti som ikke er knyttet opp mot konsernkontosystemet. Selve kontosystemet ligger i Norges Bank, som står for drift og vedlikehold av dette, på grunnlag av avtale med Finansdepartementet.

Finansdepartementet er eier av kontosystemet, og styrer opprettelsen av nye konti og avviklingen av konti i systemet.

Konsernkontosystemet er fortsatt under oppbygging ved at flere virksomheter knytter seg til systemet. Inn- og utbetalingsstømmer skilles brutto i systemet, slik at hver virksomhet må ha minimum to konti (såkalte oppgjørskonti).

Virksomhetene har i tillegg til oppgjørskontiene egne arbeidskonti i en eller flere av de bankene som Finansdepartementet har inngått rammeavtale med (jf omtale nedenfor). Hver slik arbeidskonto er knyttet sammen med en bestemt oppgjørskonto i konsernkontosystemet som vedkommende virksomhet disponerer.

I Sverige består statens betalingssystem av henholdsvis statsverkets checkkråkning (SCR) i Riksbanken og statens konsernkontosystem, CassaNova i Postgirot. Det er fastsatt enhetlige regler på betalingsområdet for samtlige brukere, uavhengig av størrelse mv.

Alle virksomheter skal være tilsluttet konsernkontosystemet i Postgirot. En del virksomheter har i tillegg fått anledning til å holde valutakonti og bankkonti i et annet land, etter søknad til Riksgjældskontoret. I forhold til betalingsformidlingen, er det åpnet for konkurranse ved eksterne betalinger, jf omtalen nedenfor.

Toppkontoen i konsernkontosystemet er i praksis ikke toppkontoen i Postgirot, men SCR i Riksbanken som toppkontoen i Postgirot daglig tømmes/henter dekning fra. SCR kan etter tillatelse fra Riksgjældskontoret i tillegg benyttes av virksomheter til direkte uttak på over 1 mill kroner, og ved direkte innbetalinger.

Konsernkontosystemet er basert på bruttoprinsippet, der statlige inn- og utbetalinger skilles med separate konti. I tillegg skilles for om lag 2/3 av virksomhetene mellom rentebelagte og ikke rentebelagte inn- og utbetalinger. Renteberegningen skjer på basis av saldo på virksomhetenes samlekonto i Postgirot.

Det statlige betalingssystemet skiller seg, i likhet med i Norge, fra andre betalingssystem bl a ved at staten ikke har innestående (saldi) på konti, verken i Postgirot eller i banker. Betalingsformidlingen gir derfor ikke grunnlag for innlånning i banker/Postgirot. Saldoen kanaliseres i stedet daglig til/fra SCR. I Sverige er det gjort visse unntak fra regelen om ikke å ha saldo på statlige konti, bl a for virksomheters fondsforvaltning og for valutakonti (jf ovenfor).

I Danmark er det som nevnt ikke etablert noe sentralt konsernkontosystem tilsvarende de i Norge og Sverige. Postgiro hadde fram til 1991 fortrinnsstilling til formidling av statlige betalinger. I forbindelse med omdanning av Postgiro til GiroBank A/S, ble det åpnet for at også andre banker (pengeinstitutter) kunne konkurrere om å tilby betalingstjenester til statlige virksomheter (jf omtale nedenfor).

Danmarks Nationalbank ivaretar som "statens bank" overføringer til/styrking av virksomhetenes bankkonti (inkl i GiroBank) og innbetalinger fra disse kontiene.

Det er stilt krav om at virksomhetenes kassebeholdning og bankinnskudd skal begrenses til det absolutt nødvendige under hensyn til avviklingen av betalinger. Likviditet skal i størst mulig omfang plasseres i nasjonalbanken.

I forhold til kontosystemer, skiller Danmark seg klarest ut ved at det ikke er etablert et konsernkontosystem for staten. Norge skiller seg ut ved at det ikke er noen renteberegning på virksomhetenes bankkonti. I de to andre landene er det etablert ordninger som skal gi insentiver til godt cash management.

