

Rapport 2006-081

**Evaluering av Senter for
statlig økonomistyring**

Evaluering av Senter for statlig økonomistyring

Utarbeidet for
Finansdepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Problemstilling, tilnærming og avgrensninger.....	9
1.3 Evalueringsmodell	10
1.4 Gjennomføringsmetode	11
2 KORT OM SSØ	17
2.1 Formål og forventninger	17
2.2 Oppgaver og organisering.....	17
2.3 Ressurser	18
3 ETABLERING OG OMSTILLING.....	21
3.1 Konklusjon.....	21
3.2 Hovedgrep ved etableringen	21
3.2.1 Ressursbruk før SSØ.....	22
3.2.2 Kostnader ved omstillingen	23
4 SSØS OPPGAVER OG RESSURSBRUK	25
4.1 Økonomitjenestene	25
4.1.1 Konklusjoner.....	25
4.1.2 Oppgaver og kunder.....	27
4.1.3 Organisering og samarbeid	34
4.1.4 Ressurser	39
4.1.5 Konkurrenter og prising.....	40
4.2 Forvaltning av økonomireglementet for statlige virksomheter.....	41
4.2.1 Konklusjoner.....	41
4.2.2 Oppgaver og brukere	42
4.2.3 Organisering og samarbeid	44
4.2.4 Ressurser	49
4.2.5 Konkurrenter og prising.....	49
4.3 Konsernsystemer.....	49
4.3.1 Konklusjoner.....	49
4.3.2 Oppgaver og brukere	50
4.3.3 Organisering og samarbeid	55
4.3.4 Ressurser	57
4.3.5 Konkurrenter og prising.....	58
4.4 Samlet ressursbruk i SSØ	58
4.4.1 Konklusjon.....	58
4.4.2 Regnskap.....	58
4.4.3 Bemanning	59
REFERANSELISTE.....	61

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) har i begrenset grad realisert forventningene som lå til grunn for opprettelsen av virksomheten. Årsaken er trolig for en stor del uforutsette problemer knyttet til ett konkret prosjekt. Når disse problemene er overkommet, ligger forholdene godt til rette for i større grad å realisere ambisjonene.

Sentrale suksessfaktorer er trolig å legge tilrette for økte synergier mellom forvaltnings- og kundevirksomheten, tydelig valg mellom prising eller økt standardisering, samt at eier bidrar aktivt til utvikling av alle deler av virksomheten.

Bakgrunn

SSØ ble opprettet som ordinært forvaltningsorgan i 2004. Formålet var å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området. Ved etableringen var det en forutsetning at virksomheten skulle evalueres etter to til tre år. Formålet med evalueringen er å gi Finansdepartementet – som ansvarlig departement for statlig økonomiforvaltning og etatsstyrer av SSØ – et grunnlag for å vurdere om SSØ er på riktig vei når det gjelder å oppnå målene som ble fastsatt ved opprettelsen av senteret.

Problemstilling

ECON har lagt til grunn at den overordnede problemstillingen kan uttrykkes slik:

- *Evaluer i hvilken grad SSØ har bidratt til å styrke den statlige økonomistyringen og forbedret ressursutnyttelsen innen sitt område.*

Oppdragsgiver har vært Finansdepartementet.

Problemstillingen gjenspeiler at resultatene av SSØs virksomhet i stor grad skal fremkomme hos senterets brukere og kunder. Innenfor rammene av dette prosjektet er det vanskelig direkte å måle om SSØ har bidratt til å styrke den statlige økonomistyringen og forbedret ressursutnyttelse innen sitt område. Tilnærmingen vurderer på hvilken måte SSØ har utført oppgavene de er pålagt, om organiseringen virker hensiktsmessig og om bruken av ressursene har vært hensiktsmessig.

Det har ikke vært innenfor rammen av prosjektet å gå dypt inn i SSØs enkeltprosjekter, som for eksempel OPAL, periodiseringsprosjektet m.v., eller i selve omstillingen.

Konklusjoner

I det følgende gis først en oppsummering av undersøkelsens konklusjoner i form av konkrete svar på spørsmål fra oppdragsgiver, slik de fremkommer av konkurransegrunnlaget. Derneft følger en evaluering av selve modellen slik den forelå da SSØ ble vedtatt opprettet og gjennomføring av virksomhetens etablering, derneft av de oppnådde resultatene innen modellen.

Konklusjonene er basert på en samlet vurdering av funnene fra dokumentstudier, dybdeintervjuer og to brede spørreundersøkelser.

Oppsummerende svar på spørsmål fra oppdragsgiver

I konkurransegrunnlaget for dette oppdraget er det stilt en rekke konkrete spørsmål som det ønskes svar på gjennom evalueringen. I tabellen under er resultatene i forhold til disse spørsmålene oppsummert.

Tabell A Spørsmål fra oppdragsgiver

Spørsmål	I liten grad	I noen grad	I stor grad
1) Er den endrede oppgave- og ansvarsfordelingen mellom FIN og underliggende virksomheter mer effektiv og hensiktsmessig enn tidligere?			
2) Har SSØ klart å bygge opp nødvendig kompetanse og kapasitet til å være et ekspertorgan for økonomistyring i staten?			
3) I hvilken grad har SSØ realisert målsettingen om effektiv produksjon av lønns- og regnskapstjenester med høy kvalitet og god kundetilfredshet?		*)	
4) Hvordan påvirker den sammensatte kundeporteføljen SSØs måloppnåelse, herunder realisering av stordriftsfordeler og kundetilfredshet?		*)	
5) Hvordan har senteret klart å prioritere sin ressursbruk ift. sine ulike roller og oppgaver?			*)
6) Hvordan fungerer forholdet mellom forvaltningsrollen og leverandørrollen?			
7) I hvilken grad har de administrative forutsetningene ved opprettelsen av SSØ blitt innfridd?			
a) Gjennomføring av omstillingsprosessen innen utløpet av 2005			
b) Innsparing av omstillingskostnader etter få år			
c) Realisere betydelige gevinster i produksjonen av lønns- og regnskapstjenestene			
d) Overføring av innsparte ressurser til forvaltning og rådgivning			
e) Serviceorientering, rask saksbehandling og god informasjon og veiledning			

*) Nærmere forklart i avsnittene under.

Til svaret på spørsmål 3 hører det med at kvaliteten på deler av tjenestene av flere parter vurderes som god, mens effektiviteten totalt sett fremstår som mer usikker. Kundetilfredsheten, jfr. også spørsmål 4, fremstår som god, men ikke vesentlig høyere enn for senteret ble etablert.

Til spørsmål 4 må det bemerkes at den sammensatte porteføljen trolig i noen grad reduserer måloppnåelsen, sammenlignet med en situasjon med mer homogene kunder. Dette skyldes at ulike typer kunder har ulike behov, og at disse ulikhetene er vanskelig å imøtekomme med tilgjengelige ressurser og uten at tjenestene prises. Imøtekommelse av mer heterogene behov vil også redusere volumet innen den enkelte leveranse, og dermed redusere mulige stordriftsfordeler. På den annen side vil leveranser til mer heterogene kunder gjøre SSØ bedre i stand til å utvikle kompetanse og tjenester som er relevante for en større del av statens virksomheter.

Når det gjelder svaret på spørsmål 5 må det bemerkes at en svært stor del av ressursbruken til nå har vært benyttet til etablering av nytt lønns- og personalsystem. I den gitte situasjonen fremstår dette imidlertid som er riktig prioritering.

I det følgende fremstilles konklusjonene fra undersøkelsen mer fristilt fra de konkrete spørsmålene.

En god modell med visse utfordringer

ECON vurderer at den valgte modellen i hovedsak legger godt til rette for at SSØ kan løse sine oppgaver på en god måte.

Det fremstår som riktig å skille operative oppgaver ut av Finansdepartementet, og å samle større deler av leveransene innen SSØs område i én virksomhet. Fordelingen av oppgaver mellom det sentrale og det regionale apparatet synes også i hovedsak fornuftig.

Samlingen fra virksomhet ved 18 skattefogdkontorer til 6 regionkontorer innebærer en konsentrasjon som legger tilrette for en mer effektiv oppgaveløsning internt og i forholdet mellom SSØ og brukerne. Enda sterkere konsentrasjon kunne tenkes å øke denne effekten ytterligere.

Oppnåelse av synergier en sentral forutsetning for gevinstrealisering i modellen

Realisering av gevinster som følge av at modellen integrerer større deler av leveransene innen SSØs område krever at de ulike delene drar nytte av hverandre. Slike synergier¹ kan oppstå mellom sentrale og regionale deler av modellen, mellom de regionale delene og hos virksomhetens brukere og kunder.

Andre forutsetninger for gevinstrealisering er trolig at

- eier (overordnet departement) stiller klare krav og bidrar til overordnet strategisk styring og utvikling for alle deler av virksomheten, samt sørger for riktige rammebetingelser.

¹ Ifølge Norsk ordbok betyr ”synergi” samspill mellom flere virkende faktorer, og ”synergieffekt” samspilleffekt; resultanteffekt (især slik at den samlede effekten er større enn summen av enkeltleddenes effekt).

- virksomheten selv sørger for planmessig ressursbruk og tilpasning til endrede rammer og gjennomfører en intern organisering og styring blant annet basert på balansert oppgavefordeling og kompetansetilpasning, samt gir råd til eier.
- brukerne og kundene faktisk tar i bruk virksomheten som problemløser og leverandør, samt bidrar til utvikling av praktiske og funksjonelle løsninger.

Ulike kulturer må jobbe sammen

Modellen bringer sammen oppgaver og mennesker preget av ulike kulturer. Delene som kommer fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet var trolig preget av en byråkratisk kultur med hovedvekt på ryddig, korrekt og skikkelig saksbehandling med mindre tanke på tid, mens kundevirksomheten knyttet til økonomitjenester må ha en leverandør-/forretningskultur, med vekt på nettopp leveranse til rett tid. En slik forretningskultur kan være utfordrende å etablere i et muligens relativt introvert regnskapsregistreringsmiljø.

Vellykket gjennomføring av etableringen

ECONs vurdering er at selve etableringen av SSØ og overgangen til ny regionalisering av kundefunksjonen har fungert i henhold til planen. Budsjetter og fremdrift i tid ble overholdt.

Internt ble omstillingen i hovedsak gjennomført innenfor tid og budsjett, og på en ryddig og profesjonell måte med begrenset ”støy”. Erfaringsrapporter og gjennomførte intervjuer tyder imidlertid på at målsettingen om at kundene i minst mulig grad skulle merke flyttingen, både operasjonelt og i forhold til kundeoppfølging, ikke fullt ut ble innfridd.

ECON oppfatter at SSØ har klart å markedsføre seg godt, og ikke minst oppfattes som dynamiske og kundeorienterte. Dette har på den ene siden bidratt til å øke kundenes forventninger til hva SSØ skal kunne levere, på den andre siden skapt forventninger som blir utfordrende å innfri. Av vedlegg til Strategiplan 2006-2010 fremkommer det at større etterspørsel enn kapasitet medfører at SSØ ikke kan tilfredsstille etterspørselen og må si nei til viktige oppgaver.

SSØ har i begrenset grad bidratt til å styrke den statlige økonomistyringen eller forbedret ressursutnyttelsen innen sitt område – foreløpig

Det klart største volumet i SSØs virksomhet utgjøres av økonomitjenestene virksomheten leverer. Kundene til disse tjenestene opplever i liten grad at kvaliteten er blitt bedre etter opprettelsen av SSØ. Gjennomførte spørreundersøkelser viser at både kundene og de ansatte i SSØ mener lønns- og personaltjenestene er blitt dårligere enn før. Samtidig har ressursbruken hos kundene trolig økt. Generelt vurderer de ansatte i SSØ situasjonen som bedre enn kundene. Dette kan skyldes at kundene i mindre grad enn SSØs ansatte tar hensyn til at ressursbruken nå omfatter flere oppgaver, for eksempel knyttet til økonomistyring, eller at SSØs ansatte har (for) liten innsikt i kundenes situasjon. De faktiske forholdene knyttet til dette er ikke avdekket.

Forvaltningsoppgavene synes å fungere bedre enn den kunderettede virksomheten, men det finnes trolig urealiserte synergier mellom disse to hoveddelene av SSØ.

Når det gjelder SSØs egen økonomi, er innsparings- og effektiviseringsmålet samt målet om å vri ressursbruken fra produksjon av økonomitjenester til mer rådgivnings- og veiledningspregede oppgaver heller ikke nådd. I forslaget til statsbudsjett for 2007 er bevilgningen til SSØ tvert imot foreslått økt med mer enn 50 prosent.

Innføring av nytt lønns- og personalsystem en viktig årsak til situasjonen

Problemer knyttet til innføringen av nytt lønns- og personalsystem – SAP HR og innføringsprosjektet OPAL – har i betydelig grad lagt beslag på ledelses- og andre ressurser i organisasjonen. Ledelsesfokus både i virksomheten og hos eier har vært på implementering og drift, fremfor på utvikling. I den gitte situasjonen har dette sannsynligvis vært en riktig prioritering. Dette har imidlertid gått på bekostning av alle øvrige oppgaver – særlig ambisjonene knyttet til økt rådgivning og veiledning overfor kundene, og interne utviklingsaktiviteter. Trolig har dette i betydelig grad ført til at den samlede gevinstrealiseringen har blitt redusert. Utviklingen i SSØ egen økonomi skyldes for en stor del uforutsette implementeringskostnader og endret oppgavefordeling mellom SSØ og kundene knyttet til det nye systemet. ECON har ikke evaluert SAP HR eller OPAL.

Kundene er imidlertid veldig godt fornøyde med tilbudet om elektronisk faktura-behandling. Mye av omdømmerisikoen som følge av OPAL-prosjektet er trolig reddet ved dette.

Finansdepartementet en god eier – for en stor del

Finansdepartementet oppleves på mange måter som en god eier av SSØ. Særlig framstår departementet som en aktiv og konstruktiv eier når det gjelder forvaltningen av det statlige økonomireglementet og konserntjenestene. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved Finansdepartementets ambisjoner og evner som eier av de kunderettede økonomitjenestene. Denne oppgaven utgjør den klart største delen av SSØs virksomhet målt i volum. Det er derfor ikke unaturlig om virksomheten retter mye oppmerksomhet mot denne oppgaven. ”Finansdepartementet er mest opptatt av forvaltningsrådgivning, mens SSØ er mest opptatt av systemrådgivning” – som et av våre intervjuobjekter uttrykte det.

Dette forholdet kan hemme en fullgod realisering av gevinstene modellen legger tilrette for.

Når det ses bort fra OPAL fungerer Økonomitjenestene på mange måter godt – men står også overfor viktige utfordringer

ECONs vurdering er at den overordnede organiseringen av økonomitjenestene i SSØ i hovedsak fungerer tilfredsstillende, men at internorganiseringen ved regionkontorene ikke har funnet sin form.

Det er et dilemma knyttet til kravet om å oppnå stordriftsfordeler og samtidig tilfredsstillende ulike kundebehov. Stordriftsfordeler innebærer stor grad av standardisering og fellesløsninger, mens tilfredsstillende av ulike kundegruppers behov innebærer stor grad av skreddersøm. Når det gjelder spørsmålet om prising av økonomitjenestene, registrerer ECON at det ikke er trukket endelige konklusjoner. Vi vil derfor bare påpeke utfordringen i å levere bruker- eller etterspørselsstyrte tjenester uten at det kreves betaling fra kunden.

Det synes å mangle en tydelig strategi for kundeoppfølging og for hensiktsmessig segmentering av kundeporteføljen. Det er uklart hvilke strategier SSØ har for å håndtere ulike kundegruppers behov, for eksempel hva gjelder store og små, enkle og kompliserte kunder. Det finnes imidlertid ansatser til dette i Strategiplan 2006-2010.

Sektorinndelingen etter departementsområder fremstår i hovedsak som et riktig grep. Ett kontaktpunkt for kundeetatene har trolig medvirket til at også kundene samler sine økonomifunksjoner. Den valgte sektorinndelingen gjør imidlertid SSØ sårbar for endringer i departementsstrukturen. Trolig kan mange av de samme fordelene oppnås ved å fordele kundene etter etater med nærliggende virksomhet, men uavhengig av departementstilknytning.

En betydelig andel av respondentene både i SSØ og hos kundene mener tjenestene innen lønn og personal er blitt dårligere enn før. SAP HR vurderes vesentlig mer positivt av SSØ enn av kundene. Innen lønn og personal vurderer både kundene og SSØ at ressursbruken har økt. Når det gjelder SAP HR mener 75 prosent av kundene at dette er tilfellet.

Budsjett og regnskapstjenestene leveres i hovedsak på en tilfredsstillende måte, men 30 prosent av kundene mener kvaliteten på tjenestene er blitt dårligere etter etableringen av SSØ. Dette kan ha sammenheng med at det vesentlige av utviklingsressurser den senere tid er satt inn i utvikling og implementering av det nye lønns- og personalsystemet.

SSØ vurderer ressursbesparelsen hos kundene innen budsjett og regnskap som mye større enn kundene selv. Nesten 30 prosent av kundene mener de bruker mer ressurser på dette i dag.

Generelt har kundene en blandet oppfatning av SSØs bistand innen budsjett, regnskap, lønn og personal. Mange kunder er ganske fornøyde, mer med bistanden fra regionkontorene enn fra sentralenheten. Misnøyen er størst med bistanden innen lønn og personal, hvilket trolig for en del skyldes innføringen av nytt system.

Internt i SSØ er det relativt mye kontakt fra regionkontorene til den sentrale økonomitjenesteavdelingen (ØTA). Respondentene fra regionkontorene er mer fornøyd med kontakten enn ØTA. Regionkontorene gir ØTA høy score på faglig kompetanse, løsningsorientering og serviceinnstilling, mindre på responstid. Både regionkontorene og ØTA mener utbyttet er bedre ved prosjektsamarbeid, kurs og samlinger enn ved kontakt i enkeltsaker.

I SSØ sentralt er ØTA relativt misfornøyd med samarbeidet med de andre enhetene, særlig med enheten for Forvaltning og analyse (FOA). De andre sentrale enhetene er fornøyde med samarbeidet med ØTA. Dette kan gjenspeile mulige kulturforskjeller mellom den kunderettede og den forvaltningspregede virksomheten i SSØ, og være et hinder for realisering av synergier.

Forvaltning av økonomireglementet for staten har hatt en positiv utvikling – men har kapasitetsproblemer og noe urealisert potensial for synergier

Samordningen av oppgaver og ressurser knyttet til forvaltning av økonomireglementet for statlige virksomheter har lagt et godt grunnlag for å kunne utvikle SSØ sentralt som et ekspertorgan på området. Regelverkstolkning og avvik håndteres godt.

ECONs vurdering er at SSØ har hatt en positiv utvikling på oppgaver knyttet til forvaltning av det statlige økonomireglementet. Det er utviklet metode- og veiledningsmaterieell på flere områder, og kvaliteten på veiledningen vurderes som god. Kurs/opplæringsaktiviteten er økt, og nye kurstilbud er utviklet. Til tross for knappe ressurser er det bygget opp et forvaltnings- og analysemiljø på nesten 14 personer.

En del etatskunder er usikre på om de skal ta kontakt med SSØ sentralt eller ved regionkontoret de hører til, til tross for at den formelle rutinen er at de alltid skal kontakte sitt regionkontor.

Endringer i kvaliteten på dette området vurderes som positive både av SSØ og brukerne, og mest positive av SSØ selv. Kundene mener deres egen ressursbruk stort sett er uendret, mens SSØ tror kundene bruker mer ressurser enn før. Kundene er spesielt fornøyde med kompetansen hos sentralenheten, mens regionenhetene scorer høyt på serviceinnstilling. Dette kan gjenspeile en mulig ulik vektlegging og kultur hos de to enhetene.

Det er indikasjoner på at SSØs leveringskapasitet på området er for knapp, og at SSØ kan være sårbar for personellendringer. Disse forholdene kan i særlig grad ramme aktiviteter innen rådgivning og veiledning. Årsaken til dette er at betydelige ressurser har vært bundet opp i håndtering av OPAL, slik at oppbyggingen av andre funksjoner kan ha blitt forsinket.

Den potensielle konflikten mellom FOAs rolle som regelforvalter og regionenes rolle som tjenesteleverandør oppfattes i liten grad å hemme eller begrense den faktiske virksomheten. Det finnes likevel indikasjoner på at grensesnitt/faglig samarbeid mellom FOA og regionene ikke har funnet sin form. Dette er SSØ oppmerksom på og det er planlagt forbedringstiltak.

Regionkontorene er likevel godt fornøyde med kontakten med FOA – særlig når det gleder faglig kompetanse og serviceinnstilling. Undersøkelsen viser at det legges størst vekt på kompetanseoverføring fra FOA til regionkontorene. Det kan således ligge en urealisert synergigevinst i å øke kompetanseoverføringen av praktiske erfaringer ved regionkontorene til regelverksutviklingen i FOA.

Tilsynelatende delvis overlappende kurstilbud mellom FOA og regionkontorene er trolig heller ikke optimalt.

Konserntjenestene – statsregnskapet og konsernkontoordningen – håndteres godt

De operative basisfunksjonene knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling blir utført i henhold til gjeldende regelverk og forutsetninger, slik de er formulert i tildelingsbrev og instruks. Det er trolig et forbedringspotensial knyttet til automatisering og brukerorientering, for eksempel ved å gjøre tjenestene mer kjent blant brukerne og knyttet til mer målrettet informasjon og veiledning tilpasset ulike kundegruppers behov.

Forvaltningen av statsregnskapet og konsernkontoordningen oppleves som god, og i noen grad bedre enn før etableringen av SSØ. Utviklingen i kundenes ressursbruk på dette området fremstår imidlertid fra kundenes side som blandet, mens SSØ selv mener kundene bruker mindre ressurser på konsernkontoordningen. Kundene opplever kvaliteten på bistanden innen dette området som god.

En del etatskunder er usikre om de skal ta kontakt med SSØ sentralt eller ved regionkontoret de hører til, til tross for at den formelle rutinen er at de alltid skal kontakte sitt regionkontor.

Internt i sentralenheten oppfatter enheten for konsernsystemer kontakten med FOA som bedre enn med ØTA. Dette kan være en indikasjon på kulturelle likheter og forskjeller, og således innebære en utfordring for SSØ. Enheten har lite kontakt med regionkontorene.

Betydelig potensial etter OPAL

Dagens situasjon i SSØ og hos kundene er i stor grad preget av problemer med OPAL-prosjektet. Disse problemene er trolig i ferd med å finne sin løsning. Med dette lagt bak seg, er det vårt inntrykk at så vel organisasjonsmodellen som de involverte personressursene vil ha gode muligheter til i større grad å bevege virksomheten i retning av å realisere ambisjonene som lå til grunn for etableringen av Senter for statlig økonomistyring.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) ble opprettet som ordinært forvaltningsorgan i 2004. Opprettelsen innebar en samordning av funksjoner og oppgaver innen statlig økonomistyring som tidligere var spredt på flere instanser.

Formålet med opprettelsen av SSØ var å styrke den statlige økonomistyringen og forbedre ressursutnyttelsen på området.

Ved etableringen var det en forutsetning at virksomheten skulle evalueres etter to til tre år. Formålet med evalueringen er å gi Finansdepartementet – som ansvarlig departement for statlig økonomiforvaltning og etatsstyrer av SSØ – et grunnlag for å vurdere om SSØ er på riktig vei når det gjelder å oppnå målene som ble fastsatt ved opprettelsen av senteret.

1.2 Problemstilling, tilnærming og avgrensninger

ECON har lagt til grunn at den overordnede problemstillingen kan uttrykkes slik:

Evaluer i hvilken grad SSØ har bidratt til å styrke den statlige økonomistyringen og forbedret ressursutnyttelsen innen sitt område.

