

Sigurður Þórðarson

Vænlegt til árangurs

I

Hvers ætlumst við til af stofnunum og fyrirtækjum ríkisins og hvernig getum við metið og bætt árangur þeirra? Slíkar spurningar eru kjarni þeirrar aðferðafræði sem kennd er við árangursstjórnun og stjórnvöld víðs vegar um heim hafa leitast við að þróa undanfarna tvo áratugi. Hugtakið árangur tengist þá yfirleitt hagkvæmum og skilvirkum rekstri sem uppfyllir jafnframt þau markmið sem stjórnvöld hafa sett honum um hlutverk, helstu verkefni og ábyrgð.

Til að hægt sé að meta árangur stofnana hefur þeim verið gert að safna saman og birta reglulega upplýsingar eða kennitölur um árangur þeirra þátta starfseminnar sem taldir eru mikilvægastir. Þessar mælingar eiga að veita almenningi, ráðuneytum og stjórnámálamönnum upplýsingar um hvernig opinbert fé er nýtt og hvort það skili sér með þeim hætti sem til er ætlast.

Um leið eru þessar mælingar taldar hentugt stjórnþæki við áætlanagerð og rekstur einstakra stofnana. Þær veiti í senn yfirsýn um starfsemi þeirra og þróunina frá einu tímabili til annars og knýi stjórnendur til að leggja megináherslu á þá þætti sem mestu máli skipta og endurspeglar best raunveruleg markmið og tilgang starfseminnar. Á þann hátt stuðli þær að markvissri og árangursríkri starfsemi. Að lokum eru mælingarnar, og sá samanburður sem þær gefa kost á, iðulega notaðar til að umbuna stofnunum, stjórnendum þeirra og starfsmönnum, og hvetja þá til frekari dáða.

Í samþykkt ríkisstjórnar Íslands um árangursstjórnun frá 18. nóvember 1996 birtast mörg þeirra atriða sem hér hafa verið nefnd. Lögð er áhersla á að með nýjum stjórnunarháttum sé einkum stefnt að eftirfarandi tveimur markmiðum:

„1. Að skipulag og starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að það geti sinnt skyldum sínum við landsmenn á eins hagkvæman, skjótvirkan og

árangursríkan hátt og kostur er. 2. Að opinber þjónusta sé svo skilvirk að hún gefi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.“

Athyglisvert er að í þessari markmiðssetningu er ekki aðeins horft til íslensks samfélags og skyldna íslenska ríkisins við landsmenn heldur einnig til alþjóðlegs samkeppnismarkaðar. Eitt og sér er það skýr vísbending um að stjórnvöld hafi ætlast til þess að þau mælanlegu markmið sem nota ætti við stjórnun og mat á árangri ríkisstofnana tækju jafnt mið af innlendum og erlendum aðstæðum. Þetta er vert að hafa í huga þegar ákvarðanir eru teknar um mælikvarða og horft til þess hvert eigi að sækja viðmið. Þar megum við ekki einblína á þröng innlend sjónarmið.

II

Ríkisendurskoðun hefur eftir föngum reynt að fylgjast með því hvernig tekist hafi til við að innleiða árangursstjórnun og árangursmælingar hjá íslenska ríkinu. Úttekt stofnunarinnar á árangursstjórnun í ríkisrekstri frá árinu 2003 leiddi í ljós að árangursstjórnun var þá tiltölulega skammt á veg komin þrátt fyrir að verkefninu hefði verið sinnt í sex ár. Á þessum tíma höfðu ráðuneytin aðeins gert árangursstjórnunarsamning við 114 ríkisstofnanir af 212 alls. Þar af skiluðu einungis 40 þeirra ársskýrslu þar sem gerð var grein fyrir árangri með samanburði við markmið ársins. Í sumum tilvikum voru slíkar mælingar auk þess mjög takmarkaðar.

