

# Government at a Glance

OECDs publikasjon Government at a Glance (GaaG), viser hvordan OECD-landenes myndigheter fungerer sammenlignet med andre land. GaaG analyserer og sammenligner myndighetenes omfang, produksjon og resultater på et bredt politikkområde. OECD tar sikte på at fremtidige utgivelser skal gi sammenlignbare data over tid, dekke ulike politikkområder og inkludere flere land utover OECD-landene.

Kvantifisering og måling av myndighetenes aktiviteter gjør det lettere for ledere i det offentlige å gjøre bedre beslutninger. Videre vil det bidra til å holde myndighetene ansvarlig overfor sine innbyggere. Publikasjonen retter seg med andre ord spesielt mot politikere og praktikere innen offentlig sektor, men også interessegrupper, akademikere, studenter og allmennheten for øvrig.

Dette er et sammendrag av den første utgaven av rapporten. OECD vil komme med ny rapport hvert annet år.

Rapporten viser bl.a. at de skandinaviske landene skårer høyest på eforvaltning. Listen toppes av Sverige, Danmark og Norge. Indikatoren forteller i hvilken grad et land er beredt til å høste effektiviseringsgevinster av IKT i offentlig forvaltning. Grunner til at Norge er i toppen på eforvaltning er høy bredbåndsdekning og utbredt bruk av IKT i befolkningen.

Tiden næringslivet bruker til å rapportere til norske myndigheter er redusert med om lag 1200 årsverk de siste ti årene. Tre fjerdedeler av reduksjonen kom i perioden 2005-2007, for det meste gjennom innføring av elektroniske rapporter og etableringen av internettportalen Altinn.

Rapporten viser også at Norge bruker mer på helse-, sosial- og utdanningssektorene og mindre på generelle offentlige tjenester enn andre medlemsland. Norge skiller seg også ut ved at dobbelt så stor andel av arbeidsstyrken er sysselsatt i offentlig sektor sammenlignet med gjennomsnittet for medlemslandene.

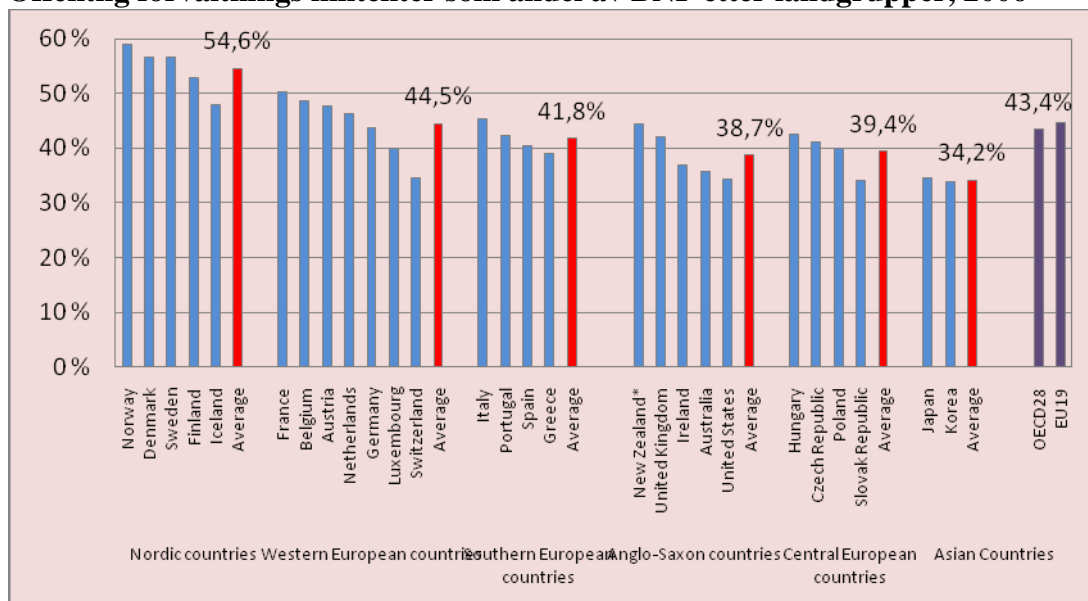
## Innhold

Offentlig forvaltnings inntekter.....	2
Statsforvaltningens utgifter .....	3
Produksjonskostnader i offentlig forvaltning .....	4
Sysselsetting .....	5
Personalledelse .....	7
Statsbudsjettpraksis .....	7
Reguleringspolitikk .....	8
eForvaltningsmodenhet .....	9

## Offentlig forvaltnings inntekter

Det er stor variasjon mellom landene når det gjelder offentlig sektors inntekter målt som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) – fra Norge på topp med nesten 60 prosent til drøyt 30 prosent i Tyrkia. De nordiske landene ligger i gjennomsnitt 10 prosentpoeng høyere enn noen av de andre gruppene med land (hhv. Kontinental-Europa, Sør-Europa, Anglo-Saxiske land, Sentral-Europa og Asia)

