

Júní 2003

Náðist árangur?

Úttekt á árangursstjórnun í
ríkisrekstri

Efnisyfirlit

SAMANTEKT OG HELSTU NIÐURSTÖÐUR	5
1. INNGANGUR.....	9
1.1 MARKMIÐ ÚTTEKTARINNAR OG AÐFERÐIR	10
1.2 AFMÖRKUN	10
1.3 SKILGREININGAR Á HUGTÖKUM	11
2. ALMENNT UM ÁRANGURSSTJÓRNUN	13
2.1 HVÆÐ ER ÁRANGURSSTJÓRNUN?.....	14
2.2 HVÆÐ ER ÁRANGUR?.....	15
Mælingar og mælikvarðar	18
Áhersla á skilvirkni	18
2.3 INNLEIÐING Í ÖÐRUM LÖNDUM	19
Bretland	19
Norðurlönd	21
3. AÐDRAGANDI ÁRANGURSSTJÓRNUNAR HJÁ RÍKINU	25
3.1 UNDIRBÜNINGSNEFND UM ÁRANGURSSTJÓRNUN	26
Samþykkt ríkisstjórnarinnar.....	28
Samstarfsnefnd	28
4. INNLEIÐING OG FRAMKVÆMD ÁRANGURSSTJÓRNUNAR.....	31
4.1 FYRIRKOMULAG ÁRANGURSSTJÓRNUNAR	31
4.2 HVE LANGT ER INNLEIÐINGIN KOMIN?	32
Innihald samninga	36
Langtímaáætlanir, markmið og setning mælikvarða	39
Ársáætlanir og yfirlit um árangur í ársskýrslu.....	42
4.3 AÐHALD OG EFTIRLIT.....	43
Framkvæmdanefnd um árangursstjórnun	44
Umbun og hvatning	46
4.4 GRUNNFERLI ÁRANGURSSTJÓRNUNAR	47
4.5 SAMANTEKT UM INNLEIÐINGU OG FRAMKVÆMD ÁRANGURS STJÓRNUNAR	49
5. HVÆÐ HEFUR ÁUNNIST MEÐ ÁRANGURSSTJÓRNUN?.....	53
5.1 HEFUR ÁRANGURSSTJÓRNUN STUÐLAÐ AÐ BÆTTRI STEFNUMÓTUN OG MARKMIÐSSETNINGU STOFNANA OG RÁÐUNEYTA?.....	53
5.2 HEFUR ÁRANGURSSTJÓRNUN STUÐLAÐ AÐ BÆTTRI ÞJÓNUSTU?.....	55
5.3 MARKVIRKNI OG SKILVIRKNI	56
Markvirkni	56
Skilvirkni.....	57
6. HVÆÐ MÁ BETUR FARA?	59
HEIMILDASKRÁ	65
VIÐAUKI I	69
AÐFERÐIR OG GÖGN.....	69
Gögn frá ráðuneytum.....	69
Könnun fjármálaráðuneytisins	70
Viðtöl.....	70

VIÐAUKI II	73
SAMÞYKKT RÍKISSTJÓRNARINNAR UM ÁRANGURSSTJÓRNUN	73
VIÐAUKI III.....	77
TILLÖGUR UNDIRBÚNINGSNEFNDAR UM ÁRANGURSSTJÓRNUN Í RÍKISREKSTRI	77
VIÐAUKI IV	85
ERINDISBRÉF FORMANNS FRAMKVÆMDANEFNDAR UM ÁRANGURSSTJÓRNUN.....	85

Yfirlit yfir myndir og töflur

MYND 1	GRUNNFERLI ÁRANGURSSTJÓRNUNAR	14
MYND 2	TENGL ÁRANGURSSTJÓRNUNAR OG SAMFÉLAGS	16
MYND 3	FYRIRKOMULAG ÁRANGURSSTJÓRNUNAR HJÁ RÍKINU.....	31
MYND 4	FJÖLDI SAMNINGA Á ÁRUNUM 1997-2002	34
TAFLA 1	FJÖLDI STOFNANA OG SAMNINGA Á RÁÐUNEYTI	35
TAFLA 2	LANGTÍMAÁÆTLANIR Í HLUTFALLI VIÐ FJÖLDA SAMNINGA	40

Samantekt og helstu niðurstöður

Með samþykkt ríkisstjórnar Íslands í nóvember 1996 var árangursstjórnun tekin upp hjá ríkinu. Samþykkt þessi byggði á tillögum nefndar sem hafði það verkefni að móta áætlun um samræmda árangursstjórnun í ríkisrekstri.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á framkvæmd árangursstjórnunar er hugað að öllum tiltækum gögnum sem varða hana, þ.m.t. rammamarkmiðum stofnana og ráðuneyta, langtímaáætlunum, ársáætlunum og árskýrslum. Þá var rætt við fulltrúa 11 ráðuneyta og 9 ríkisstofnana og ýmsa fræðimenn og ráðgjafa á sviði stjórnunar og árangursstjórnunar. Auk þess var höfð hliðsjón af könnun sem gerð var á meðal forstöðumanna ríkisstofnana. Að lokum var skoðað með hvaða hætti staðið hefur verið að framkvæmd árangursstjórnunar í nokkrum öðrum löndum.

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar er að árangursstjórnun sé tiltölulega skammt á veg komin hjá ríkinu þrátt fyrir að rúmlega 6 ár séu liðin frá því að hafist var handa við verkefnið. Það ber þó að hafa hugfast að árangursstjórnun felur í sér veigamiklar breytingar á stjórnun ríkisstofnana sem oft kalla bæði á hugarfarsbreytingu og ný vinnubrögð starfsmanna viðkomandi stofnana og ráðuneyta. Ef til vill fólst of mikil bjartsýni í þeirri upphaflegu áætlun að ljúka gerð samninga um árangursstjórnun á aðeins fáum árum. Það er engu að síður mat Ríkisendurskoðunar að árangursstjórnun geti orðið mikilvægt stjórnæki í ríkisrekstrinum ef vel er á haldið.

Á tímabilinu frá 1997 til júní 2002 voru gerðir árangursstjórnunarsamningar (rammasamningar) við 114 af þeim 212 stofnunum sem samkvæmt skilgreiningu

voru taldar geta tekið þátt í verkefninu. Samningar hafa því aðeins verið gerðir við rúmlega helming ríkisstofnana. Aðrar niðurstöður eru m.a. eftirfarandi:

- Aðeins 37% ríkisstofnana sem gert höfðu samning við ráðuneyti sitt höfðu gert langtímaáætlun.
- Um 28% stofnana sem gert höfðu samning höfðu sett sér tímasett markmið og ennþá færri, eða 25%, höfðu sett sér mælanleg markmið.
- Aðeins 11 af þeim 102 stofnunum (þ.e. 10,8%) sem voru með gildan samning í byrjun árs 2001 skiluðu ráðuneyti ársáætlun fyrir það ár þar sem rekstrar-gjöld og starfsmarkmið stofnunar eru samtvinnuð. Þess má geta að í könnun sem gerð var fyrir fjármálaráðuneytið kom fram að ríflega þriðjungur forstöðumanna taldi sig hafa skilað slíkum áætlunum fyrir árið 2000.
- Af þeim 112 stofnunum sem voru með gildan samning í byrjun árs 2002 skiluðu 40 þeirra (þ.e. 35,7%) ársskýrslu fyrir starfsárið 2001 til ráðuneytis þar sem gerð var grein fyrir árangri með samanburði við markmið ársins. Gæði þessara upplýsinga voru mjög mismunandi og reyndar oft mjög takmarkaðar.

Meðal ástæðna þess að árangursstjórnun hefur ekki náð meiri fótfestu innan ríkisstofnana en raun ber vitni eru eftirtaldar:

- Við framkvæmd árangursstjórnunar fengu stofnanir ekki nægilega skýr skilaboð um að þær ættu að bæta árangur sinn með því að auka skilvirkni, bæta þjónustu og tryggja framgang tiltekinna stefnumála. Í þessu efni hafði vafalaust áhrif að ráðuneytin hafa almennt ekki sett og birt heildstæða langtímastefnu í þeim málaflokkum sem undir þau heyra og sem

ríkisstofnanir hefðu þá getað tekið mið af við stefnumótun sína.

- Ganga hefði mátt betur úr skugga um hvort árangurstjórnun, eins og hún var útfærð hér á landi, hentaði öllum tegundum og stærðum ríkisstofnana jafn vel. Að einhverju leyti stafa þeir erfiðleikar sem urðu við innleiðinguna af því að stofnanir höfðu ekki nægilega góðar forsendur til þess að taka upp árangursstjórnun í starfsemi sinni.
- Árangursstjórnun krefst breytts hugarfars og slíkt tekur langan tíma. Stjórnsýslan virðist að sumu leyti ekki hafa náð að laga sig að aukinni dreifstýringu og þeim breyttu kröfum sem árangursstjórnun leggur ráðuneytum og stofnunum á herðar. Dreifstýring felur í sér að stofnanir fái aukið frelsi til framkvæmda gegn því að þær skili auknum árangri. Verkefnið var ekki sett í forgang innan ráðuneytanna og litlum mannafla var varið til þess. Af þessum sökum voru ráðuneytin almennt ekki nægjanlega undirbúin til að stýra og hafa eftirlit með árangursstjórnun stofnana. Sama máli virðist hafa gegnt um margar ríkisstofnanir. Þar var verkefnið ekki heldur sett framarlega í forgangs röð.
- Framkvæmdanefnd um árangursstjórnun var ekki sá drifkraftur við innleiðingu árangursstjórnunar sem þörf var á. Nefndin átti m.a. að skila skýrslum til ríkisstjórnarinnar um stöðu mála og ábendingum um hvað betur mætti fara. Slíkar skýrslur hefðu getað gegnt mikilvægu aðhaldshlutverki en voru hins vegar ekki lagðar fram. Fjármálaráðuneytið tók að sér fyrir hönd framkvæmdanefndarinnar að hrinda í verk þeim aðgerðum sem áttu að stuðla að innleiðingu árangursstjórnunar enda hafði það yfir að ráða mannafla til að sinna verkefninu. Ráðuneytið tók því í raun frumkvæðið í innleiðingunni og lagði t.a.m mikla vinnu í fræðslu um árangursstjórnun.

