

StatRes – Statlig ressursbruk og resultater

Torgeir Skovdahl

Torgeir.skovdahl@ssb.no

Statistisk sentralbyrå, Norge (SSB)

Prosjektleder StatRes

Abstract: Statistisk sentralbyrå (SSB) skal på oppdrag fra Fornyings- og administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) medvirke i utviklingen av StatRes (Statlig Ressursbruk og Resultater), og utvikle et system for offisiell statistikk innenfor StatRes. Systemet skal være ferdig innen utgangen av 2012.

StatRes er et system som utvikler og formidler statistikk og indikatorer om ressursbruk, aktivitet, produksjon, kvalitet og resultater for statens virksomhet. Hensikten er å bidra til bedre kvalitet på statlige tjenester og mer effektiv statlig ressursbruk, ved å gi allmennheten og myndighetene bedre kunnskap om statens virksomhet.

Statistikk og indikatorer skal gjøres tilgjengelig for offentligheten på en brukervennlig måte på Internett i en samordnet publiseringsløsning.

Bakgrunn Allerede i 2005 hadde daværende moderniseringsminister en tanke om en synliggjøring av sammenhengen mellom hva vi putter inn av penger i offentlig sektor, og resultatene vi får ut. Nå har vi allerede i Norge god statistikk om kommunenes forbruk og resultater (KOSTRA – Kommune-stat-rapportering), men dette dekker i underkant av halvparten av det totale offentlige konsumet.

Kostras mål er å frambringe relevant, pålitelig og sammenlignbar styringsinformasjon om kommunenes ressursbruk og tjenesteproduksjon. Styringsinformasjon som Kostra skal gi er ressursbruk (regnskaps- og personelldata), tjenesteproduksjon (innhold og omfang), behov (befolkningsdata, sosiale forhold mm). En vil også få fram indikatorer for prioritering, produktivitet og dekningsgrader. En vil kunne gjøre analyser innenfor den enkelte kommune over tid og det er også et mål at tallene skal gi bedre sammenliknbarhet mellom kommuner.

Et forprosjekt for STATRA ble etablert. Etter hvert skiftet prosjektet navn til StatRes, som står for Statlig Ressursbruk og Resultater.

Nettportalen ble lansert i oktober 2007. Etter dette er StatRes utvidet til å omfatte flere områder og flere detaljer.

StatRes er i Statsbudsjettet listet opp som et prioritert tiltak for å fornye offentlig sektor.

Rammeavtale med FAD Fornyings, administrasjons og kirkedepartementet (FAD) eier prosjektet. Nåværende rammeavtale dekker fase 3 av utviklingen og gjelder fra januar 2008 til desember 2012.

Formålet med prosjektet er etter denne avtalen å:

- utvikle og formidle statistikk og indikatorer om ressursbruk, aktivitet, produksjon, kvalitet og resultater for statens virksomhet.

StatRes skal videre:

- ta utgangspunkt i allerede eksisterende data og statistikk, og søke å forbedre og videreutvikle dette.

StatRes skal være:

- helt eller delvis integrert i Statistisk sentralbyrås ordinære statistikkproduksjon og videreutvikling av denne.

Med disse begrensningene er det nye med dette prosjektet at vi samler opplysningene på ett sted, vi bruker samme definisjon på alle områder innen staten slik at det er mulig å sammenlikne, og vi bygger opp tidsserier slik at det er mulig å følge utviklingen over tid – eller se effekter av omorganiseringer.

Det lages også en del nye sammenstillinger, og det publiseres også noe ny statistikk innenfor de forskjellige områdene. Tall for noen områder publiseres for første gang gjennom StatRes.

Det utarbeides årlige gjennomføringsavtaler med FAD som trekker opp målsettingene for det året avtalen gjelder.

Prosjektorganisasjonen

Formelt sett sitter fornyingsministeren (pt Rigmor Aasrud) på toppen. Departementet har en formell styringsgruppe med SSB, og andre departementer (pt Barne- likestillings- og integreringsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet). I tillegg har de en referansegruppe der alle departementene deltar. SSB har observatørstatus i denne gruppen.

FAD har det formelle ansvaret for den eksterne deltakelsen i prosjektet. Jobben utføres av SSB og utvalgte departementer, etater og institusjoner. SSB har prosjektledelse og ansvaret for måloppnåelse og fremdrift. Alt sekretariatsarbeidet ligger i SSB. SSB har en fullverdig prosjektorganisasjon med egen prosjekt- og styringsgruppe. For tiden finansieres 3 hele stillinger til prosjektet i tillegg til at mange personer deltar i større eller mindre grad. Totalt omfang er stipulert til 10 årsverk per år i utviklingsperioden.

Prosjektet er i stor grad markedsfinansiert (oppdraget fra FAD), men SSB bidrar noe med "egne" midler.

Struktur- og faglig modell

Det er laget en strukturmodell i StatRes som viser hvordan systemet er bygget opp.