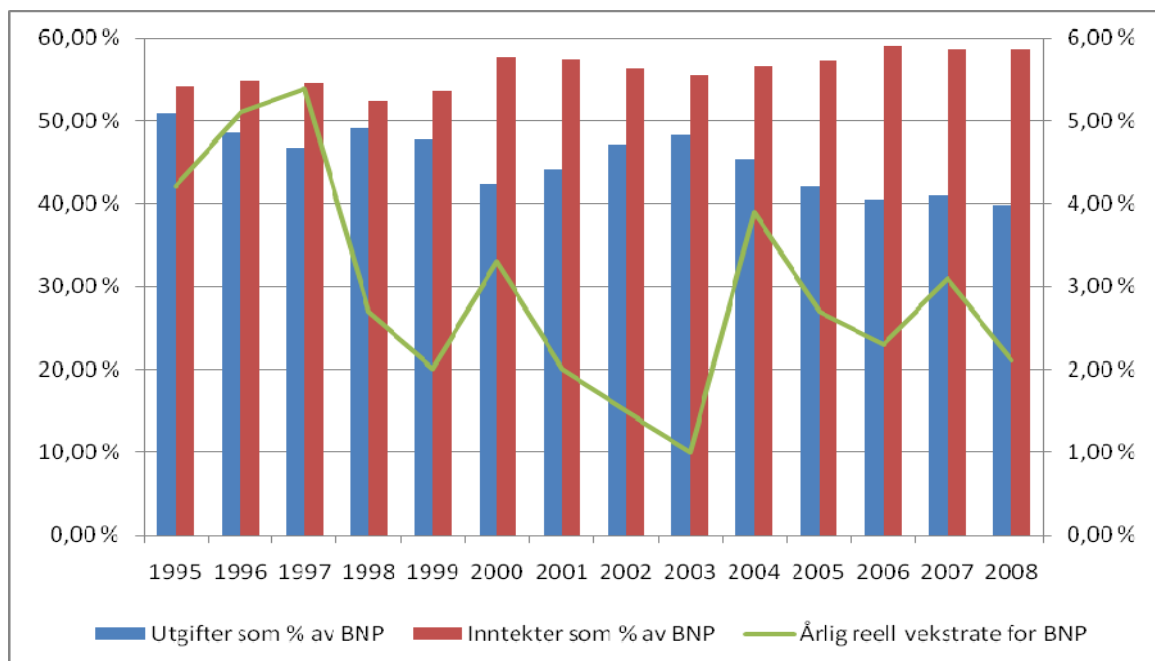
### Offentlig forvaltnings inntekter som andel av BNP etter landgrupper, 2006



Kilde: OECD nasjonalregnskapsstatistikk for 2006

Den norske staten spiller en større rolle for samlede offentlige inntekter og utgifter enn i de fleste andre OECD-landene. Nesten 90 prosent av totale inntekter blir samlet inn på statlig nivå, selv om dette også inkluderer finansieringen av sosialforsikringer (Folketrygdavgiften og arbeidsgiveravgiften). Mens lokale myndigheter i Norge har en mindre andel av de totale offentlige inntektene enn OECD-gjennomsnittet, utgjør de en mye større andel av totale utgifter enn i de fleste OECD-land.

### Inntekter og utgifter som andel av BNP, årlig vekstrate BNP



Kilde: OECD nasjonalregnskapsstatistikk

## Statsforvaltningens utgifter

Myndighetenes utgifter som andel av BNP reflekterer hvor stor rolle myndighetene spiller i produksjon av varer og tjenester og i omfordeling av inntekter. I dag varierer denne utgifts-andelen mellom 30 prosent og 55 prosent av BNP. I Norge var andelen på 40 prosent i 2006, om lag på gjennomsnittet i OECD. Regnet per innbygger var de offentlige utgiftene i Norge samme år USD 21 000 (NOK 135 000) som var nest høyest i OECD og klart over gjennomsnittet på USD 14 000 (NOK 90 000). Tabellen nedenfor viser hvordan de totale offentlige utgiftene er fordelt på ulike typer formål i Norge, OECD og EU.

### Offentlige utgifter etter formål, andel av totale off. utgifter

	Norge (2005)	OECD26 <sup>1</sup> (2006)	EU19 <sup>2</sup> (2006)
Alminnelig offentlig tjenesteyting	9.4%	13.8%	13.9%
Forsvar	3.7%	3.4%	3%
Offentlig orden og trygghet	2.4%	3.8%	3.7%
Næringsøkonomiske formål	8.9%	10.6%	10.1%
Miljøvern	1.4%	1.7%	1.5%
Boliger og nærmiljø	1.5%	2%	1.9%
Helse	17.2%	15.1%	14.1%
Fritid, kultur og religion	2.6%	2.6%	2.5%
Utdanning	13.9%	12.9%	11.6%
Sosial beskyttelse	38.9%	34.2%	37.7%

Kilde: OECD Nasjonalregnskapsstatistikk 2006

<sup>1</sup> OECD26: OECD-landene med unntak av Australia, Mexico, Tyrkia og Sveits

<sup>2</sup> EU19: Østerrike, Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Portugal, Spania, Sverige, Storbritannia, Tsjekkia, Ungarn, Polen og Slovakia. (EU-landene fra før 1. mai 2004, pluss Tsjekkia, Ungarn, Polen og Slovakia (som alle er OECD-medlemmer))

Sammenlignet med gjennomsnittet i OECD bruker Norge en mindre andel av utgiftene på alminnelig offentlig tjenesteyting<sup>3</sup> og næringsøkonomiske formål<sup>4</sup>, og en større andel på helse<sup>5</sup> og sosial beskyttelse<sup>6</sup>. Helse, utdanning og sosial beskyttelse utgjør en stor andel av lokale myndigheters utgifter, mens en stor andel av statens utgifter går til sosial beskyttelse siden dette også inkluderer sosialforsikring (Folketrygden).