6.3.4 Krav til betalingsformidlingen

I Norge inngår Finansdepartementet rammeavtaler med banker om betalingsformidling. På grunnlag av anbudskunngjøring i EØS-området ble det i 1997 inngått avtale med tre banker (betegnet kontoførere), henholdsvis Den norske Bank, Postbanken og Sparebanken NOR. Disse avtalene hadde en varighet på om lag 3 år. Våren 1999 ble det inngått nye rammeavtaler med fire banker, henholdsvis Den norske Bank, Postbanken, Sparebanken NOR og Kreditkassen. Disse rammeavtalene har en varighet på maksimalt 4 år. Virksomhetene må velge bankforbindelse blant disse tre, og kan eventuelt velge å benytte mer enn en bank. De har ikke adgang til å inngå avtale med andre banker.

Det er stilt relativt detaljerte krav til statlig betalingsformidling, både i økonomiregelverket og i funksjonelle kravspesifikasjoner som Finansdepartementet utarbeider i forbindelse med nye anbudskunngjøringer. Kravene er felles for alle virksomheter, uavhengig av størrelse, intern organisering mv. Løsningene - som langt på vei er likeartede uavhengig av bank - er basert på at betalingsoppdrag produseres med utgangspunkt i registreringer i virksomhetens økonomisystem. Oppdragene sendes pr fil til banken, og ettergodkjennes (autoriseres) online mot banken. Det eneste unntaket er ved bruk av sjekk. I banken benyttes i utgangspunktet standard bedriftsterminalløsninger, med en del tilleggskrav for staten knyttet til bl a sikkerhet. Tilsvarende er det stilt krav om at informasjon om innbetalinger til virksomhetene skal gis i en form som muliggjør størst mulig grad av elektronisk oppdatering av virksomhetenes systemer.

Det er stilt krav overfor bankene som staten har rammeavtale med, om at inn- og utbetalinger til/fra virksomhetenes konti skal skje flytfritt. Betalingen til bankene gis pr transaksjon, samt en avgift for oppkobling til bankenes bedriftsterminalsystemer. Det er den enkelte virksomhet som betaler for sin bruk av tjenestene. Prisene er fastsatt i rammeavtalene og er felles for alle virksomheter som benytter vedkommende bank. Prisene er gjort volumavhengige, basert på antall transaksjoner banken formidler for statlige virksomheter samlet.

Cash management/likvidforvaltningen er som nevnt basert på at innestående på statlige konti skal samles i Norges Bank. Virksomhetene må på sin side ivareta generelle krav om å betale på forfallsdag (oppdrag legges i venteregister hos banken), med begrensninger i adgangen til forskuddsbetaling m v.

I Sverige er det et skille i reglene for betalingsformidling mellom betalinger som skjer internt mellom virksomheter i staten og betalinger som skjer til eller fra

eksterne. De interne betalingene kan bare skje via konto innen konsernkontosystemet, dvs i Postgirot. Begrunnelsen er bl a at dette sikrer at betalingene skjer flytfritt. For eksterne betalinger ble det i 1996 inngått rammeavtaler med tre banker, henholdsvis Skandinaviska Enskilda Banken, Postgirot og Nordbanken. Avtalene ble inngått på grunnlag av anbud med internasjonal konkurranse, og forvaltes nå av Riksgäldskontoret. Virksomhetene har i tillegg anledning til selv å inngå avtale med en bank om betalingsformidling. Slike avtaler må godkjennes av Riksgäldskontoret.

Banksystemet er knyttet sammen med konsernkontoordningen ved at Postgirot gir dekning fra SCR i Riksbanken for utbetalinger virksomheter ønsker å gjøre via bank. Tilsvarende er det automatiske tømmerutiner ved innbetalinger fra bank via Postgirot og til SCR. Betalinger mellom virksomheter skal skje i maskinlesbar form.

I Danmark har hver virksomhet anledning til å velge hvilken bankforbindelse den ønsker å benytte. Virksomheten må selv innhente tilbud/anbud fra aktuelle banker og inngå avtale med en bank om å yte tjenester i forbindelse med virksomhetens inn- og utbetalinger. Det er anbudsplikt for større betalingstransaksjoner som regnings- og massebetalinger og inn- og utbetalinger av skatter, avgifter o l.

Det er åpnet for å tilpasse løsningene til individuelle krav fra de ulike virksomhetene. De kravene og den veiledningen som er gitt fra Finansdepartementets side til de avtaler virksomhetene inngår, herunder til løsninger, er relativt generelle og basert på at virksomhetene skal velge det samlet sett mest fordelaktige tilbudet (med utgangspunkt i de kravene virksomheten har stilt). Virksomheten må søke å oppnå gunstigst mulig betingelser, med utgangspunkt i egen størrelse/styrke. Inn- og utbetalinger skal skje via virksomhetens konti i den eller de valgte banker.