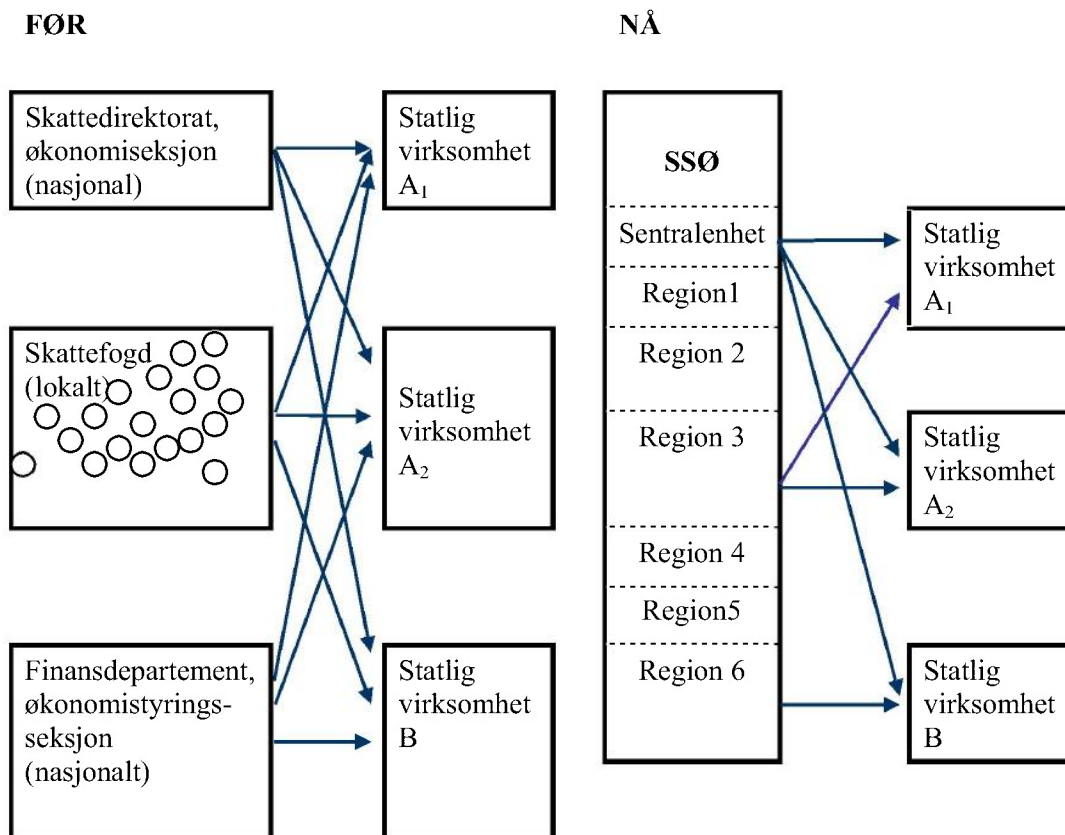
Oppdragsgiver har vært Finansdepartementet.

Problemstillingen illustrerer at resultatene av SSØs virksomhet i stor grad skal fremkomme hos senterets brukere og kunder. Innenfor rammene av dette prosjektet er det vanskelig direkte å måle om SSØ har bidratt til å styrke den statlige økonomistyringen og forbedret ressursutnyttelse innen sitt område. Tilnærmingen vurderer på hvilken måte SSØ har utført oppgavene de er pålagt, om organiseringen virker hensiktsmessig og om bruken av ressursene har vært hensiktsmessig.

Det har ikke vært hensikten å gå dypt inn i enkeltprosjekter, som for eksempel OPAL eller periodiseringsprosjektet, heller ikke i selve omstillingen.

1.3 Evalueringsmodell

Figur 1.1 Tjenesteleveranser før og nå



Note: Statlig virksomhet A₁ og A₂ er to søstervirksomheter under samme "paraply", for eksempel to politidistrikt i hver sin del av landet.

Før etableringen av SSØ hadde hver enkelt statlig virksomhet kontakt med tre ulike organisasjoner, herunder sitt lokale skattefogdkontor avhengig av geografisk beliggenhet. Etter etableringen av SSØ har hver enkelt statlig virksomhet kontakt med én organisatorisk enhet, og søstervirksomheter har ett og samme regionale kontaktpunkt, uavhengig av egen geografisk beliggenhet.

Målsettingen med etableringen av SSØ var at det skulle bidra til å:

- styrke den statlige økonomistyringen og
- forbedre ressursutnyttelsen innen sitt virkeområde.

Hvordan skulle organisering i en enhet føre til at effektene kunne oppnås?

- sektororganisering
- utnyttelse av faglige synergier og stordriftsfordeler.

Vi har lagt til grunn at evalueringen primært er en evaluering av *effekten av etableringen av SSØ*, og i mindre grad en evaluering av prosess/gjennomføring av etableringen. Vi har videre lagt til grunn at målene med etableringen ikke skal vurderes.

I en evaluering av om SSØ har nådd sine mål hadde det ideelle vært å måle virkningene hos de statlige virksomhetene. Dette er imidlertid en svært krevende angrepsmåte, både faglig og omfangsmessig, fordi spørsmålene går på hva som ville skjedd uten tiltaket.

Dette innebærer at man må gi begrunnede utsagn om en situasjon uten tiltaket. Noen ganger kan man komme nær dette, andre ganger er informasjonstilgangen så dårlig at man må basere seg på indirekte metoder. I praksis er det vanskelig å etablere årsaks-sammenhenger.

En fullverdig evaluering av effekt har ikke latt seg gjennomføre innenfor rammen av dette oppdraget. For å tilnærme oss en vurdering av om økonomistyring og ressursbruk i statlige virksomheter har blitt bedre, har vi så langt det har vært mulig innhentet informasjon hvor både brukerne/kundene og de ansatte i SSØ vurderer kvaliteten på SSØs arbeid og leveranser sammenlignet med tidligere. Hypotesen er at bedre kvalitet på SSØs arbeid sammenlignet med før gir grunnlag for å si at de statlige virksomhetene er bedre stilt. Det samme har vi gjort i forhold til ressursbruk. Videre har vi forsøkt å kartlegge om det er realisert faglige synergier. Vi har operasjonalisert faglige synergier til en vurdering av det interne samarbeidet i SSØ. De ansatte i SSØ har selv vurdert omfanget og kvaliteten på sitt interne samarbeid. For å vurdere realisering av eventuelle stordriftsfordeler benytter vi primært økonomidata.

1.4 Gjennomføringsmetode

Figur 1.2 viser en overordnet plan for vår metodebruk og hvordan de ulike metodene er anvendt i tid.

Figur 1.2 *Fasedelt metodeplan*



I det følgende utdypes de enkelte delene nærmere.

Oppstartmøte

Formålet var dels å sikre felles forståelse av oppdraget. Det var også viktig å utpeke kontaktpersoner i departementet og i ECON, slik at informasjonsutveksling og eventuelle spørsmål kunne avklares raskt og effektivt.

I forbindelse med oppstartmøtet mottok vi også en informasjonspakke med sentrale styringsdokumenter.

Dokumentstudier

Et vellykket resultat av evalueringen forutsetter en klar og tilstrekkelig presis oppfatning av målet med etableringen av SSØ og virksomhetens oppgaver, krav og rammebetingelser.

I denne fasen ble dagens status med hensyn til oppnådde resultater avklart. Alle forhold og foreløpige oppfatninger ble senere utdypet og testet i de følgende intervjuene og i spørreundersøkelsen.

Dybdeintervjuer

Det er gjennomført dybdeintervjuer med utvalgte representanter for overordnet departement, SSØ og ulike kategorier brukere. Relevante virksomheter og personer ble diskutert med oppdragsgiver.

Tabell 1.1 viser en oversikt over intervjuobjekter.

Tabell 1.1 Dybdeintervjuer

<i>Virksomhet</i>	<i>Person og stilling</i>
Finansdepartementet	Knut Klepsvik, avd.dir. og Astrid Tverstøl, seniorrådgiver, fin.avd., øk.seksj.
Finansdepartementet	Morten Baltzersen, ekspedisjonssjef, Finansavdelingen
Finansdepartementet	Odd Richard Kvalvik, avd. dir. adm.avd./kontrolldirektør
Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Bernt Villars-Dahl, seniorrådgiver, adm.avd., budsjett-, økonomi- og regnskapsseksjonen.
NIFES (Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning)	Are Ellingsund, øk.ansvarlig og Ingjerd Espe, lønns- og personalansvarlig
Riksrevisjonen	Jens Gunvaldsen, ekspedisjonssjef, Erna Lea, avd.dir. og Rolf Nordevall, seniorrådgiver
Skattedirektoratet	Stig Dreierstad, seksjonssjef i konsernstab
SSØ	Elisabeth Kastås, avd. leder lønns- og personal, SSØ Trondheim
SSØ	Hanne Gaaserød, regiondirektør SSØ Hamar
SSØ	Marianne Andreassen, direktør
SSØ	Martin Holdhus, SSØ sentralenheten, Økonomitjenesteavdelingen
SSØ	Rolf Christiansen, avdelingsdirektør Økonomitjenester
SSØ	Trine Koritzinsky, opplæring i SAP og tillitsvalgt NTL
Utenriksdepartementet	Tørres Svanes, fungerende avd. dir. avdeling for kompetanse og ressurs, øk.seksjonen,

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i forberedte intervjuguider. For å øke åpenheten i besvarelsen, ble respondentene lovet anonymitet om svarene. Evalueringsrapporten inneholder derfor i liten grad konkrete referanser til funn fra dybdeintervjuene.

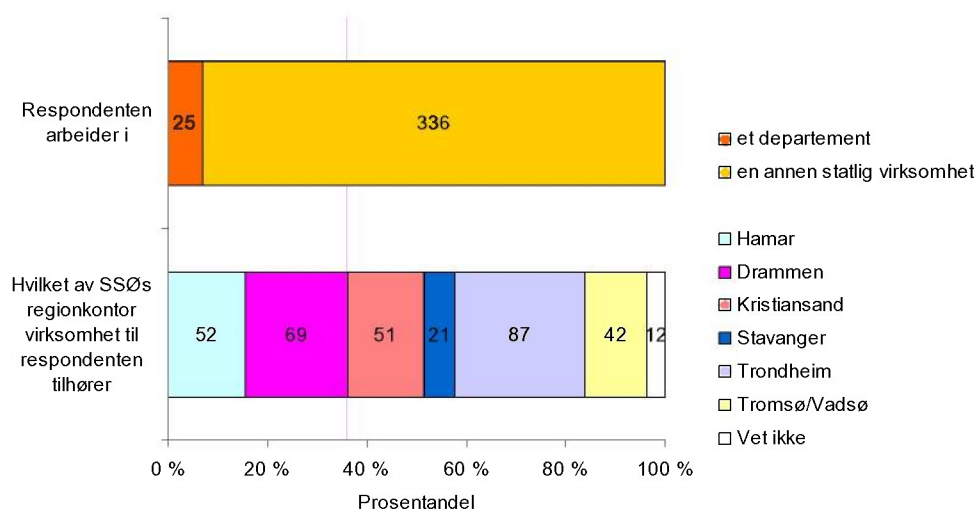
Spørreundersøkelse

Mens det kun var anledning til å gjennomføre et begrenset antall dybdeintervjuer, ga en elektronisk gjennomført spørreundersøkelse mulighet for å nå et vesentlig bredere publikum. Det er i evalueringen gjennomført to separate spørreundersøkelser, rettet mot

henholdsvis ansatte og brukere. Respondentene fikk tilsendt en e-post ved hjelp av QuestBack. E-posten inneholdt en link til spørreskjemaet, som gjorde det mulig å svare direkte ved hjelp av PC.

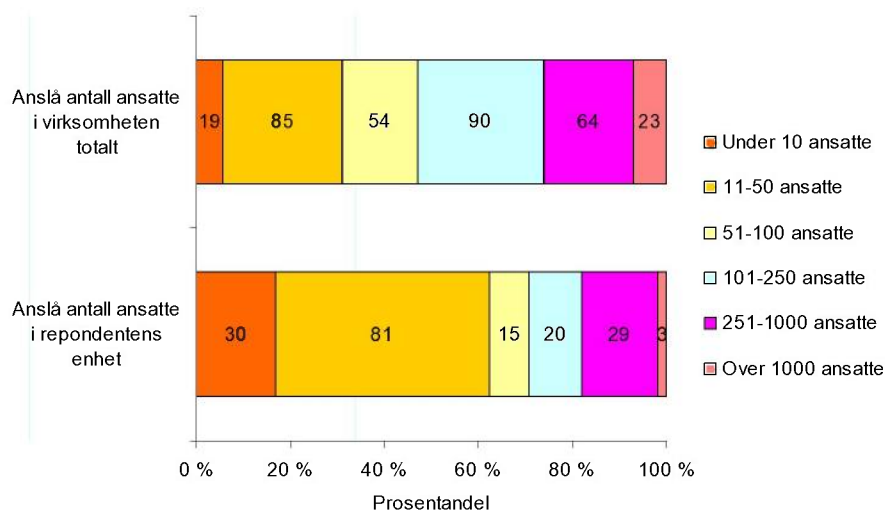
Undersøkelsen med brukerne ble sendt ut til 959 e-postadresser den 28. september. Disse adressene hadde ECON mottatt fra SSØ og skulle være en samlet oversikt over alle brukere/kontaktpersoner til SSØs sentralenhet og regionkontorer. Det var både adresser til konkrete personer og virksomhetenes postmottak. I noen virksomheter var det mange mottakere, mens de andre kun var én mottaker. Vi purret alle som ikke hadde svart den 6. oktober. Undersøkelsen ble avsluttet den 12. oktober. Til sammen fikk vi svar fra 361 brukere.

Figur 1.3 Sektor som respondentene arbeider innenfor



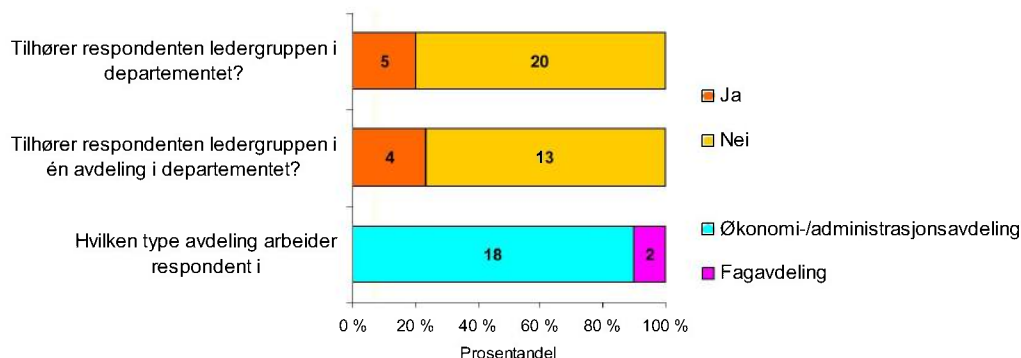
Som vi kan se av figur 1.3 arbeider 25 av respondentene i et departement, mens de resterende 336 arbeider i en annen statlig virksomhet. Brukerne er tilordnet et regionkontor ut fra hvilket departement som virksomheten sorterer under. Som vi kan se er brukere til alle seks regionkontor representert i materialet, flest med relasjon til Trondheim og færrest med relasjon til Stavanger.

Figur 1.4 Størrelse på virksomheten som respondentene arbeider innenfor



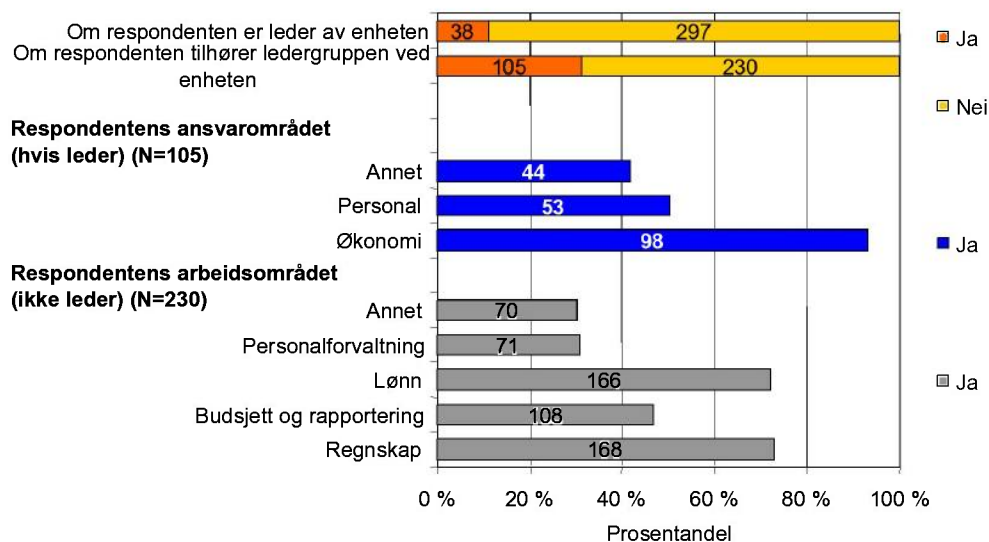
I figur 1.4 ser vi nærmere på størrelsen til den virksomheten som respondentene arbeider hos. Vi har spurt om både antall ansatte i virksomheten totalt, og i vedkommendes egen enhet. Som vi kan se er det er forholdsvis god spredning etter størrelse.

Figur 1.5 Nøkkelinformasjon om respondentene som arbeider i departement



I figur 1.5 ser vi nærmere på respondentene som arbeider i et departement. Bakgrunnstallene viser at de 25 respondentene kommer fra 15 ulike departement. Fem tilhører ledergruppen i departementet, mens fire er leder i én av avdeling innen departementet. Som vi kan se er de aller fleste ansatt i departementets økonomi/administrasjonsavdeling.

Figur 1.6 Nøkkelinformasjon om respondentene innen annen statlig virksomhet



I figur 1.6 ser vi nærmere på respondentene som arbeider i annen statlig virksomhet. I utgangspunkt ble QuestBack-undersøkelsen sendt til E-postadresser på 224 institusjoner². Bakgrunnstallene viser at de 336 respondentene kommer fra 154 ulike institu-

² Det knytter seg noe usikkerhet til vår definisjon av institusjon, siden vi tok utgangspunkt i navnet som inngikk i den enkeltes E-postadresse. For eksempel har mange av domstolene egne avtaler med SSØ, noe som gjør at den institusjonen fikk mange E-poster (62 av de 959 personene som undersøkelsen ble sendt til). Domstolene er å anse som 1 av disse 224 ulike institusjonene, selv om SSØ nok ville ha rapportert hver domstol med avtale - som én kunde. Den samme problematikken gjelder blant annet Skatteetaten (med i alt 173 respondenter), politiet, kirken og arbeidstilsynet.

sjoner, som illustrerer at det er en god spredning blant respondentene. Domstolene har fleste med 36 respondenter, men det er også mange fra skatteetaten, politiet og kirken. 92 av institusjonene er representert med kun én respondent.

Som vi kan se av figuren er 38 av respondentene enhetsledere, mens 105 tilhører ledergruppen. De fleste av disse lederne er ansvarlig for økonomi, men mange er også ansvarlig for personal. Blant ikke-lederne ser vi at de fleste respondentene jobber med regnskap og lønn.

Det er ikke relevant å beregne svarprosent på undersøkelsen med brukerne. Det skyldes følgende forhold: For det første var E-postadressene vi fikk fra SSØ ikke oppdatert og innholdt en del feil. Det kan illustreres ved at vi fikk 178 mailer i retur på grunn av gal/utdatert adresse. For det andre tok en del kontakt fordi de ikke lenger jobbet i virksomheten og/eller hadde oppgaver der kontakt med SSØ ikke var relevant. For det tredje ble undersøkelsen i en del tilfeller sendt til virksomhetens postmottak, i tillegg til navngitte ansatte. Siden vi i mailen oppfordret mottaker til å videresende mailen til rette vedkommende, hvis de ikke selv var bruker av SSØ, kan enkelte brukere ha fått flere mailer fra ECON. For det fjerde åpnet vi opp for at flere kunne svare ved hjelp av samme mail. Bakgrunnstallene viser at dette ble gjort i noe grad.

Undersøkelsen med de ansatte i SSØ ble sendt til 290 E-postadresser den 4. oktober. Disse adressene hadde ECON mottatt fra SSØ og var en samlet oversikt over alle ansatte. Vi purret alle som ikke hadde svart den 9. oktober. Undersøkelsen ble avsluttet den 12. oktober. Til sammen fikk vi svar fra 219 ansatte, som gir en svarprosent 75,5.

Spørsmålene i de to undersøkelsene ble særlig rettet mot de temaene som fremstår som viktige etter at dokumentstudiet og dybdeintervjuene var gjennomført.

Dokumentasjon og rapportering

Med unntak av referater fra dybdeintervjuene, hvor respondentene ble lovet anonymitet om svarene, har Finansdepartementet full eiendomsrett til alt grunnlagsmateriale og alle resultater av arbeidet.

Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsgiver. Formålet med denne kvalitetssikringen har vært å rette eventuelle faktiske unøyaktigheter eller feil, og å sikre at rapporten er godt forståelig og leseverdig. Konklusjonene står imidlertid for ECONs regning.

2 Kort om SSØ

I dette kapitlet gis en overordnet beskrivelse av formål og forventninger med etableringen av SSØ, virksomhetens hovedoppgaver, organisering og ressurser.

2.1 Formål og forventninger

Formålet med SSØ er å

- styrke den statlige økonomistyringen og
- forbedre ressursutnyttelsen innen sitt virksomhetsområde.

Senterets organisasjon og kompetanse skulle innrettes for å kunne legge økt vekt på

- veilednings- og rådgivningsoppgaver
- standardsetting
- informasjonsformidling
- andre forvaltningsoppgaver innenfor statlig økonomistyring.

Omstillingen og overføring av oppgaver og funksjoner fra andre virksomheter skulle være gjennomført ved utgangen av 2005.

Etableringen av senteret skulle etter få år føre til en varig årlig innsparing i senterets egne kostnader som samlet overstiger omstillingskostnadene.

Det fremgår imidlertid av det ovenstående at effektene av sentrets virksomhet primært skal oppstå andre steder enn i senteret selv. Dette leder til et betydelig måleproblem, som ikke er løst. SSØ vil først i 2007 etablere et eget prosjekt med sikte på å avhjelpe dette.

2.2 Oppgaver og organisering

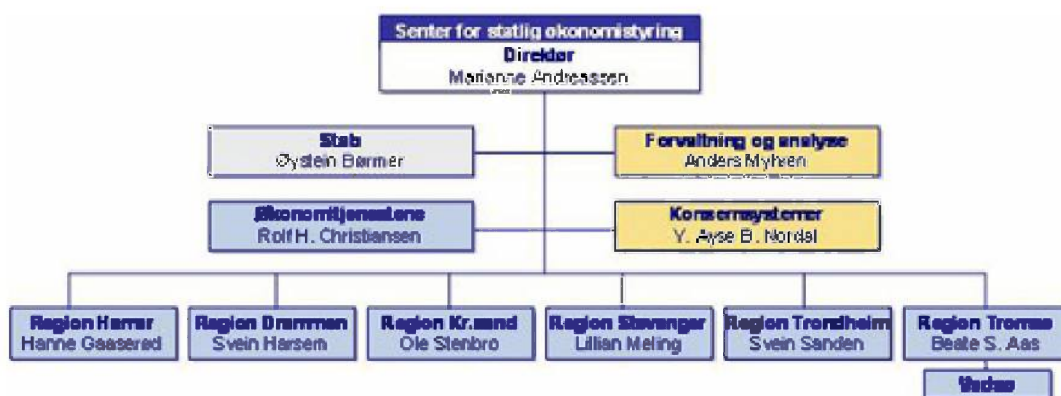
På hjemmesiden beskriver SSØ selv sine hovedoppgaver i tre punkter:

1. SSØ har ansvar for forvaltningen av regelverket om økonomistyring i staten, herunder fortolkninger og behandling av unntakssøknader. SSØ gir videre råd, veiledning og tilbyr kompetansetiltak på bredden av problemstillinger innenfor økonomistyring, herunder bl.a. samfunnsøkonomiske analyser, risikostyring og evalueringer. SSØ utvikler også metoder og veiledninger innenfor økonomistyring.