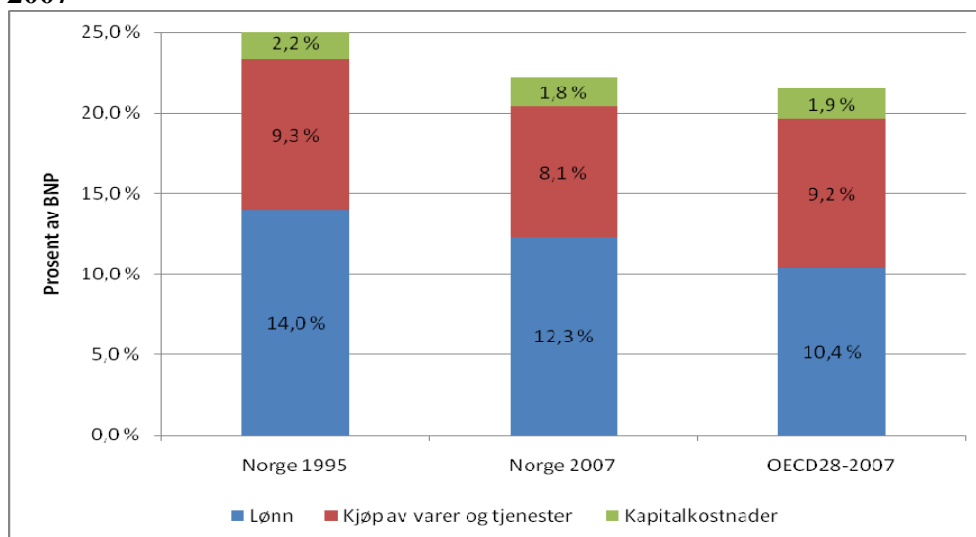
## Produksjonskostnader i offentlig forvaltning

Andelen av offentlig konsum i forhold til BNP varierer mye mellom OECDs medlemsland. Offentlig konsum består i å stille varer og tjenester til disposisjon for innbyggerne, enten ved egenproduksjon eller ved innkjøp av varer og tjenester. I den prosessen medgår produksjonskostnader, som deles inn i lønn til offentlig ansatte, kjøp av varer og tjenester og kapitalslit. Mens det offentlige konsum som andel av BNP har sunket mellom 1995 og 2007 har det relative forholdet mellom produksjonskostnadene vært konstant.

Offentlig konsum varierer sterkt mellom OECDs medlemsland. Kostnadene ved offentlig konsum som andel av BNP i Sverige er med nesten 30 prosent for eksempel over dobbelt så store som i Mexico. Norge ligger med 22 prosent omtrent på gjennomsnittet for OECD-landene. Totale produksjonskostnader som andel av BNP sank i de fleste OECD-land mellom 1995 og 2007. Dette skyldtes økning i BNP snarere enn reduksjon i kostnader.

I Norge sank totale produksjonskostnader i offentlig forvaltning som andel av BNP i perioden 1995 til 2007.

### Kostnader ved offentlig produserte og offentlig innkjøpte varer og tjenester, 1995 og 2007



Kilde: OECD nasjonalregnskapsstatistikk

<sup>3</sup> Utøvende og lovgivende organer, internasjonal økonomisk bistand, generell tjenesteyting, grunnforskning, offentlige gjeldstransaksjoner, overføringer av generell karakter mellom forvaltningsnivåene.

<sup>4</sup> Administrasjon, overføringer, lån, subsidier

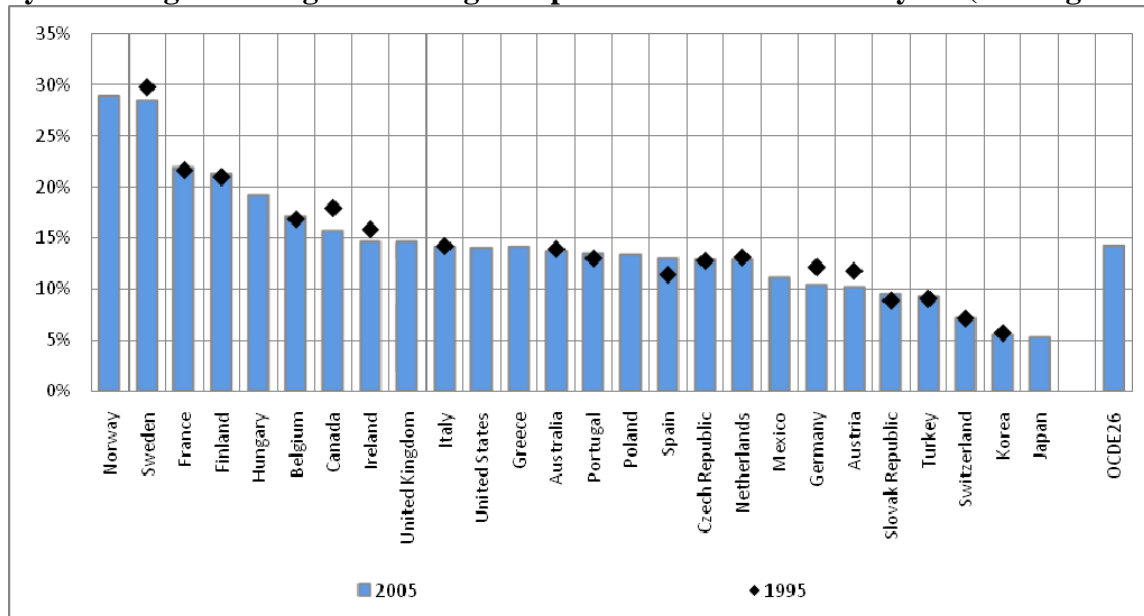
<sup>5</sup> Legemidler, hjelpemidler og utstyr, legetjenester, sykehustjenester, forebyggende helsearbeid

<sup>6</sup> Sykdom og uførhet, alderdom, etterlatte, barn og familie, arbeidsledighet, bostøtte, sosial inkludering og sosial beskyttelse.