Nye avtaler om betalingsformidling som vedrører mer enn 1 mill kroner årlig, skal ifølge sirkulæret forelegges Finansdepartementet ved Statens Regnskabsdirektorat til godkjenning. Nye avtaler med lavere verdi skal oversendes til orientering.

Virksomhetene har ifølge regnskabsbekentgørelsen §4 plikt til å anvende statens sentrale økonomisystem til betalingsformidling, med mindre virksomheten har fått dispensasjon til å anvende egne betalingssystemer eller foreta utbetalinger via virksomhetens egen kasse. I de tilfellene grunnlaget for betalingene kommer fra sentrale eller egne systemer skjer avviklingen av inn- og utbetalinger ved at datagrunnlaget for betalingene overføres til den banken virksomheten har valgt.

I tillegg til ordinære banker, kan Nasjonalbanken benyttes ved store betalinger mellom statlige virksomheter, og mellom statlige virksomheter og hhv kommuner og private virksomheter (betegnet statlige engrosbetalinger).

Som følge av den vedtatte innføringen av lokale økonomisystemer, vil dagens system bli faset ut over perioden 1999-2002 og vil bli erstattet bl a av et nytt sentralt betalingsformidlingssystem.

Ved valg av bankforbindelse er virksomhetene pålagt å ta hensyn til flytkostnader i de ulike alternativene. Dette selv om slik flytkostnad (rentetap) normalt ikke inngår i virksomhetens driftsregnskap, men påvirker statens samlede renteinntekter. For virksomheter som er tilsluttet ordningen med selvstendig likviditet påvirkes imidlertid virksomhetens driftsregnskap direkte av flytkostnaden.

7. Forskjeller og likheter mellom landene - hovedlinjer

Hovedformålet med denne rapporten har vært å gi en innføring i arbeidet med statlig økonomistyring i Norge, Sverige og Danmark og å beskrive forskjeller og likheter mellom landene. I denne avsluttende delen av rapporten har vi laget en kort oppsummering av konklusjoner. Det er også gjort noen vurderinger av mer normativ karakter.

Rapporten vil bli benyttet som grunnlag for å identifisere områder der vi kan lære av praksis i andre land. For å komme med klare konklusjoner og vurderinger av hva som er "beste praksis" i det enkelte land, vil det være behov for å gjennomføre mer dyptgående analyser på avgrensede områder. Det vil også være behov for å anvende andre metoder, herunder feltstudier, brukerundersøkelser oa . Enkelte slike oppfølgingsprosjekter vil bli vurdert gjennomført. Resultatene av disse vil etter planen bli publisert som egne arbeidsnotater.

7.1. Institusjonelle rammer - overordnet ansvar for statlig økonomistyring

Hovedforskjellen mellom landene når det gjelder organiseringen av det overordnede ansvaret for statlig økonomistyring, er at Finansdepartementet i Norge, i motsetning til både Sverige og Danmark, ikke har en underliggende etat, eller ekspertmyndighet, med et samlet fagansvar innen statlig økonomistyring. Dette fører til at en rekke funksjoner som i de andre landene er delegert til henholdsvis Økonomistyringsverket i Sverige og Økonomistyrelsen i Danmark, i Norge utføres av Finansdepartementet selv. Sentrale funksjoner vil være regelverksutforming og -forvaltning, informasjonsformidling og nettverksdannelse, kompetanseutvikling, rådgivning og konsulentstøtte samt tilrettelegging av fellesfunksjoner/service-støttefunksjoner mv.

Finansdepartementet i Norge har følgelig et mer operativt ansvar enn det finansdepartementene i både Sverige og Danmark har innenfor statlig økonomistyring. Dette kan føre til at fokus blir rettet mer mot produksjonsorienterte aktiviteter og operative funksjoner enn mot overordnede strategier og policy-utforming.

I Norge er det overordnede fagansvaret samlet i Finansdepartementet, mens delfunksjoner er tillagt andre aktører, hvorav Statens forvaltningstjeneste og Statskonsult er de mest sentrale. Styringsforholdet mellom Finansdepartementet og de øvrige aktørene er mindre entydige enn i de andre landene. Tradisjonelt sett har Finansdepartementet ikke lagt særlig vekt på koordineringen av den samlede innsatsen innen statlig økonomistyring. De mest sentrale delfunksjonene, herunder kompetanseutvikling, rådgivning og konsulentstøtte og tilrettelegging av fellesfunksjoner/service- støttefunksjoner utføres av statlige virksomheter som er underlagt Arbeids- og administrasjonsdepartementet og ikke Finansdepartementet. Dette fører til at ansvaret i realiteten er spredt på flere aktører.

