

Initiativplikt i sentraladministrasjonen?

av Fridthjof Søgaaard

Hovedpunkter

- Mer effektiv statlig ressursbruk blir avgjørende for å ivareta kjerneoppgaver i kommende år. I dag tyder mye på at det sløses i stort omfang.
- Det sentrale embetsverk kan spille en nøkkelrolle for effektivisering. I den grad dette likevel ikke skjer, kan det skyldes manglende incentiver.
- En tydelig embetsplikt til å ta selvstendig initiativ for å sikre effektiv ressursbruk – også når slikt initiativ ikke er politisk etterspurt – kunne gi god effekt. I særdeleshet hvis plikten kobles til den enkelte embetspersons karriereutvikling.

Denne publikasjonen utgis som del av forskningsprogrammet *Forsvarsomstilling*. Mer om programmet på siste side.

Påhviler det den enkelte i embetsverket en plikt til å ta selvstendig initiativ for å sikre økt effektivitet i staten – også når dette ikke er politisk pålagt? Hvis svaret er tja eller nei: Er det ønskelig å gjøre noe med dette – og i så fall hva?

Statlig ressursbruk handler om å disponere bevilgninger og kompetanse («penger og folk») fortrinnsvis innenfor de rammer Stortinget fastsetter. *Best mulig* ressursbruk – samlet sett i tid og rom – handler om noe langt mer: å disponere det man har til rådighet med basis i tydelige resultatkrav og med sikte på optimal effekt. Det er grundig påvist (jf. også noen senere referanser her) at ikke all ressursbruk besluttet av sentraladministrasjonen svarer til en slik standard. Dermed melder spørsmålet seg om forbedring er mulig. Svaret er med all sannsynlighet ja. I den grad forbedring likevel ikke skjer, kan en arbeidshypotese være at årsaken ligger i fravær av tilstrekkelige beveggrunner, eller incentiver, spesielt på ledelsesnivåene.

I denne analysen rettes søkelyset mot mulige mangler i incentivstrukturen, og – gitt at få i staten drives primært av lønn – hovedsakelig i den immaterielle delen av denne. Det er i utgangspunktet ikke avgjørende om man ser hen til sentraladministrasjonens politis-



ke nivå eller dens embetsverk, men da beveggrunnene for de to ikke er – eller skal være – fullstendig overlappende, rettes søkelyset her mot mulige mangler i incentivstrukturen i det sentrale embetsverket, nærmere avgrenset til embetsverket ved statsrådets kontorer. Når ressursbruk omtales, er det i denne sammenheng og for enkelhets skyld i sektorperspektivet.

STATUS QUO-DOMINANS, TRASS STORE FORBEDRINGSMULIGHETER OG -BEHOV

I virksomheter med krav til inntjening vil i det minste bunnlinjen tjene som incentiv til optimalisert ressursbruk. Suboptimalisering vil – spesielt hvis den vedvarer – undergrave virksomhetens eksistensmulighet. I virksomheter uten bunnlinje, altså store deler av sentraladministrasjonens ansvarsområde, må nødvendigvis ressursoptimalisering måles på en annen måte, dels fortløpende og dels gjennom mer omfattende undersøkelser, eksempelvis ved studier av sammenlignbare virksomheter, *benchmarking* eller analyser av *best practice*. Mer omfattende analyser vil oftest kreve bistand fra eksterne aktører, men initiativet må nødvendigvis komme fra ledelsesnivået i den aktuelle virksomheten. Dermed melder spørsmålet seg om hvilke beveggrunner som foreligger for det samme ledelsesnivået til å ta initiativ til slik måling, dernest for eventuelt å la måleresultatene anspore til endring.

Ett element i en incentivstruktur for å motvirke ineffektivitet i det statlige området kunne vært en skriftlig nedfelt eller ved sedvane alminnelig oppfattet plikt til fortløpende både å analysere og etter behov justere ressursbruken. Spørsmålet er om de ansatte i embetsverket kan sies å være pålagt noe slikt, altså en plikt til å ta selvstendig initiativ, *ex officio*, også utover det å forhindre åpenbar skade (jf. varslingsplikt) og med sikte på å oppnå forbedringer, endog av noe tilsynelatende velfungerende. Analysen kommer tilbake til dette under neste overskrift.