## Syssetting

Andelen av arbeidsstyrken som er ansatt i offentlig sektor varierer fra like over 5 prosent for Japan og Korea til nesten 30 prosent i Sverige og Norge. Dette er igjen dobbelt så høyt som gjennomsnittet i OECD på 14 prosent.

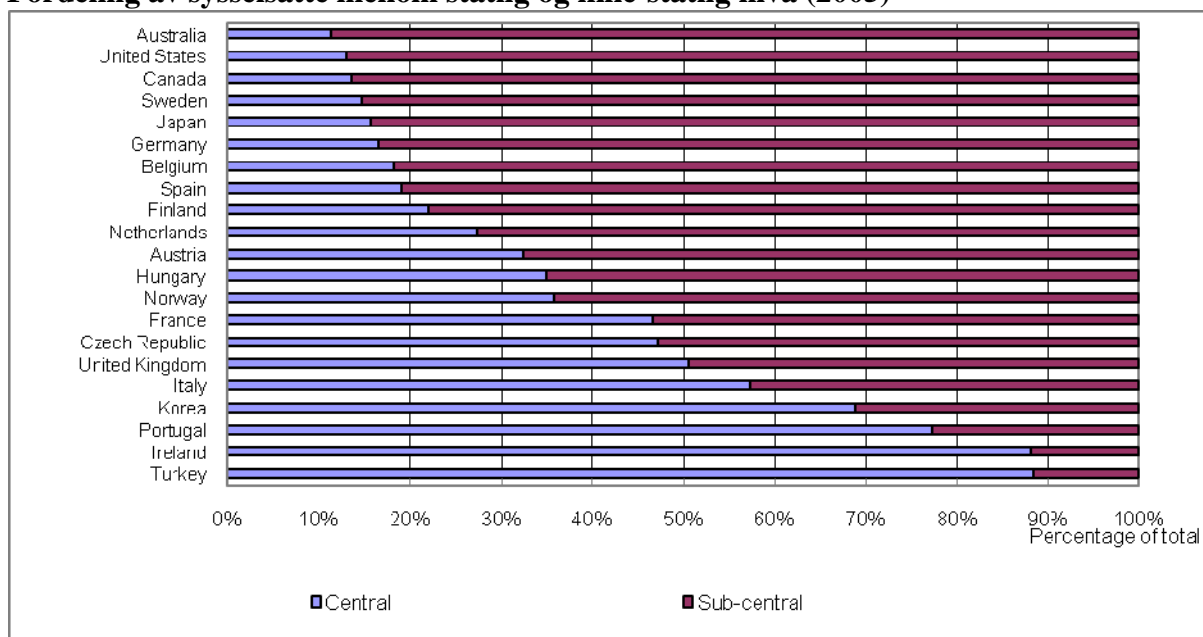
### Syssetting i offentlig forvaltning som prosent av total arbeidsstyrke (1995 og 2005)



Kilde: OECD Comparison of Employment in the Public Domain Survey and Labour Force Survey. Dataene er fra 2005 og ble samlet inn av OECD i 2006. Respondentene i undersøkelsen var hovedsakelig nasjonale statistikkleverandører.

Av de undersøkte 21 landene var det et stort flertall som hadde flere ansatte på ikke-statlig enn på statlig nivå. For enhetsstatene varierte den statlige andelen av offentlig ansatte fra 15 prosent i Sverige til nesten 90 prosent i Tyrkia.

### Fordeling av sysselsatte mellom statlig og ikke-statlig nivå (2005)



Kilde: OECD Comparison of Employment in the Public Domain Survey (2006)

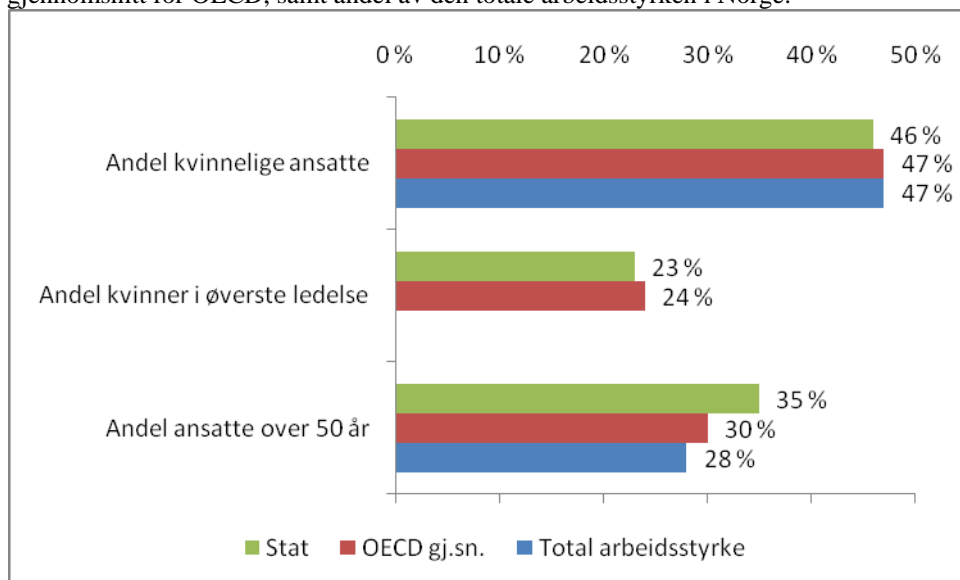
To tredjedeler av de offentlig ansatte i Norge arbeider på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå. Dette gjelder selv om det har funnet sted en betydelig overføring av arbeidsstyrken til statlig sektor de senere årene, noe som er unikt i OECD. Andelen statlig ansatte har økt fra 23 prosent i 1995 til 36 prosent i 2005.