Meginskýring þess að innleiðing árangursstjórnunar var ekki lengra komin á þessum tíma er að mínu mati sú að nauðsynlegar forsendur skorti. Verkefnið var ekki nógu vel undirbúið auk þess sem það vantaði einfaldlega að pólitískir og faglegir yfirmenn stjórnsýslunnar sýndu nægjanlegt frumkvæði og sinntu verkefninu af þeim krafti sem nauðsynlegur var. Innleiðing árangursstjórnunar krefst þess að allir leggist á eitt og hún krefst pólitískrar og faglegrar forystu. Slíkt var einfaldlega ekki fyrir hendi, þótt vissulega mætti finna undantekningar.

Þekking á stefnumótun og árangursstjórnun fer augljóslega vaxandi innan stjórnsýslunnar. Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar var gerð árið 2003 hafa ráðuneytin líka unnið að þessum málum og það átak sem fjármálaráðuneytið hyggst gera á næstunni er tvímælalaust mjög þarft.

Hér á eftir mun ég ræða aðeins um það sem ég tel að gera þurfi til að bæta árangursstjórnun hjá ríkinu en fyrst ætla ég að segja aðeins frá reynslu Ríkisendurskoðunar af árangursmælingum.

III

Ríkisendurskoðun hefur á undanförunum árum leitast við að meta árangur eigin starfsemi með ýmiss konar árangursmælingum. Í fyrsta lagi hefur stofnunin þróað bókhalds- og upplýsingakerfi þar sem unnir tímar starfsmanna eru skráðir á einstök verkefni. Þar með hefur stofnunin fengið í hendur gott tæki til að mæla afköst eða skilvirkni starfsmanna, hvort innri verkferlar gagnast sem skyldi og raunverulegan kostnað vegna verkefna. Þessar upplýsingar hafa m.a. verið notaðar við markmiðssetningu, áætlanagerð og innri þróun og til að bera stofnunina saman við hliðstæðar erlendar stofnanir og innlenda aðila sem sinna sömu eða svipuðum verkefnum og Ríkisendurskoðun.

Í öðru lagi hefur verið reynt að mæla þjónustu stofnunarinnar við stjórnvöld, stofnanir og almenning og áhuga þessara aðila á því efni sem stofnunin sendir frá sér. Þessar mælingar veita Ríkisendurskoðun og starfsfólki hennar tvímælalaust mikið aðhald og eru í raun og veru sjálfsagður hluti starfseminnar.

Mælingar Ríkisendurskoðunar tengjast fyrst og fremst afköstum, hagkvæmni og skilvirkni, og að einhverju leyti gæðum. Enn sem komið er hefur stofnunin ekki náð að þróa nothæfa mælikvarða sem lýsa endanlegum árangri stofnunarinnar, þ.e. í hve miklum mæli starfsemi hennar hefur raunverulega skilað sér í aukinni ráðdeild og bættri meðferð almannaþjóf. Slíkt hefur breska ríkisendurskoðunin hins vegar gert, en hún hefur sett sér það markmið að spara breskum skattgreiðendum a.m.k. 8 pund fyrir hvert 1 pund sem varið er til reksturs stofnunarinnar. Raunar telur stofnunin sig þegar hafa náð þessu markmiði og gott betur, og vísar í því samhengi til ýmissa athugana á því hvernig tillögum stofnunarinnar hefur reitt af.

Mælingar af því tagi sem breska ríkisendurskoðunin stundar eru mjög til eftirbreytni og vissulega væri æskilegt að geta tekið þær upp hér á landi. Hingað til hefur Ríkisendurskoðun aðallega reynt að meta árangur af starfsemi sinni út frá þeirri almennu umræðu og athygli sem hún vekur með skýrslum sínum og greinargerðum.

Þessi umræða skilar sér iðulega í breyttum viðhorfum og á endanum í jafnvel í umbótum. Um slíkt mætti nefna ýmis dæmi frá undanförunum árum.