1. Inngangur

Sú aðferðafræði sem nefnd er árangursstjórnun tengist viðamiklum endurbótum á opinberri stjórnsýslu víða um heim undanfarna áratugi. Hér á landi má rekja upphaf hennar til fjármálaráðuneytisins sem birti árið 1993 bækling undir nafninu „Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri“ og var honum ætlað að skýra stefnu ríkisstjórnarinnar í ríkisrekstri. Í formála segir að kjarni þeirrar stefnu sé að „*dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu*“. Í framhaldi var m.a. gerð tilraun með svonefnda samningsstjórnun og síðar verkefnavísa. Árið 1997 var svo hafist handa við breytingar undir merki árangursstjórnunar og eru þær viðfangsefni þessarar skýrslu. Ljóst er að um metnaðarfullt verkefni var að ræða sem átti að bæta ríkisreksturinn.

Fjármálaráðuneytið hefur frá upphafi gegnt lykilhlutverki við þessar breytingar. Það hafði frumkvæði að þeim og sá um kynningu og fræðslu vegna þeirra. Önnur ráðuneyti hafa hins vegar borið ábyrgð á framkvæmd árangursstjórnunar innan vébanda sinna.

Í þessari skýrslu er reynt að meta hvernig til hefur tekist við innleiðingu árangursstjórnunar í ríkisrekstri hér á landi. Í skýrslunni er forsaga árangursstjórnunar lauslega rakin og útfærslu hennar í nokkrum nágrannaríkjum okkur lýst. Þá er tilgreint hvað tókst vel og hvað síður við innleiðinguna hér á landi. Að lokum verður bent á hvaða úrbóta er þörf ef árangursstjórnun á að verða það mikilsverða stjórnæki innan ríkisgeirans sem að var stefnt.

1.1 Markmið úttektarinnar og aðferðir

Meginmarkmið þessarar úttektar er að lýsa innleiðingu árangursstjórnunar í ríkisrekstri og meta hvort hún hafi náð þeim tilgangi sem að var stefnt. Eftirfarandi spurningar liggja til grundvallar:

- Hvernig tókst innleiðing árangursstjórnunar og hvað mátti betur fara við innleiðingu hennar?
- Hefur árangursstjórnun stuðlað að bættri stefnumótun og markmiðasetningu ríkisstofnana og ráðuneyta?
- Hefur árangursstjórnun leitt til þess að stofnanir hafi sett hagsmuni notenda í fyrirrúm og bætt þjónustu?

Þeim aðferðum og gögnum sem stuðst var við í úttektinni er lýst í viðauka I.

1.2 Afmörkun

Í úttektinni er leitast við að skoða árangursstjórnun sem afmarkað stjórnunartæki. Ekki er ætlunin að meta afleiðingar annarra þátta nýskipunar í ríkisrekstri á starfsemi ríkisins. Úttektin nær til allra ráðuneyta en takmarkast þó við þær stofnanir sem gert hafa samninga um árangursstjórnun. Henni er því ekki ætlað að bera saman þær stofnanir sem hafa gert árangursstjórnunarsamning og hinar sem ekki hafa gert slíkan samning. Ekki er ætlunin að meta þá leið sem menntamálaráðuneytið hefur farið við innleiðingu árangursstjórnunar og felst fyrst og fremst í ákveðinni aðferð við að skipta fjármunum með gagnsæjum hætti milli skólastofnana. Þessi leið hefur þó viss tengsl við árangursstjórnun.

1.3 Skilgreiningar á hugtökum

Hér eru skýrð nokkur hugtök sem koma fyrir í skýrslunni og ekki er gerð sérstök grein fyrir á viðkomandi stað.

Yfirmarkmið: Þýðing á enska orðinu *goal*. Lýsir stefnu stjórnvalda. Dæmi um þetta er heilbrigði fyrir alla landsmenn.

Markmið: Þýðing á enska orðinu *objective*. Markmið þurfa að eiga sér stoð í yfirmarkmiðunum ef vel á að vera. Góð markmið eru gjarnan tímasett og mælanleg.

Deilimarkmið: Markmið sem eru brotin niður á skemmri tíma eða tengd afmörkuðu sviði.

Mælikvarðar: Þýðing á ensku orðunum *performance measures* og *performance indicators*. Upplýsingar sem segja til um þann árangur sem náðst hefur. Oft eru þessar upplýsingar tölulegar. Dæmi: fjöldi umsókna sem hver starfsmaður afgreiðir.

Aðföng: Þýðing á ensku orðunum *resources* og *input*. Dæmi um slíkt er t.d. fjármagn, vinnuafli, húsnæði og tæki.

Afrakstur: Þýðing á enska orðinu *output*. Um er að ræða þá vöru eða þjónustu sem stofnun skilar notendum. Dæmi eru t.d. fjöldi aðgerða á sjúkrastofnun, afgreiddar umsóknir og veitt leyfi.

Fagraðuneyti: Önnur ráðuneyti en fjármálaráðuneytið.

2. Almennt um árangursstjórnun

Á síðustu áratugum tuttugustu aldar komu fram nýjar hugmyndir um opinberan rekstur sem höfðu mikil áhrif á stjórnsýslu víða um heim. Enskumælandi lönd tóku forystu við að innleiða þessar breytingar en þær hlutu þó hljómgrunn mun víðar, t.d. á Norðurlöndunum. Þeir stjórnunarhættir sem taka mið af þessari hugmyndafræði eru sameiginlega kallaðir „New public management” en á íslensku hefur verið talað um **nýskipan í ríkisrekstri**. Ekki er um heilsteypa aðferðafræði að ræða heldur samsafn fjölbreyttra aðferða sem eiga að bæta úr ýmsum annmörkum hefðbundins ríkisrekstrar. Þessir stjórnunarhættir hafa verið útfærðir á mismunandi hátt eftir löndum. Meðal sameiginlegra einkenna má nefna aukna dreifstýringu, ýmsar stjórnunarhugmyndir úr einkageiranum, virkjun ákveðinna markaðsafla og ýmsar breytingar sem tengjast fjármálastjórn ríkisins. Þá fela þessir stjórnunarhættir í sér ný viðhorf til starfsemi hins opinbera. Í stað þess að horfa fyrst og fremst til þess hversu miklum fjármunum er varið til stofnunar, t.d. í fjármagni og mannafla, er athugað hverju stofnun skilar í magni þjónustu og áhrifum á samfélagið.

Árangursstjórnun er meginviðfangsefni nýskipunar í ríkisrekstri í flestum OECD löndum¹ og má draga þá ályktun af skýrslu undirbúningsnefndar sem rædd verður í kafla 3.1. að aðferðinni sé einnig ætlað stórt hlutverk hér á landi.

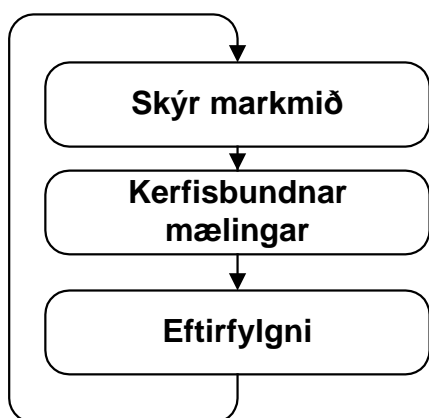
Í árangursstjórnun er lítil áhersla lögð á að viðhalda reglufestu en þess í stað reynt að gera hlutina eins og best verður á kosið. Hefðbundin stjórnsýsla einkennist

¹ Assessing performance oriented HRM activities in selected OECD countries, bls 2.

yfirleitt af miðstýringu og regluveldi og takmarkar það frelsi forstöðumanna ríkisstofnana til að ákveða hvernig þeir vinna verkefni sín. Þetta er talið geta dregið úr skilvirkni og frumkvæði til að leita nýrra leiða. Í hinum nýju stjórnunarkenningum er því lagt til að forstöðumenn fái aukið frelsi til að ákveða hvernig stofnanir sinni verkefnum sínum. Á móti eru þær gerðar ábyrgar fyrir því að skila tilgreindum árangri. Árangursstjórnun er þannig liður í því að draga úr miðstýringu og færa vald út til stofnana.

2.1 Hvað er árangursstjórnun?

Árangursstjórnun er í raun og veru einföld aðferðafræði sem felst í síendurteknu ferli markmiðssetningar, mælinga og viðbragða við frávikum, sjá mynd 1:



Með því að endurtaka þetta ferli er stöðugt leitast við að bæta árangurinn af starfi einstakra stofnana. Bæði er stefnt að aukinni skilvirkni og því að ná þeim áhrifum á þjóðfélagið sem sóst er eftir. Allt stefnir þetta að því að bæta ríkisreksturinn og meta hvernig til hafi tekist.

Mynd 1 Grunnferli árangursstjórnunar

Rétt er að geta þess að sá hugsunarháttur sem liggur að baki árangursstjórnun er ekki nýr af nálinni. Í bókinni *Stjórnarbót* (1924) ræðir Guðmundur Finnbogason um það sem þarf til „að stjórna málum þjóðar”. Auk þess að þekkja þarfir þjóðarinnar, finna ráð og tæki til að fullnægja þeim og hrinda þeim síðan í framkvæmd skal „mæla árangurinn af ráðstöfunum þeim og framkvæmdum sem gerðar hafa verið, til að vita hvort þær hafi náð tilgangi sínum” (bls. 23).

Hugtakið árangursstjórnun er ekki aðeins notað í víðri merkingu um tiltekna hugmyndafræði í stjórnun heldur einnig í þröngum skilningi um ákveðna stjórnunartækni.² Þau gögn sem til eru um fyrirætlanir stjórnvalda hér á landi með árangursstjórnun benda til þess að þau noti hugtakið í víðum skilningi. Árangursstjórnun á bæði að koma að notum sem mælitæki og til að koma á samskiptum milli stjórnsýslustiga, allt frá ríkisstjórn til einstakra stofnana.

Árangursstjórnun hefur verið áberandi þáttur í opinberri stjórnsýslu víða um heim enda er hún talin mikilvægt verkfæri til að bæta ríkisrekstur. Aðferðafræðin getur þegar best lætur stuðlað að markvissri stjórnun og aukinni hagkvæmni, en þegar verst lætur getur hún orðið tilgangslaus uppfylling formkrafna sem íþyngir ríkisrekstrinum. Því er mikilvægt að vel sé staðið að innleiðingu hennar.