Dataene viser en vedvarende økning av kvinners tilsetning i statsforvaltningen mellom 1995 og 2005. Mens kvinner utgjør mellom 40 og 50 prosent av total arbeidsstyrke i de fleste OECD-land, varierer andelen kvinnelig ansatte i statsforvaltningen mye mellom landene, fra 70 prosent i Polen til like over 10 prosent i Tyrkia. I Norge er andelen kvinnelig tilsatte på 46 prosent, som er omtrent lik deltagelsen i den totale arbeidsstyrken og som for gjennomsnittet i OECD.

Kvinner er mindre representert på øverste ledelsesnivå<sup>7</sup> enn de er generelt i statsforvaltningen. I Norge utgjør kvinner i underkant av 25 prosent av toppledelsen. Dette tilsvarer gjennomsnittet i OECD.

Med unntak av Korea blir arbeidsstyrken i OECD-landene eldre. Bakgrunnen for dette er den raske ekspansjonen av offentlige tjenester fra 1970-tallet frem til midt på 1980-tallet, og den sterke ansettelsesbølgen som fant sted i den perioden. Dette ble fulgt av ansettelsesstopp på 1980- og 1990-tallet. En aldrende arbeidsstyrke er en spesiell utfordring for den norske staten. Ansatte som er 50 år eller eldre er i Norge overrepresentert blant sysselsatte, og deres andel overstiger den tilsvarende andel i OECD.

**Kvinnens yrkesdeltaking, 2005** Statlig tariffområde (omfatter for eksempel ikke sykehusene) i Norge og gjennomsnitt for OECD, samt andel av den totale arbeidsstyrken i Norge.



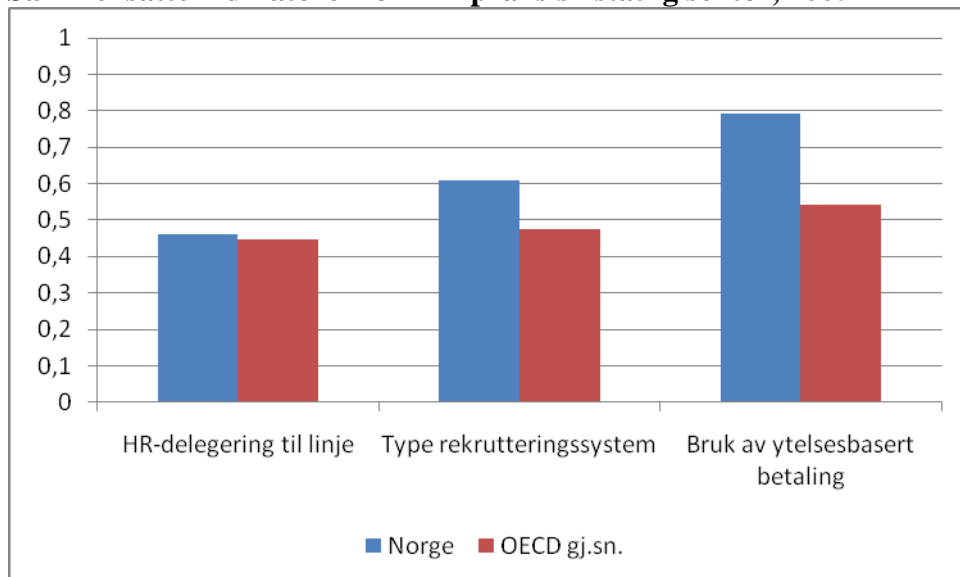
Kilde: OECD Strategic HRM Survey and Labour Force Survey

<sup>7</sup> Definisjonen av "senior position" ble overlatt til fortolkning fra landenes side når de svarte på undersøkelsen, og er således indikasjoner på brede utviklingstrekk. Dataene er fra 2005 og ble samlet inn i 2006 ifm. OECD Strategic Human Resource Management in Government Survey.

## Personalledelse

Ved å delegere ansvaret for utformingen av personalpolitikken nedover i linjen (departement, avdeling, etat) søker myndighetene å gi enhetene større fleksibilitet og evne til å tilpasse arbeidsbetingelser til organisasjonens behov og til evnene til den enkelte ansatte. Enkelte land, blant annet Sverige, har valgt en høy grad av slik delegering. Norge ligger omtrent på gjennomsnittet i OECD<sup>8</sup>.