Noen raske google-søk (september 2017) indikerer at denne problemstillingen til en viss grad er upløydd mark; ordsammenstillin-

ger som «embetsverkets initiativplikt», «embetsverkets selvstendige plikt», «embetsverkets plikt til å ta initiativ» og «embetsverket på eget initiativ» gir alle 0 treff, men også et uttrykk som «embetsverkets plikter» gir beskjedne 2 treff (det ene leder til det som kan kalles Svein Gjedrems «avskjedsforedrag» som finansråd under styringskonferansen til Direktoratet for økonomistyring i januar 2015). På den annen side gir «lojalitetsplikt» hele 29 900 treff, hvilket neppe er overraskende, men samtidig kanskje et selvstendig illustrerende poeng i denne sammenheng.

Nært tilknyttet temaet incentiver melder spørsmålet seg om det er forhold – utover de til tider mindre rasjonelle utslag av politiske prosesser – som trekker *i motsatt retning*: å bevare eller endog forsterke suboptimal statlig ressursbruk, det man kunne kalle *disincentiver*.

Med sannsynlig bakgrunn blant annet i det statlige budsjetteringssystemet – med forrige års konsekvensjusterte budsjett som utgangspunkt for rundt 99 prosent av helheten i neste års budsjett – blir mye offentlig aktivitet status quo-orientert; i praksis påhviler tilnærmet all bevisbyrde aktører som ønsker endring. Beslektet med dette er at kritikk – eksempelvis fra Riksrevisjonen – sjelden eller aldri rettes mot fravær av selvstendige embetsinitiativ til å måle og forbedre ressursbruk, men desto oftere mot større eller mindre forvaltningsfeil som begås i bestrebelser på å oppnå forbedring. Det synes med andre ord å foreligge en «bonus for å sitte stille». Lar man eksempelvis være å innføre ny IKT, blir dette sjelden kritisert, men innfører man ny IKT og støter på problemer i innføringen, vil dette ofte bli kritisert. Med mindre konsekvensene blir synlige og alvorlige, jf. den stadig utsatte stengningen av Grubbegata, er det tilsvarende uvanlig at det reises kritikk mot langdryge prosesser, foreløpige konklusjoner og utsatte beslutninger – som alle implisitt kan synes å basere seg på at man i staten anser tid som en mer eller mindre gratis innsatsfaktor. Det er rimelig å anta at den beskrevne skjevheten i hva som blir gjenstand for kritikk, også vil virke normdannende i embetsverket, herunder ved



å prege seleksjonsprosesser og departementale karrieremønstre. Over tid vil dette kunne skape ytterligere og selvforsterkende status quo-mekanismer.

Uavhengig av spørsmålet om embetsplikter foreligger det også *påviste muligheter* for å optimalisere norsk statlig ressursutnyttelse. Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling – OECD, Produktivitetskommissjonen og Perspektivmeldingen 2017 har alle sannsynliggjort et meget betydelig potensial for effektivisering i norsk offentlig sektor. Funnene understøttes av en rekke del-analyser utført av blant annet Forsvarets forskningsinstitutt, EY og McKinsey som eksempelvis anslår at det årlig kan realiseres effektiviseringsgevinster for flere milliarder kroner bare i norsk forsvarssektor. I kontrast til slike funn fremstår stadig gjentatte krav fra offentlige fagetater, ofte uten motbør fra det sentrale embetsverk, om økte bevilgninger for å løse problemer, også der problemene mest sannsynlig skyldes mangler innenfor daglig ledelse, styring og drift.

Der det foreligger betydelige effektiviseringsmuligheter, er det nærliggende å slutte at det bedrives samfunnsøkonomisk sløsing av tilsvarende omfang, men – like viktig – som blant annet Produktivitetskommissjonen påpeker, med bakgrunn i demografiske fremskrivninger og antatt utvikling innenfor petroleumssektoren: Også *behovet* for å drive offentlig virksomhet mer effektivt vil være *sterkt økende* i årene som kommer. Vedvarende fravær av effektiv statlig ressursutnyttelse kan få alvorlige konsekvenser selv for det norske velferdssamfunnet, og innenfor en relativt kort tidshorisont historisk sett.

INDIKASJONER PÅ INITIATIVPLIKT?

En gjennomgang av relevant litteratur og sonderinger med eksperter på forvaltningsområdet gir ikke holdepunkt for å hevde at det må anses som en ubestridelig embetsplikt å bidra til å sikre optimal eller effektiv ressursutnyttelse. Enda mindre finnes det holdepunkt for å hevde at fravær av initiativ *for å få bukt med* suboptimalisering, må anses som en embetsforsømmelse. Selve unnlatelsessynden å se gjennom fingrene med

mulig eller dokumentert sløsing som det ikke allerede er politisk vedtatt å få slutt på, kan med andre ord neppe karakteriseres som klanderverdig formelt sett.