2.2 Hvað er árangur?

Árangursstjórnun sem aðferð segir í sjálfu sér ekki fyrir um hvers konar árangri skuli stefnt að. Hægt er að setja sér markmið um hvað eina sem er og mæla hvernig gengur að ná því. Í hinni nýju stjórnsýslu hefur þó verið miðað við að ná fram ákveðnum tegundum eða víddum árangurs. Samkvæmt skilgreiningu frá OECD er árangur: „færni stofnunar við að afla aðfanga á sem lægstu verði miðað við gæði og nota þau með skilvirkum hætti þannig að þau markmið um endanlegan árangur sem stefnt er að með starfseminni náist sem best”.³

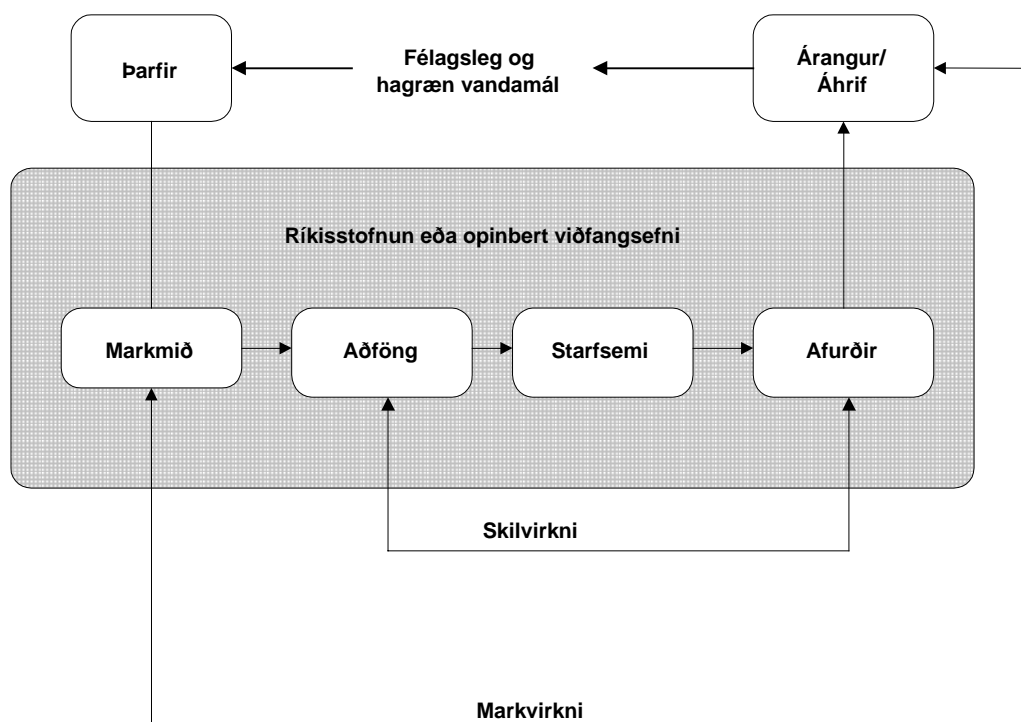
Nauðsynlegt er að skoða nánar þau hugtök sem felast í skilgreiningunni hér að framan því að þau eru lykill að skilningi á árangursstjórnun, eins og hún hefur verið notuð í opinberum rekstri. Þarna koma fram hin „þrjú

² Per Lærgreid: 2001, bls 134.

³ Governing for Results, PUMA (2002) 7, bls. 10.

E” sem svo hafa verið nefnd á ensku: economy, efficiency og effectiveness.

Mynd 2 sýnir einfalt líkan sem skýrir þessi hugtök og setur þau í samhengi.⁴ Hér sést að þarfir eru metnar með því að líta á það vandamál sem við er glímt. Með hliðsjón af því móta stjórnvöld stefnu sem sett er fram í formi markmiða.



Mynd 2 Tengsl árangursstjórnunar og samfélags

Skilvirkni (*efficiency*) lýsir hlutfallinu milli þess sem varið er til ríkisrekstrarins í formi fjármuna, mannafla og annarra aðfanga og þess sem reksturinn skilar. Þetta hugtak lýsir því hversu vel þessi aðföng eru nýtt í starfsemi ríkisins.

⁴ Byggt á Pollitt & Bouckaert 1999, bls. 13.

Markvirkni (*effectiveness*) snýst um hvort markmið stjórnvalda ná fram að ganga.⁵ Þessi markmið eru sett eftir að metið hefur verið hvar skórinn kreppir í þjóðfélaginu og athugað hvernig ríkið geti komið á nauðsynlegum úrbótum, t.d. að bæta heilsufar, auka öryggi almennings og bæta umhverfið. Ef markmið stjórnvalda eru óljós getur verið erfitt að meta hvort stefna þeirra hafi náð fram að ganga.

Hagkvæmni (*economy*) kemur ekki fram á myndinni en hún felst í að kaupa aðföng á sem lægstu verði miðað við gæði.

Til einföldunar má segja að hagkvæmni og skilvirkni felist í að gera hlutina rétt, þ.e. að öll verk séu unnin þannig að fjármunir séu nýttir sem best. Þriðji þátturinn (markvirkni) felst í að gera réttu hlutina, þ.e. að gera þá hluti sem skila mestum ávinningi til þjóðfélagsins. Yfirleitt taka stofnanir upp árangursstjórnun í tveimur aðskildum áföngum.⁶ Í fyrri áfanganum er lögð áhersla á að auka skilvirkni (gera hlutina rétt) en í seinni áfanganum er sjónarhornið víkkað út og reynt að hafa tiltekin áhrif á þjóðfélagið (gera réttu hlutina). Hér á landi var ekki greint þarna á milli og var ætlunin því að innleiða báða áfangana í einu.

Árangursstjórnun sem byggir eingöngu á E-unum þremur leggur höfuðáherslu á kostnaðarlega hlið árangurs. Til þess að víkka út árangursmatið hefur m.a. verið reynt að taka tillit til notenda þjónustunnar með því að mæla gæði hennar og hvernig hún uppfyllir þarfir notenda. Ljóst er að kostnaðarleg markmið og þau markmið að hafa áhrif til góðs geta skarast. Slíkt getur skapað erfiðleika við að útfæra árangursstjórnun. Einn helsti vandi árangursstjórnunar er að finna meðalveginn milli markmiða sem skarast.

⁵ Einnig má líta á markvirkni sem tengsl afurða og árangurs, þ.e. hvort afurðirnar séu þær réttu og skili tilætluðum árangri.

⁶ Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries, bls. 3.

Mælingar og mælikvarðar

Meðal helstu vandamála árangursstjórnunar er að finna viðeigandi mælikvarða og mæla árangur. Góðir mælikvarðar liggja ekki á lausu. Þá þarf að þróa. Þessu verður ekki betur lýst en með orðum Guðmundar Finnbogasonar í áðurnefndi bók: „Og þó sumir mælikvarðarnir yrðu að vonum ófullkomnir í fyrstu, þá mundi með vaxandi reynslu, athugun og íhugun mega bæta þá smám saman eins og hvert annað verkfæri, sem mikið þykir undir komið að gera sem fullkomnast.”⁷

Mælikvarðar þurfa að vera í innbyrðis jafnvægi. Til þess að svo verði þarf að sinna mælingum á þeim margvíslegu sviðum sem ætlunin er að ná árangri á. Það þarf að þróa mælikvarða sem sýna hagkvæmni við kaup aðfanga, skilvirkni, áhrif starfseminnar á þjóðfélagið og þjónustu við notendur. Það er nokkuð til í þeirri staðhæfingu að það sem er mælt er gert. Því er mikilvægt að vel takist til við að velja mælikvarða.

Mismunandi hópar hafa mismunandi hagsmuna að gæta og því meta þeir árangur á ólíkan hátt. Meðal viðfangsefna þeirra sem þróa mælikvarða er að finna málamiðlun milli þessara hópa.

Áhersla á skilvirkni

Ein ástæða þess hve mikil áhersla hefur verið lögð á kostnaðarlegar hliðar árangurs, eins og skilvirkni, gæti verið sú að stjórnvöldum hefur oft verið skorinn þröngur stakkur fjárhagslega. Það mætti því líta á árangursstjórnun og ýmsa aðra þætti nýskipunar í ríkisrekstri sem leið til að auka þjónustu án þess að aukið fjármagn komi til. Hugmyndir í þessa veru hafa m.a. komið fram í gögnum frá stjórnvöldum um nýskipan í ríkis-

⁷ Guðmundur Finnbogason: Stjórnarbót 1924, bls. 115.

rekstri. Í bæklingi fjármálaráðuneytisins „Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri” segir t.d. um baráttu við rekstrarhalla ríkissjóðs: „Nýting fjármuna er misgóð og miklir möguleikar á að bæta þjónustu ríkiskerfisins, án þess að auka útgjöld” (bls. 6). Í skýrslu undirbúningsnefndar um árangursstjórnun segir einnig: „Almenningur og fyrirtæki gera kröfu um aukna og bættu opinbera þjónustu án þess að skattar verði hækkaðir” (bls. 5).

2.3 Innleiðing í öðrum löndum

Eins og fram hefur komið hefur árangursstjórnun verið tekin upp með einum eða öðrum hætti í opinbera geiranum víða í heiminum á undanförunum 20 árum. Hún hefur verið að þróast í Bretlandi allt frá árinu 1982, í Nýja-Sjálandi frá 1984 og í Ástralíu og Kanada frá 1983. Í Bandaríkjunum var árangursstjórnun í ríkisrekstri bundin í lög árið 1993 og kom til framkvæmda í áföngum til ársins 2000.⁸

Hér á eftir verður lýst í stórum dráttum hvernig árangursstjórnun var útfærð í nokkrum nágrannalöndum okkar. Þetta er gert til að setja íslensku útfærsluna í samhengi við það sem gert var annars staðar.

Bretland

Árangursstjórnun var innleidd í Bretlandi samhliða breytingum á skipulagi ríkisstofnana. Kerfi árangursstjórnunar byggist á keðju samninga sem allir vísa í stefnuskrá ríkisstjórnarinnar í einstökum málaflökkum.

Núverandi tilhögun er í meginatriðum sú að ríkisstjórnin leggur fram stefnu sína til nokkurra ára í formi svonefndra „Public Service Agreements” (PSA). Þessir samningar lýsa þeim yfirmarkmiðum sem stefnt skal að í ríkisrekstrinum og markmiðum ráðuneyta og ríkisstofnana. Alls voru sett 160 markmið fyrir tímabilið

⁸ GAO: Managing for Results kafli 1.