2. SSØ har ansvar for to konsernsystemer i staten: Statsregnskapet og statens konsernkontoordning. Innenfor statsregnskapet omfatter dette drift, rapportering, rådgivning og utviklingstiltak. Innenfor statens konsernkontoordning omfatter ansvaret forvaltning av de statlige virksomhetenes oppgjørskonti i Norges Bank samt rammeavtaler med bankene om betalingstjenester og kontohold for virksomhetene. Videre er det oppgaver knyttet til rådgivning og utvikling innenfor det statlige betalingsområdet.
3. Leveranser av økonomitjenester til statlige virksomheter. Disse tjenestene er frivillige for statlige virksomheter og omfatter bl.a. tjenester og systemer innenfor budsjett/regnskap, lønn/personal samt rådgivning, veiledning og kompetansetiltak innenfor økonomistyring.

SSØ har organisert arbeidet i en sentral enhet for Økonomitjenester og i seks regioner. Figur 2.1 illustrerer dagens organisering av SSØ.

Figur 2.1 Organisering av SSØ



Kilde: SSØ

De seks regionkontorene skulle opprinnelig rendyrke rollen som leverandør av felles-tjenester innen regnskap, lønn m.v. til statlige virksomheter. Oppgavene er senere noe utvidet, jfr. avsnitt 4.1. Innen regionkontorene er kundeansvaret foredelt etter virksomhetenes departementstilknytning.

2.3 Ressurser

Tabell 2.1 viser regnskap 2005, saldert budsjett 2006 og forslag til budsjett 2007 for SSØ.

Tabell 2.1 Ressurser 2005-2007

		(i 1 000 kr)		
Post	Betegnelse	Regnskap 2005	Saldert budsjett 2006	Forslag 2007
01	Driftsutgifter	217 724	200 100	248 700
21	Spesielle driftsutgifter, kan overføres	29 298		53 300
Sum kap. 1631		247 022	200 100	302 000

Kilde: St.prp. nr. 1 (2006-2007)

Post 21 Spesielle driftsutgifter er knyttet til innføring av nytt lønns- og personalsystem for SSØs kunder.

Forslaget for 2007 innebærer en økning på 50,9 prosent i forhold til saldert budsjett for 2006. Dette skyldes i hovedsak ny arbeidsdelingen med kundene innen de økonomi-tjenestene senteret leverer, og at det nå er lagt inn i budsjettet at SSØ viderefakturerer omtrent 43 mill kr, hovedsakelig knyttet til lisensavgifter for programvaren kundene benytter.

Per september 2006 hadde SSØ omtrent 277 ansatte, herav cirka 204 ved region-kontorene og 73 sentralt.

3 Etablering og omstilling

3.1 Konklusjon

ECONs vurdering er at selve etableringen av SSØ og regionaliseringen har fungert i henhold til planen.

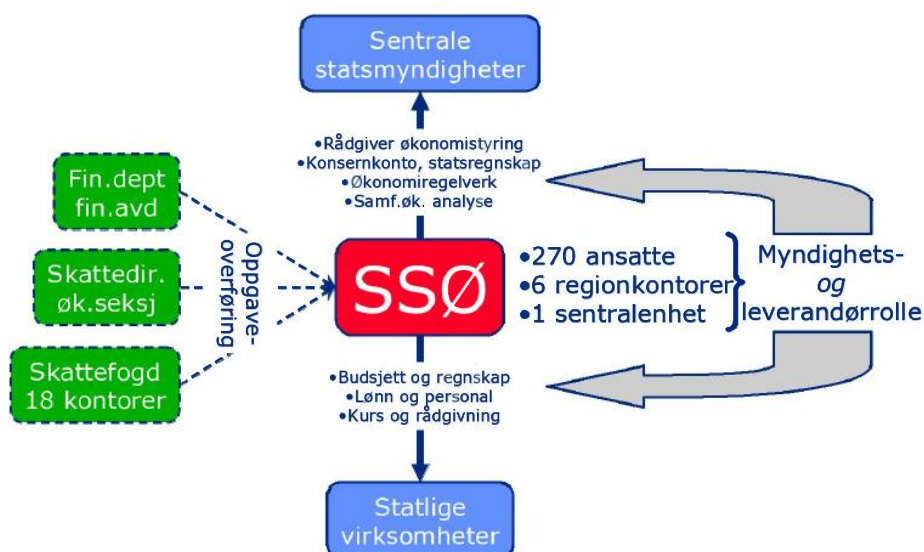
Internt ble omstillingen i hovedsak gjennomført på en ryddig og profesjonell måte med begrenset ”støy”. Erfaringsrapporter og gjennomførte intervjuer tyder imidlertid på at målsettingen om at kundene i minst mulig grad skulle merke flyttingen, både operasjonelt og i forhold til kundeoppfølging, ikke fullt ut ble innfridd.

ECON oppfatter at SSØ har klart å markedsføre seg godt, og ikke minst oppfattes som dynamiske og kundeorienterte. Dette har på den ene siden bidratt til å øke kundenes forventninger til hva SSØ skal kunne levere, på den andre siden skapt forventninger som blir utfordrende å innfri. Av vedlegg til Strategiplan 2006-2010 fremkommer det at større etterspørsel enn kapasitet medfører at SSØ ikke kan tilfredsstille etterspørselen og må si nei til viktige oppgaver.

3.2 Hovedgrep ved etableringen

Figur 3.1 illustrerer hovedgrepene ved etableringen av SSØ.

Figur 3.1 Etablering av SSØ



Ansvar og oppgaver knyttet til forvaltning av det statlige økonomireglementet ble ved etableringen av SSØ overført fra økonomistyringsseksjon i Finansdepartementets finansavdeling og fra Skattedirektoratets økonomiseksjon. Finansdepartementet har fortsatt ansvaret for politikkutforming, strategiske utviklingsprosjekter og for å fastsette standarder og regelverk for økonomistyring i staten inkl. rundskriv om regelverket. Statens lønns- og personalpolitikk med tilhørende regler forvaltes av Fornyings- og administrasjonsdepartementet.

Finansdepartementet delegerte også en rekke funksjoner knyttet til statsregnskapet og konsernkontoordningen til SSØ. Funksjoner, oppgaver og personale ble formelt overført fra departement til SSØ 1. juli 2004.

Ansvar, oppgaver og personalressurser innen økonomitjenestene ble overført fra skattefogdens 18 kontorer og Skattedirektoratets avdeling for økonomitjenester til SSØ ved opprettelsen av senteret. De 18 skattefogdkontorene ble redusert til seks regionkontorer lokalisert på steder der det var skattefogdkontorer: Tromsø, Trondheim, Stavanger, Kristiansand Drammen og Hamar. I tillegg ble det opprettholdt et kontor i Vadsø som skulle utføre spesialfunksjoner for regionkontoret i Tromsø. Ved valg av lokalisering ble det lagt vekt på å videreføre den økonomifaglige kompetansen ved skattefogdkontorene og Skattedirektoratet, ivareta hensynet til regional balanse og begrense økonomiske og administrative konsekvenser av reorganisering. Det ble også i noen grad lagt vekt på dagens lokalisering av kunder.

Regionaliseringen av de operative fellestjenestene skulle gjennomføres i løpet av en toårs periode og være sluttført innen midten av 2005. Omstillingen ble gjennomført i henhold til planen; formell regionstruktur ble innført 1. juni 2004 og den fysiske regionaliseringen ble fullført 15. april 2005.

3.2.1 Ressursbruk før SSØ

I forkant av etableringen av SSØ ble det gjort en vurdering av hvor mye økonomiske ressurser som ble benyttet på de aktivitetene som ble slått sammen og hvor mange personer som jobbet med disse aktivitetene. Dette er dokumentert i rapport fra arbeidsgruppe i desember 2002, og gjengitt i Tabell 3.1.

Tabell 3.1 Oversikt over ressursbruk i aktiviteter før etablering av SSØ

	Basert på 2002-tall		Basert på 2003-tall
	Finansdepartementet		Skatteetaten
	Økonomistyrings- seksjonen	Skatte- direktoratet	Skattefogd- kontorene
Økonomiske ressurser, mill kr			
Lønnsutgifter	6,1	10,9	
Ordinært driftsbudsjett	5,1	20,4	
Budsjetterte prosjektmidler	16,4		
Rettede midler			20,5
Andel av felleskostnader			91,5
Sum	27,6	31,3	112,0
Bemanning			
Antall ansatte	14	27	270
Antall årsverk			220

Kilde: Samordning av ressurser innenfor statlig økonomistyring, Rapport fra arbeidsgruppe, desember 2002

Alle størrelsene ble beregnet med utgangspunkt i den daværende situasjonen. Dette innebar at lønnskostnadene tok utgangspunkt i gjeldende lønns plassering og lønnsnivå. Videre gjaldt generelt for driftskostnadene at ingen av enhetene hadde separate budsjetter for dette. Driftskostnadene ble beregnet som forholdsmessige andeler av enhetenes organisasjoner. Utgifter til husleie, strøm, telefon, vakthold og lignende ble ikke inkludert i anslagene.

Antall stillinger knyttet til de aktivitetene som skulle slås sammen ble på det tidspunktet beregnet til om lag 300.

3.2.2 Kostnader ved omstillingen

Omstillingskostnadene knyttet til samling av aktivitetene i SSØ er også bevilget over kapittel 1631, på post 21 spesielle driftsutgifter. Omstillingen ble forutsatt i hovedsak å finne sted i løpet av de to første årene. I 2004 ble det regnskapsført i overkant av 17 millioner kroner og i 2005 om lag 30 millioner kroner i forbindelse med dette arbeidet. Samlede omstillingskostnader er dermed i underkant av 50 millioner kroner samlet for de to årene, fordelt med godt over halvparten på 2005.

I 2004 var fysiske flyttekostnader den største enkeltposten og utgjorde 25 prosent av omstillingskostnadene dette året. Andre større enkeltkostnadsposter var etablering av tekniske løsninger som ny infrastruktur og flytting av kunder, rekruttering samt duplisering av husleie. Det har ikke vært mulig å oppstille en lignende nedbryting for 2005.

Omstillingen ble gjennomført innenfor den kostnadsrammen som ble bevilget. Opprinnelig målsetting ved etablering av SSØ var at omstillingskostnadene skulle dekkes

inn ved en varig innsparing på 7 millioner kroner i budsjettet fra 2007.³ Dette målet er senere forlatt.

³ Jf. brev av 03.12.2004 fra Finansdepartementet til SSØ (referert i SSØs årsrapport for 2004 til Finansdepartementet)

4 SSØs oppgaver og ressursbruk

I dette kapitlet vurderer vi SSØs oppgaveløsning og ressursbruk. Vurderingen tar utgangspunkt i virksomhetens enkelttjenester.

Konklusjonene i dette kapitlet er basert på funn fra dokumentstudier, dybdeintervjuer og to brede spørreundersøkelser. De aktuelle dokumentene fremgår av referanselisten, mens det i avsnitt 1.4 er det redegjort for fordelingen av respondenter i spørreundersøkelsene. Respondenter i dybdeintervjuene fremgår av Tabell 1.1. Disse respondentene ble imidlertid lovet anonymitet om besvarelsene. Funn fra dybdeintervjuene er derfor i svært begrenset grad referert i det følgende, mens de altså inngår som bakgrunn for konklusjonene.

4.1 Økonomitjenestene

I dette avsnittet vurderes SSØs økonomitjenester, som er en samlebetegnelse på tjenester innen regnskap og budsjett, lønn og personal.

4.1.1 Konklusjoner

ECONs vurdering er at den overordnede organiseringen av økonomitjenestene i SSØ i hovedsak fungerer tilfredsstillende, men at internorganiseringen ved regionkontorene ikke har funnet sin form.

Det er et dilemma knyttet til kravet om å oppnå stordriftsfordeler og samtidig tilfredsstille ulike kundebehov. Stordriftsfordeler innebærer stor grad av standardisering og fellesløsninger, mens tilfredsstillelse av ulike kundegruppers behov innebærer stor grad av skreddersøm. Når det gjelder spørsmålet om prising av økonomitjenestene, registrerer ECON at det ikke er trukket endelige konklusjoner. Vi vil derfor bare påpeke utfordringen i å levere bruker- eller etterspørselsstyrte tjenester uten at det kreves betaling fra kunden.

Det synes å mangle en tydelig strategi for kundeoppfølging og for hensiktsmessig segmentering av kundeporteføljen. Det er uklart hvilke strategier SSØ har for å håndtere ulike kundegruppers behov, for eksempel hva gjelder store og små, enkle og kompliserte kunder. Det finnes imidlertid ansatser til dette i Strategiplan 2006-2010. Der heter det at eksisterende kundemasse skal prioriteres fremfor opptak av nye kunder, og det skal utarbeides et opplegg for tjenester tilpasset grupper av virksomheter med

liknende behov, eksempelvis små og store virksomheter, nye og etablerte innen ulike sektorer og lignende.

Sektorinndelingen etter departementsområder fremstår i hovedsak som et riktig grep. Ett kontaktpunkt for kundeetatene har trolig medvirket til at også kundene samler sine økonomifunksjoner. Den valgte sektorinndelingen gjør imidlertid SSØ sårbar for endringer i departementsstrukturen. Trolig kan mange av de samme fordelene oppnås ved å fordele kundene etter etater med nærliggende virksomhet, men uavhengig av departementstilknytning.

En betydelig andel av respondentene både i SSØ og hos kundene mener tjenestene innen lønn og personal er blitt dårligere enn før. SAP HR vurderes vesentlig mer positivt av SSØ enn av kundene. Utfordringene knyttet til gjennomføringen av OPAL-prosjektet har ført til at både ledelsen og kundevirksomheten har vært nødt til å prioritere ressurser og oppmerksomheten på prosjektet. Ledelsesfokus både i virksomheten og hos eier har vært på implementering og drift, fremfor på utvikling. I den gitte situasjonen har dette sannsynligvis vært en riktig prioritering. Dette har imidlertid gått på bekostning av alle øvrige oppgaver – særlig ambisjonene knyttet til økt rådgivning og veiledning overfor kundene, og interne utviklingsaktiviteter.

Innen lønn og personal vurderer både kundene og SSØ at ressursbruken har økt. Når det gjelder SAP HR mener 75 prosent av kundene at dette er tilfellet.

Budsjett og regnskapstjenestene leveres i hovedsak på en tilfredsstillende måte, men 30 prosent av kundene mener kvaliteten på tjenestene er blitt dårligere etter etableringen av SSØ. Dette kan ha sammenheng med at det vesentlige av utviklingsressurser den senere tid er satt inn i utvikling og implementering av lønns- og personalsystemet SAP HR gjennom prosjektet OPAL.

SSØ vurderer ressursbesparelsen hos kundene innen budsjett og regnskap som mye større enn kundene selv. Nesten 30 prosent av kundene mener de bruker mer ressurser på dette i dag, mens under 10 prosent mener ressursbruken har blitt mindre.

Det finnes indikasjoner på at utvikling av statlige systemer på ett område også tidligere har hemmet ivaretagelsen av andre systemer. En slik skippertaksmentalitet vil eventuelt være til hinder for at alle systemløsninger til enhver tid er tidsmessige, og dermed neppe være hensiktsmessig.

Som et slags motstykke til innføringen av SAP HR, fremstår tilbudet om elektronisk fakturabehandling som velfungerende og meget godt mottatt av kundene.

Generelt har kundene en blandet oppfatning av SSØs bistand innen budsjett, regnskap, lønn og personal. Mange kunder er ganske fornøyde, mer med bistanden fra regionkontorene enn fra sentralenheten. Misnøyen er størst med bistanden innen lønn og personal, hvilket trolig for en del skyldes innføringen av nytt system.

Internt i SSØ er det relativt mye kontakt fra regionkontorene til den sentrale økonomitjenesteavdelingen (ØTA). Respondentene fra regionkontorene er mer fornøyd med kontakten enn ØTA. Regionkontorene gir ØTA høy score på faglig kompetanse, løsningsorientering og serviceinnstilling, mindre på responstid. Både regionkontorene og ØTA mener utbyttet er bedre ved prosjektsamarbeid, kurs og samlinger enn ved kontakt i enkeltsaker.

I SSØ sentralt er ØTA relativt misfornøyd med samarbeidet med de andre enhetene, særlig med FOA. De andre sentrale enhetene er fornøyde med samarbeidet med ØTA. Dette kan gjenspeile mulige kulturforskjeller mellom den kunderettede og den forvaltningspregede virksomheten i SSØ, og være et hinder for realisering av synergier.

Målet om utnyttelse av synergier og stordriftsfordeler med utgangspunkt i statens samlede behov for effektiv ressursbruk, gjør at det kan være vanskelig å se det hensiktsmessige i at de øvrige statlige tilbyderne av økonomitjenester ikke i større grad er samordnet med SSØ. Volumet hos de øvrige tilbyderne tilsier imidlertid at den totale gevinsten ved større samordning kan være begrenset.

Det kan stilles spørsmål ved Finansdepartementets ambisjoner og evner som eier av de kunderettede økonomitjenestene.

4.1.2 Oppgaver og kunder

Økonomitjenestene skal dekke kundenes behov for effektive og brukervennlige økonomitjenester innenfor lønn, personal, budsjett og regnskap. Samtidig skal SSØ gjennom felles forvaltning og utvikling av tjenester tilpasset statlige virksomheter, kontinuerlig arbeide for å ta ut stordriftsfordeler på vegne av staten. SSØ tilbyr følgende økonomitjenester:

- Budsjett- og regnskapstjenester basert på Agresso
- Lønn- og personaltjenester basert på SLP
- Lønn- og personaltjenester basert på SAP HR
- Faglig støtte (kurs/opplæring, veiledning og rådgivning på økonomitjenester og økonomistyring).

Et viktig mål for økonomitjenestene er å levere lønn-, personal- og regnskapstjenester til avtalt tid og kvalitet. Det rapporteres små avvik, og årsakene vurderes ikke som alvorlige. I forbindelse med etableringen av SSØ var det en forventning at det skulle gjennomføres en betydelig effektivisering innen økonomitjenestene, og at rådgivning til kundene skulle økes.

Av vedlegg til Strategiplan 2006-2010 fremgår det at det er økt etterspørsel etter elektroniske tjenester, og det er stor etterspørsel etter SSØs tjenester generelt, både flere som etterspør – nye kunder, og flere tjenester som etterspørres – flere tjenester per kunde.

Kunder

SSØs kunder innen økonomitjenester er avgrenset til statlige virksomheter som faller i en av følgende grupper: ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter for økonomistyring og forvaltningsbedrifter. Departementene mottar økonomitjenester fra Departementenes servicesenter (DSS), som er underlagt Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD). DSS kjøper på sin side systemtjenester fra SSØ.

Kundene velger selv om de vil motta denne typen tjenester fra SSØ. Alternativet for kundene er i utgangspunktet å produsere tjenestene selv. Store deler av leveransene kan imidlertid kjøpes fra private. Kundemassen spenner fra små virksomheter (en til fem ansatte) til store virksomheter med flere tusen ansatte. Flertallet av SSØs kunder er små

og mellomstore virksomheter. 75 prosent av kundene har færre enn 100 ansatte. De 20 prosent største kundene omfatter omtrent 80 prosent av de i alt 58.500 lønnsinntakene SSØ leverer lønns tjenester til.

Tilgangen på nye kunder i 2005 var 20, og avgangen var på 4. Økning i antall fast ansatte som lønnes gjennom SSØs systemer var på ca 3.500 fra 2004 til 2005, jfr. Årsrapport 2005. Ifølge halvårsrapport 2006 har kundemassen økt med 8 nye kunder. Det har ikke vært noen reelle avganger, kun endringer som skyldes at kunder i større grad samkjører enheter og slår disse sammen til større enheter.

SSØ gjennomfører årlige kundeundersøkelser for å kartlegge kundetilfredsheten. I forbindelse med omstillingen hadde kundetilfredsheten et tilbakeslag i november 2004 i forhold til situasjonen når oppgaven ble utført ved skattefogdkontorene, med en kundetilfredshet på 60 prosent. I 2005 økte denne til 70 prosent og i 2006 er 80 prosent av kundene fornøyde med SSØs tjenester på området. Det er store variasjoner i kundenes tilfredshet. Kundene er noe mindre fornøyd med leveransene innen lønns- og personalområdet og når det gjelder styringsinformasjon. Innenfor rådgivning og veiledning er tendensen i kundetilfredsheten synkende.

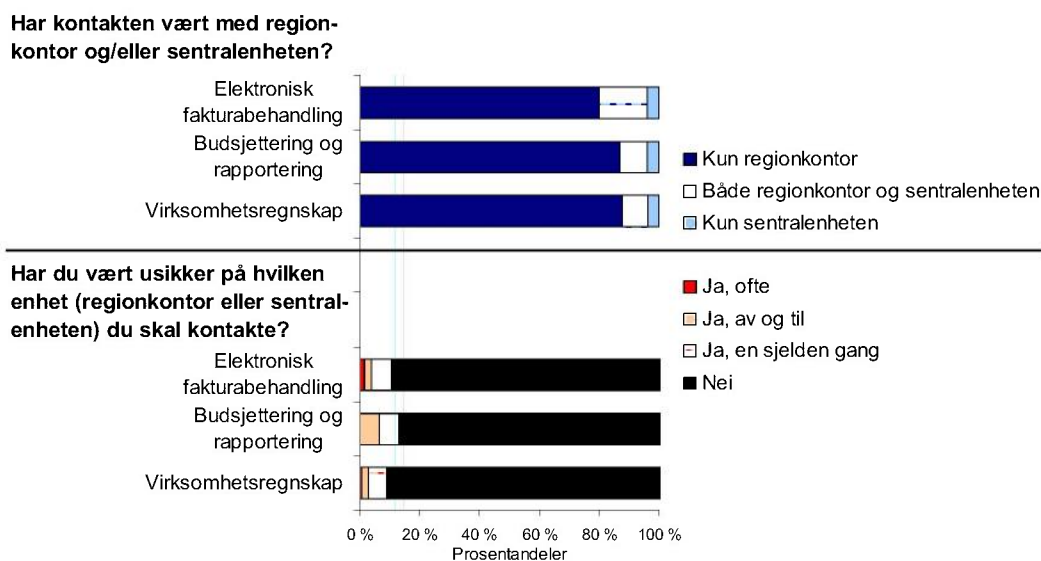
Det er gjennomført en benchmarking av SSØs tjenester i perioden oktober 2005 – februar 2006 ved at SSØ deltok i BearingPoint og Norske Shared Services Forums sammenliknende undersøkelse av 10 ulike selskapers håndtering av elementer innen regnskaps- og lønnsfunksjoner. Resultatet av undersøkelsen viser at SSØ framstår som en effektiv tjenesteleverandør av lønns- og regnskapstjenester for statlige virksomheter, samtidig som det avdekkes et effektiviseringspotensial knyttet til ytterligere bruk av elektroniske tjenester.

I det etterfølgende gis en nærmere beskrivelse av kunde- og ansattevurderinger av SSØs økonomitjenester.