IV

En hversu vel stendur hið opinbera kerfi sig við að veita almenningi þá þjónustu sem því er ætlað að veita? Hvaða árangri hafa stofnanir ríkisins náð? Um þetta er erfitt að fullyrða, enda höfum við enga einfalda mælikvarða á árangur eða eigum við að segja „hagnað“ opinbers reksturs. Af þessum sökum verðum við kannski fullloft að styðjast við almenn viðhorf til einstakra málaflokka og þeirrar þjónustu sem veitt er, t.d. á sviði mennta-, heilbrigðis- eða löggæslumála.

Ef horft er til pólitískt kjörinna stjórnenda fer ekki milli mála að opin og vönduð umræða um starfsemi hins opinbera er augljós forsenda þess að kjósendur geti tekið upplýstar ákvarðanir. Í því samhengi gegna fjölmiðlar afar mikilvægu hlutverki, bæði við að skýra frá því sem vel er gert og hinu sem aflaga hefur farið. En er nóg að reiða sig eingöngu á slíka umfjöllun? Verður hún ekki oft á tíðum tilviljanakennd og jafnvel lituð af sérhagsmunum?

Fjölmiðlaumfjöllun ein og sér, hversu góð sem hún annars kann að vera, nægir ekki til að almenningur fái glögga mynd af starfsemi opinberra aðila. Þess vegna á almenningur heimtingu á því að þeir sem starfa innan „kerfisins“ geri grein fyrir störfum sínum og markmiðum eða tilgangi þeirra. Það má gera með ýmsum hætti, t.d. með útgáfu rita, á vefsíðum, í fréttatilkynningum eða með öðrum kynningum.

Þá þurfa stjórnámálmenn sem kosnir eru til forystu og bera ábyrgð á störfum sínum gagnvart almenningi einnig að fylgjast með árangri þeirra stofnana sem undir þá heyra. Ég hef áður sagt að mér finnst talsvert vanta upp á að stjórnámálmenn og embættismenn skilgreini vel eðlilega verkaskiptingu sín á milli þegar kemur að stefnumörkun í ýmsum málum. Stjórnendur hjá hinu opinbera, hvort sem þeir eru kosnir eða ráðnir, þurfa að setja sér markmið og finna leiðir til að ná þeim. Slíka stefnumótun, svo maður noti það margþvælda hugtak, verður að vinna í góðu samstarfi ráðuneyta og stofnana, þar sem ljóst er hver eigi að gera hvað.

Ráðuneytin og þá ekki síst pólitísk forysta þeirra þurfa að taka meiri þátt í að setja markmið og ákveða árangursmælikvarða fyrir einstaka málaflokka. Þá er mikilvægt að skilgreina þá áfanga sem ná á innan tiltekins tíma. Því miður virðast íslenskir stjórnámamenn, ólíkt starfsfélögum þeirra víða annars staðar svo sem í Bretlandi og Svíþjóð, ekki leggja mikla áherslu á að setja fram vel skilgreind og mælanleg markmið í þeim málaflokkum sem opinberar stofnanir sinna og þau fái umræðu á hinum pólitíska vettvangi.

Hvaða markmið ættu t.d. að vera um það hversu margir ljúka háskólanámi? Hvað má biðtími eftir tiltekinni læknismeðferð vera langur? Ef slík markmið eru til eru þau alla vega ekki áberandi. Hlutverk stjórnámamanna og annarra æðstu stjórnenda er að leggja meginlínur um slík mál, en fela síðan öðrum að útfæra þau nánar. Þar hljótum við sem þátttakendur í alþjóðlegri samvinnu og samkeppni m.a. að horfa til alþjóðlegra viðmiðana, líkt og Háskóli Íslands ætlar að gera í viðleitni sinni til að komast í hóp 100 bestu háskóla heims. Í mörgum tilvikum eigum við jafnvel ekki annarra kosta vöð en að leita til annarra landa eftir samanburðarhæfum stofnunum.