2001-2004, þar af snerta 28 þeirra fleiri en eitt ráðuneyti og 5 ganga þvert á fagsvið ráðuneyta.⁹ Allar stofnanir gera rammisamning við ráðuneyti sitt þar sem kveðið er á um hvað stofnun skuli leggja áherslu á og skyldur beggja aðila. Með hliðsjón af yfirmarkmiðum í PSA er gerður þjónustusamningur (*Service Delivery Agreement*) milli ráðuneytis og stofnunar um það hvernig stofnunin eigi að ná markmiðum sínum og hvernig hægt sé að bæta ríkisreksturinn og nýta betur skattfé. Að auki er árlega gert samkomulag milli ráðuneytis og stofnunar (*Annual Performance Agreement*), þar sem greint er frá því hvaða undirmarkmiðum skuli ná á árinu, og eru þau oft mælanleg, og hvernig eigi að auka skilvirkni og gæði þjónustu. Þetta samkomulag á einnig að endurspegla PSA. Til að hvetja forstöðumenn til dáða er hluti launa þeirra tengdur árangri stofnunarinnar. Árlega gefa stofnanir út skýrslur um árangur sinn og metur fjármálaráðuneyti árangur hvers fagráðuneytis með tilliti til PSA. Sá árangur er birtur í ársskýrslu ráðuneyta og er aðgengi- legur fyrir almenning.¹⁰ Samanburður á árangri ríkis- stofnana er einnig birtur árlega. Þar er m.a. gerð grein fyrir því hvort stofnun hafi náð markmiðum sínum. Mat á heildarárangri ríkisstofnana og ráðuneyta miðað við markmið í PSA er gert opinbert í þinginu á nokkurra ára fresti. Ráðuneyti eru að auki ábyrg fyrir úttektum á ríkisstofnunum á 5 ára fresti. Þar er lagt mat á skil- virkni og gæði þjónustunnar og nauðsyn þess að starf- semin sé á hendi ríkisins.¹¹

Breska ríkisendurskoðunin endurskoðar árlega hvort ríkisstofnanir og fyrirtæki hafi náð markmiðum sínum.¹²

⁹ Managing Public Expenditure, bls. 18

¹⁰ The Quality of Public Expenditure-Challenges and Solutions in Results Focused Management in the Public Sector, 2002, bls. 4.

¹¹ Resultatkontrakt? bls. 37.

¹² Riksrevisionsverkets roll & oppgift, bls. 120.

Norðurlönd

Á Norðurlöndunum hefur árangursstjórnun (*mál- og resultatstýring, kontraktstýring*) unnið sér sess í mismunandi útfærslum frá lokum níunda áratugar 20. aldar. Hér verður litið á skipulag og þróun árangursstjórnunar í Danmörku, Svíþjóð og Noregi.

Danir hafa ekki sett lög um árangursstjórnun en farið þá leið að gera árangursstjórnunarsamninga við ríkisstofnanir og voru hinir fyrstu gerðir til fjögurra ára árið 1992. Síðan þá hafa Danir tekið upp í áföngum ýmsa þætti heildstæðs árangursstjórnunarkerfis. Árið 1995 voru innleiddir sérstakir samningar við forstöðumenn stofnana um að þeir fái kaupauka ef stofnunin nær tilteknum umsömdum árangri. Þessir samningar eru endurnýjaðir árlega. Árið 1996 setti danska fjármálaráðuneytið reglur um hvaða lágmarksupplýsingar árskýrslur opinberra stofnana eigi að innihalda og kemur þar m.a. fram að stofnanir skuli gera grein fyrir hvort sett markmið hafi náðst. Fjallað er um skýrslurnar í einni af nefndum danska þingsins og þær eru einnig gerðar opinberar almenningi. Ráðuneytin nota árskýrslur við að meta árangur og eru þær mikilvægt gagn þegar samningar við stofnanir eru endurnýjaðir. Einnig metur danska ríkisendurskoðunin áreiðanleika og framsetningu gagna í skýrslunum.¹³

Árið 1996 voru stofnaðar sérstakar eftirlitsdeildir í ráðuneytum til að tryggja eftirlit með stofnunum og vitneskju um árangur þeirra. Árið 1997 var tekið upp árangurstengt launakerfi. Kerfi þetta er tvíþætt: Annars vegar fylgja laun stjórnenda ríkisfyrirtækja að nokkru leyti árangri þeirrar stofnunar sem þeir veita forstöðu. Hins vegar eru laun notuð í sumum stofnunum til að umbuna öllum eða tilteknum starfsmönnum. Slík umbun byggir þá á sérstökum samningum einstakra deilda stofnananna um árangur.

¹³ Thorn K.og Lyndrup M., bls. 6.

Í upphafi innihéldu árangursstjórnunarsamningar ráðuneyta og stofnana loforð um tiltekna fjárveitingu út samningstímabilið en þetta er ekki lengur við lýði.¹⁴ Samhliða samningunum hafa stofnanir gefið út svokallaða „skuldbindingu um þjónustu“ (*service erklæring*) þar sem gerð er nánari grein fyrir þeirri þjónustu sem þær lofa notendum sínum og hefur verið litið á þetta sem ígildi samnings milli stofnunar og notenda.¹⁵

Árið 1988 samþykkti **sænska** ríkisstjórnin að innleiða árangursstjórnun hjá hinu opinbera. Skyldu ríkisstjórn og þing setja markmið og kröfur um árangur í einstökum málaflokkum og ríkisstofnanir fylgja þeim í störfum sínum. Hugmyndin var sú að stofnunum sem næðu lélegum árangri yrði hegnt.¹⁶ Í sænsku fjárreiðulögunum frá 1996 og reglugerð um ársskýrslur opinberra stofnana frá sama ári eru lagaákvæði um árangursstjórnun en auk þess hefur sænska fjárreiðustofnunin (*Ekonomistyrningsverket*) sent frá sér fyrir-mæli um framkvæmd árangursstjórnunar.¹⁷ Í umræddum lögum segir að ríkisstjórn skuli gera þinginu grein fyrir markmiðum og árangri í einstökum málaflokkum. Ráðuneyti semja ekki við stofnanir heldur gefur ríkisstjórnin árlega tóninn með svonefndu „*regleringsbrev*“ til allra stofnana. Þar er starfsrammi ársins mótaður, bæði með tilliti til fjármagns og verkefna, og m.a. tiltekið hvaða markmiðum stofnanir skuli stefna að. Í sama bréfi er einnig krafist skýrslugjafar um árangur á þeim sviðum sem eru innan starfsrammans (*åter-rapporteringskrav*). Sænska fjármálaráðuneytið birtir þessar kröfur árlega bæði á netinu og í bókarformi.¹⁸ Ríkisendurskoðunin kannar svo og metur áreiðanleika skýrslugjafarinnar í ársskýrslum stofnananna.

Norðmenn eru taldir hafa gengið lengst Norðurlandaþjóða í að formgera kröfur um árangur í opinberum

¹⁴ Performance Contracting. OECD PUMA/PAC (99) 2, bls. 10.

¹⁵ Reite Thorun o.fl., bls. 25.

¹⁶ sama, bls. 14.

¹⁷ http://www.sika-institute.se/utgivning/2000_1u5.pdf

¹⁸ Sjá <http://www.esv.se/net/ESV/publikationer/statsliggaren+2002>

fyrirmælum.¹⁹ Árið 1987 ákvað norska ríkisstjórnin að taka upp árangursstjórnun og vegna krafna ríkisvaldsins til stofnana voru árið 1997 settar heildstæðar reglur um fjármálastjórnun þeirra. Þar er m.a. kveðið á um framkvæmd árangursstjórnunar og kröfur (*Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i Staten*). Stofnanir og ráðuneyti semja ekki um árangursstjórnun heldur eru markmið í hverjum málaflokki sett fram í frumvarpi til fjárlaga.²⁰ Þegar fjárlög hafa verið samþykkt senda ráðuneyti úthlutunarbréf (*tildelingsbrev*) til allra stofnana sinna (u.þ.b. 300 talsins). Þar er gerð grein fyrir fjárheimildum þeirra, þeim markmiðum sem fjárlög gera ráð fyrir og kröfum um árangur, auk þess sem stofnunum er gert að gefa skýrslu um árangur.²¹ Ráðuneyti refsa ekki þeim stofnunum sem uppfylla ekki kröfur um árangur.

¹⁹ Reite, Torun, kafli 3.2.1.

²⁰ Stortingets-preposition, nr. 1.

²¹ Reite Torun o.fl. bls. 24.

3. Aðdragandi árangursstjórnunar hjá ríkinu

Innleiðing árangursstjórnunar hjá ríkinu átti sér nokkurn aðdraganda. Einn af undanförum hennar var samanburður á einingakostnaði þjónustu og afurða hjá nokkrum samkynja stofnunum sem Hagsýsla ríkisins vann árið 1992.²² Grunnurinn var svo lagður ári síðar þegar fjármálaráðuneytið kynnti átakið **Nýskipan í ríkisrekstri**. Það fól m.a. í sér breytingar á fjárlaga-gerð, áform um einkavæðingu ríkisstofnana, aukna áherslu á útboð í opinberum innkaupum og breytingar á stjórnun stofnana sem gáfu forstöðumönnum meira vald og ábyrgð. Gerðar voru tilraunir með svonefnda samningsstjórnun sem líta má á sem undanfara árangursstjórnunar.

Samningsstjórnun fól í sér að ráðuneyti og ríkisstofnanir sömdu um þá þjónustu sem stofnanir skyldu veita. Verkefni stofnana voru skilgreind, gjarnan nefnt hvenær þeim skyldi lokið og tiltekinni fjárveitingu lofað. Stofnanir skyldu tryggja að fjármunum yrði vel varið og að starfsemi þeirra tæki mið af breyttum kröfum og nýjum verkefnum. Þá fengu þær umsjón með ýmsum rekstri sem ráðuneytin höfðu áður séð um, svo sem að samþykkja ferðareikninga starfsmanna og afgreiða bifreiðastyrki. Óskað var eftir því að stofnanir gæfu ráðuneyti sínu skýrslu um mat á árangri. Aðilar samnings ásamt fjármálaráðuneyti áttu svo að meta árangurinn í sameiningu. Fimm samningar um samningsstjórnun voru gerðir árin 1994 og 1995.²³ Á sama tíma hóf fjármálaráðuneytið að safna upplýsingum,

²² Ábyrgð völd og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana, 3. kafli.