Populasjonen omfatter alle statlige virksomheter avgrenset i henhold til nasjonalregnskapets regelverk ([System of National Account 1993](#)) for den institusjonelle sektoren statsforvaltningen. Dette innebærer at virksomheter som er kontrollert av staten og hovedsakelig finansiert av skatter og avgifter er inkludert. Statlig forretningsdrift og statlig eide foretak er ikke med. På den annen side er en del virksomheter som juridisk sett ikke er en del av staten inkludert, blant disse er helseforetakene. Private sykehus og institusjoner med og uten driftsavtale med helseforetakene er i tråd med avgrensningen til nasjonalregnskapet holdt utenfor. SSBs Bedrifts- og foretaksregister (BoF), som i praksis er identisk med Enhetsregisteret i Brønnøysund, utgjør grunnlaget for sektorklassifisering av enhetene.

Videre har vi av hensynet til brukervennligheten valgt å presentere statens ressursbruk etter 5 hovedformål, som er utformet på basis av COFOG (Classification Of the Functions Of Government). Disse områdene er igjen delt inn i 5-7 delområder. Det presenteres statistikk for ressursinnsats for alle virksomhetene, med unntak av enkelte små enheter som fremstilles som "annet" innenfor sitt delområde. Det presenteres også ressursinnsats for departementene i en egen tabell.

For utvalgte delområder publiseres statistikk og indikatorer for aktiviteter og tjenester, resultater samt for noen også enhetskostnader. Dette er basert på det vi kaller en faglig modell.

Delområdene som er identifisert som interessante er:

- ✓ Universiteter og høyskoler
 - ✓ Specialisthelsetjenesten
 - ✓ Statlig barnevern
 - ✓ Toll- og avgiftsetaten
 - ✓ Politi og påtale
 - ✓ Jernbaneverket
 - ✓ Kriminalomsorg
 - ✓ Arbeids- og velferdsetaten (NAV)
 - ✓ Statens vegvesen
 - ✓ Forsvaret
 - ✓ Energibruk
 - ✓ Avfall
-
- ✓ Skatteetaten (2010)
 - ✓ Domstoler (2010)
 - ✓ Innvandring / integrering (2010)
 - ✓ Kystverket (2011?)

I hovedsak publiseres statistikken på virksomhetsnivå for hele statsforvaltningen.

Datakilder *Ressursinnsats målt i kroner:*

Regnskapstallene er for de fleste av de publiserte enhetene basert på data som innrapporteres til Senter for statlig økonomistyring (SSØ) i forbindelse med utarbeidelse av statsregnskapet (St.meld. nr. 3). Videre benyttes selvstendige regnskaper for virksomheter som ikke dekkes av statsregnskapet. Sistnevnte gruppe omfatter blant annet helseforetakene, universiteter og høyskoler, enkelte statlige forskningsinstitutter, fond og forvaltningsorganer med særskilte fullmakter. For Statlig barnevern, Statens Vegvesen og Jernbaneverket benyttes en kombinasjon av data fra SSØ og særskilt innhenting fra de respektive regnskapsførerne.

Sysselsetting målt i avtalte årsverk:

SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk er basert på individbaserte registerdata fra flere registre. Informasjon om lønnstakerforhold og avtalt arbeidstid pr uke hentes i hovedsak fra NAVs Arbeidsgiver-/arbeidstakerregister (Aa-registeret), samt fra Skattedirektoratets Lønns- og trekkoppgaverregister og lønnsregistre i SSB. Enhetsregisteret i Brønnøysund og SSBs Bedrifts- og foretaksregister gir opplysninger om næring og sektor for foretak og underliggende bedrifter. I tillegg brukes NAVs registre over personer på arbeidsmarkedstiltak, foreldrepengemottakere og legemeldt sykefravær. Datagrunnlaget er altså basert på en rekke ulike kilder, og det er bygget opp et system i SSB for en samlet utnytting av disse. Vi arbeider for å finne størrelsen på ressursinnsatsen ved bruk av overtid.

Diverse tjenestetatistikk i SSB

På noen delområder har SSB allerede noe (fag)statistikk. Denne tas inn i StatRes. Eksempler på slike områder kan være universiteter og høyskoler og kriminalomsorgen.

Administrative datasystemer / Etatsspesifikke data/registre

StatRes inneholder en del statistikk og indikatorer som hentes fra eksterne kilder – enten som et supplement til våre egne statistikker eller som helt ny statistikk for SSB på områder der det ikke er etablert noe fra før. Eksempler på slike områder kan være Forsvaret og Toll- og avgiftsetaten.

Indikatorene for ressursinnsats er standardiserte for hele Statsforvaltningen. Definisjonene er sammenliknbare med de som finnes for kommunene (KOSTRA), noe som muliggjør å sette dette sammen slik at vi kan se på det totale offentlige konsumet.

Ressursinnsats målt i kroner:

Egenproduksjon er i utgangspunktet definert som summen av kostnadene ved de innsatsfaktorer som de ulike virksomhetene benytter for å utføre aktiviteter og produsere tjenester. Dette er kostnader til lønn, kjøp av varer og tjenester og kapital. Virksomhetenes kostnader ved kjøp av varer og tjenester som erstatter virksomhetenes egen produksjon av tilsvarende tjenester, inngår ikke i egenproduksjon. Slike kostnader inngår istedenfor i *overføringer*.