På den annen side kan man, som krav til departementene *qua statlige virksomheter* og derfor i praksis til sittende statsråd, finne skrivinger også om effektiv bruk av ressurser:

Bevilgningsreglementet, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005, fastslår i § 10 første ledd:

Utgiftsbevilgningene skal disponeres ... på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til de forutsatte resultater.

Av Finansdepartementets orienteringsskriv om reglementet gjøres det et særskilt poeng av at det tidligere bevilgningsreglementet (1959) ikke inneholdt et slikt krav om effektivitet.

Reglement for økonomistyring i staten, fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, slår i § 1 fast at et formål med reglementet er «å sikre at statlige midler brukes effektivt», og det pålegger i § 4 alle virksomheter å sikre blant annet at «ressursbruken er effektiv». I § 14 understrekes det at de samme virksomhetene skal etablere systemer «for å sikre at ressursbruken er effektiv», og i § 16 pålegges virksomhetene å «sørge for at det gjennomføres evalueringer for å få informasjon om [blant annet] effektivitet».

I Finansdepartementets oppfølgende bestemmelser om økonomistyring i staten, senest oppdatert 18. september 2013, slås det fast:

Departementet skal sikre seg at alle virksomheter har tilfredsstillende intern kontroll slik at fastsatte mål og resultatkrav følges opp, ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler.

Ovenstående pålegger virksomhetene å forvalte tildelte ressurser effektivt, men dels er ikke «effektiv ressursbruk» nærmere definert, dels er det uklart om kravet også



innebærer å ta initiativ til endrede rammebetingelser og/eller undersøkelser med sikte på å oppnå mer effektiv ressursbruk, og dels fremgår det ikke om oppfølgingsansvaret – utover det konstitusjonelle og politiske som påhviler statsråden – er tillagt enkeltpersoner i embetsverket. I **Etiske retningslinjer for statstjenesten** slås det dog fast at «statsansatte plikter å bruke og ta vare på statens ressurser på den mest økonomiske og rasjonelle måte».

EN MULIG VEI TIL MER INITIATIV

En nærliggende konklusjon å trekke av ovenstående kan være at suboptimalisering og annen ineffektivitet – også kalt sløsing – vil elimineres over tid gjennom god ledelse, også i staten. Dette er utvilsomt riktig, men det er i en viss forstand også tautologisk: «fravær av sløsing» er åpenbart et nøkkel-element i «god ledelse». Dernest melder spørsmålet seg om det fremtidige Norge vil ha råd til å løpe den risikoen det innebærer å satse på «god ledelse» alene, for så eventuelt å mislykkes med en slik én-dimensjonal tilnærming. Mye står på spill. I penger er det snakk om kolossale beløp som kan bli brukt på kjerneoppgaver i samfunnet – eller som alternativt «fordunster» eller i praksis brukes til å forsterke allerede etablert sløsing. Med norsk forsvarssektor som eksempel er det trolig snakk om et forbedringspotensial som kan måles i et tresifret antall milliarder over én generasjon, penger som kan brukes til fremtidens allianseforsvar og/eller til andre kjerneoppgaver i samfunnet – eller som alternativt benyttes til i praksis å unnlate å ta tilstrekkelig tak i mangler innenfor ledelse, styring og drift.

Gitt at det er et behov for risikoreducerende og andre tiltak, at ulike «programmer for god ledelse i staten» neppe alene vil være tilstrekkelig, og at også incentivstrukturen for ansatte og spesielt ledere i sentraladministrasjonen er moden for revisjon, melder spørsmålet seg om hvilke grep som kan tenkes å gi god effekt.