²³ Sjá samningana í „Samningsstjórnun”, riti fjármálaráðuneytisins, nóvember 1995.

eða verkefnavísunum, um umfang og gæði þeirrar þjónustu sem ríkisstofnanir veita. Tilgangurinn var að gera starfsemi ríkisstofnana gegnsærri, bera samstæðar stofnanir saman og koma upplýsingum um þær á framfæri við þing, ríkisstjórn, ráðuneyti og almenning. Hugsunin var sú að verkefnavísar þróuðust yfir í að mæla raunverulegan árangur stofnana. Þessum verkefnavísunum hefur verið safnað frá 1995 og hafa þeir verið gefnar út frá 1996 undir því nafni.

Ríkisstjórnin samþykkti stefnu um nýskipan í ríkisrekstri í desember 1995. Þá staðfesti hún þær breytingar sem höfðu verið boðaðar árið 1993, m.a. flutning ákvarðana og ábyrgðar til ríkisstofnana og kröfu um meiri hagkvæmni í ríkisrekstri. Ráðuneytin – sem kaupendur þjónustunnar – skyldu sjá til þess að „*hún sé innt af hendi á þann hátt sem ætlast er til*“.²⁴ Nefnt er að umbuna þurfi stofnunum sem skara fram úr en ekki er minnst á árangursstjórnun.

3.1 Undirbúningsnefnd um árangursstjórnun

Næsta skref var stigið í febrúar 1996 þegar fjármálaráðuneytið skipaði nefnd til að móta tillögur um hvernig koma mætti á samræmdri árangursstjórnun í ríkisrekstri.²⁵ Nefndin var skipuð ráðgjafa, tveimur stjórn málamönnum, tveimur fulltrúum ríkisstofnana og skrifstofustjóra úr fjármálaráðuneyti. Tillögur nefndarinnar lágu fyrir í nóvember 1996 og var þar lagt til að árangursstjórnun myndaði eina heild sem beindist fyrst og fremst að því að:²⁶

- *Auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma og efla samstarf og innra starf ráðuneyta og ríkisstofnana.*
- *Skilgreina gagnkvæmar skyldur ráðuneyta og ríkisstofnana vegna verkefna þeirra.*

²⁴ Stefna um nýskipan í ríkisrekstri, bls. 6.

²⁵ Hér eftir nefnd undirbúningsnefnd.

²⁶ Sjá viðauka III.

- *Auka svigrúm og sjálfstæði stofnana til að mæta breyttum aðstæðum.*

Í nefndarálitinu voru taldar upp eftirfarandi forsendur þess að árangursstjórnun leiði til raunverulegra breytinga:

- Ríkisstjórn geri ráðstafanir til að greiða fyrir nýju fyrirkomulagi. Ráðuneytum verði falið að koma á árangursstjórnun gagnvart stofnunum sínum en fjármálaráðuneyti að annast samræmingu og þróun.
- Samskiptaferli árangursstjórnunar gildi um ráðuneyti og stofnanir. Lagasetning og þingsályktanir Alþingis ákveða þá stefnu sem ráðuneyti og stofnanir vinna samkvæmt og útfæra í samræmi við heimildir. Alþingi verði gerð reglulega grein fyrir árangri ríkisstofnana.
- Ríkisstjórnin samþykki áætlun til nokkurra ára fyrir ríkisbúskapinn þar sem m.a. verði gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum og áformum um skiptingu gjalda milli málaflokka. Auk þess setji Alþingi og ríkisstjórn árangursmarkmið til langs tíma og stuðli að samstarfi þeirra sem taka þátt í að ná þeim.

Nefndin gerði einnig tillögu um eftirfarandi fyrirkomulag við að framkvæma árangurstjórnun í ríkisrekstri:

- *Gerðir yrðu formlegir samningar milli stofnana ríkisins og hlutaðeigandi ráðuneyta sem skapi stofnunum nauðsynleg skilyrði til að skipuleggja rekstur sinn til lengri tíma.*

- *Ráðuneyti taki afstöðu til forgangsröðunar, markmiða o.fl. atriða í langtímaáætlunum og ársáætlunum stofnana.*
- *Stofnanir skili ársskýrslu og geri grein fyrir því hvernig tókst að ná settum markmiðum. Ráðuneyti noti upplýsingar í ársskýrslum við mat og samanburð á stofnunum.*
- *Mælanleg markmið verði notuð við stjórnun og mat á árangri. Mælikvarðar veiti yfirsýn yfir starfið.*

Samþykkt ríkisstjórnarinnar

Lokaskrefið var stigið í nóvember 1996 þegar ríkisstjórnin samþykkti „Framkvæmd stefnu um nýskipan í ríkisrekstri”.²⁷ Þar er lögð áhersla á að með árangursstjórnun sé verið að tengja saman ýmsar þær endurbætur sem unnið hafi verið að fram að þessu, svo sem samningsstjórnun, verkefnavísa, ný starfsmannalög og fjárreiðufrumvarp.

Í samþykktinni er vísað til stefnu um nýskipan í ríkisrekstri þar sem lögð er áhersla á hagkvæmni, skilvirkni og bætta þjónustu. Lagt er til að haft verði það fyrirkomulag árangursstjórnunar sem nefnd fjármálaráðuneytisins lagði til og gert ráð fyrir að samningsgerð milli ráðuneyta og stofnana verði lokið tveimur árum síðar eða um áramótin 1998-1999.

Samstarfsnefnd

Í samþykkt ríkisstjórnarinnar var gert ráð fyrir því að skipuð yrði verkefnisstjórn sem fylgdist með framkvæmd árangursstjórnunar og skilaði ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999, ásamt tillögum um hvað betur mætti fara í fram-

²⁷ Sjá viðauka II.

kvæmdinni. Með erindisbréfi²⁸ frá 1. apríl 1997 var skipuð *samstarfsnefnd* þar sem áttu sæti fulltrúar allra ráðuneyta „til að auðvelda framkvæmd” árangursstjórnunar og „ tryggja samræmingu milli ráðuneyta“.

Nánar verður fjallað um starfsemi nefndarinnar í kafla 4.3., en samkvæmt erindisbréfinu var stefnt að beinum tengslum hennar við ráðuneytin en hvert og eitt átti þar sinn fulltrúa. Skipaður formaður hennar var skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu og hafði hann áður setið í undirbúningsnefndinni sem rætt var um hér að framan.

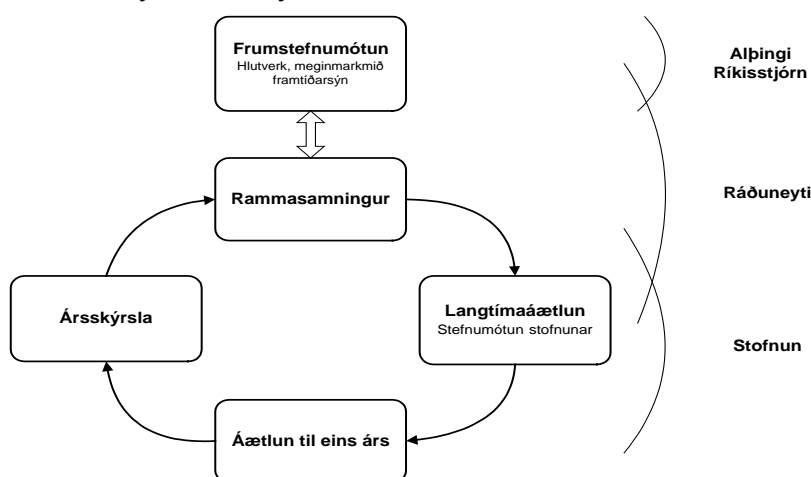
²⁸ Sjá viðauka IV.

4. Innleiðing og framkvæmd árangursstjórnunar

Í þessum kafla er leitast við að svara þeirri spurningu hvernig innleiðing árangursstjórnunar hafi tekist? Annars vegar er skoðað hvort ráðuneyti og stofnanir fylgdu því fyrirkomulagi sem ríkisstjórnin samþykkti um skil á gögnum. Hins vegar hvort stofnanir hafi fylgt grunnferli árangursstjórnunar óháð þessu fyrirkomulagi, þ.e. hvort þær hafi sett markmið, mælt og brugðist við. Tekið skal fram að umfjöllunin nær til stofnana sem gert hafa árangursstjórnunarsamning og miðast við stöðu mála í október 2002.

4.1 Fyrirkomulag árangursstjórnunar

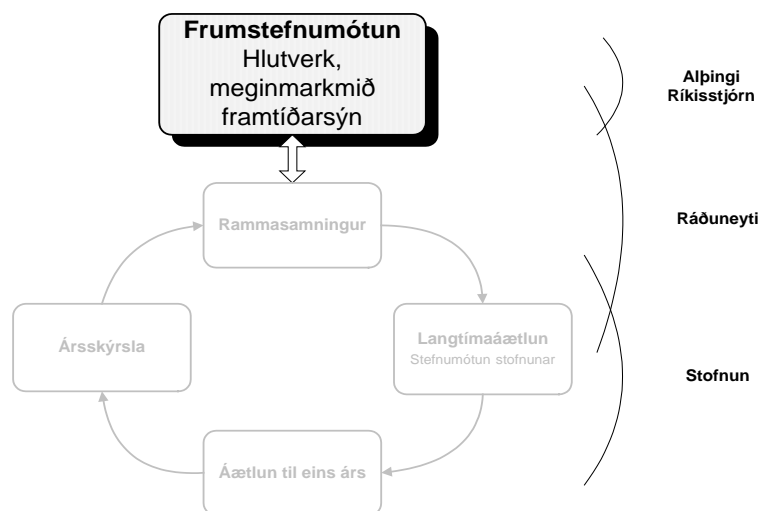
Til að formbinda grunnferlið samþykkti ríkisstjórnin tillögur undirbúningsnefndar um árangursstjórnun. Lögð var áhersla á að ákvarðanir og framkvæmdir væru skráðar og búið til ákveðið samskiptaferli stofnana og ráðuneyta sem lýst er hér á eftir.