Budsjett og regnskap basert på Agresso

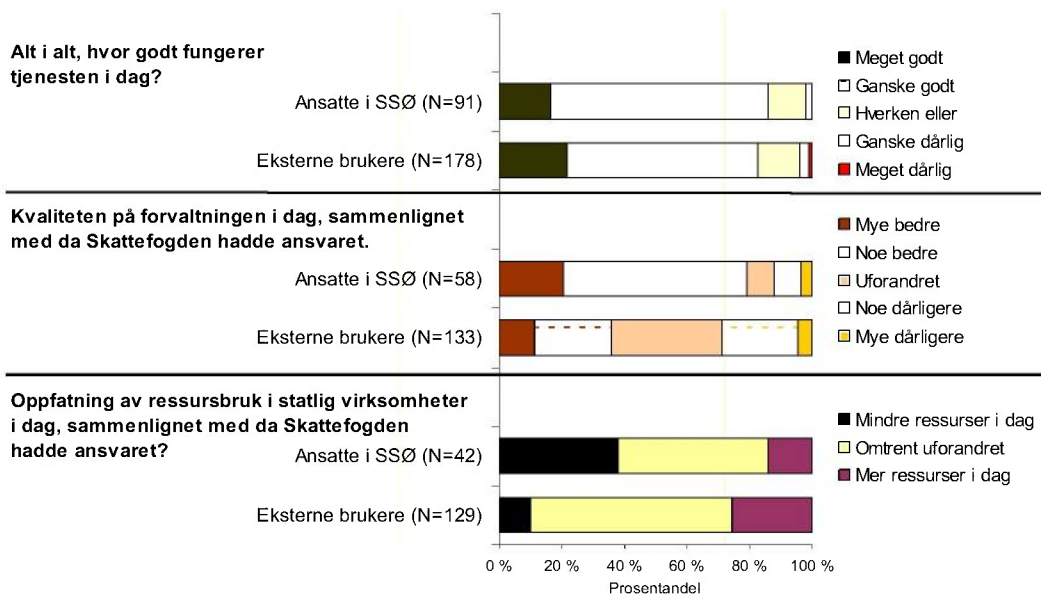
Agresso har vært i bruk en rekke år, og det finnes indikasjoner på at systemet ikke er fullt ut tilfredsstillende blant annet når det gjelder rapporter. For tiden pågår utprøving av regnskapsføring etter periodiseringsprinsippet, hvilket vi ikke berører nærmere her.

Figur 4.1 *Kundenes kontakt med SSØ når det gjelder regnskapstjenestene*



I Figur 4.1 har vi vist hvilken organisatorisk del av SSØ kundene har hatt kontakt med i spørsmål som berører regnskapstjenester. Som vi ser henvender kundene seg i all hovedsak til regionkontorene når det gjelder alle de tre hovedkategoriene av tjenester. Det er svært få av kundene som er i tvil om hvilken del av SSØ de skal henvende seg til i disse spørsmålene.

Figur 4.2 *Kvalitet på regnskapstjenestene*

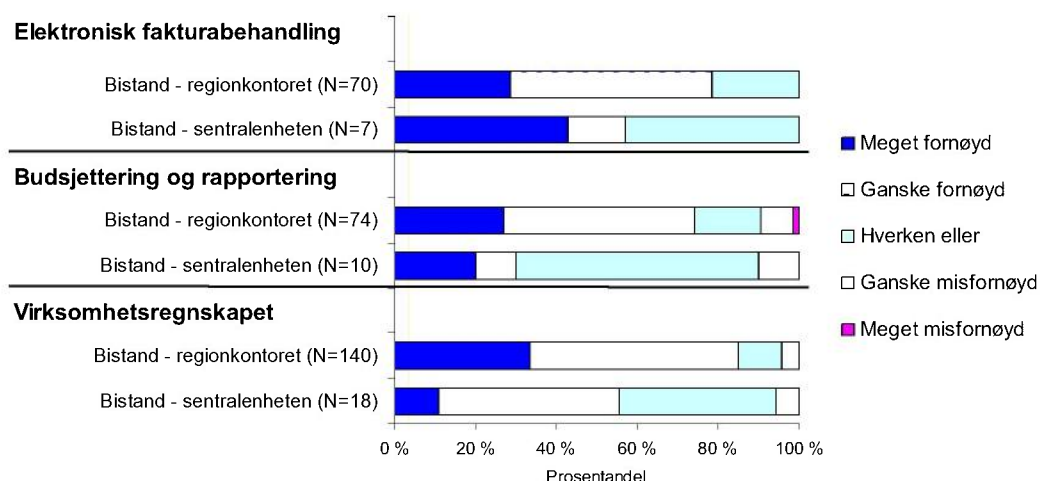


Figur 4.2 viser hvordan kundene og de ansatte i SSØ alt i alt oppfatter kvaliteten på regnskapstjenestene, samt hvordan de eventuelt oppfatter endringer i forhold til før etableringen av SSØ. Over 80 prosent av både kundene og de ansatte mener at SSØ alt i alt leverer meget gode eller gode regnskapstjenester. Det er imidlertid stor forskjell på hvordan henholdsvis kundene og de ansatte oppfatter endring kvaliteten på tjenesten i

forhold til situasjonen før SSØ ble etablert.⁴ I underkant av 40 prosent av kundene mener at tjenesten er blitt mye eller noe bedre, mens om lag 30 prosent mener den er uendret. Hele 30 prosent av kundene oppfatter at tjenesten har blitt noe eller mye dårligere. Blant de ansatte er andelen som mener at tjenesten er mye eller noe bedre hele 80 prosent, mens kun 10 prosent mener tjenesten er blitt dårligere.

Kundene og SSØs ansatte har også vurdert om de oppfatter at de statlige virksomhetene bruker mer eller mindre ressurser knyttet til regnskapstjenester enn det de gjorde før SSØ ble etablert. Blant SSØs kunder er det om lag 60 prosent som oppfatter dette forholdet som uendret, mens en om lag 30 prosent mener de statlige virksomhetene benytter mer ressurser. Blant SSØs ansatte tror nesten 40 prosent at kundene bruker mindre ressurser enn tidligere, og en like stor andel tror at dette er uendret. Svarene på dette spørsmålet må imidlertid tolkes med varsomhet, siden eventuelle endringer i ressursbruk kan være knyttet til andre forhold enn de vi vurderer her. I tillegg er det ikke nødvendigvis entydig negativt at det brukes mer ressurser, siden nytten av ekstra innsats kan gi virksomheten positive virkninger på andre områder.

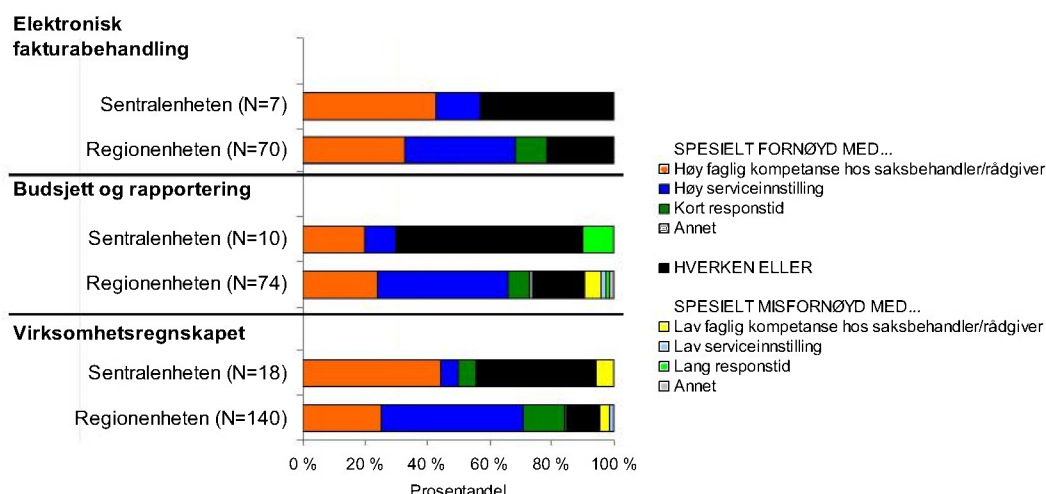
Figur 4.3 Kundenes vurdering av bistanden angående utvalgte regnskapstjenester



På spørsmål om hvordan kundene helt konkret vurderer kvaliteten på den bistanden de selv har fått fra SSØ når det gjelder regnskapstjenester er kundene stort sett fornøyde, særlig med bistanden fra regionkontorene. Noen få kunder er imidlertid misfornøyde.

⁴ Kun de som eksplisitt har svart at de kjenner til situasjonen før SSØ er bedt om å svare på oppfatning om endring.

Figur 4.4 *Hva er kundene spesielt fornøyd og misfornøyd med*



Alle kundene som svarte at de var fornøyd eller misfornøyd fikk et oppfølgings-spørsmål om hva var som var viktigste grunn til at de var fornøyd/misfornøyd (de som svarte ”verken eller” fikk ikke spørsmålet). Som vi kan se av Figur 4.4 er kundene spesielt fornøyd med den faglige kompetansen hos saksbehandler/rådgiver og serviceinnstillingen. Av de få som var misfornøyd med kontakten ser vi at de trekker frem lang responstid når det gjelder henvendelser knyttet til budsjett og rapportering.

Lønn og personaltjenester

SLP har lenge vært det mest benyttede systemet for lønns- og personaltjenester, og benyttes fremdeles av de fleste av SSØs kunder.

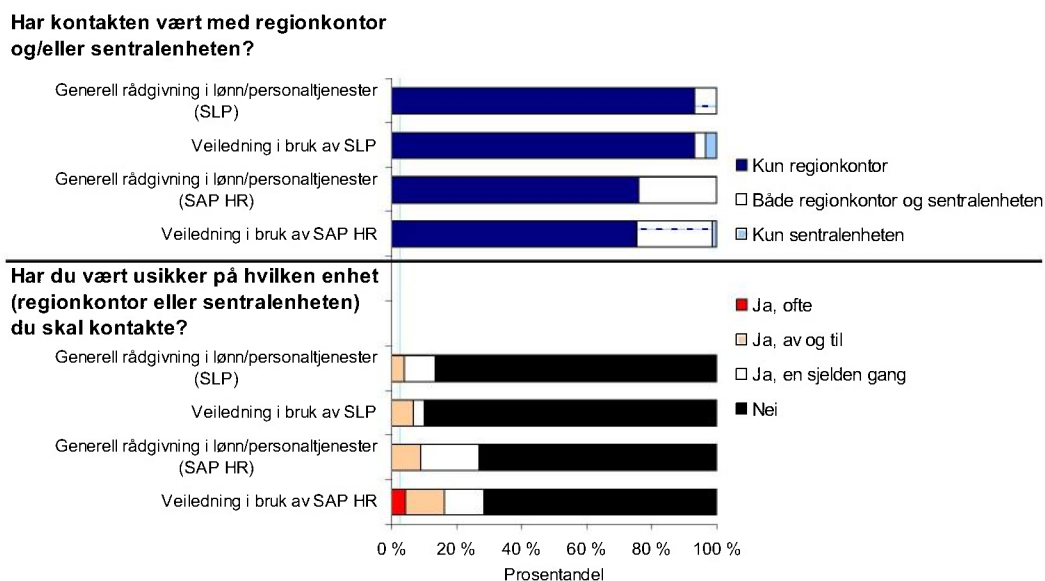
I september 2000 startet Skattedirektoratet et prosjekt for valg og tilpasning av et nytt lønns- og personalsystem for statlige virksomheter, det såkalte OPAL-prosjektet. Ved etableringen av SSØ 1.1.2004 overtok senteret prosjektet og ansvaret for å etablere løsningen hos sine kunder.

SSØ har hatt store utfordringer knyttet til implementeringen, som blant annet har ført til stor frustrasjon hos de berørte kundene. Vinteren 2005 og 2006 har derfor Finansdepartementet og SSØ revurdert den opprinnelige strategien for arbeidsdeling mellom SSØ og kundene, særlig når det gjelder små og mellomstore virksomheter. Konklusjonen er at statens realisering av gevinster av det nye systemet forutsetter en samkjøring av lønnsforvaltningen på tvers av virksomhetene, jfr. St.prp. nr. 1 (2006-2007). Utrullingstakten er midlertidig senket og prosjektet er under replanlegging med sikte på å tilby små og mellomstore kunder en lønnsentralfunksjon i regi av SSØ fra årsskiftet 2006-2007.

Ved utgangen av 2005 leverte SSØ lønns- og personaltjenester til 70 kundenheter med 11 780 fast ansatte på den nye lønns- og personalløsningen.

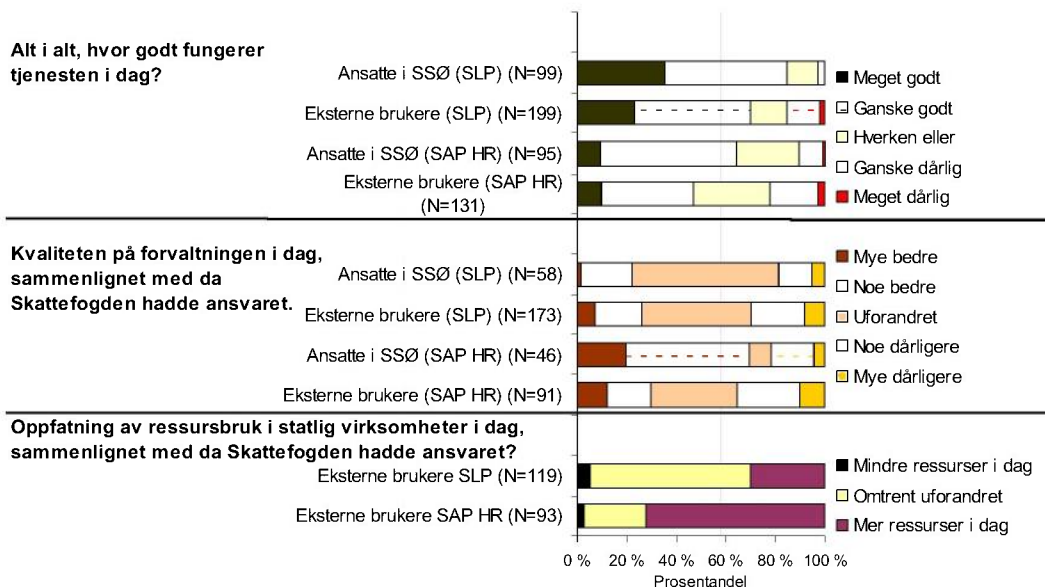
Utfordringene knyttet til OPAL har lagt beslag på betydelige ressurser i organisasjonen.

Figur 4.5 *Kundenes kontakt med SSØ når det gjelder lønns-/personaltjenestene*



I Figur 4.5 har vi vist hvilken organisatorisk del av SSØ kundene har hatt kontakt med i spørsmål som berører lønns- og personaltjenester. Som vi ser henvender kundene seg i all hovedsak til regionkontorene når det gjelder lønns- og personaltjenester, særlig basert på SLP. Når det gjelder SAP HR er det et større innslag av kontakt mellom kundene og sentralenheten i SSØ. Når det gjelder lønns- og personaltjenester er kundene mer i tvil om hvilken del av SSØ de bør henvende seg til, og tvilen er størst når det gjelder SAP HR.

Figur 4.6 *Kvalitet på lønns-/personaltjenestene*



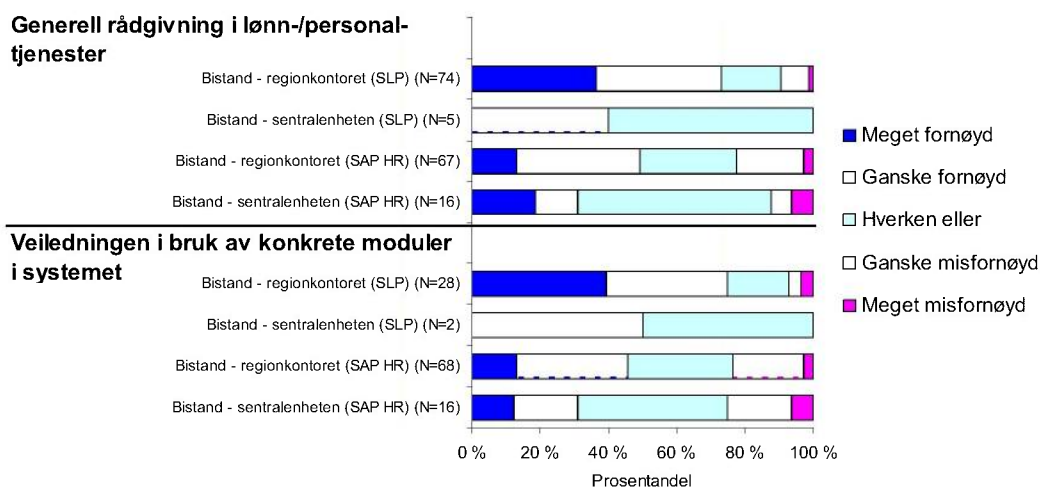
Figur 4.6 viser hvordan kundene og de ansatte i SSØ alt i alt oppfatter kvaliteten på lønns- og personaltjenestene, samt hvordan de eventuelt oppfatter endringer i forhold til før etableringen av SSØ. Som vi ser er bildet nyansert når det gjelder oppfatninger om kvaliteten på tjenestene. Både når det gjelder SLP og SAP HR er det kunder som uttrykker at de ikke er særlig fornøyde, og misnøyen er størst når det gjelder SAP HR.

Både når det gjelder SLP og SAP HR oppfatter de ansatte i SSØ at tjenestene fungerer bedre enn det kundene mener.

Det er en del variasjoner i hvordan henholdsvis kundene og de ansatte oppfatter endring kvaliteten på tjenestene i forhold til situasjonen før SSØ ble etablert.⁵ Overordnet sett er det mellom 20 og 40 prosent som mener at tjenestene er blitt noe eller mye dårligere enn før, og generelt er kundene mer kritiske enn de ansatte i SSØ. Noen mener også at situasjonen har blitt bedre. Når det gjelder SLP mener om lag en lik andel av de ansatte og kundene at tjenestene har blitt bedre, mens for SAP HR er de ansatte betydelig mer positive enn kundene.

Vi har også for denne oppgaven bedt respondenten vurdere om de oppfatter at de statlige virksomhetene bruker mer eller mindre ressurser knyttet til lønns- og personaltjenester enn det de gjorde før SSØ ble etablert. Her er kundene som benytter SAP HR entydige (hele 75 prosent) i at de statlige virksomheten benytter like mye eller mer ressurser. Svarprosenten må ses i sammenheng med problemene som er knyttet til innføringen av det nye systemet. Igjen må svarene på dette spørsmålet tolkes med varomhet. Eventuelle endringer i ressursbruk kan være knyttet til andre forhold enn de vi her vurderer. I tillegg er det ikke nødvendigvis entydig negativt at det brukes mer ressurser, siden nytten av ekstra innsats kan gi virksomheten positive virkninger på andre områder.

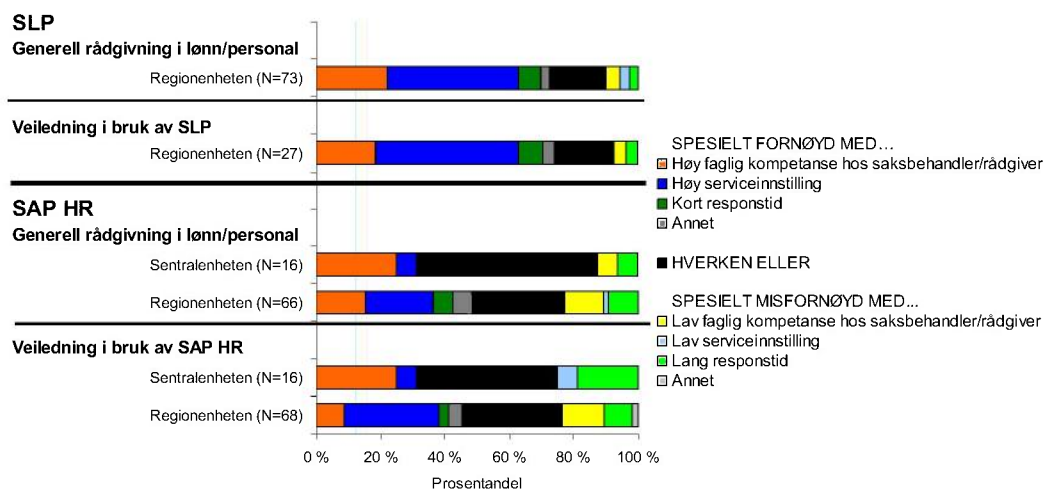
*Figur 4.7 Kundenes vurdering av bistanden angående utvalgte lønns-
/personaltjenester*



På spørsmål om hvordan kundene helt konkret vurderer kvaliteten på den bistanden de selv har fått fra SSØ når det gjelder lønns- og personaltjenester er kundene ganske fornøyd, også her er de mer fornøyd med bistanden fra regionkontorene. En ikke ubetydelig andel av kundene som benytter SAP HR er likevel misfornøyd.

⁵ Kun de som eksplisitt har svart at de kjenner til situasjonen før SSØ er bedt om å svare på oppfatning om endring.

Figur 4.8 *Kundenes vurdering av bistanden angående utvalgte lønns-/personaltjenester*



Alle kunder som svarte at de var fornøyd eller misfornøyd fikk et oppfølgings-spørsmål om hva var som var viktigste grunn til at de var fornøyd/misfornøyd (de som svarte "verken eller" fikk ikke spørsmålet). Som vi kan se av Figur 4.8 er kundene som har SLP spesielt fornøyd med serviceinnstillingen. De fleste kundene som har SAP HR svarer "hverken eller" når de vurderer bistanden, men blant disse finner vi også en del misfornøyd. De trekker frem både lav faglig kompetanse hos saksbehandler/rådgiver og lang responstid.

Rådgivning og faglig støtte

Av Gul bok 2003 fremgår det at økonomitjenestene skulle rendyrke den operative rollen som leverandør av fellestjenester til statlige virksomheter, dvs. lønns- og regnskaps-tjenester, systemtjenester og driftstjenester.

I forbindelse med etablering av senteret, ble det også gjennomført en forenkling av det statlige økonomiregelverket, ved en konsentrasjon om grunnleggende og absolutte krav. Dette har trolig ført til økt behov for rådgivning til brukerne.

SSØ har ekspansive ambisjoner når det gjelder rådgivning som skal gis fra regionene. Denne rådgivningen skal være etterspørselsstyrt. Det konkrete innholdet i ambisjonene fremstår dog som noe uklart og vi er usikre på hvordan ambisjonene på rådgivnings-området forholder seg til rammene som ble fastsatt ved etableringen. Svarene fra spørreundersøkelsen, jfr. forrige avsnitt, tyder på at det er et klart forbedringspotensial inne rådgivning fra regionskontorene.

Regionkontorenes rådgivning har klare grenseflater mot den sentrale avdelingen for Forvaltning og analyse. Dette behandles nærmere i avsnitt 4.2.3.

4.1.3 Organisering og samarbeid

Blant respondentene i dybdeintervjuene var det bred enighet om at Finansdepartementet – som SSØs "eier" – bare i mindre grad har fokus og interesse rettet mot produksjon av de kundestyrt økonomitjenestene. Det er usikkert om departementet har tilstrekkelig forståelse for SSØs behov for teknologi- og produktutvikling og investeringer knyttet til

økonomitjenester. Finansdepartementet har imidlertid vært en aktiv eier når det gjelder problemene knyttet til OPAL-prosjektet.

ØTA har ansvar for å utvikle applikasjoner, produkter og IT-løsninger, forvalte SSØs IT-strategi, bistå med mer avansert brukerstøtte og sørge for kompetanseoverføring til regionene. Kundeansvaret ligger hos de enkelte regionkontorene.