En viktig institusjonell forskjell mellom landene er at Riksrevisjonen i Sverige er en statlig virksomhet underlagt Finansdepartementet, mens både Norge og Danmark har organisert Riksrevisjonen som et uavhengige kontrollorgan underlagt henholdsvis Stortinget og Folketinget.

7.2. Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp i statsforvaltningen

Hovedutviklingen når det gjelder innføring av mål- og resultatstyring har vært relativt lik i Norge, Sverige og Danmark i løpet av den siste 20 års perioden. Mål- og resultatstyring har vært det dominerende styringsprinsippet i statsforvaltningen i alle de tre landene.

Det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring er i Norge nedfelt i Bevilgningsreglementet. I Sverige er det formelle grunnlaget for mål- og resultatstyring nedfelt i den svenske loven om statsbudsjettet.

Danmark har ingen lov om statsbudsjettet, slik Sverige har. Selve budsjettforslaget er imidlertid en egen lov, Finansloven. Regler om statsbudsjettet er nedfelt i den danske grunnloven.

Norge er det landet som har gått lengst i å formalisere kravet om mål- og resultatstyring i gjeldende regelverk både på parlamentarisk og administrativt nivå, dvs i Bevilgningsreglementet og Økonomiregelverket.

Til tross for at alle de tre landene har mål- og resultatstyring som styringsprinsipp finner vi forskjeller på selve styringsdokumentene og styringsformen mellom landene.

I det danske kontraktssystemet foregår styringsdialogen i forbindelse med kontraktsutforming eller kontraktsrevidering. Det er ikke nedfelt noen formelle krav i det danske økonomiregelverket på dette området. Til sammenligning er styringen i både Norge og Sverige mer basert på målsettinger og plan- og styringsdokumenter.

I Norge er det nedfelt formelle krav til styringsdialog mellom departementer og statlige virksomheter. Styringsprosessene synes i så måte å være mest utviklet i Norge.

Grunnlaget for ansvarliggjøring av lederen gjennom en tett kopling mellom resultatkravene i styringsdokumentene og lederens egen avlønning (lederlønnskontrakt) synes å være størst gjennom kontraktstyringskonseptet som benyttes i Danmark. Koplingen mellom lederlønnskontrakter og tildelingsbrev (disponeringsskriv) er et forbedringsområde både i Norge og i Sverige.

7.3. Økonomistyring: Ansvar, regelverk og systemer

Danmark og Norge har det vi kaller ministerstyre, hvilket innebærer at hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig for det som foregår innenfor eget forvaltningsområde. Regjeringen i Sverige opptrer som et kollegium, og den enkelte fagstatsråd har formelt sett ikke et selvstendig konstitusjonelt ansvaret innenfor eget forvaltningsområde. I praksis er styringsnivåene og forholdet mellom disse relativt likt i de tre landene.

Norge utmerker seg ved å ha utformet et helhetlig økonomiregelverk. Dette er mer omfattende i omfang enn de retningslinjer, veiledninger og økonomisk-administrative håndbøkene som er utarbeidet i både Sverige og Danmark. Utarbeidningen av et komplett nytt økonomiregelverk representerer en omfattende reform innen statlig økonomistyring, og arbeidet med tilpasning til økonomiregelverket har bidratt til en kvalitativ forbedring av økonomistyringen i staten.

Mens Finansdepartementet i Norge, som overordnet ansvarlig for økonomistyring i staten, har valgt å se på økonomiregelverket som et viktig virkemiddel for å gjennomføre en reform innen statlig økonomistyring, har Sverige og Danmark prioritert å fokusere på andre funksjoner og områder enn selve regelverksutformingen og -forvaltningen. Dette gjelder spesielt informasjonsformidling, der Økonomistyrelsen i Danmark har lagt ned et betydelig arbeid. Danmark legger også stor vekt på nettverksbygging og etablering av erfaringsgrupper som grunnlag for å skape læringsarenaer og kunnskapsoverføring mellom statlige virksomheter.