Mynd 3 Fyrirkomulag árangursstjórnunar hjá ríkinu

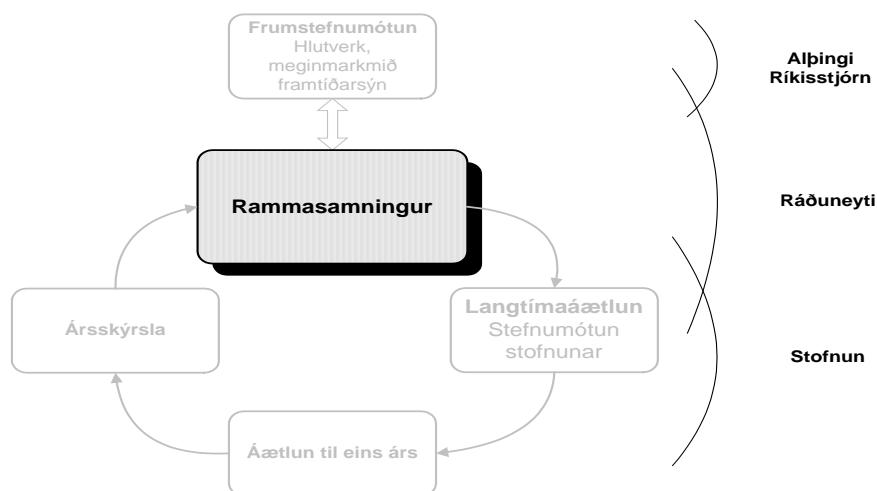
Í þessu fyrirkomulagi er gert ráð fyrir því að Alþingi og ríkisstjórn móti stefnu í helstu málaflokkum. Með hliðsjón af þeirri stefnu geri ráðuneyti og stofnanir með sér rammásamning sem greini frá verkefnum stofnana og gefi tóninn í langtímaáætlun þeirra. Eftir að samningur hefur verið gerður á stofnun að setja sér langtímaáætlun til 3-5 ára og út frá henni vinnur hún ársáætlun þar sem lýst er verkefnum og markmiðum hvers árs og kostnaður við þau er metinn. Í ársskýrslu stofnunar skal síðan gerð grein fyrir því hvernig tókst að ná markmiðunum og útskýrt ef það gekk ekki.

4.2 Hve langt er innleiðingin komin?



Til þess að árangursstjórnun leiddi til raunverulegra breytinga áttu Alþingi og ríkisstjórn að vinna frumstefnumótun og setja langtímamarkmið fyrir helstu málaflokka sem viðtæk samstaða væri um.²⁹ Þetta hefur ekki verið gert með heildstæðum hætti á tímabilinu sem hér er til skoðunar. Undantekningar eru þó heilbrigðisáætlun til ársins 2010 og samgönguáætlun 2003-2014.

²⁹ Sjá nánar í viðauka III.



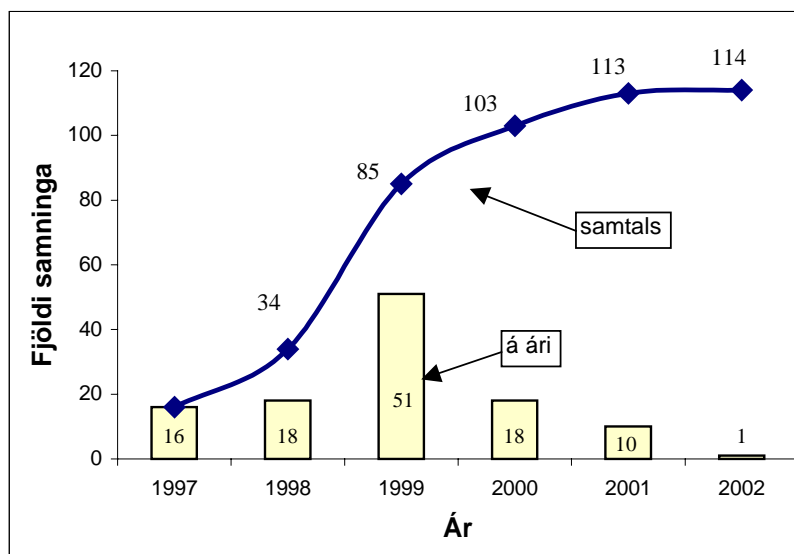
Einnig var samþykkt að gerð yrði stefnumarkandi áætlun í ríkisfjármálum með áformum um það hvernig gjöldum yrði skipt á milli málaflokka. Slík áætlun hefur ekki verið gerð, en ljóst er að væri hún unnin myndi hún styrkja langtímaáætlanir stofnana. Lögð var áhersla á að gerðir yrðu samningar við allar ríkisstofnanir og engar undantekningar gerðar, hvorki vegna starfsmannafjölda eða eðlis starfseminnar.³⁰ Samningum skyldi lokið fyrir áramótin 1998-1999.

Frá upphafi leit fjármálaráðuneytið svo á að einungis væri ætlunin að gera samninga við A- hluta ríkisstofnanir. Raunin varð sú að samningar voru gerðir við slíkar stofnanir sem heyrðu undir framkvæmdavaldið og höfðu forstöðumann. Frá 1997 til júní 2002 voru undirritaðir árangursstjórnunarsamningar við 114 af þeim 212 stofnunum sem féllu undir ofangreinda skilgreiningu í október 2002.

Mynd 4 sýnir fjölda samninga milli stofnana og ráðuneyta sem gerðir voru á árunum 1997-2002. Miðað er við ártal fyrsta samnings og eru endurnýjaðir samningar ekki taldir með. Eins og sjá má af myndinni voru gerðir allmargir samningar við stofnanir fyrstu árin, flestir árið 1999. Í ársbyrjun 2002 fór að gæta efasemda í framkvæmdanefnd um árangursstjórnun um

³⁰ Sjá viðauka III.

að gerð samninga skilaði raunverulegum breytingum og var þá ákveðið að leggja minni áherslu á nýja samninga en meiri áherslu á að breyta viðhorfum og bæta skilning á árangursstjórnun. Sjá nánar í kafla 4.3.



Mynd 4 Fjöldi samninga á árunum 1997-2002

Í töflu 1 hér á eftir sést fjöldi samninga sem hvert ráðuneyti hefur gert. Miðað er við fjölda A-hluta stofnana. Eins og sjá má af töflunni hafa tvö ráðuneyti, forsætisráðuneyti og utanríkisráðuneyti, ekki undirritað samninga við neina af undirstofnunum sínum.

Ráðuneyti	Stofnanir	Fjöldi samninga	Hlutfall
Samgönguráðuneyti	5	5	100%
Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti	7	6	86%
Menntamálaráðuneyti	52	42	81%
Dómsmálaráðuneyti	44	27	75%
Sjávarútvegsráðuneyti	5	3	60%
Fjármálaráðuneyti	19	9	47%
Umhverfissráðuneyti	9	4	22%
Heilbrigðisráðuneyti	41	15	37%
Landbúnaðarráðuneyti	11	3	27%
Félagsmálaráðuneyti	13	2	15%
Forsætisráðuneyti	3	0	0%
Utanríkisráðuneyti	3	0	0%
Samtals:	212	114	57%

Tafla 1 Fjöldi stofnana og samninga á ráðuneyti ³¹

Fram kom hjá forsætisráðuneyti að stofnanir þess séu fáar og fámennar og ráðuneytið hafi á undanförunum árum einbeitt sér að því að auka fjárhagslega ábyrgð forstöðumanna sinna. Á næstunni muni ráðuneytið í samráði við forstöðumennina leggja mat á hvaða stofnanir geta nýtt sér árangursstjórnunarsamninga til að ná betur markmiðum sínum.

Í máli utanríkisráðuneytis kom fram að ráðuneytið hafi undirbúið samningsgerð við stofnanir sínar. Drög að samningum ráðuneytisins og flestra undirstofnana þess hafi legið fyrir árið 1999 en þeir hafi ekki verið fullfrágengnir. Ástæður þess hafi verið miklar breytingar hjá stofnununum og ekki hafi þótt tímabært að gera samninga heldur bíða þar til framtíðarfyrirkomulag væri fullmótað.

³¹ Hvað utanríkisráðuneytið varðar þá eru 19 sendiráð og fastanefndir ráðuneytisins ekki talin hér með. Það er skilningur ráðuneytisins að þau séu ekki sjálfstæðar undirstofnanir heldur útibú sem lúti beinu boðvaldi þess.

Aðspurðir nefndu fulltrúar annarra ráðuneyta ýmsar ástæður fyrir því að samningar hafi tafist eða ekki verið gerðir. Í einhverjum tilvikum stendur til að leggja stofnanir niður eða færa þær yfir á valdsvið sveitarstjórna. Í nokkrum tilvikum vildu forstöðumenn ekki skrifa undir samning vegna andstöðu við þessa aðferðafræði. Dómsmálaráðuneytið setur fyrirvara við að semja við héraðsdómstóla og Hæstarétt sökum ákvæða í stjórnarskrá um sjálfstæði þeirra gagnvart framkvæmdavaldinu. Í nokkrum ráðuneytum er talið að ekki eigi að semja við stofnanir sem eiga í rekstrarvanda. Í iðnaðar- og viðskiptaráðuneytinu eru talin vandkvæði á því að semja við Fjármálaeftirlitið þar sem talið er að stofnunin eigi að vera óháð pólitísku valdi. Í öðru ráðuneyti hefur ekki verið talin ástæða til að semja við smæstu stofnanirnar. Annir, mannfæð og skipulagsbreytingar í ráðuneytum eru einnig nefndar sem ástæður fyrir töfum.

Innihald samninga

Þeir árangursstjórnunarsamningar sem gerðir voru hjá ríkinu eru rammamarkmiðunarsamningar sem mynda umgjörð um starfsemi stofnunar og samskipti hennar við ráðuneyti. Þessir samningar eiga að lýsa hlutverki stofnunar, meginmarkmiðum hennar og á hvaða verkefni skuli lögð áhersla.³² Hugmyndin var sú að útfæra nánar en gert er í lögum til hvers sé ætlast af stofnun. Til þess að samningar yrðu sem best úr garði gerðir var þörf á að stofnun og ráðuneyti undirbyggju vel og í sam-
einingu áætlun um forgangsröðun og þann árangur sem stefnt skyldi að. Samningnum var m.a. ætlað að hrinda af stað ferli sem leiddi til árangursstjórnunar. Í byrjun var því lögð sérstök áhersla á stefnumótun og áætlanagerð.

Í nánast öllum samningum eru settar fram kröfur um að stofnanir vinni langtímaáætlun innan vissra tíma-
marka og skili ársáætlun í byrjun hvers árs. Einnig

³² Sjá viðauka III og Árangursstjórnun í ríkisrekstri, bls. 38.

skuli þær í ársskýrslu gera grein fyrir árangri af starfi með samanburði við sett markmið. Ráðuneyti skulu samþykkja ofangreind skjöl fyrir tiltekinn tíma, oft innan mánaðar. Í mörgum árangursstjórnunarsamningum eru almennt orðuð markmið stofnunar.