Skattefogdkontorene betjente tidligere kunder i sin geografiske nærhet. Ved etableringen av de nye SSØ-kontorene ble kundetilhørigheten organisert etter sektor, det vil si departementstilhørighet per 1.1.2004. Hensikten var å oppnå en bedre kundeoppfølging og rådgivning samt en sterkere kompetanse og tjenesteutvikling i forhold til kundenes behov. Det synes å være bred enighet om at denne sektororganiseringen i hovedsak har fungert etter hensikten, noe som i stor grad bekreftes av spørreundersøkelsen. Organiseringen bidrar til en effektivisering gjennom sektorkunnskapen som opparbeides i den enkelte region, samtidig som den kan bidra til å stimulere til og samsvarer med tendensen til sentralisering og optimalisering av økonomifunksjonen på kundesiden. Et eksempel på dette er at Skatteetaten samordner 43 regnskapssentraler til en sentral økonomifunksjon.

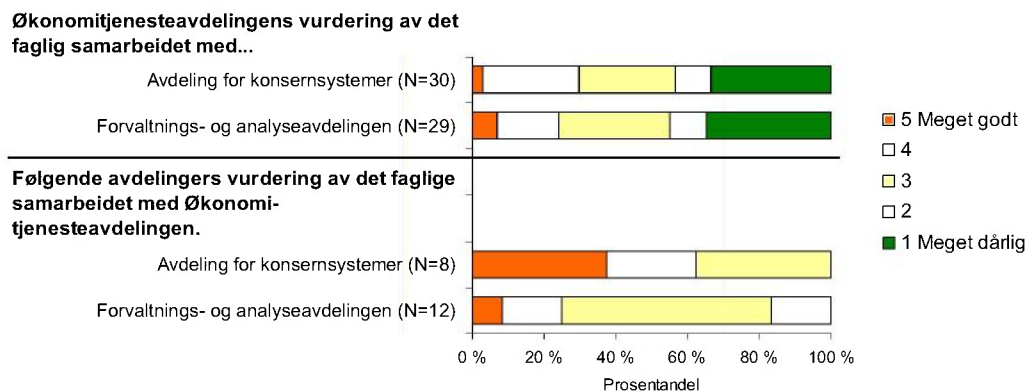
Det er imidlertid et uklart punkt knyttet til hvilke konsekvenser endringer i departementsstrukturen skal ha. Dersom kundekontakter og ansvar i regionene skal endres hver gang departementsstrukturen endres – erfaringsmessig minst hvert fjerde år, medfører dette ekstraarbeid for SSØ, og kan også i en overgangsperiode bidra til uklarhet og forvirring hos kundene, ved at disse skifter kundekontakter. I en slik overgangsperiode må også kvaliteten på tjenestene forventes å bli redusert.

Når det gjelder den interne organiseringen på regionkontorene synes det som om SSØ ikke har funnet en optimal løsning. Dette gjelder særlig forholdet mellom rådgivningsvirksomheten og produksjon av økonomitjenestene. SSØ skal i forbindelse med virksomhetsplanen som etableres høsten 2006 avklare hvorvidt de nødvendige fagområder og kompetansemiljøer bør bygges opp i en eller ett fåtall regioner eller om det er hensiktsmessig at alle regionkontorene tilbyr alle tjenester. Foreløpig er det forsøkt å gi de enkelte regionene et særskilt faglig ansvar på ulike områder som budsjett/regnskap, lønn/personal m.v. Innen de nevnte områdene er det også etablert ledernettverk mellom regionene. Det har imidlertid vist seg vanskelig å avsette tilstrekkelig ressurser ved regionene til å ivareta disse oppgavene på en god måte.

Et smidig og velfungerende samarbeid mellom regionkontorene og ØTA er et sentralt virkemiddel for god oppgaveløsning. Dette behandles i neste avsnitt.

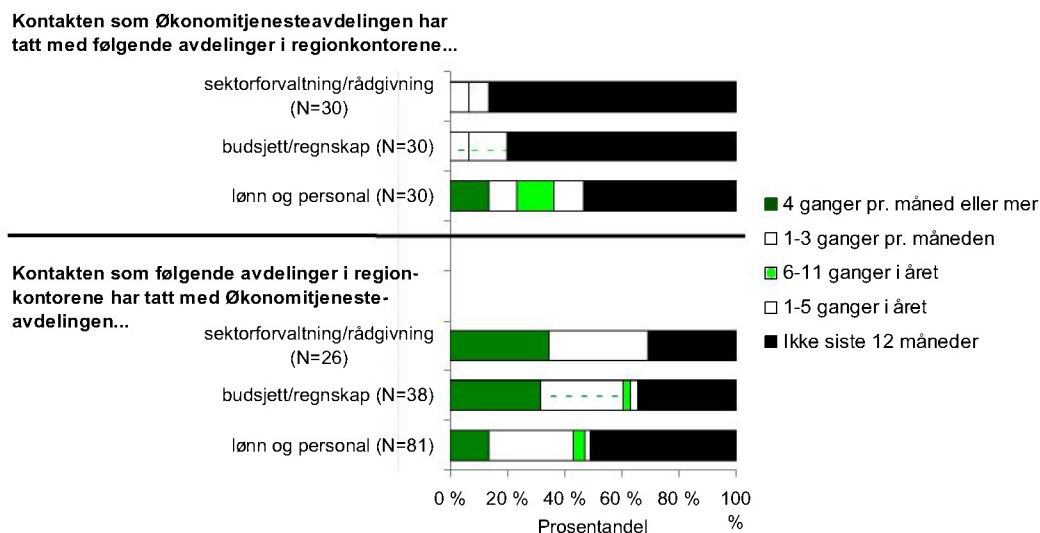
Faglig samarbeid mellom Økonomitjenesteavdelingen, de andre sentrale avdelingene og regionkontorene

Figur 4.9 Økonomitjenesteavdelingens samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten



I Figur 4.9 ser vi nærmere på Økonomitjenesteavdelingens faglig samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten. Som vi kan se svarer i underkant av halvparten i Økonomitjenesteavdelingen at de opplever samarbeidet med Avdeling for konsernsystemer og Forvaltnings- og analyseavdelingen er dårlig, samtidig som de ansatte i disse to avdelingene er betydelig mer fornøyd med samarbeidet med Økonomitjenesteavdelingen.

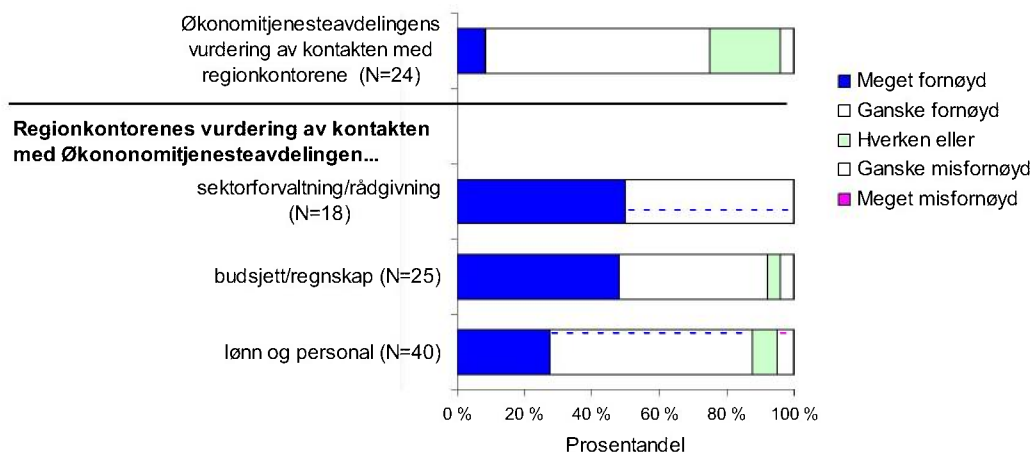
Figur 4.10 Økonomitjenesteavdelingens kontakt over telefon eller E-post med regionkontorene siste 12 måneder



I Figur 4.10 har vi vist hvordan samhandlingen internt er mellom ØTA og regionkontorene løpende over telefon eller e-post. Figuren viser øverst hvor ofte ØTA tar initiativ til kontakt med regionkontorene i det løpende arbeidet. Figuren viser nederst hvor ofte regionkontorene tar initiativ til kontakt med avdelingen for økonomitjenester. Som vi ser er det ganske mye kontakt på tvers innenfor disse arbeidsområdene. Kontakten er særlig generert fra regionkontorene, spesielt fra avdelingene for sektoransvar/rådgivning, men også en del fra avdelingene som jobber med budsjett- og

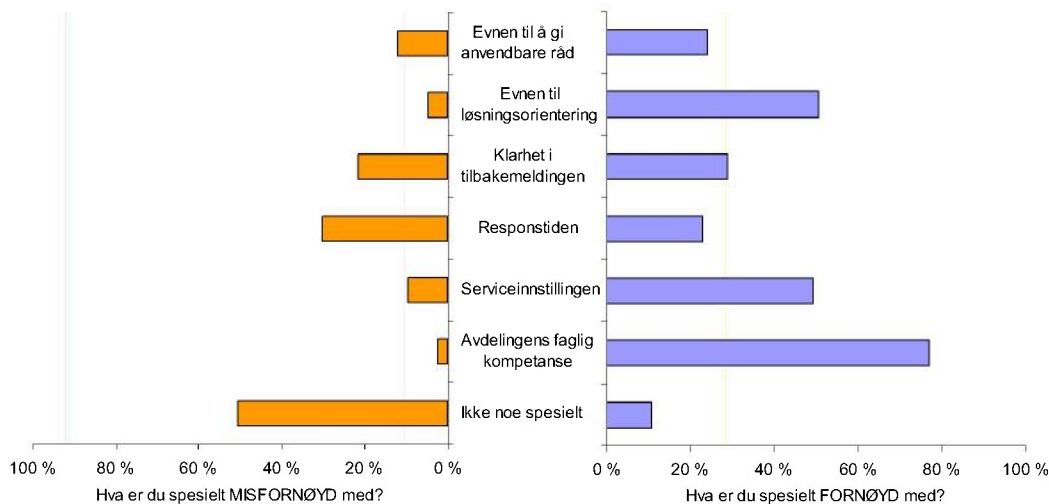
regnskapstjenester. Det er også kontakt mellom ØTA og de regionale avdelingene innenfor lønn og personal, og kontakten genereres begge veier.

Figur 4.11 Kvalitet på kontakten over telefon eller E-post mellom økonomitjenesteavdelingen og regionkontorene siste 12 måneder



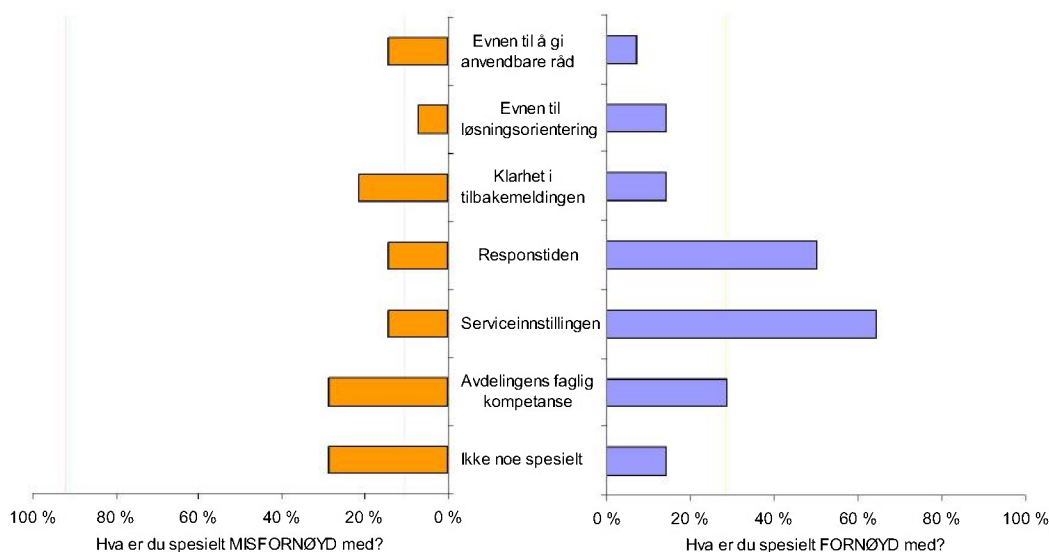
Figur 4.11 viser hvordan ØTA og regionkontorene vurderer kontakten de har med hverandre. Generelt er ØTA ganske godt fornøyd, mens regionkontorene i langt større grad er meget godt fornøyd.

Figur 4.12 Aspekter ved den faglige kontakten med Økonomitjenesteavdelingen som regionkontoransatt er spesielt fornøyd og/eller misfornøyd med



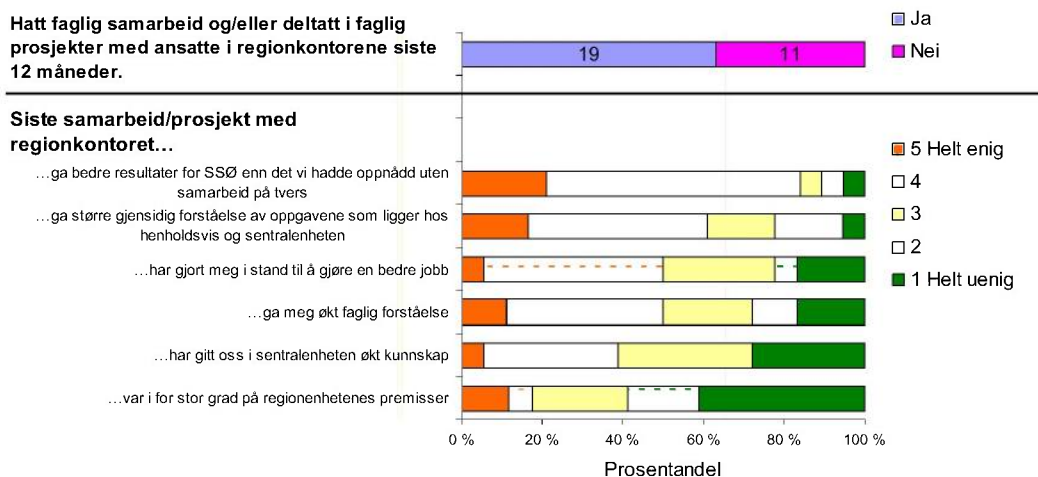
Vi spurte de regionkontoransatte som hadde hatt kontakt med ØTA siste 12 måneder om hvilke aspekter ved den faglige kontakten de var mest fornøyd og misfornøyd med. Som vi ser av Figur 4.12 er regionkontorene særlig fornøyd med ØTAs faglige kompetanse, evne til løsningsorientering og serviceinnstilling, mens de i mindre grad er fornøyd med responstiden.

Figur 4.13 *Aspekter ved den faglige kontakten med avdeling for lønn og personal i regionkontorene som Økonomitjenesteavdelingen er spesielt fornøyd og/eller misfornøyd med*



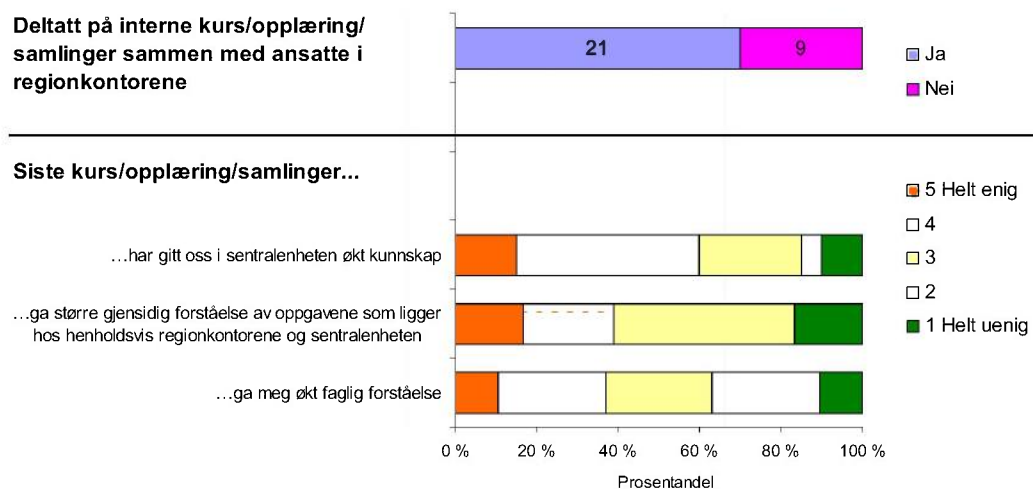
Vi spurte de ansatte i Økonomitjenesteavdelingen som hadde hatt kontakt med regionkontorenes lønn og personalavdelinger siste 12 måneder om hvilke aspekter ved den faglige kontakten de var mest fornøyd og misfornøyd med. Som vi ser av Figur 4.13 er ØTA særlig fornøyd med regionavdelingenes responstid og serviceinnstilling.

Figur 4.14 *Økonomitjenesteavdelingens faglig samarbeid/prosjekter med regionenhetene siste 12 måneder*



Figur 4.14 viser at det er relativt vanlig at ØTA og regionkontorene samarbeider i prosjekter. Prosjektsamarbeidene vurderes også til å gi bedre resultater for SSØ sammenlignet med oppgaveløsning uten samarbeid, og til å bidra til kompetanseutveksling fra regionkontorene til sentralenheten.

Figur 4.15 *Økonomitjenesteavdelingens deltakelse på interne kurs/opplæring/samlinger med regionenhetene siste 12 måneder*



I Figur 4.15 har vi vist hvordan ØTA vurderer nytten av deltagelse på interne kurs eller samlinger med regionkontorene. Om lag to tredjedeler av de ansatte i avdelingen har deltatt på interne kurs/opplæring/samlinger med regionenhetene siste 12 måneder. Generelt vurderes denne erfaringen som godt, men vi finner at en del svarer at siste kurs/opplæring/samling ikke ga dem økt faglig forståelse.

4.1.4 Ressurser

Oppgaven med å levere økonomitjenester (lønn- og regnskap) til de statlige virksomheten er som sagt primært organisert gjennom avdelinger for dette i det regionale apparatet. I tillegg administrerer ØTA i sentralenheten de tekniske løsningene og systemene.

Som nevnt tidligere har det vært en klar hensikt med etableringen av SSØ, organiseringen av regionene og sektoriseringen av kunder, at det skulle være mulig å ta ut stordriftsfordeler i økonomitjenestene. Frigjorte ressurser, særlig i regionene, skulle benyttes til å bygge opp ressurser på forvaltning og rådgivning innenfor økonomiregelverket.

I Tabell 4.1 har vi vist antall årsverk organisert i henholdsvis ØTA og de regionale avdelingene for lønn og regnskap samt rådgivning/sectorforvaltning ved utgangen av 2005 og per september 2006.⁶ Vi har også vist andre nøkkeltall knyttet til bemanningen innenfor disse funksjonene.

⁶ Vi har ikke hatt tilgang på en tilsvarende oversikt for utgangen av 2004.

Tabell 4.1 Bemanning knyttet til økonomitjenester

	2005	Sept 2006
ØTA, sentralt (årsverk)	35,7	36,5
Lønnsavdelinger, regionalt (samlet årsverk)	100,2	102,7
Regnskapsavdelinger, regionalt (samlet årsverk)	63,5	59,1
Rådg.avd./sektorforvaltning, regionalt (samlet årsverk)	33,5	29,5
Andel ØTA i sentralenheten	54 pst	50 pst
Andel lønn i regionene	48 pst	50 pst
Andel regnskap i regionene	30 pst	29 pst
Andel rådgivning i regionene	16 pst	14 pst
Andel ØTA, lønn, regnskap og rådgiving i SSØ	85 pst	82 pst

Kilde: SSØ

Økonomitjenester er samlet sett det største arbeidsfeltet i SSØ. Bemanningen i ØTA utgjør om lag halvparten av ressursene i SSØ sentralt. Over 80 prosent av bemanningen i organisasjonen sett under ett jobber med økonomitjenester til kundene enten i regionene eller ved den sentrale systemenheten. Det innebærer imidlertid en reduksjon i den perioden vi ser på.

Det har vært en svak økning i årsverk i ØTA og i lønnsfunksjonene i regionene, men det har vært en nedgang i antallet årsverk som jobber innenfor regnskap og innenfor rådgivning i regionene. Det skyldes særlig betydelig reduksjon av bemanningen innenfor disse feltene ved henholdsvis regionene Stavanger og Trondheim. Reduksjonen innenfor rådgivningsfeltet er i strid med den opprinnelige målsettingen for regionene om å tilføre denne oppgaven flere ressurser ved effektivisering av de økonomitjenestene ved regionkontorene.

Som vi ser er det foreløpig ikke realisert betydelige stordriftsfordeler innenfor lønn og regnskapstjenestene sett under ett i regionene. Det har riktignok vært noe reduksjon i bemanningen innenfor regnskap, særlig i Stavanger. Men, innenfor lønnstjenester er det en økning i bemanning, selv om det også er regioner som har redusert bemanningen innenfor dette feltet. Samlet sett har ressursene i regionene til disse to oppgavene steget fra 77 prosent til 79 prosent av regionenes samlede ressurser.

Mangel på realisering av stordrift på dette feltet er i stor grad knyttet til OPAL-prosjektet og overgang fra SLP-systemet til SAP-HR, jfr. avsnitt 4.1.2.

4.1.5 Konkurrenter og prising

Økonomitjenester til statlige virksomheter kan utføres enten av virksomheten selv eller av en statlig regnskapssentral. Systemtilgang og driftstjenester kjøpes i stor grad fra privat sektor enten av virksomheten selv eller av regnskapssentralen. Per i dag har SSØ en meget sterk markedsposisjon ved at mange statlige virksomheter er kunder. SSØs egen vurdering er at senteret kan få en mer utsatt markedsposisjon, selv om markedet kjennetegnes av at kundene ikke så lett kan skifte leverandør, da dette blant annet kan forutsette store investeringer i systemer og kompetanse. Mange konkurrenter til SSØ tilbyr imidlertid integrerte systemer og datavarehusløsninger.

Såkalte ”integrerte økonomitjenester”, blant annet å registrere, bokføre og avstemme regnskapene og utbetale lønn til ansatte, kan imidlertid bare utføres av statlige virksomheter. Reglementet for økonomistyring i staten åpner for at private tjenesteytere som er godkjent av Finansdepartementet kan utføre også denne typen lønns- og regnskapsoppgaver for statlige virksomheter fra 1. januar 2007. Ingen leverandører har så langt søkt om godkjenning. Finansdepartementet har i Gul bok for 2007 sagt at det ikke ønsker å godkjenne private leverandører til ovennevnte oppgaver på grunn av den strategiske betydningen disse tjenestene har.

Det finnes også flere andre statlige tilbydere av økonomitjenester, som dog i hovedsak retter seg mot egne avgrensede markeder utenfor SSØs nåværende nedslagsfelt.

En mulig økt konkurranse fra andre leverandører vil skjerpe kravene til SSØ, og aktualisere spørsmålet om prising av økonomitjenestene. Dette spørsmålet har en tid vært til utredning og vurdering, uten at det foreløpig er trukket endelige konklusjoner

4.2 Forvaltning av økonomireglementet for statlige virksomheter

4.2.1 Konklusjoner

Samordningen av oppgaver og ressurser knyttet til forvaltning av økonomireglementet for statlige virksomheter har lagt et godt grunnlag for å kunne utvikle SSØ sentralt som et ekspertorgan på området. Regelverkstolkning og avvik håndteres godt.

ECONs vurdering er at SSØ har hatt en positiv utvikling på oppgaver knyttet til forvaltning av det statlige økonomireglementet. Det er utviklet metode-/veiledningsmaterieell innen blant annet risikostyring, samfunnsøkonomisk analyse og gevinstrealisering av IKT-prosjekter, og kvaliteten på veiledningen vurderes som god. Kurs/opplæringsaktiviteten er økt, og nye kurstilbud er utviklet.

En del etatskunder er usikre om de skal ta kontakt med SSØ sentralt eller ved regionkontoret de hører til, til tross for at den formelle rutinen er at de alltid skal kontakte sitt regionkontor.