Noen momenter for nærmere vurdering kan være:

1. *Rettslig grunnlag.* Verken i skrevne rettsregler eller i ulovfestet rett synes det departementale embetsverk å være pålagt en åpenbar selvstendig plikt til å ta initiativ for å sikre optimal ressursutnyttelse i egen sektor. Fraværet av en slik utvetydig plikt vil kanskje fremstå som et tankesors for mange, men det er samtidig ikke gitt at en lovendring *alene* ville gitt ønsket og snarlig effekt.
2. *Ledelse.* I utgangspunktet er neppe mange statlige ledere drevet primært av materielle incentiver (e.g. lønn). Desto større effekt kan sannsynligvis oppnås ved sterkere immaterielle motivasjonsfaktorer (e.g. stimulerende sjefer og energigivende ledergrupper). Imidlertid er slike faktorer i stor grad sammenfallende med «god ledelse», hvilket man i denne sammenheng neppe kan ta sjansen på å gjøre seg ensidig avhengig av.
3. *Karriere.* Det kanskje sterkeste enkeltstående incentiv i embetsverket er faktorer som styrer den enkeltes karriereutvikling. For stillingsopprykk, spesielt for opprykk til lederstilling eller til høyere lederstilling, kunne det stilles ufravikelig krav om utvist og dokumenterbar evne til å ta initiativ for å fjerne suboptimal ressursbruk innenfor eget ansvarsområde og foreslå konkrete effektiviseringstiltak også på områder som sorterer under en kollega, med sikte på optimal samlet effekt. Tiltaket klinger kanskje «unorsk», men det ville nok raskt gitt seg synlige utslag.
4. *Justert kontrollfokus.* Som et selvstendig grep, også i mulig symbiose med forrige punkt, kunne det vedtas en dreining av fokuset til kontrollinstansene som omgir sentraladministrasjonen – spesielt Riksrevisjonen. Det er hevet over tvil at riksrevisjonskritikk – om ikke av andre grunner så fordi politikere flest er hårsåre for negative anmerkninger i det offentlige rom – tas på stort alvor i departementene. Med dagens regelverk brukes imidlertid det aller meste av energien på å gardere seg mot feil.



Også lov om Riksrevisjonen og instruks om Riksrevisjonens virksomhet er i det alt vesentlige viet til at *tingene skal gjøres riktig*, mens det er vanskelig å finne tydelige referanser til at *de riktige tingene skal gjøres* – enn si at *de riktige tingene skal gjøres riktig*. Dessuten, der Riksrevisjonen pålegges å gjennomføre systematiske undersøkelser av blant annet produktivitet i forvaltningen, er det gjennomgående med eksplisitt referanse til «Stortingets vedtak og forutsetninger».

5. *Initiativplikt*. En utvetydig plikt for den enkelte departementsansatte – og i det minste for den som er utnevnt i embetsstilling – til å ta selvstendig initiativ for å bidra til å sikre optimal ressursutnyttelse innenfor egen sektor, også når det

ikke er politisk pålagt, ville trolig føre til signifikant endring. Plikten kunne eksempelvis fastslås ved en presisering i bevilgningsreglementet, med oppfølgende og systematiske undersøkelser fra Riksrevisjonens side. I det minste ville man ha fått et potensielt smertefullt ris bak speilet som ikke finnes i dag.

En nærmere analyse av ovenstående og andre mulige grep – gjerne i kombinasjon med bedre lederrekruttering og lederutviklingsprogrammer – anbefales for oppfølgende arbeid.



IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Anna Therese Klingstedt

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Kongens gate 4
Postboks 890 Sentrum
0104 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Fridthjof Søgaard er direktør for strategisk utvikling i Forsvarsdepartementet. Han var 2001–2014 ekspedisjonssjef i samme departement, med økonomi og styring som hovedansvarsområde. Han begynte i Forsvarsdepartementet i 1985 og arbeidet frem til årtusenskiftet stort sett ved Sikkerhetspolitisk avdeling, i perioden 1995–2000 som avdelingens nestleder. Hovedansvarsområdene i dag er departemental rådgivning og kompetanseutvikling med vekt på «byråkratfaget».

FORSVARSSOMSTILLING

Omstilling er et kontinuerlig trekk ved ulike sektorer, som til enhver tid må tilpasse seg skiftende prioriteringer og omgivelser. Forsvarssektoren i Norge og andre NATO-land har vært og er fortsatt gjenstand for omfattende omstilling.

En viktig målsetning med IFS' omstillingsprogram er å bidra inn i debatten om utviklingen av forsvarssektoren, samtidig som vi ser utviklingen i et bredere forskningsperspektiv. Forskningen baseres på samtidshistoriske og statsvitenskapelige tilnærminger og sammenligninger omstilling på tvers av sektorer og land.

OMSTILLINGSPROGRAMMET PÅ INTERNETT

<https://forsvaret.no/ifs/Forskning/Sivil-militaere-relasjoner/Forsvarsomstilling>