### Sammensatte indikatorer for HR-praksis i statlig sektor, 2005



OECDs undersøkelse skiller mellom to typer rekrutteringssystemer. Et *karrierebasert system* karakterisert ved konkurranse i utvelgelsen av kandidater til offentlig sektor tidlig i karrieren, mens stillinger på høyere nivå er forbeholdt offentlig ansatte. Land som har et karrierebasert system vil skåre lavt på den sammensatte indeksen som utgangspunkt for midterste kolonne i figuren. I et *stillingsbasert system* søker kandidaten direkte på en stilling, og de fleste stillinger (og stillingsnivå) kan besettes med både eksterne og interne kandidater. Land med et stillingsbasert system vil skåre høyt på den sammensatte indeksen. Norge har i likhet med de andre nordiske land et klart sterkere innslag av stillingsbasert system enn gjennomsnittet i OECD.

I de senere år har resultatvurderinger blitt brukt som mål for å øke motivasjonen og ansvaret til statstjenestemenn. For to tiår siden ble nesten alle statsansatte betalt ut fra lengden på tjenesten, ut fra en tanke om at økt erfaring ville føre til bedre resultater. Bruken av innsatsbasert betaling er markert sterkere i Norge enn i gjennomsnittet av OECD-landene.

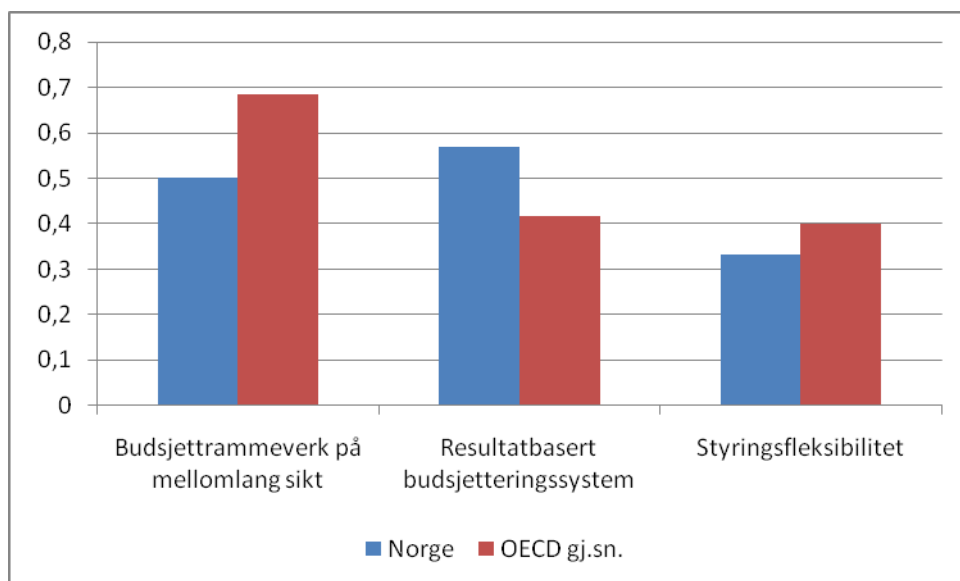
## Statsbudsjettpraksis

For å forbedre disiplinen i finanspolitikken har mange land tatt i bruk et system for budsjettering på mellomlang sikt, typisk 3-5 år inkludert budsjettåret. Dette perspektivet kan inkludere estimater for inntekter og utgifter og/eller mål for utgiftstak. En styrke ved et slikt

<sup>8</sup> Data ble samlet inn av OECD ifm. Strategic Human Resource Management in Government Survey fra 2006. Respondentene var primært ledende personale i statlige administrasjonsavdelinger. Indeksen er en sammensatt indeks av seks variabler med like stor vekt.

system er at det gir signaler for endringer i politikkretning og finansiering slik at aktørene får tid til å tilpasse seg.

Utgiftsrammeverket på mellomlang sikt i Norge er ikke like omfattende som i enkelte andre land. Budsjettokumentene inneholder estimater på tre år, som tar hensyn til forventede budsjettmessige konsekvenser av demografiske endringer, investeringsprogrammer og nye politikkinisiativ, selv om de ofte er basert på relativt mekaniske fremskrivninger. Indeksen som gjengis i figuren, gir ikke uttrykk for noen vurdering av i hvilken grad det mellomlange perspektivet har vært effektivt i å oppnå budsjettresultater slik som finansiell disiplin og effektiv ressursbruk.



Kilde: OECD International Budget Practises and Procedures Database

Norge har utviklet et myndighetsovergripende resultatbasert budsjettssystem. Resultatmål er integrert i budsjettprosessen og blir brukt ifm. budsjettutviklingen. Når det gjelder styringsfleksibilitet, mottar hvert departement og hver etat en gitt bevilgning, og innenfor denne bevilgningen er det mulig med omfordelinger og overføringer til neste år.

## Reguleringspolitikk

Samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser er et viktig policy-verktøy for beslutningstakere. Slike analyser gir detaljert informasjon om de potensielle virkningene av reguleringstiltak på økonomi, miljø og sosiale forhold. I konsekvensanalyser vurderes alle virkninger av tiltaket, herunder kostnader og fordeler så vel som bærekraft.

OECD-landene har siden 1974 vært raske med å ta i bruk samfunnsøkonomiske konsekvensanalyser. I dag har alle medlemsland tatt i bruk prosedyrer for å vurdere konsekvensene av i alle fall enkelte nye reguleringstiltak. Et økende antall land har formelle krav om å gjennomføre konsekvensanalyser ved innføring av nye lover og forskrifter. I Norge er det alltid et krav om å gjennomføre analyser av budsjettmessige virkninger av nye reguleringer, selv om det ikke alltid er påkrevet med en kvantitativ analyse.