V

Góðir ráðstefnugestir! Árangursmælingar eru nauðsynlegar til að hægt sé að meta hvernig gangi að ná tilsettum markmiðum. Að innleiða slíkar mælingar og sjá til þess að þær virki ætti að vera sameiginlegt viðfangsefni stjórnámamanna, ráðuneyta og stjórnenda einstakra stofnana. Í þessu sambandi tel ég þrennt skipta mestu máli.

Í fyrsta lagi er auðvitað mikilvægt að mæla réttu hlutina. Þarna verða menn að sjálfsögðu að geta stuðst við stefnumörkun stjórnvalda um einstök svið opinbers rekstrar og tengt mælikvarðana við þá stefnumörkun.

Í öðru lagi gegna ráðuneytin lykilhlutverki í því að stýra ferlinu, hafa frumkvæði að því að þróa mælikvarða stofnana sinna í samræmi við heildarstefnumörkun fyrir málaflokkinn. Í þessu sambandi ættu ráðuneytin að kynna sér vandlega hvernig staðið er að árangursmælingum í öðrum löndum og taka sér til fyrirmyndar það sem vel hefur reynst þar.

Í þriðja lagi skiptir máli að huga að umbun fyrir að ná góðum árangri og vinna störf sín vel. Slík umbun þarf ekki endilega að vera fjárhagsleg, t.d. eru ríkisstofnanir í Bretlandi verðlaunaðar fyrir góðan árangur með því að veita þeim aukið sjálfstæði til ákvarðanatöku um eigin mál. Ráðuneytin skipta sér með öðrum orðum minna af rekstri stofnana sem eru vel reknar. Auðvitað er þetta að einhverju leyti svipað hér á landi en skoða þyrfti hvort ekki mætti útfæra betur svona valddreifða stjórnun. Er t.d. sjálfsagt sé að allir forstöðumenn fari sjálfir með samningsumboð gagnvart starfsfólki stofnana sinna, óháð því hvernig stofnunin er rekin?

Ég tel að lokum skipta höfuðmáli að ríkisstarfsmenn almennt finni áhuga æðstu stjórnenda á markmiðssetningu og því hvernig gangi að ná árangri. Slíkt felur í sér mikla hvatningu og kemur í veg fyrir að árangursstjórnunin og því sem henni fylgir verði bara enn eitt verkefni sem vinna þarf og sem stinga megi neðst í bunkann. Mér finnst jafnvel koma til greina að lögbinda með einhverjum hætti kröfu um að ráðuneyti og stofnanir sinni markmiðssetningu og árangursmælingum til að gefa þeim aukið vægi.

VI

Árangursstjórnun er gott tæki ef skynsamlega er haldið á málum. Það er jafnrangt að láta allt snúast um slíkar mælingar og að sleppa þeim alveg. Til að vel takist til þarf að tengja áherslu á árangur bættri stjórnun á öðrum sviðum, jafnframt því sem þetta á að vera sameiginlegt verkefni stjórnámálanna, yfirmanna ráðuneyta og stofnana og almennra ríkisstarfsmanna. Allir þurfa að leggjast á eitt.

Að endingu vil ég nefna að ef vel tekst til gæti árangursstjórnun orðið til að bæta ímynd opinbers rekstrar í augum almennings. Það er þreytandi að heyra sífellt klifað á því að ríkisrekstur sé í eðli sínu óhagkvæmur og feli ávallt í sér sóun og óskilvirkni. Þeir sem halda þessu fram gera það oft án þess að hafa kynnt sér málin sérstaklega vel. Stundum tyggja þeir einungis upp það sem aðrir hafa sagt. Margt af þessu ágæta fólki myndi eflaust undrast hve mikill kraftur er víða í rekstri ríkisstofnana og að þær standast margar fyllilega erlendan samanburð, eins og úttektir Ríkisendurskoðunar hafa leitt í ljós.

Ég þakka fyrir!