Lønnskostnader omfatter alle utgifter statsforvaltningen har i egenskap av arbeidsgiver til sine ansatte, inkludert trygde- og pensjonspremier.

Kjøp av varer og tjenester omfatter verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonen. Kjøp av varer og tjenester som ikke anvendes i produksjon inngår ikke i kjøp av varer og tjenester. Kostnader til slike varer og tjenester inngår istedenfor i kostnadene ved overføringer.

Overføringer omfatter blant annet pensjoner, barnetrygd, sykepengar og attføringsstønader til husholdninger, driftstilskudd til næringslivet, samt overføringer til kommunene, ideelle organisasjoner og utlandet. Overføringer til andre enheter i statsforvaltningen er ikke inkludert, for eksempel Helsedepartementets overføringer til helseforetakene. I tillegg omfattes overføringer av kjøp av varer og tjenester som ikke inngår i produksjonen, ref foranstående omtale av egenproduksjon og kjøp av varer og tjenester.

Investeringer omfatter anskaffelser av fast realkapital som for eksempel maskiner, utstyr, bygninger og eiendom. Salg av realkapital kommer til fratrukk. Investeringer i finansielle eiendeler som aksjer og andeler inkluderes ikke. For enheter utenom statsregnskapet er beløpene basert på innrapporterte regnskaper til SSB.

Totale utgifter utgjør summen av egenproduksjon, overføringer og investeringer.

Ressursinnsats (sysselsetting) målt i avtalte årsverk eksklusive lange fravær:
Avtalte årsverk eksklusive lange fravær er definert som summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidsjobber omregnet til heltidsjobber, eksklusive årsverk tapt på grunn av legemeldt sykefravær og foreldrepermisjon.

Aktiviteter og tjenester:

Her søker vi å dekke bredden i områdets arbeide, og gjennom indikatorer for aktiviteter og tjenester gi et bilde av omfanget og ansvarsområdet. Eksempler fra delområdet for Toll- og avgift: Etatens hovedoppgaver er å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer, og sørge for riktig deklarasjon, fastsettelse og rettidig innbetaling av toll og avgifter. Vi har indikatorer for:

- ✓ Antall grensekontroller, etter type
- ✓ Behandlede søknader, etter type
- ✓ Behandlede deklarasjoner og henvendelser, etter type
- ✓ Økonomiske kontroller, etter type

Resultater:

De resultatene vi publiseres skal i utgangspunktet være avgrenset til resultatet av områdets egen innsats. Dette er problematisk, da det er mange utenforliggende

faktorer som kan påvirke resultatene. Vi bruker også områdenes uttalte målsettinger og eventuelle service-erklæringer som utgangspunkt for hva vi er ute etter å presentere. Ved å bygge videre på eksempelet med Toll- og avgift, så har vi indikatorer for:

- ✓ Beslag av varer (vareslag, antall beslag og mengde)
- ✓ Innkreving av avgift, etter type

Enhetskostnader

Dette er en indikator som varierer mye fra område til område. Også problematisk av den grunn at utgiftene ikke er formålsspesifiserte. Med henvisning til eksempelet for Toll- og avgift, så har vi ikke data for ressursinnsatsen fordelt på de to hovedoppgavene. Vi arbeider med å finne løsninger, men er redd dette ligger litt frem i tid. Det finnes noen etatsspesifikke tidsbruksundersøkelser som teoretisk sett kunne vært lagt til grunn for fordeling av ressursinnsatsen, men disse er ofte av svært dårlig kvalitet.

Internasjonale forhold

COFOG (Classification of the Functions of Government)

Grupperingen i presentasjonen av statsforvaltningen er gjort med bakgrunn i COFOG-standardene.

Government at a Glance (OECD)

Planer for høstens publisering av ressursinnsatsen for statsforvaltningen inkluderer en del indikatorer som er basert på OECD sitt arbeid Government at a Glance. Planlagte indikatorer er:

Ressursinnsats kroner:

- ✓ Total utgifter i prosent av BNP
- ✓ Totale utgifter per innbygger
- ✓ Utgifter per hovedtjenesteområde i prosent av BNP
- ✓ Totale utgifter per hovedtjenesteområde per innbygger
- ✓ Fordeling på individuelle og kollektive gode i prosent av BNP

Ressursinnsats årsverk:

- ✓ Andel årsverk i statsforvaltningen i forhold til den total arbeidsstyrken (OECD)
- ✓ Årsverk fordelt på arbeidssted- og bostedskommune
- ✓ Årsverk per hovedtjenesteområde i prosent av antall ansatt i statsforvaltningen
- ✓ Årsverk fordelt på kjønn
- ✓ Årsverk fordelt på alder (OECD har >50 år)
- ✓ Årsverk fordelt på utdanningsnivå
- ✓ Andel kvinner i høyere stillinger (administrative og andre stillinger) (OECD)
- ✓ Andel innvandrere i høyere stillinger