Ólíkt öðrum ráðuneytum fór menntamálaráðuneytið í upphafi þá leið í samningum að krefjast ekki að söfn, menningarstofnanir og framhaldsskólar gerðu langtímaáætlun. Í samningum þess var ekki heldur gert ráð fyrir að stofnanir skiluðu ársáætlunum sem innihéldu rekstrarupplýsingar og upplýsingar um markmið sem stefna ætti að á árinu. Fyrst árið 2002 gerði ráðuneytið kröfur um þetta. Það einkennir samninga ráðuneytisins við söfn og menningarstofnanir að þeir eru ítarlegri en samningar almennt, innihalda markmið og í sumum tilfellum eru þau tímasett og mælanleg. Samningar við háskólana eru fyrst og fremst um útdéilingu fjár og þar er kveðið á um að skólarnir skuli vinna að langtímaáætlun. Samningar við framhaldsskólana snúast einnig um útdéilingu fjármagns. Þeir eru gerðir til þriggja ára en hafa verið endurnýjaðir, í sumum tilvikum árlega en í öðrum tilvikum sjaldnar. Þeir geyma jafnan sömu 4-5 markmiðin.

Verulegur munur var á því hvernig ráðuneyti undirbjuggu gerð samninga. Dæmi voru um að ráðuneyti og stofnanir legðu mikla vinnu í slíkt en einnig voru dæmi um hið gagnstæða. Allalengt er að texti í samningi sé tekinn nánast beint upp úr lagaákvæðum um viðkomandi stofnun en sé ekki nánari útfærsla á markmiðum þessarar stofnunar og hvaða verkefnum hún skuli einkum sinna.

Í skýrslu undirbúningsnefndarinnar er talað um að skyldur ráðuneytis felist m.a. í því að „*beita sér fyrir framlögum í fjárlögum og lagaheimildum fyrir stofnun til öflunar sértekna eftir því sem það á við*“.³³ Fjármálaráðuneytið varaði hins vegar við því að samningarnir

³³ Árangursstjórnun í ríkisrekstri, bls. 39.

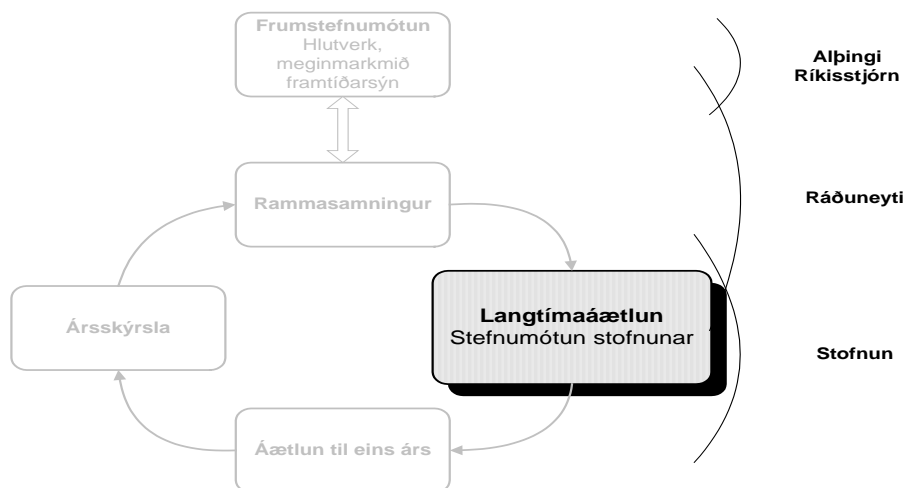
innihéldu viljrði um fjárveitingar. Eðlilegra væri að bíða eftir því að ríkisstjórnin markaði langtímastefnu í ríkisfjármálum þar sem gjöldum væri skipt milli mála-flokka. Einnig taldi fjármálaráðuneytið ekki forsendur fyrir því að ákveða fjárveitingar fyrr en verkefnum hefði verið forgangsraðað út frá þeirri langtímastefnu sem mótuð yrði að loknum samningi. Það væri því ótíma-bært að nefna fjárupphæðir í samningnum sjálfum.

Þessi afstaða fjármálaráðuneytisins fól í sér breytingu frá svonefndum samningsstjórnunarsamningum sem allir kváðu á um að viðkomandi ráðuneyti myndu beita sér fyrir að stofnun fengi fjárveitingar að tiltekinni upphæð.

Það er engu að síður staðreynd að 59 samningar af 114, eða rúmlega helmingur allra þeirra sem voru í gildi í október 2002, innihéldu loforð um fjárveitingar með einum eða öðrum hætti. Nefna má að allir samningar menntamálaráðuneytis við framhaldsskóla og háskóla eru umgjörð utan um líkan um útdeilingu fjármagns. Einnig eru loforð um fjárveitingar í samningum ráðuneytisins við menningarstofnanir og söfn. Samtals eru þetta 42 samningar. Þá eru allir 15 samningar heilbrigðisráðuneytis við heilbrigðisstofnanir með loforðum um fjárveitingar. Tveir af þremur samningum landbúnaðarráðuneytis innihalda loforð um auknar fjárveitingar.

Af framkvæmdinni má ráða að ráðuneytum hafi í raun verið í sjálfsveld sett hvort árangursstjórnunarsamningar fólu í sér fjárhagslegar skuldbindingar. Sé vilji til að samræma samninga að þessu leyti þarf að setja skýrar reglur um það.

Langtímaáætlanir, markmið og setning mælikvarða



Langtímaáætlanir stofnana skulu taka til verkefna þeirra í a.m.k. 3-5 ár, byggja á stefnu þeirra og lýsa þeim markmiðum sem stefnt skal að í starfi, bæði meginmarkmiðum og deilimarkmiðum. Þar skal einnig tilgreina mælikvarða á árangur. Markmiðin skulu að minnsta kosti vera tímasett og mælanleg og mælikvarðar skulu eiga við markmiðin og sýna hvernig þeim verður náð.³⁴

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiðir í ljós að 37% stofnana, eða 42 stofnanir af 114 sem gert höfðu árangursstjórnunarsamning, höfðu gert langtímaáætlun. Tafla 2 hér að neðan sýnir hvernig þetta skiptist milli ráðuneyta.

Menntamálaráðuneyti fór þess ekki á leit við stofnanir sínar að þær gerðu langtímaáætlanir í tengslum við árangursstjórnun. Það skýrir lágt hlutfall þess ráðuneytis.

³⁴ Árangursstjórnun í ríkisrekstri, bls. 14.

Ráðuneyti	Fjöldi samninga	Fjöldi langtíma-áætlana	Hlutfall
Samgönguráðuneyti	5	2	40%
Iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti	6	5	83%
Menntamálaráðuneyti	42	2	5%
Dómsmálaráðuneyti	27	21	78%
Sjávarútvegsráðuneyti	3	2	67%
Fjármálaráðuneyti	9	5	56%
Umhverfissráðuneyti	2	2	100%
Heilbrigðisráðuneyti	15	2	13%
Landbúnaðarráðuneyti	3	0	0%
Félagsmálaráðuneyti	2	1	50%
Samtals:	114	42	37 %

Tafla 2 Langtímaáætlanir í hlutfalli við fjölda samninga

Markmið

Úttekt Ríkisendurskoðunar beindist m.a. að því hvort markmið stofnana væru tímasett og mælanleg. Aðeins 28% stofnana, eða 32 stofnanir af þeim 114 sem gert höfðu samning, höfðu tímasett markmið og aðeins 24,5% þeirra, eða 28 af 114 stofnunum, höfðu mælanleg markmið. Lág hlutfall stofnana með tímasett og mælanleg markmið skýrist m.a. af því hve fáar þeirra hafa gert langtímaáætlanir.

Erfitt var að ráða af gögnunum hvort starfsmenn hefðu almennt átt hlut í að móta stefnu eða langtímaáætlun stofnana. Í 9 tilvikum af 42 var þess þó getið í árangursstjórnunargögnum að starfsmenn hefðu tekið þátt í að vinna langtímaáætlun fyrir stofnun.

Könnun fjármálaráðuneytisins sýnir að þær stofnanir sem hafa árangursstjórnunarsamning marka sér fremur stefnu en þær stofnanir sem ekki hafa slíkan samning. Samkvæmt könnuninni hafa 59% stofnana með samning mótað sér stefnu og um 32% í viðbót hafa unnið stefnumótun að hluta. Til samanburðar má geta þess að um 50% þeirra stofnana sem ekki hafa gert samning hafa mótað sér stefnu.

Sama könnun bendir einnig til þess að samningur um árangursstjórnun hafi haft afgerandi áhrif á að stofnanir gerðu langtímaáætlun. Um 42% þeirra sem gert höfðu samning höfðu unnið langtímaáætlun en aðeins 20% þeirra sem ekki höfðu gert samning.

Mælikvarðar

Gögn um árangursstjórnun sýna að talsvert er til af upplýsingum um starfsemi stofnana. Nokkuð skortir þó á að tölulegar upplýsingar af þessu tagi séu nýttar til að bæta árangur stofnana með skipulegum hætti og sýna fram á að árangur hafi náðst. Þegar upplýsingar hafa ekki verið valdar sérstaklega til að mæla árangur og notaðar sem slíkar er vart hægt að tala um mælikvarða.

Almennt eru ekki settir fram mælikvarðar vegna langtímaáætlana stofnana. Undantekning eru samkynja stofnanir, eins og sýslumannsembætti, framhaldsskólar og heilbrigðisstofnanir, sem notast við staðlaða mælikvarða. Heilbrigðisstofnanir notast við mælikvarða sem koma upprunalega frá landlæknisembættinu en hafa ekki verið lagaðir að árangursstjórnun, enda hafa heilbrigðisstofnanir ekki sett sér langtímaáætlanir með markmiðum. Þess má þó geta að þær hafa undanfarin misseri unnið að þróun samræmdra mælikvarða.

Framhaldsskólar notast allir við einn megin mælikvarða, svonefnt nemendaígildi. Þess má geta að eitt af markmiðum í árangursstjórnunarsamningum framhaldsskóla er að þeir vinni svokallað sjálfsmat. Við þetta sjálfsmat geta skólar metið þjónustu við nemendur.³⁵ Ýmsir framhaldsskólar hafa líka lagt kannanir fyrir nemendur til að fá upplýsingar um viðhorf þeirra til kennslu, þjónustu bókasafns og námsráðgjafa, svo eitthvað sé nefnt.