Økonomistyringsverket i Sverige har også lagt større vekt på informasjonsformidling enn det vi har i Norge. Årsaken til en slik forskjell i fokus kan ligge i det faktum at vi i Norge har en større spredning av antall aktører med delfunksjoner innen statlig økonomistyring. Denne spredningen fører til at vi i Norge ikke har et naturlig grunnlag for å utforme en samlet informasjonsstrategi overfor statlige virksomheter.

Hovedinntrykket når det gjelder profilen i de tre landene og den relative vektleggingen av ulike funksjoner, er at Finansdepartementet i Norge legger størst vekt på regelverksutforming og -forvaltning, Økonomistyrelsen i Danmark legger størst vekt på informasjonsformidling, nettverksdannelse og har generelt sett en større grad av brukerorientering enn det vi har i Norge. Finansdepartementet og Økonomistyrelsen i Danmark fremstår som "gode retorikere".

I Sverige har Økonomistyringsverket etter at dette ble etablert medio 1998 hatt en sterk profilering av etaten som regjeringens ekspertorgan. Dette kan best illustreres ved Økonomistyringsverkets relativt sterke vektlegging av prognosearbeidet, der ESV som uavhengig instans utarbeider og offentliggjør prognoser for statsbudsjettets utgiftsside i henhold til det fastsatte 3-årige utgiftstaket. I Sverige legges det også stor vekt på ESVs tilbud som systemtjenesteleverandør. Rollen som regelverksutformer og -forvalter er lite betont i de andre landene.

7.4 Statsbudsjettet og statsregnskapet - hovedprinsipper

Fullstendighetsprinsippet, bruttoprinsippet og ettårsprinsippet er lagt til grunn for statsbudsjettet og statsregnskapet i alle de tre land, men det er i ulik grad åpnet for unntak innenfor det enkelte prinsipp. Disse prinsippene ble innført ved århundreskiftet, og har stått fast siden den gang. Når det gjelder utviklingen av kontantprinsippet versus regnskapsprinsippet for henholdsvis statsbudsjett og statsregnskap, er bildet noe mer nyansert. Det er en trend at flere land på 90-tallet har gått over til økt bruk av regnskapsprinsippet. I Norge og Danmark benyttes fremdeles kontantprinsippet for både statsbudsjettet og statsregnskapet. Danmark vurderer imidlertid å innføre regnskapsprinsippet ved budsjettering og regnskapsføring av investeringer. Sverige benytter kontantprinsippet for statsbudsjettet, men regnskapsprinsippet for statsregnskapet. Regnskapsprinsippet for statsregnskapet ble innført i Sverige i 1993.

Det som utpeker seg av forskjeller i budsjettstruktur mellom landene er at det norske statsbudsjettet gjennomgående er mer detaljert og omfattende enn budsjettene i Danmark og Sverige.

Utviklingen i budsjettssystemene og delegeringen av budsjettfullmakter fra politisk til administrativt nivå har vært relativt lik i de tre landene. Vi kan se at Norge på enkelte områder, som f.eks. når det gjelder stillingshjemler og nettobudsjettering av statlig forretningsdrift, har ligget noe etter f.eks. Danmark når det gjelder delegering av fullmakter på administrativt nivå.

Sverige og Norge har i hovedsak like system for tilleggsbevilgninger, mens Danmark nytter en annen praksis. I Norge har vi i hovedsak to runder for endringer i budsjettet i den løpende termin. Dette skjer gjennom foreleggelse av tilleggsproposisjoner for Stortinget, en runde om våren og en runde om høsten. Sverige har også to runder for endringer i budsjettet i den løpende termin, som legges frem sammen med Vårproposisjonen og statsbudsjettet for neste budsjettår. I Danmark gjennomføres endringer ved at regjeringen løpende forelegger forslag om endringer for Folketingets finansudvalg. Finansudvalget møtes ukentlig for å ta stilling til forslagene. Alle forslagene gjennom året samles i en samlet tilleggsbevilgningslov like etter budsjettåret.

7.5. Statsbudsjettet og statsregnskapet – prosesser

Flerårsperspektivet i budsjettarbeidet er mer fremtredende i både Danmark og Sverige enn det for tiden er i Norge. I alle de tre landene fattes formelt sett budsjettvedtak for ett år av gangen. Sverige opererer med 3-års budsjetter, og fastsetter utgiftsrammer som gjelder for 3 år. Danmark har 4-års budsjetter som har likhetstrekk med våre tidligere langtidsbudsjetter. Det er en generell utvikling at flere OECD-land innfører en større grad av flerårsperspektiv i statsbudsjettet.