Norge har målt tiden som det er påkrevd at ansatte i næringslivet bruker på rapporteringer. Siden 1997 har administrative byrder blitt redusert tilsvarende 1200 årsverk. Tre fjerdedeler



av reduksjonen er kommet i perioden 2005-2007, for det meste gjennom innføring av elektroniske rapporteringer og Altinn, internettportalen for næringslivet. De gjenværende rapporteringsforpliktelsene er beregnet å påføre næringslivet administrative byrder på nesten 5000 årsverk, tilsvarende 0,3 prosent av total sysselsetting i næringslivet.

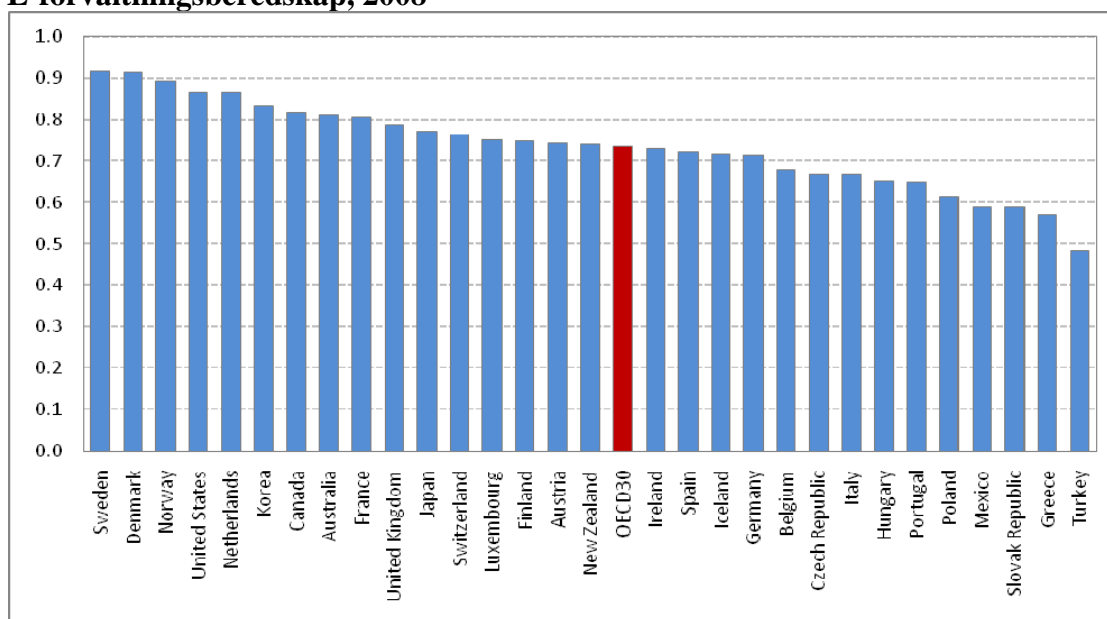
Sammenlignet med andre land krever Norge at offentlige beslutningstakere offentliggjør en stor mengde informasjon om private interesser. Norge har rettet spesiell oppmerksomhet mot ansettelser i etterkant av politiske verv og har utgitt spesifikke retningslinjer for politikere. Norge er ett av et voksende antall land som krever at beslutningstakere gir offentlig informasjon om tidligere ansettelser og bistillinger. Dette kan hjelpe landene å håndtere ansattes bevegelser mellom privat og offentlig sektor<sup>9</sup>.

## eForvaltningsmodenhet

En høy eforvaltningsmodenhet betyr at landet har en sterk evne til å utvikle og implementere eforvaltningstjenester. Tjenestene skal gjøre livet lettere for innbyggere og næringsliv. Modenhet er en viktig indikator for om et land er beredt til å høste effektivitetsgevinster av IKT i offentlig forvaltning.

FNs indeks for e-forvaltningsmodenhet er en kombinert indikator for tilbudet av, potensiell etterspørsel etter og modenheten til e-forvaltningstjenester. OECDs medlemsland har vist en sterk evne til å utvikle og implementere e-forvaltningstjenester.

### E-forvaltningsberedskap, 2008



Kilde: United Nations E-Government Readiness Knowledge Base, [www.unpan.org/egovkb](http://www.unpan.org/egovkb)