Endringer i kvaliteten på dette området vurderes som positive både av SSØ og brukerne, og mest positive av SSØ selv. Kundene mener deres egen ressursbruk stort sett er uendret, mens SSØ tror kundene bruker mer ressurser enn før. Kundene er spesielt fornøyde med kompetansen hos sentralenheten, mens regionenhetene scorer høyt på serviceinnstilling. Dette kan gjenspeile en mulig ulik vektlegging og kultur hos de to enhetene.

Det er indikasjoner på at SSØs leveringskapasitet på området er for knapp, og at SSØ kan være sårbar for personellendringer. Disse forholdene kan i særlig grad ramme aktiviteter innen rådgivning og veiledning. Årsaken til dette er at betydelige ressurser har vært bundet opp i håndtering av OPAL, slik at oppbyggingen av andre funksjoner kan ha blitt forsinket.

Den potensielle konflikten mellom FOAs rolle som regelforvalter og regionenes rolle som tjenesteleverandør oppfattes i liten grad å hemme eller begrense den faktiske virksomheten. Det finnes likevel indikasjoner på at grensesnitt/faglig samarbeid mellom

FOA og regionene ikke har funnet sin form. Dette er SSØ oppmerksom på og det er planlagt forbedringstiltak.

Regionkontorene er likevel godt fornøyde med kontakten med FOA – særlig når det gjelder faglig kompetanse og serviceinnstilling. Undersøkelsen viser at det legges størst vekt på kompetanseoverføring fra FOA til regionkontorene. Det kan således ligge en urealisert gevinst i å øke kompetanseoverføringen av praktiske erfaringer ved regionkontorene til regelverksutviklingen i FOA.

Det tilsynelatende delvis overlappende kurstilbudet mellom FOA og regionkontorene er trolig heller ikke optimalt.

4.2.2 Oppgaver og brukere

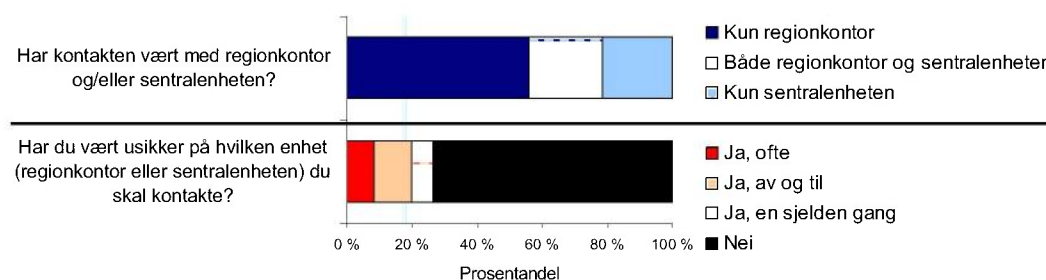
SSØs ansvar for forvaltning av det statlige økonomireglementet innebærer følgende oppgaver:

- Fortolkning av og behandling av unntakssøknader fra regelverket
- Utvikling av metoder og veiledere innenfor økonomistyring
- Rådgiving, veiledning og tilbud av kompetansetiltak innen problemstillinger innenfor økonomistyring, herunder bl.a. samfunnsøkonomiske analyser, risikostyring og evalueringer.

På forvaltningsområdet er alle statlige virksomheter brukere av SSØ. I tillegg er Finansdepartementet brukere i betydningen at SSØ v/FOA skal være rådgiver i fastsettelsen av overordnede prinsipper og normer for økonomistyring i staten.

Ved opprettelsen av SSØ var det forutsatt at det skulle legges økt vekt på veilednings- og rådgivningsoppgaver, standardsetting, informasjonsformidling og andre forvaltningsoppgaver.

Figur 4.16 *Kundenes⁷ kontakt med SSØ når det gjelder det statlig økonomiregelverket*

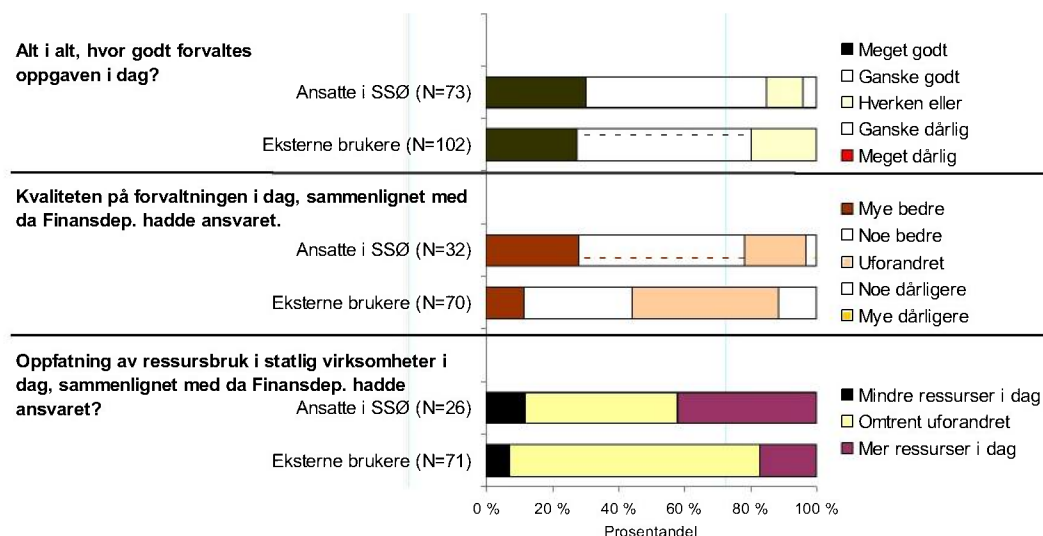


I Figur 4.16 har vi vist hvilken organisatorisk del av SSØ kundene har hatt kontakt med i spørsmål som berører det statlige økonomireglementet. Som vi ser henvender kundene seg både til sentralenheten og regionkontorene, og i noen tilfeller konsulterer de begge miljøene. Cirka 20 prosent henvender seg til sentralenheten, og mer enn 20 prosent av

⁷ Svarene omfatter bare respondenter fra etater. Respondenter fra departementer er ikke omfattet.

kundene er i varierende grad i tvil om hvem de skal henvende seg med spørsmål om økonomiregelverket.

Figur 4.17 *Kvalitet på forvaltningen av det statlige økonomiregelverket*



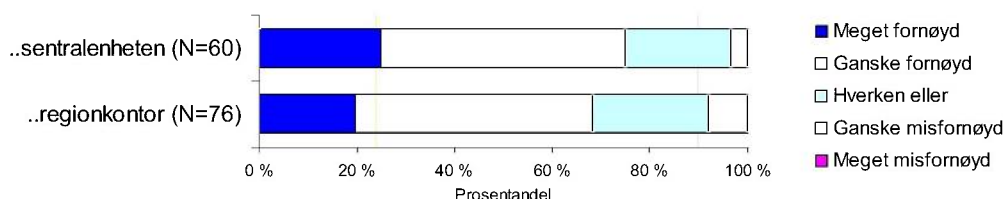
I Figur 4.17 har vi vist hvordan kundene og brukerne alt i alt oppfatter kvaliteten på SSØs forvaltning av det statlige økonomireglementet, samt hvordan de eventuelt oppfatter endringer i forhold til før etableringen av SSØ. I tillegg viser vi hvordan de ansatte i SSØ oppfatter de samme forholdene. Et stort flertall av både kundene og de ansatte mener at SSØ forvalter det statlige økonomiregelverket på en meget god eller god måte.

Det er imidlertid store forskjeller i hvordan henholdsvis kundene og de ansatte oppfatter en endring i forvaltningen i forhold til situasjonen før SSØ ble etablert.⁸ 42 prosent av kundene mener at forvaltningen er blitt mye eller noe bedre, mens blant de ansatte er andelen som mener dette nesten 80 prosent. Det er også en større andel av kundene enn de ansatte som mener at forvaltningene har blitt dårligere.

Vi har også bedt respondentene vurdere om de oppfatter at de statlige virksomhetene bruker mer eller mindre ressurser knyttet til økonomiregelverket enn det de gjorde før SSØ ble etablert. Som vi ser er det en langt større andel av de ansatte i SSØ (40 prosent) enn kundene (17 prosent) som oppfatter at kundene bruker mer ressurser i dag enn tidligere. De aller fleste kundene oppfatter at ressursbruken er uendret. Svarene må tolkes med varsomhet. Eventuelle endringer i ressursbruk kan være knyttet til andre forhold enn de vi her vurderer. I tillegg er det ikke nødvendigvis entydig negativt at det brukes mer ressurser, siden nytten av ekstra innsats kan gi virksomheten positive virkninger på andre områder.

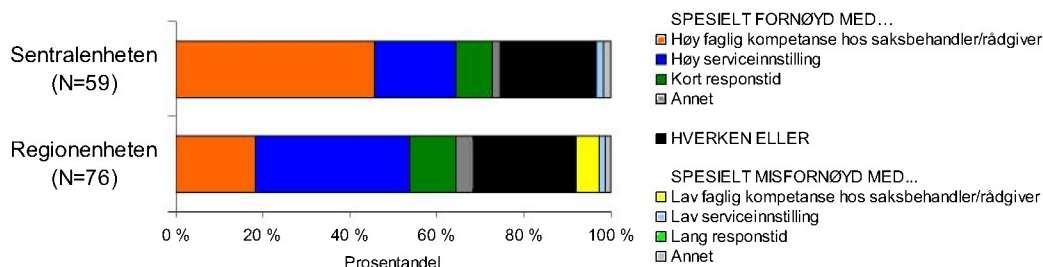
⁸ Kun de som eksplisitt har svart at de kjenner til situasjonen før SSØ er bedt om å svare på oppfatning om endring.

Figur 4.18 *Kundenes vurdering av bistanden angående innholdet i og/eller tolkningen av det statlige økonomiregelverket*



På spørsmål om hvordan kundene helt konkret vurderer kvaliteten på den bistanden de selv har fått fra SSØ på dette feltet, er 70 til 80 prosent meget eller ganske fornøyd. Generelt er kundene noe mer fornøyd med sentralenheten. Svært få av kundene er misfornøyd.

Figur 4.19 *Hva er kundenes spesielt fornøyd og misfornøyd med*



Alle kunder som svarte at de var fornøyde eller misfornøyde fikk et oppfølgings-spørsmål om hva var som var viktigste grunn til at de var fornøyd/misfornøyd (de som svarte "verken eller" fikk ikke spørsmålet). Som vi kan se av Figur 4.19 er kundene spesielt fornøyde med kompetansen hos sentralenheten, mens regionenhetene scorer høyt på serviceinnstilling. Få kunder er misfornøyde.

4.2.3 Organisering og samarbeid

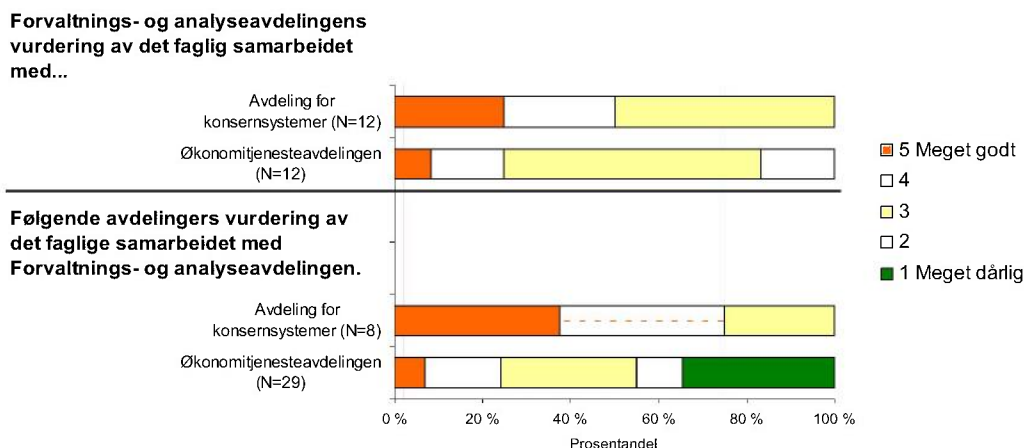
Finansdepartementet oppfattes som en god og konstruktiv eier for denne delen av SSØ.

I SSØ er ansvaret for forvaltningen av det statlige økonomireglementet lagt til den sentrale enheten og organisert i en egen avdeling – FOA. Avdelingen skal ha spisskompetanse og kapasitet på økonomistyring og samfunnsøkonomiske analyser.

Den potensielle konflikten mellom FOAs rolle som regelforvalter og regionenes rolle som tjenesteleverandør oppfattes i liten grad å hemme eller begrense den faktiske virksomheten. Dette bekreftes i stor grad av spørreundersøkelsen, som viser at verken ansatte ved sentralenheten eller regionkontorene oppfatter dette som konfliktfylt.

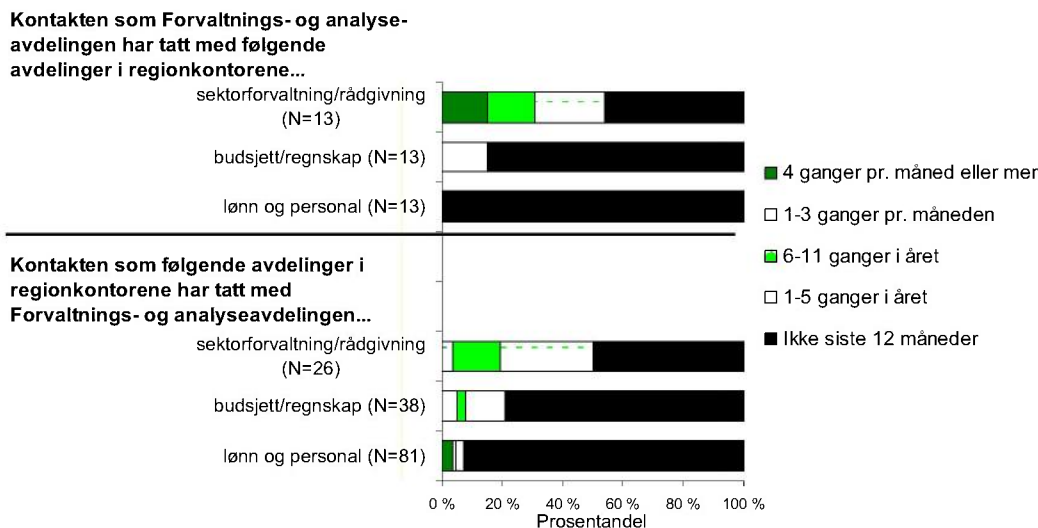
Det er et viktig grensesnitt mellom FOA og regionene, knyttet til rådgivningen regionene skal gi på virksomhetsstyring/økonomistyring. I strategiplanen for 2006-2010 heter det at det er "foretatt en viss avklaring av roller og ansvar mellom FOA og regionene når det gjelder regelverksbasert rådgivning. Videre sies det at det må "avklares hvem og hvordan kundevirksomheten som helhet skal satse videre innenfor rådgivning".

Figur 4.20 *Forvaltnings- og analyseavdelingens samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten*



I Figur 4.20 viser de ansattes vurdering av FOAs faglig samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten. Som vi kan se er de fleste i FOA fornøyd med samarbeidet med Avdeling for konsernsystemer, mens de er noe mindre fornøyd med Økonomitjenesteavdelingen. Vi finner også at en del ansatte i Økonomitjenesteavdelingen er misfornøyd med kontakt med FOA.

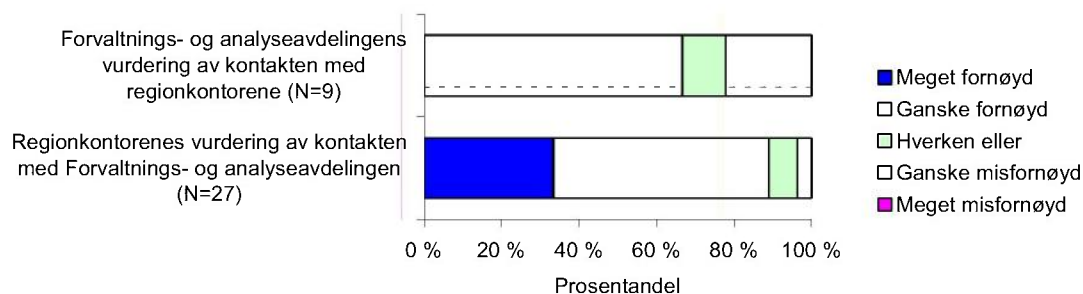
Figur 4.21 *Forvaltnings- og analyseavdelingens kontakt over telefon eller e-post med regionkontorene siste 12 måneder*



Samarbeid mellom enhetene i SSØ kan skje på flere forskjellige måter. En del av samarbeidet skjer løpende i den daglige driften, noe organiseres særskilt i egne prosjekter, mens det også arrangeres interne faglige seminarer eller kurs. I Figur 4.21 har vi vist hvordan samhandlingen internt er mellom FOA i sentralenheten og regionkontorene løpende over telefon eller e-post. Figuren viser øverst hvor ofte FOA tar kontakt med regionkontorene i det løpende arbeidet. Nederst i figuren vises det hvor ofte regionkontorene tar kontakt med FOA. Som vi ser er det mest kontakt mellom FOA og de regionale avdelingene for sektorforvaltning/rådgivning. Kontakten initieres i noe større grad fra FOA enn fra disse avdelingene på regionkontorene. Figuren viser også at

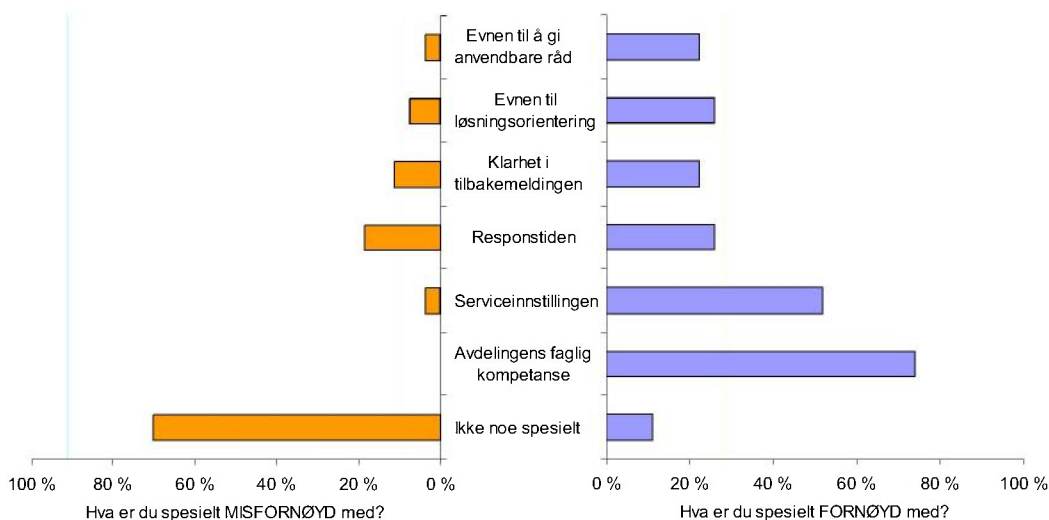
de som jobber med kundetjenestene innen lønn og regnskap i regionene har noe behov for kontakt med FOA.

Figur 4.22 *Kvalitet på kontakten over telefon eller E-post mellom Forvaltnings- og analyseavdelingen og regionkontorene siste 12 måneder*



Figur 4.22 viser hvordan FOA og regionkontorene vurderer kontakten de har med hverandre. Generelt er regionkontorene mer fornøyd med kontakten enn FOA. I figuren under viser vi hvilke aspekter som trekkes fram som spesielt bra og ikke spesielt bra sett fra regionkontorenes side.

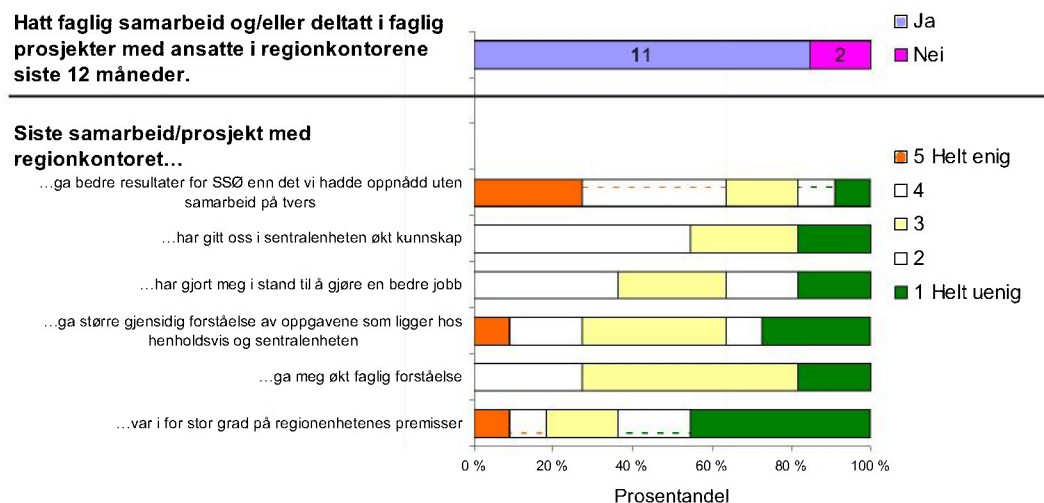
Figur 4.23 *Aspekter ved den faglige kontakten med Forvaltnings- og analyseavdelingen som de regionkontoransatte er spesielt fornøyd og/eller misfornøyd med*



Som vi ser er regionkontorene særlig fornøyd med FOAs faglige kompetanse og serviceinnstilling. Generelt er det lite regionkontorene ønsker å framheve som mindre bra, men lang responstid på forespørsler enn den faktoren som framheves. Spørreundersøkelsen viser imidlertid at verken regionkontorene eller FOA mener det er svært viktig å ha tilgang på den andre enhetens kompetanse. Særlig mener ansatte i FOA at kompetansen ved regionkontorene ikke er kritisk å ha tilgang til.

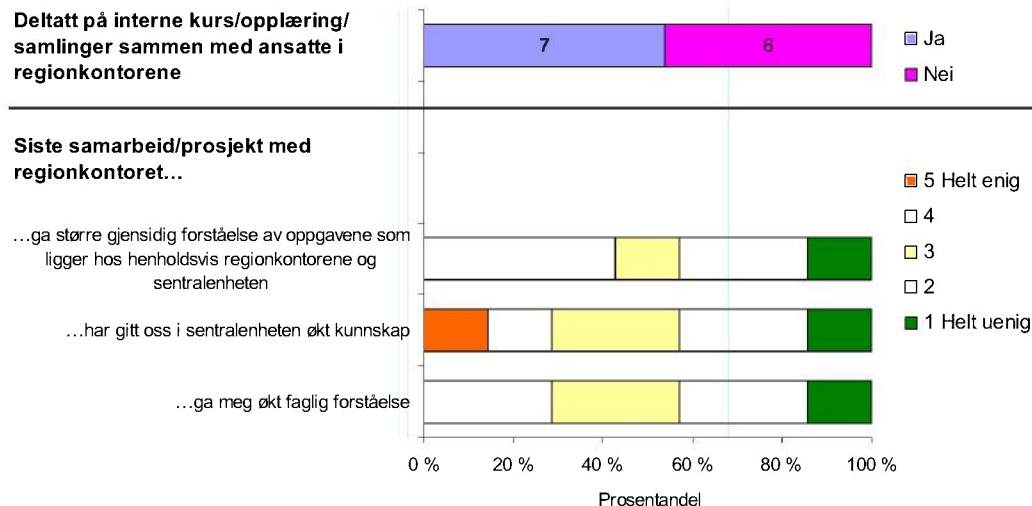
En annen samarbeidsform er faglige samarbeidsprosjekter. I Figur 4.24 har vi vist hvordan FOA vurderer denne formen for samarbeid med regionkontorene.