Det er Finansministeren som er ansvarlig for fremleggelse av statsbudsjettet i alle tre landene. Norge har tre budsjettkonferanser før det endelige budsjett kan legges frem for Stortinget, mens Sverige og Danmark bare opererer med en budsjettkonferanse. I Sverige behandles inneværende års budsjett og kommende års budsjett på samme budsjettkonferanse.

Arbeidsfordelingen og myndigheten mellom fagdepartement, finansdepartement, regjering og parlament er ganske lik i de tre landene.

På parlamentarisk nivå er kravene om fremleggelse av både prognoser og regnskapsinformasjon størst i Sverige. I henhold til den svenske "budgetlagen" skal det fremlegges prognoser for statsbudsjettet minimum 2 ganger per budsjettermin. Det skal presenteres et foreløpig og endelig statsregnskap, og kravene til den regnskapsinformasjonen som fremlegges i det konsoliderte statsregnskapet ved årsavslutning er mer omfattende enn de som gjelder både i Norge og i Danmark. I sum er de svenske rapporteringskravene mest omfattende og komplekse. Dette har etter all sannsynlighet sammenheng med at Sverige benytter regnskapsprinsippet i sitt statsregnskap. Både Danmark og Sverige har en mer detaljert normert statlig kontoplan enn den vi har i Norge. Dette gir økte muligheter til å benytte regnskapsinformasjonen til blant annet analyseformål.

7.6. Tilrettelegging av fellesfunksjoner- systemer og betalingsformidling

I både Norge, Sverige og Danmark avviker kravene til *systemene* som skal nyttes i staten fra det som i utgangspunktet er standard løsninger i markedet. Videreutvikling og tilpasning av systemene fra leverandørenes side, eventuelt egenutvikling av systemer i staten, har derfor vært nødvendig. Norge, Sverige og Danmark har valgt noe ulike opplegg for å sikre at virksomhetene får tilgang til tilfredsstillende systemer.

Et generelt trekk er at utviklingen i alle de tre landene har gått fra store sentrale systemer uten særlig brukertilpasning, til løsninger med større grad av nærhet til brukerne og de ansvarlige virksomheter og enheter. I alle landene foregår det for tiden arbeid med utfasing av eldre systemer og innføring av nye. Organiseringen av arbeidet og graden av desentralisering av beslutningsmyndighet i prosessen har imidlertid vært forskjellig.

Hovedforskjellen mellom Norge og de øvrige landene når det gjelder hvem som er premissgivere for valg av nye systemer, er at ansvaret i Norge ligger på departementsnivå, mens både Danmark og Sverige har som omtalt egne direktorater underlagt de respektive finansdepartementene med ansvar for det operative arbeidet med utforming av statens krav til systemer. De samme direktoratene har for øvrig også oppgaver knyttet til å tilrettelegge for systemanskaffelser, gi faglig støtte til virksomheter ved innføring av systemer, og til drift av systemer. De reelle kravene som stilles til økonomisystemer og lønns- og personaladministrative systemer er relativt like i de tre landene.

Danmark har valgt å utnytte stordriftsfordeler gjennom å sentralisere anskaffelsesprosessen for økonomisystemer, mens Norge og Sverige har valgt et opplegg som gir større valgfrihet og ansvar for virksomhetene ved anskaffelse av systemer.

Når det *statlig betalingsformidling* er det i Norge og Sverige stilt krav om at statlige virksomheter knytter seg til et såkalt konsernkontosystem, dvs et kontosystem med én felles hoved-/samlekonto og med et antall underkonti på ulike nivåer. Tilsvarende system er ikke etablert i Danmark.

Norge er det landet som har kommet lengst når det gjelder nullflyt for statlige betalinger. Norge skiller seg imidlertid ut ved at det ikke er noen renteberegning på virksomhetenes bankkonti. I de to andre landene er det etablert ordninger som skal gi incentiver til godt cash management. Vektleggingen av statlig likviditetsstyring er sterkest i Danmark. Dette kan ha sammenheng med at Danmark ikke har etablert en konsernkontoordning, og følgelig har et sterkere behov for å redusere rentetapet som oppstår ved at store kontantbeholdninger er spredt på virksomhetenes bankkonti.