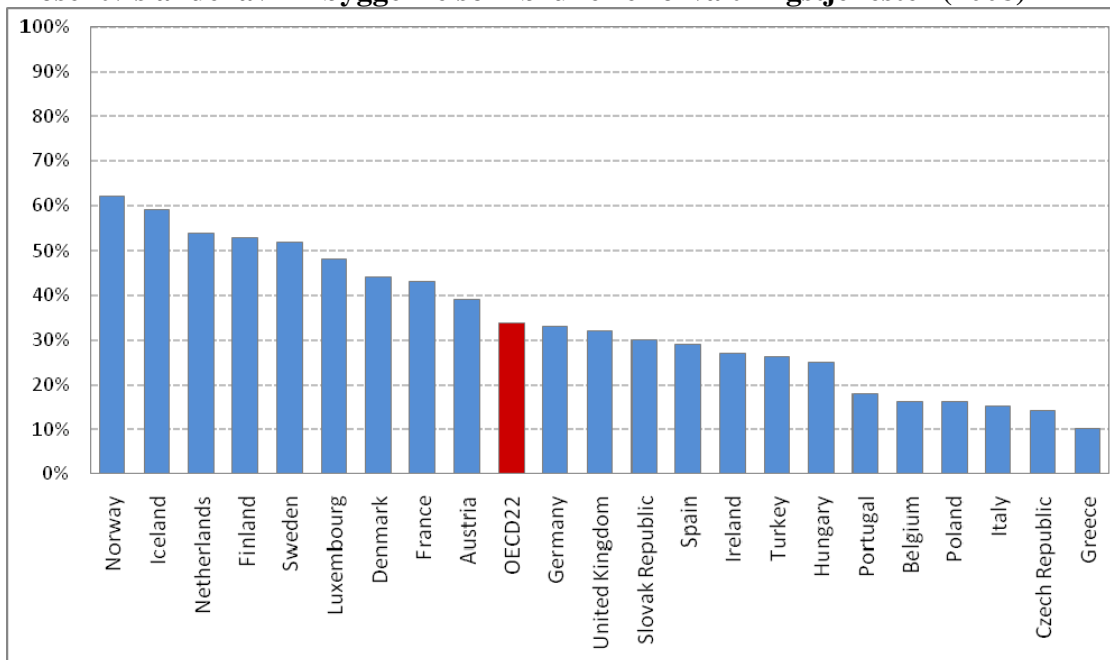
De skandinaviske landene, som skårer høyest på indeksen, har viktige fellestrekk i utforming- en av myndighetenes hjemmesider – for eksempel tilgjengelighet til den elektroniske infra- strukturen og online tilbud av tjenester. Hvert land har to sentrale nettsteder for myndig- hetene: én som gir informasjon og en annen som er en portal til eforvaltningstjenestene. I

<sup>9</sup> Problemstillingen er også kjent som "the revolving door"

Norge har vi ett nettsted for næringsliv (altinn.no) og ett for innbyggere (norge.no inkludert minside.no)

For at e-forvaltningen skal lykkes, må innbyggere og næringslivet være villig til å bruke eforvaltningstjenestene regelmessig. Mens næringslivets bruk av tjenestene i Norge ligger omtrent på gjennomsnittet i OECD, har Norge for innbyggernes del den mest utbredte bruken av eforvaltningstjenester i OECD.

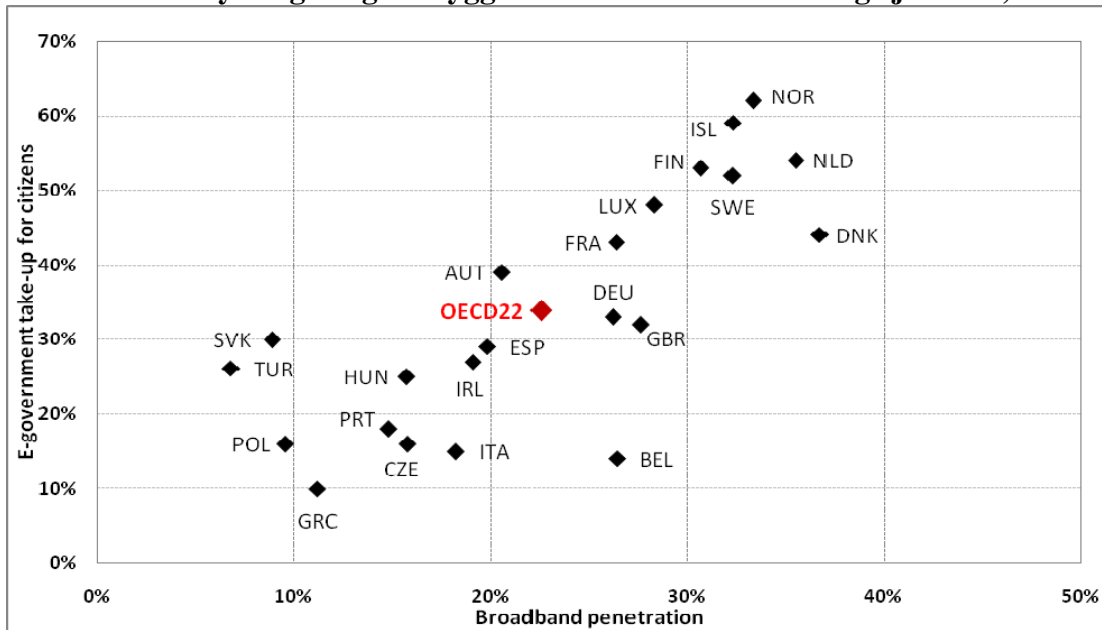
### Prosentvis andel av innbyggerne som bruker e-forvaltningstjenester (2008)



Kilde: Eurstat (2008) <http://ec.europa.eu/eurostat>

Internettaksess er en forutsetning for at innbyggere og næringsliv kan bruke e-forvaltningstjenester. Andelen bredbåndstilknytninger har økt dramatisk i de fleste OECD-land som følge av at landene har investert betydelig i teleinfrastruktur. Dataene indikerer en sterk korrelasjon mellom antallet bredbåndsabonnenter og innbyggernes bruk av tjenestene.

## Bredbåndstilknytningen og innbyggernes bruk av e-forvaltningstjenester, 2008



Norge har en meget høy bredbåndstilknypning sammenlignet med resten av OECD. Samtidig ligger Norge på topp når det gjelder innbyggernes bruk av eforvaltningstjenester.