Figur 4.24 Forvaltnings- og analyseavdelingens faglig samarbeid/prosjekter med regionenhetene siste 12 måneder



Som vi ser er det vanlig at FOA og regionkontorene samarbeider i prosjekter. Prosjekt-samarbeidene vurderes også til å gi bedre resultater for SSØ sammenlignet med oppgaveløsning uten samarbeid, og til å bidra til kompetanseutveksling.

Figur 4.25 Forvaltnings- og analyseavdelingens deltakelse på interne kurs/opplæring/samlinger med regionenhetene siste 12 måneder

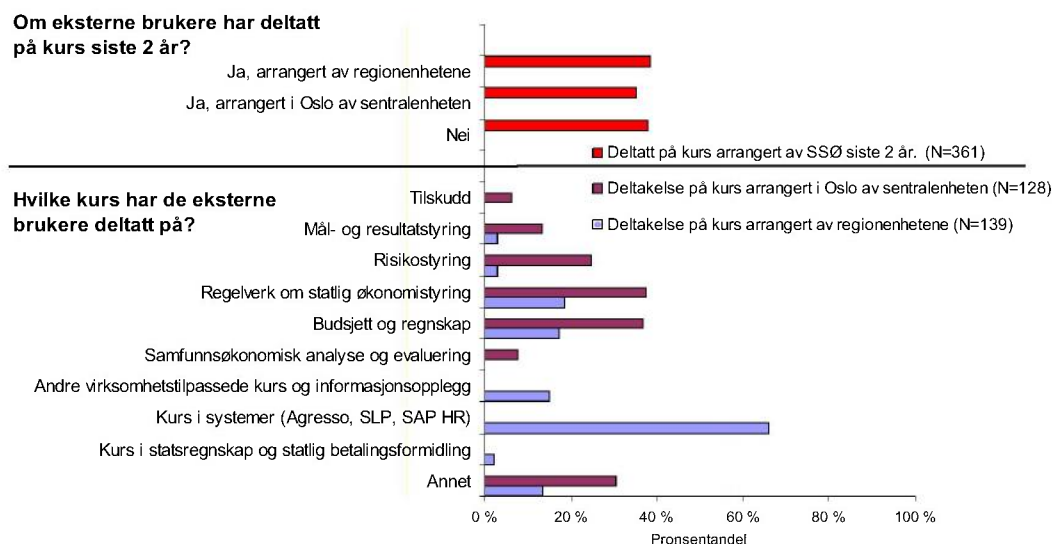


En tredje samarbeidsform er felles interne kurs/samlinger. I Figur 4.25 har vi vist hvordan FOA vurderer denne formen for samarbeid med regionkontorene. Som vi ser av figuren spriker svarene en del i forhold til hva som oppfattes som nyttig ved disse aktivitetene. Om lag halvparten i FOA mener at aktivitetene primært gir organisasjonen større forståelse av oppgavene som ligger i de ulike organisatoriske enhetene, mens en like stor andel ikke er enig i det. Om lag halvparten synes heller ikke at aktivitetene gir sentralenheten særlig økt kunnskap eller økt faglig forståelse, mens om lag 30 prosent mener at de gjør det. Generelt gjenspeiler vel svarene at formålene med disse aktivitetene ikke primært er å styrke kompetansen i FOA.

Kurs og veiledning

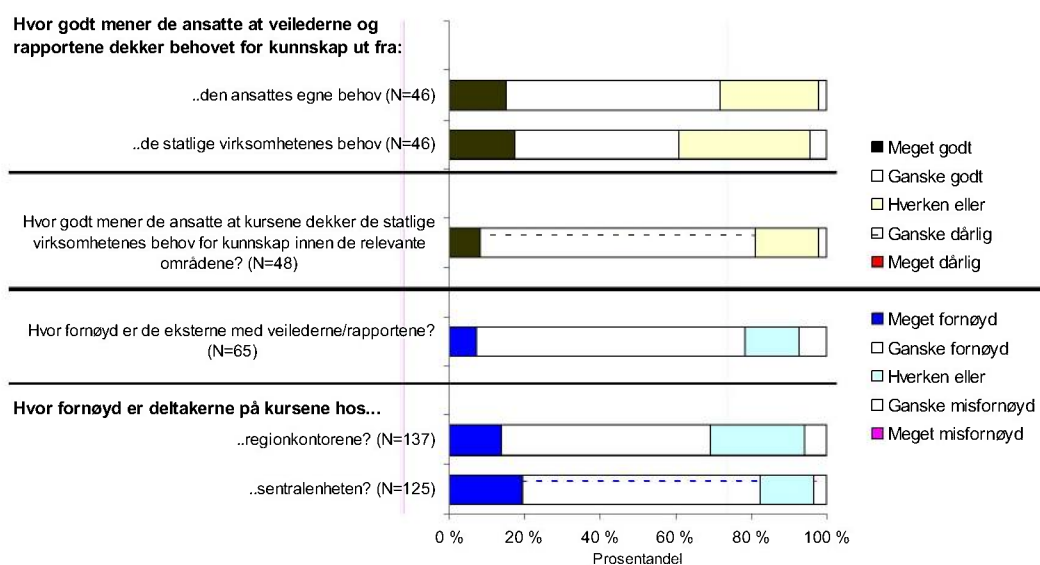
Kurs og veiledning leveres både av FOA og regionkontorene. Som det fremgår av figuren under, leverer de to organisasjonsleddene tildels også kurs innen samme emner.

Figur 4.26 Deltagelse på SSØs kurs



Figur 4.26 viser også hvilke kurs de eksterne respondentene i undersøkelsen har deltatt på siste 2 år. Som vi ser har en stor del av kundene deltatt på ett eller flere kurs i SSØ. Flest har deltatt på kurs i systemløsninger innenfor regnskap eller personal (Agresso, SLP, SAP HR), som arrangeres av regionkontorene. En rekke av kundene deltar også på kurs innen regelverk for økonomistyring og budsjett- og regnskap. Flest deltar på slik kurs i regi av sentralenhetene, men også en del har vært på slike kurs i regi av regionkontorene.

Figur 4.27 Kvalitet på SSØs kurs og veiledere



I Figur 4.27 har vi vist hvordan de ansatte i SSØ og kundene vurderer kvaliteten på kursene og veilederne som SSØ utvikler. Mellom 60 og 80 prosent av de ansatte i SSØ mener at kursene og veilederne dekker egne og statlige virksomhetenes behov på en

meget god eller god måte. Blant SSØs brukere er det flere som er relativt fornøyd med veilederne. Når det gjelder kursene er mellom 70 og 80 prosent av deltagerne meget eller ganske fornøyde, noe som samsvarer bra med oppfatningen hos SSØs ansatte om disse forholdene.

4.2.4 Ressurser

Det har vært en klar ambisjon å bygge opp forvaltningskompetansen i SSØ gjennom å styrke bemanningen i FOA.

I Tabell 4.2 har vi vist antall årsverk organisert i FOA ved utgangen av 2005 og per september 2006.⁹ Vi har også vist andre nøkkeltall knyttet til bemanningen innenfor denne funksjonen.

Tabell 4.2 Bemanning knyttet til forvaltning av økonomireglementet

	2005	Sept 2006
FOA, sentralt (årsverk)	12	13,6
Andel FOA i sentralenheten	18 pst	19 pst
Andel FOA i SSØ	4 pst	5 pst

Kilde: SSØ

Som vi ser har det vært en svak økning i bemanningen knyttet til forvaltning av økonomiregelverket ved sentralenheten fra 2005 til september 2006. Samlet sett utgjør bemanningen på dette feltet om lag 19 prosent av sentralenheten per september 2006. FOA har i praksis rekruttert flere enn det som kommer til uttrykk i tallene, men på grunn av høy turnover er ikke netto tilvekst større.

Forventningen ved etableringen av SSØ om betydelig innsparte ressurser i produksjon av lønn- og regnskapstjenester skulle overføres til rådgivning og forvaltning er imidlertid ikke innfridd.

4.2.5 Konkurrenter og prising

SSØ har ingen konkurrenter innen regleverksområdet og dedikert statlig økonomistyring.

Kurs og veiledning/rådgivning fra SSØ ytes i dag uten kostnad for brukerne. SSØ har konkurranse på en del områder knyttet til opplæring og rådgivning blant annet fra Statskonsult, Siviløkonomforeningen (kompetansetiltak) og private konsultentselskaper. Brukerne må imidlertid eventuelt betale for tjenester fra disse konkurrentene.

4.3 Konsernsystemer

4.3.1 Konklusjoner

ECONs vurdering er at avdelingens ansvar i forhold til øvrige avdelinger synes hensiktsmessig og er klart definert.

⁹ Vi har ikke hatt tilgang på en tilsvarende oversikt for utgangen av 2004.

De operative basisfunksjonene knyttet til statsregnskapet og statlig betalingsformidling blir utført i henhold til gjeldende regelverk og forutsetninger, slik de er formulert i tildelingsbrev og instruks. Det er trolig et forbedringspotensial knyttet til automatisering og brukerorientering, for eksempel ved å gjøre tjenestene mer kjent blant brukerne og knyttet til mer målrettet informasjon og veiledning tilpasset ulike kundegruppers behov.

Forvaltningen av statsregnskapet og konsernkontoordningen oppleves som god, og i noen grad bedre enn før etableringen av SSØ. Utviklingen i kundenes ressursbruk på dette området fremstår imidlertid fra kundenes side som blandet, mens SSØ selv mener kundene bruker mindre ressurser på konsernkontoordningen. Kundene opplever kvaliteten på bistanden innen dette området som god.

En del etatskunder er usikre om de skal ta kontakt med SSØ sentralt eller ved regionkontoret de hører til, til tross for at den formelle rutinen er at de alltid skal kontakte sitt regionkontor.

Internt i sentralenheten oppfatter enheten for konsernsystemer kontakten med FOA som bedre enn med ØTA. Dette kan være en indikasjon på kulturelle likheter og forskjeller, og således innebære en utfordring for SSØ. Enheten har lite kontakt med regionkontorene.

4.3.2 Oppgaver og brukere

Avdeling for konsernsystemer skal ivareta operative oppgaver knyttet til statsregnskapet og konsernkontoordningen. Avdelingen setter standarder overfor alle statlige virksomheter. I det etterfølgende gis en nærmere beskrivelse og vurdering av status på ivaretagelse av oppgaver knyttet til konsernsystemer.

Statsregnskapet

Oppgaver knyttet til statsregnskapet omfatter:

- Periodiske regnskapsrapporter til alle statlige virksomheter
- Avviksrapporter til departementene
- Veiledning til Finansdepartementet og øvrige statlige virksomheter
- Administrativt ansvar for periodiseringsprosjektet.

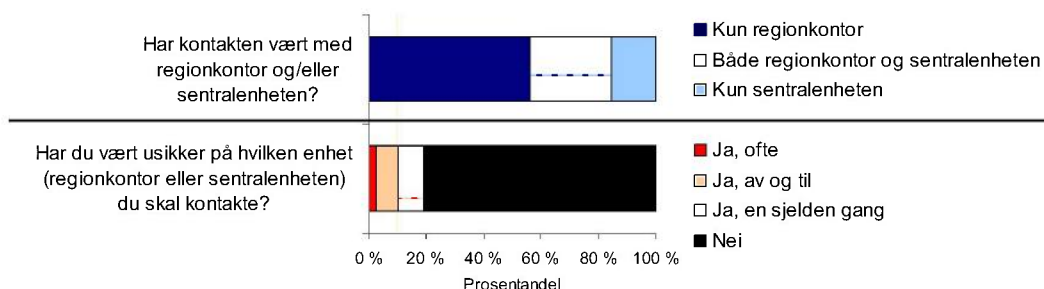
Periodiske regnskapsrapporter har høyest prioritet, da disse følger av reglementer fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet, jfr. Strategiplan 2006-2010.

SSØ oppdaterer og rapporterer statsregnskapet uten forsinkelser. I følge SSØ er det imidlertid for mange manuelle og repetitive prosesser som krever unødig mye tid. SSØ har foreløpig ikke klart å skape mer effektive løsninger innen statsregnskapet, men overgang til elektronisk arbeidsprosess for leveranser til statsregnskapet er planlagt gjennomført innen utgangen av 2006, jfr. Strategiplan 2006-2010.

En brukerundersøkelse på området gjennomført i desember 2005 viser god brukertilfredshet på basistjenester, men utfordringer med hensyn til kjennskap til SSØs rolle og tjenester forøvrig.

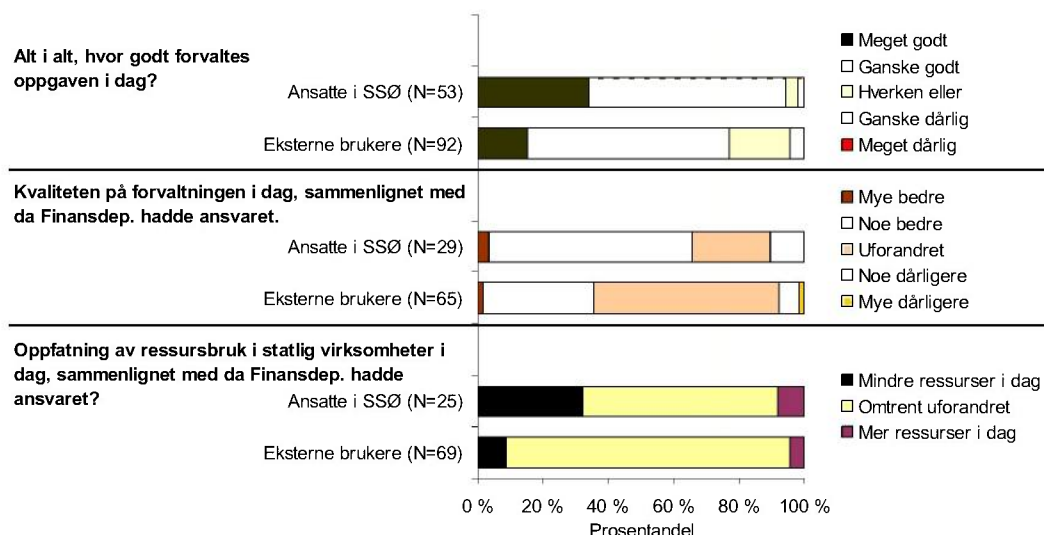
I det følgende vises resultatene av våre spørreundersøkelser.

Figur 4.28 *Kundenes¹⁰ kontakt med SSØ når det gjelder forvaltning av statsregnskapet*



I Figur 4.28 har vi vist hvilken organisatorisk del av SSØ kundene har hatt kontakt med i spørsmål som berører statsregnskapet. Som vi ser henvender kundene seg også når det gjelder denne oppgaven, både til sentralenheten og regionkontorene, og i noen tilfeller konsultere de begge miljøene. Nær 20 prosent av kundene er i varierende grad i tvil om hvor de skal henvende seg med spørsmål om statsregnskapet.

Figur 4.29 *Kvalitet på forvaltningen av statsregnskapet*



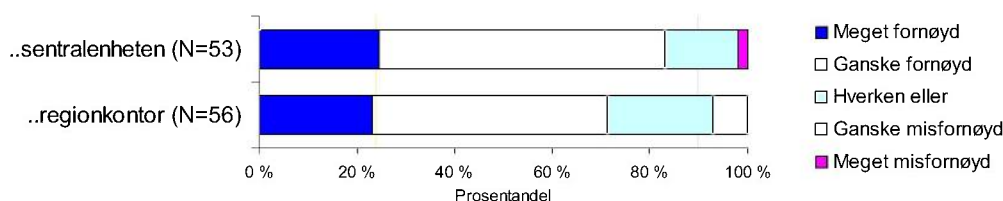
Figur 4.29 viser hvordan kundene alt i alt oppfatter kvaliteten på SSØs forvaltning av statsregnskapet, samt hvordan de eventuelt oppfatter endringer i forhold til før etableringen av SSØ. Figuren viser også hvordan de ansatte i SSØ oppfatter de samme forholdene. Et stort flertall av både kundene og de ansatte mener at SSØ forvalter statsregnskapet på en meget god eller god måte. De ansatte er imidlertid mer positive enn kundene. Det er stor forskjell på hvordan henholdsvis kundene og de ansatte oppfatter endring i forvaltningen av statsregnskapet i forhold til situasjonen før SSØ ble etablert.¹¹ I underkant av 40 prosent av kundene mener at forvaltningen er blitt mye eller noe bedre, mens om lag halvparten mener den er uendret. Blant de ansatte er andelen som mener at forvaltningen er mye eller noe bedre om lag 65 prosent, mens litt over 20 prosent mener forholdene er uendret. Om lag 10 prosent av både de ansatte og kundene mener at situasjonen var bedre før.

¹⁰ Svarene omfatter bare respondenter fra etater. Respondenter fra departementer er ikke omfattet.

¹¹ Kun de som eksplisitt har svart at de kjenner til situasjonen før SSØ er bedt om å svare på oppfatning om endring.

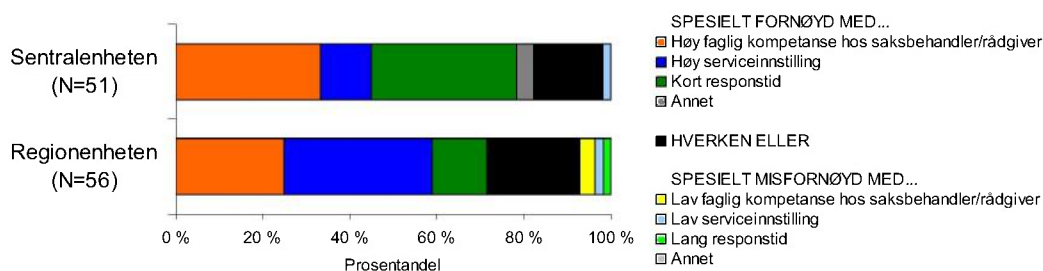
Vi har også for denne oppgaven bedt respondenten vurdere om de oppfatter at de statlige virksomhetene bruker mer eller mindre ressurser knyttet til statsregnskapet enn det de gjorde før SSØ ble etablert. Blant SSØs brukere er det over 80 prosent som oppfatter dette forholdet som uendret, mens en liten andel mener de statlige virksomhetene benytter mindre ressurser. Blant SSØs ansatte er de flere som både tror at kundene bruker mindre ressurser og flere ressurser enn tidligere. Som nevnt tidligere, må svarene på dette spørsmålet tolkes med varsomhet. Eventuelle endringer i ressursbruk kan være knyttet til andre forhold enn de vi her vurderer. I tillegg er det ikke nødvendigvis entydig negativt at det brukes mer ressurser, siden nytten av ekstra innsats kan gi virksomheten positive virkninger på andre områder.

Figur 4.30 *Kundenes vurdering av bistanden angående statsregnskapet*



På spørsmål om hvordan kundene helt konkret vurderer kvaliteten på den bistanden de selv har fått fra SSØ når det gjelder statsregnskapet er kundene stort sett fornøyd, særlig med bistanden fra sentralenheten. Få av kundene er misfornøyd.

Figur 4.31 *Hva er kundenes spesielt fornøyd og misfornøyd med*



Alle kunder som svarte at de var fornøyd eller misfornøyd fikk et oppfølgings-spørsmål om hva var som var viktigste grunn til at de var fornøyd/misfornøyd (de som svarte "verken eller" fikk ikke spørsmålet). Som vi kan se av Figur 4.31 scorer kompetanse høyt både hos sentral- og regionenhetene. Sentralenheten scorer også høyt på kort responstid og regionkontorene på serviceinnstilling.

Konsernkontoordningen

Konsernkontoordningen omfatter oppgaver knyttet til

- forvaltning av oppgjørskonto
- ansvar for rammeavtaler og tilleggsavtaler med private banker
- informasjon og veiledning.

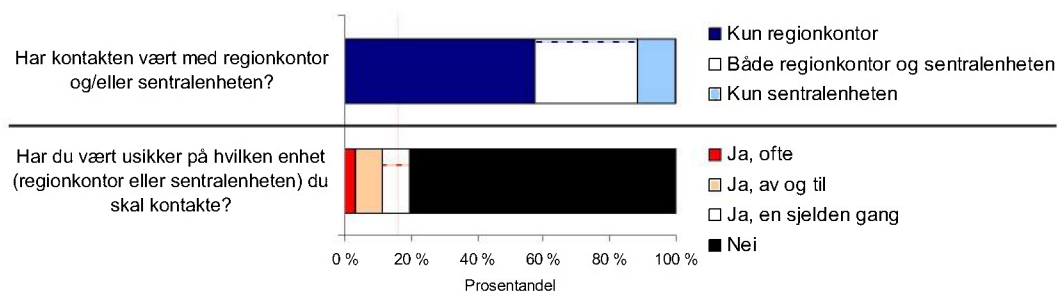
Forvaltning av oppgjørskonti og ansvaret for rammeavtaler har høyest prioritet, da disse følger av reglementer fastsatt av Stortinget og Finansdepartementet, jfr. Strategiplan 2006-2010.

Leveransene knyttet til konsernkontoordningen og rammeavtaler med statlig betalingsformidling gjennomføres i henhold til fastsatte krav og frister.

En brukerundersøkelse på området er gjennomført i desember 2005, og viser god brukertilfredshet, men utfordringer med hensyn til kjennskap til SSØs rolle og tjenester på området.

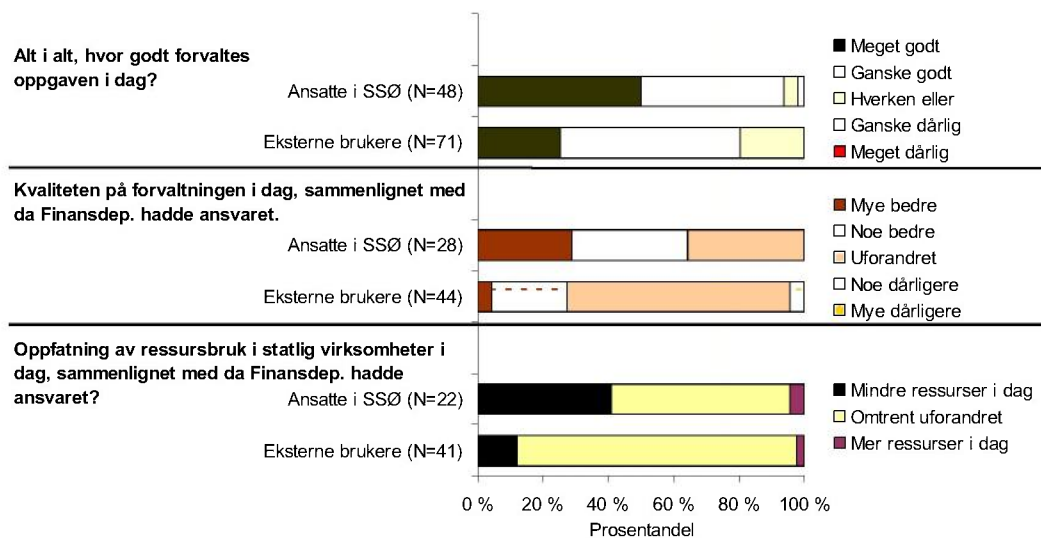
I det følgende vises resultatene av våre spørreundersøkelser.

Figur 4.32 *Kundenes¹² kontakt med SSØ når det gjelder konsernkontoordningen*



I Figur 4.32 har vi vist hvilken organisatorisk del av SSØ kundene har hatt kontakt med i spørsmål som berører konsernkontoordningen. Når det gjelder konsernkontoordningen henvender kundene seg også både til sentralenheten og regionkontorene, og i noen tilfeller konsulterer de begge miljøene. Om lag 20 prosent av kundene er innimellom eller ganske ofte i tvil om hvem de skal henvende seg til i slike spørsmål.

Figur 4.33 *Kvalitet på forvaltningen av konsernkontoordningen*



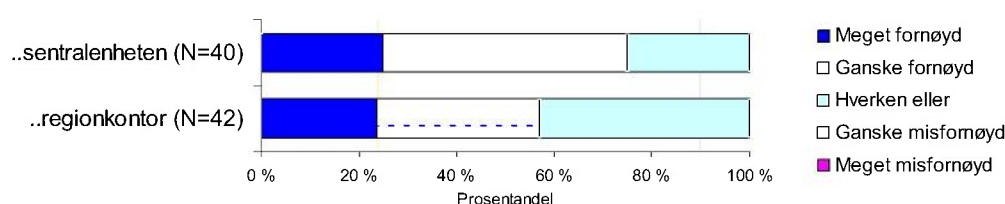
Figur 4.33 viser hvordan kundene og de ansatte i SSØ alt i alt oppfatter kvaliteten på SSØs forvaltning av konsernkontoordningen, samt hvordan de eventuelt oppfatter endringer i forhold til før etableringen av SSØ. Et stort flertall av både kundene og de ansatte mener at SSØ alt i alt forvalter konsernkontoordningen på en meget god eller god måte. De ansatte er imidlertid her også noe mer positive enn kundene. Det er stor

¹² Svarene omfatter bare respondenter fra etater. Respondenter fra departementer er ikke omfattet.

forskjell på hvordan henholdsvis kundene og de ansatte oppfatter endring i forvaltningen av konsernkontoordningen i forhold til situasjonen før SSØ ble etablert.¹³ I underkant av 30 prosent av kundene mener at forvaltningen er blitt mye eller noe bedre, mens om lag 60 prosent mener den er uendret. Blant de ansatte er andelen som mener at forvaltningen er mye eller noe bedre over 60 prosent, mens de resterende mener forholdene er uendret. En liten andel av kundene mener at situasjonen var bedre før.

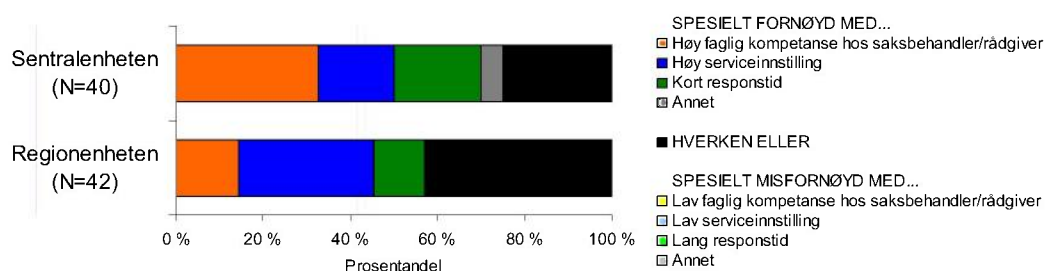
Vi har også for denne oppgaven bedt respondenten vurdere om de oppfatter at de statlige virksomhetene bruker mer eller mindre ressurser knyttet til konsernkontoordningen enn det de gjorde før SSØ ble etablert. Blant SSØs brukere er det over 80 prosent som oppfatter dette forholdet som uendret, mens om lag 10 prosent mener de statlige virksomhetene benytter mindre ressurser. Blant SSØs ansatte er det over 40 prosent som tror at kundene bruker mindre ressurser enn tidligere, og godt over halvparten som mener dette er uendret. Igjen må svarene på dette spørsmålet tolkes med varsomhet. Eventuelle endringer i ressursbruk kan være knyttet til andre forhold enn de vi her vurderer. I tillegg er det ikke nødvendigvis entydig negativt at det brukes mer ressurser, siden nytten av ekstra innsats kan gi virksomheten positive virkninger på andre områder.

Figur 4.34 *Kundenes vurdering av bistanden angående konsernkontoordningen*



På spørsmål om hvordan kundene helt konkret vurderer kvaliteten på den bistanden de selv har fått fra SSØ når det gjelder konsernkontoordningen er kundene stort sett fornøyde, også her særlig med bistanden fra sentralenheten. Ingen av kundene er misfornøyd.

Figur 4.35 *Hva er kundenes spesielt fornøyd og misfornøyd med*



Alle kunder som svarte at de var fornøyde eller misfornøyde fikk et oppfølgings-spørsmål om hva var som var viktigste grunn til at de var fornøyd/misfornøyd (de som svarte "verken eller" fikk ikke spørsmålet). Som vi kan se av Figur 4.35, fremheves særlig høy kompetanse og serviceinnstilling som positive faktorer.

¹³ Kun de som eksplisitt har svart at de kjenner til situasjonen før SSØ er bedt om å svare på oppfatning om endring.

4.3.3 Organisering og samarbeid

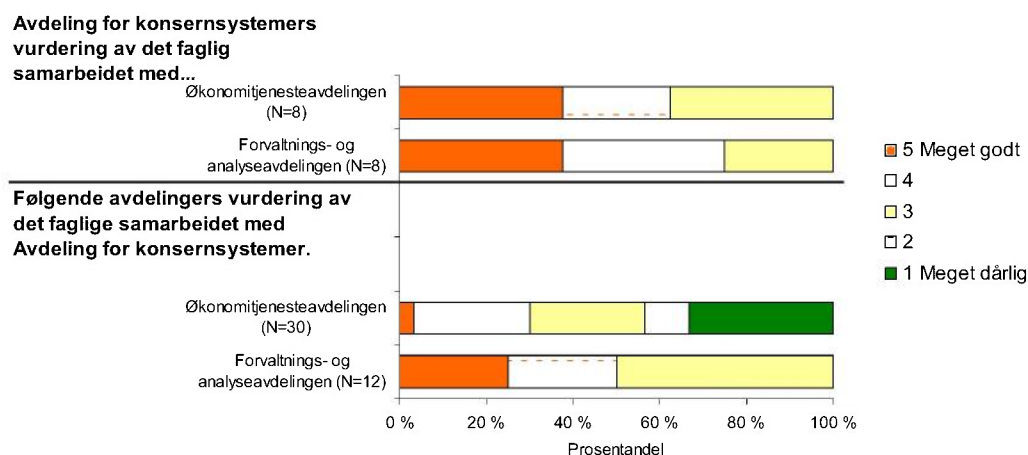
Finansdepartementet oppfattes som en god og konstruktiv eier for denne delen av SSØ.

SSØ har organisert arbeidet med konsernsystemer i en egen sentral enhet. Enheten skal besitte spisskompetanse på statlig regnskap og betalingsformidling. Enheten har følgende viktige grensesnitt mot andre avdelinger:

- bestilling av IT-tjenester
- Kvalitetssikring av regionenes tjenester knyttet til virksomhetenes rapportering til statsregnskapet
- Kompetanseoverføring av statsregnskapsprosessen til regionene

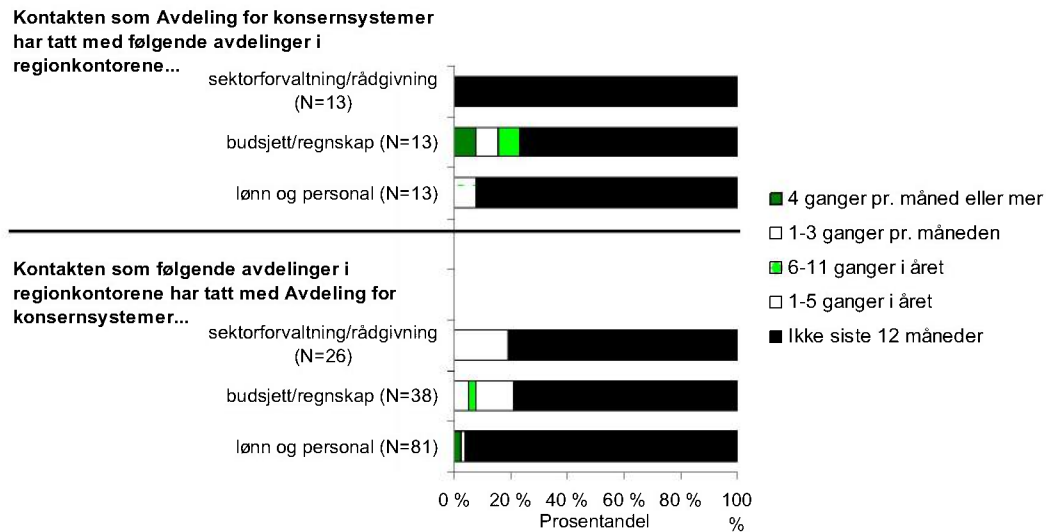
I det følgende vises resultater fra spørreundersøkelsen blant de ansatte angående konsernsystemer.

Figur 4.36 Avdeling for konsernsystemers samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten



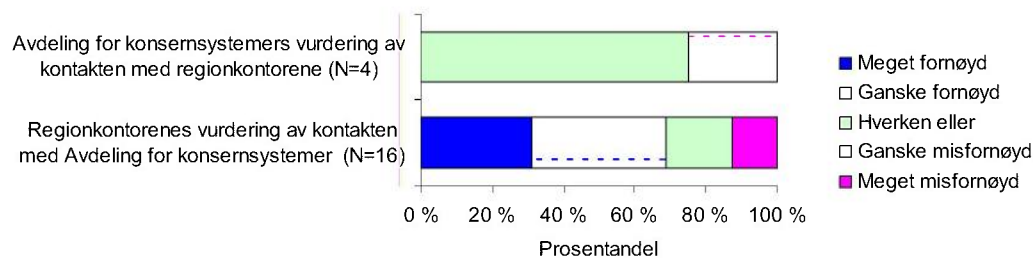
I Figur 4.36 ser vi nærmere på Avdeling for konsernsystemers faglig samarbeid med de andre avdelingene i sentralenheten. Som vi kan se er de fleste fornøyd med samarbeidet med økonomitjenesteavdelingen og Forvaltnings og analyseavdelingen. Samtidig ser vi imidlertid at en del i Økonomitjenesteavdelingen er misfornøyd med kontakt med Avdeling for konsernsystemer.

Figur 4.37 *Avdeling for konsernsystemers kontakt over telefon eller E-post med regionkontorene siste 12 måneder*



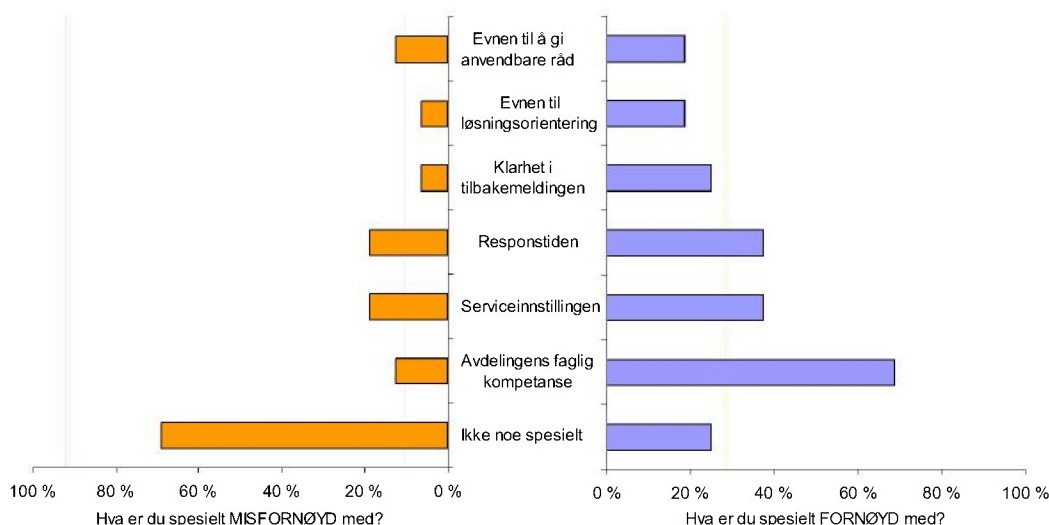
I Figur 4.37 har vi vist hvordan samhandlingen internt er mellom Avdeling for konsernsystemer i sentralenheten og regionkontorene løpende over telefon eller e-post. Figuren viser øverst hvor ofte avdelingen for konsernsystemer tar kontakt med regionkontorene i det løpende arbeidet. Figuren viser nederst hvor ofte regionkontorene tar kontakt med Avdeling for konsernsystemer. Som vi ser er det lite kontakt mellom avdelingen for konsernsystemer og de regionale avdelingene, noe som for så vidt ligger i oppgavens natur. Det er mest kontakt mellom Avdeling for konsernsystemer, og avdelingene for budsjett og regnskap i regionene.

Figur 4.38 *Kvalitet på kontakten over telefon eller E-post mellom Avdeling for konsernsystemer og regionkontorene siste 12 måneder*



Figur 4.38 viser hvordan Avdeling for konsernsystemer og regionkontorene vurderer kontakten de har med hverandre. Generelt er Avdeling for konsernsystemer ikke spesielt godt fornøyd, mens regionkontorene er svært fornøyd. I figuren under viser vi hvilke aspekter som trekkes fram som spesielt bra og ikke spesielt bra sett fra regionkontorenes side.

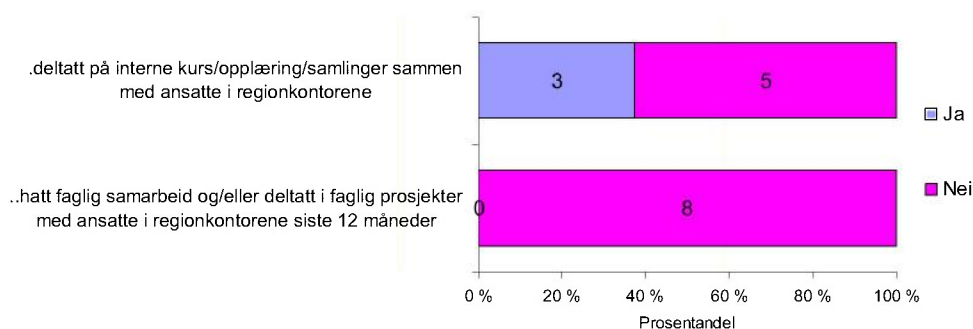
Figur 4.39 *Aspekter ved den faglige kontakten med Avdeling for konsernsystemer som regionkontorene er spesielt fornøyd og/eller misfornøyd med*



Som vi kan se Figur 4.39 er regionkontorene særlig fornøyd med den faglige kompetanse, serviceinnstillingen og responstiden i Avdeling for konsernsystemer. Generelt er det lite regionkontorene ønsker å framheve som mindre bra.

En annen samarbeidsform er faglige samarbeidsprosjekter og interne samlinger og kurs. I Figur 4.40 har vi vist hvordan avdelingen for konsernsystemer samarbeider med regionkontorene.

Figur 4.40 *Faglig samarbeid/prosjekter og interne kurs/opplæring/ samlinger mellom Avdeling for konsernsystemer og regionenhetene siste 12 måneder*



Som vi ser er det ikke vanlig at sentralenheten og regionkontorene samarbeider i prosjekter. Det er også liten grad av felles faglige samlinger og kurs.

4.3.4 Ressurser

I Tabell 4.3 har vi vist antall årsverk organisert i Avdeling for konsernregnskap ved utgangen av 2005 og per september 2006.¹⁴ Vi har også vist andre nøkkeltall knyttet til bemanningen innenfor denne funksjonen.

¹⁴ Vi har ikke hatt tilgang på en tilsvarende oversikt for utgangen av 2004.

Tabell 4.3 Bemanning knyttet til forvaltning av konsernsystemer

	2005	Sept 2006
Konsernsystemer, sentralt (årsverk)	4,6	8,6
Andel Konsernsystemer i sentralenheten	7 pst	12 pst
Andel Konsernsystemer i SSØ	2 pst	3 pst

Kilde: SSØ

Det har tilsynelatende vært en betydelig økning i bemanningen knyttet til konsernsystemer ved sentralenheten fra 2005 til september 2006. Dette skyldes imidlertid at flere stillinger stod ubesatt i 2005. Samlet sett utgjør bemanningen innenfor konsernsystemer i dag om lag 12 prosent av sentralenhetens ressurser mot om lag 7 prosent ved utgangen av 2005. Samlet for SSØ betyr dette en liten økning i ressurser til konsernfeltet fra 2005 til september 2006.

Ifølge vedlegg til Strategiplan 2006-2010 er kompetansen sårbar innen betalingsområdet. Det leveres innenfor kvalitets- og tidsfrister, men det finnes lite ressurser til utviklingsoppgaver.

4.3.5 Konkurrenter og prising

Konsernsystemer har ingen konkurrenter på sitt område, og brukeren betaler ikke for tjenestene.

4.4 Samlet ressursbruk i SSØ

4.4.1 Konklusjon

SSØ har ikke oppnådd de besparelsene som var forventet i virksomhetens egen økonomi. Den dominerende årsaken er trolig kostnader knyttet til innføring av nytt lønns- og personalsystem for kundene og at flere oppgaver knyttet til økonomitjenestene må utføres hos SSØ fremfor hos kundene.

4.4.2 Regnskap

Tabell 4.4 viser den økonomiske ressursbruken i SSØ i årene 2004 og 2005 samt for første halvår 2006. Oversikten omfatter regnskapet for bevilgningene over statsbudsjettets kapittel 1631 (utgifter) samt kapittel 4631 (inntekter). Regnskapet er ført etter kontantprinsippet, og viser netto kostnader (det vil si kostnadene fratrasket inntekter). Inntektene i 2004 var i overkant av 29 millioner kroner, mens de i 2005 var om lag 35 millioner kroner. Dette er primært viderefakturering av SLP-kostnader og tredjepartskostnader i forbindelse med SAP HR.

Tabell 4.4 Ressursbruk i SSØ 2004 – 2006

Regnskap – samlet (millioner kroner)			
	Sum 2004	Sum 2005	Halvår 2006
Regionene	100,8	103,4	52,3
Sentralenheten	53,8	71,1	28,9
Viderefakturering			5,9
SSØ felles, direktør, stab	7,3	37,6	11,3
SUM SSØ	161,9	212,2	98,5

Kilde: SSØ

I St.prp. nr. 1 (2006-2007) er det foreslått bevilget til sammen MNOK 302, hvorav totalt MNOK 67,7 (fordelt på post 01 og 21) er knyttet til OPAL.

De ordinære utgiftene til SSØ dekkes over statsbudsjettets kapittel 1631 post 01 driftsutgifter. Dette er utgifter til lønn, og alle kjøp av varer og tjenester som kontorrekvisita, reiser, strøm, telefon og andre løpende driftsutgifter. I overkant av 53 prosent av de samlede kostnadene i SSØ er lønn (2005). De ordinære driftskostnadene i etableringsåret 2004 var om lag på linje med de estimerte kostnadene knyttet til de aktivitetene som ble slått sammen slik de er presentert i avsnitt 3.2.1, det vil si i overkant av 170 millioner kroner. Kostnadene ved den ordinære driften var i 2005 om lag 218 millioner og antatt årsprognose for 2006 er om lag 240 millioner kroner i 2006.¹⁵

I tillegg til de ordinære driftsutgiftene kan SSØ hvert år benytte ulike belastningsfullmakter på særskilte prosjekter, enten over Finansdepartementet eller andre departementers budsjett. Hoveddelen av dette har vært knyttet til OPAL-prosjektet.

SSØ har dermed så langt ikke greid å innfri forventningene til interne innsparinger.

4.4.3 Bemanning

I Tabell 4.5 har vi gitt en oversikt over bemanningsutviklingen i SSØ fra etablering i 2004 fram til medio 2006.

Tabell 4.5 Bemanning i SSØ¹⁶

	Per jan 2004	Per des 2004	Per des 2005	Per sept 2006
Antall årsverk	234,1	255,5	274,9	276,7
<i>herav regionene</i>			208,8	204,2
<i>herav sentralenheten</i>			66,1	72,5

Kilde: Årsrapporter SSØ og SSØ

Ved oppstarten av 2004 var det om lag 234 årsverk i SSØ. Som vi ser har antallet årsverk i organisasjonen som helhet økt med i overkant av 40 siden etableringen i 2004.

¹⁵ Kilde: SSØs halvårsrapportering for 2006 til Finansdepartementet

¹⁶ Oppdelte tall for 2004 har ikke vært tilgjengelige.

Referanseliste

- Arbeidsgruppe med representanter fra Finansdepartementet og Skattedirektoratet (2002): *Samordning av ressurser innenfor statlig økonomistyring*. Rapport.
- Bearing Point (2006): *Benchmarkstudie innen regnskap og lønn 2005*. Ppt-presentasjon inkl. appendiks.
- BDC (2005): *OPAL-prosjektet – Foreløpig vurdering av SAP HR som lønns- og personalsystem i staten*. Notat.
- BDC (2005): *OPAL-prosjektet – foreløping vurdering*. Notat.
- Dovre International AS (2004): *Prosjektevaluering OPAL pilotprosjekt*. Sluttrapport.
- Finansdepartementet/intern arbeidsgruppe (2001): *Statlig økonomistyring – om Finansdepartementets ansvar og organisering av tjenestetilbudet*.
- Finansdepartementet/intern arbeidsgruppe (2001): *Statlig økonomistyring Ny organisasjonsmodell for et bedre samordnet og mer effektivt tjenestetilbud*.
- Finansdepartementet (2003): *Eablering av Senter for statlig økonomistyring*. Brev.
- Finansdepartementet (2004): *Statsbudsjettet 2004 Senter for statlig økonomistyring*. Tildelingsbrev.
- Finansdepartementet (2004): *Overføring av funksjoner knyttet til konsernsystemene i staten fra Finansdepartementet til Senter for statlig økonomistyring*. Brev.
- Finansdepartementet (2005): *Dimensjonering av sentralenheten i Senter for statlig økonomistyring*. Notat.
- Finansdepartementet (2005): *Statsbudsjettet 2005 Senter for statlig økonomistyring*. Tildelingsbrev.
- Finansdepartementet (2005): *Statsbudsjettet 2006 Senter for statlig økonomistyring*. Tildelingsbrev.
- Finansdepartementet (2006): *Utrulling av ny lønns- og personalløsning i Senter for statlig økonomistyring – omstrukturering av OPAL-prosjektet*. Brev.
- Senter for statlig økonomistyring (2004): *Erfaringsrapport Prosjekt fysisk regionalisering Del 1 og Del 2*.
- Senter for statlig økonomistyring (2004): *Strategiplan for SSØ 2005-2008*.
- Senter for statlig økonomistyring (2005): *Kundeundersøkelse i Senter for statlig økonomistyring mai 2005*. Brev.

Senter for statlig økonomistyring (2005): *Utrulling av ny lønns- og personalløsning i Senter for statlig økonomistyring (OPAL-prosjektet) – en "underveis" evaluering og vurdering*. Brev.

Senter for statlig økonomistyring (2005): *Årsrapport for 2004*.

Senter for statlig økonomistyring (2005): *Halvårsrapport 1. halvår 2005*.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Gjennomføring av benchmarkstudie innenfor regnskap og lønn*. Brev.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Resultater fra brukerundersøkelsen – statsregnskapet*. Brev.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Resultater fra brukerundersøkelsen – konsernkontoordning*. Brev.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Årsrapport for 2005*.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Halvårsrapport 1. halvår 2006*.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Strategiplan for SSØ 2006-2010*

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Styringsdokument for OPAL-programmet*.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *SSØs kundeundersøkelse 2006*. Brev m/vedlegg.

Senter for statlig økonomistyring (2006): *Vedlegg til Strategiplan 2006-2010*.

Skattedirektoratet (2003): *Administrative og økonomiske konsekvenser av en samordning av ressurser innen statlig økonomistyring*. Notat.

Diverse stortingsdokumenter, blant annet St.prp. nr. 1 (2006-2007) og St.prp. nr. 65 (2002-2003).