³⁵ Sjá Sjálfsmat skóla, menntamálaráðuneytið 1997, kafli II.

miðum um árangur og þess vegna var ekki við því að búast að þær skiluðu slíkum áætlunum. Í könnun fjármálaráðuneytisins kemur hins vegar fram að 36% forstöðumanna sögðust hafa skilað ársáætlun með rekstrarupplýsingum og starfsmarkmiðum fyrir árið 2000. Erfitt er að skýra þennan mikla mun á könnun ráðuneytisins og úttekt Ríkisendurskoðunar en mögulegt er að forstöðumenn hafi ofmetið áætlanagerð sína. Úttekt Ríkisendurskoðunar sýndi að oft innihéldu áætlanir aðeins upplýsingar um fjármagn en sjaldan hvort tveggja, þ.e. rekstrarupplýsingar og áætlun um markmið.

Úttekt Ríkisendurskoðunar á skjölun sýndi að 40 stofnanir af 112 sem voru með gildan samning í byrjun árs 2002 skiluðu ársskýrslu fyrir starfsárið 2001 þar sem gerð var grein fyrir árangri með samanburði á markmiðum ársins og framkvæmd. Þetta voru 35,7% stofnana með árangursstjórnunarsamning. Vert er að geta þess að gæði þessara upplýsinga voru mjög mismunandi og oft voru þær af skorum skammti. Þó voru þær taldar stofnun til tekna.³⁸ Þessar tölur eru í takt við niðurstöður ofangreindrar skoðanakönnunar. Þar sögðust 40% forstöðumanna sem skiluðu ársskýrslu fyrir árið 2000³⁹ hafa borið þar saman markmið og niðurstöður mælinga.

4.3 Aðhald og eftirlit

Eins og fram kom í kafla 2.3. um innleiðingu árangursstjórnunar í öðrum löndum hafa fleiri aðilar en ráðuneyti það hlutverk að athuga hvort stofnanir nái þeim árangri sem þær stefna að. Í Bandaríkjunum, á Bretlandi og annars staðar á Norðurlöndum taka ríkisendurskoðanir landanna virkan þátt í þessu eftirliti. Skýrslur um árangur stofnana eða ráðuneyta eru

³⁸ Þess má geta að árið 2001 gerði menntamálaráðuneytið í fyrsta sinn þá kröfu að framhaldsskólarnir skiluðu ársskýrslu þar sem gerð væri grein fyrir árangri. Nær allir skólar skiluðu slíkum skýrslum.

³⁹ Bæði þeir sem höfðu undirritað samning sem og þeir sem ekki höfðu gert slíkt.

einnig til umfjöllunar á þjóðþingum í Danmörku og Bretlandi, svo dæmi séu tekin.

Af árangursstjórnunarskjölum er fátt hægt að álykta um eftirfylgni ráðuneyta. Í nokkrum tilvikum hafa ráðuneyti samþykkt áætlanir eða ársskýrslur skriflega en ekki er það almenn regla. Í viðtölum við forstöðumenn stofnana kom fram ósk um sterkari viðbrögð frá ráðuneytum við gögnum sem þeim eru send. Margir forstöðumenn segjast ekki vita hvort þeim hafi tekist vel eða illa því viðbrögð frá ráðuneytum séu lítil.

Framkvæmdanefnd um árangursstjórnun

Eins og fram kom í kafla 3.1 var nefnd með fulltrúum allra ráðuneyta ætlað að auðvelda framkvæmd árangursstjórnunar og tryggja samræmingu hennar milli ráðuneyta. Auk þess voru henni falin fjögur eftirfarandi meginverkefni:

- Hún átti að fylgjast með tímaáætlunum ráðuneyta.
- Vera vettvangur skoðanaskipta og miðla reynslu af árangursstjórnun milli ráðuneyta.
- Gera tillögur um reynsluverkefni fyrir einstaka þætti árangursstjórnunar, meta þörf fyrir aðstoð rekstrar-ráðgjafa og gera tillögur til ráðuneyta þar að lútandi.
- Gefa ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999 ásamt ábendingum um hvað mætti betur fara og tillögum til úrbóta.

Á tímabilinu frá júní 1997 til október 2002 voru haldnir 8 skráðir fundir. Þá sátu auk nefndarmanna þeir starfsmenn fjármálaráðuneytisins sem sinntu árangursstjórnun fyrir þess hönd. Af fundargerðum má ráða að sum ráðuneyti hafi tekið lítinn eða engan þátt í starfi nefndarinnar. Frá upphafi var lögð áhersla á að ráðuneyti gerðu samninga um árangursstjórnun við stofnanir sínar. Fljótlega varð nefndarmönnum þó ljóst

að þekking á árangursstjórnun væri ónóg innan stofnana og var því ákveðið að leggja áherslu á að uppfræða starfsmenn. Sá fjármálaráðuneytið um þann þátt. Haldin voru á sjötta tug dagsnámskeiða fyrir forstöðumenn og starfsfólk ríkisstofnana á árunum 1999 og 2000. Þátttakendum voru kynntar aðferðir við stefnumótun og leiðbeint um stefnumótun fyrir eigin stofnun og val á mælikvörðum. Í byrjun árs 2001 var aðferð stefnumiðaðs árangursmats (Balanced Scorecard) kynnt fyrir nefndarmönnum. Haustið eftir ákvað fjármálaráðuneytið síðan að styrkja tilraunaverkefni um notkun þess hjá embætti Tollstjórans í Reykjavík.⁴⁰ Í ársbyrjun 2002 var um það rætt í nefndinni að leggja minni áherslu á gerð samninga ráðuneyta við stofnanir og reyna meir að koma á viðhorfsbreytingu í ráðuneytum.

Nefndin kallaði eftir tímaáætlunum ráðuneyta en þær voru ekki formlega lagðar fram. Nefndarfundir fóru yfirleitt þannig fram að fundarmenn gáfu skýrslu um stöðu mála í ráðuneytum sínum og skiptust á skoðunum og reynslu af innleiðingu árangursstjórnunar.

Nefndin skilaði ríkisstjórn ekki þeim skýrslum sem kveðið var á um í erindisbréfi. Að sögn formanns nefndarinnar og þeirra starfsmanna fjármálaráðuneytisins sem að verkefninu hafa komið var slík skýrslugjöf ekki talin tímabær við þau tímamörk sem mælt var fyrir um í erindisbréfinu. Nefndu þeir m.a. að sá tími sem ætlaður var til framkvæmdarinnar hafi verið of knappur miðað við umfang verkefnisins. Verkefnið hafi í raun krafist viðhorfsbreytinga í ráðuneytum og stofnunum og slíkt taki langan tíma. Einnig hafi fljótlega verið ljóst að ríkisstofnanir hafi skort fræðslu um árangursstjórnun og úr því hafi nefndin ákveðið að bæta.

⁴⁰ Þess má geta að önnur ríkisstofnun, Landmælingar ríkisins, hafa einnig tekið upp aðferðir stefnumiðaðs árangursmats við árangursstjórnun sína.

Stöðumat á árangursstjórnun var unnið í lok 2001 þegar fjármálaráðuneytið gekkst fyrir áðurnefndri skoðanakönnun um árangursstjórnun hjá forstöðumönnum allra A-hluta ríkisstofnana.

Að mati Ríkisendurskoðunar náði framkvæmdanefndin ekki að verða sá drifkraftur innleiðingarinnar sem henni var ætlað bæði í skýrslu undirbúningsnefndar og erindisbréfi.⁴¹ Þau tæki sem hún hafði til að sinna hlutverki sínu voru m.a. skýrslur til ríkisstjórnarinnar. Þær hefðu getað gegnt mikilvægu aðhaldshlutverki en voru aldrei lagðar fram.

Ljóst er að fjármálaráðuneytið tók að sér fyrir hönd framkvæmdanefndarinnar að hrinda í verk þeim aðgerðum sem áttu að stuðla að innleiðingu árangursstjórnunar, enda hafði það yfir að ráða mannafla til að sinna verkefninu. Ráðuneytið tók því í raun frumkvæðið í innleiðingunni og lagði t.a.m mikla vinnu í fræðslu um árangursstjórnun. Framkvæmdanefndin átti hins vegar erfitt með að sinna hlutverki sínu og það dró líka úr möguleikum hennar til að hafa áhrif að ráðuneyti sýndu starfi hennar lítinn áhuga, mæting var dræm og fundir fáir. Það fjaraði því undan framkvæmdanefndinni og óljóst varð hvernig ábyrgð hennar og fjármálaráðuneytisins skiptist.

Umbun og hvatning

Meðal þess sem talið er geta stuðlað að framgangi árangursstjórnunar er umbun og önnur hvatning til að bæta frammistöðu einstaklinga og hópa innan stofnana. Í skýrslu undirbúningsnefndar um árangursstjórnun kom fram að eitt af því sem einkenndi stjórnsýsluna hér á landi væri skortur á slíku.⁴²

⁴¹ Sjá viðauka IV.

⁴² Árangursstjórnun í ríkisrekstri, bls. 35.

Árið 1997 voru gerðir kjarasamningar við ríkisstarfsmenn og féllu þeir undir það sem nefnt var **Nýtt launakerfi ríkisins**. Samningarnir eru í anda nýskipunar í ríkisrekstri og innihalda m.a. ákvæði sem gefur færi á að tengja launaákvæðanir árangri.⁴³ Opnað var fyrir möguleika á launagreiðslum byggðum á árangri með ákvæði í 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70, 1996. Ákvæðanir um þær launagreiðslur áttu að fara eftir reglum sem fjármálaráðherra setti. Vegna þrýstings frá stéttarfélögum var ákveðið að þessar reglur skyldu ekki gefnar út. Af ofangreindu sést að forsendur þess að miða launaákvæðanir við árangur eru ekki nægilega skýrar.

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að árangurstenging launa hefur almennt ekki verið nýtt hjá opinberum stofnunum til að ná markmiðum árangurstjórnunar. Hins vegar komu fram nokkur dæmi um einstaklingsbundnar greiðslur byggðar á frammistöðu, án þess að þær greiðslur gætu talist hluti heildstæðs árangurstjórnunarkerfis. Var reynsla þeirra forstöðumanna sem þetta höfðu reynt jákvæð og töldu þeir að þetta ýtti undir góða frammistöðu. Nefna má að flest lönd OECD hafa komið á árangurstengingu launa í ríkisrekstrinum.⁴⁴ Þess ber að geta að árangurstenging launa er vandmeðfarin og skilyrði þess að hún nýtist sem skyldi er að þróaðir hafi verið nokkuð óvæfingjanlegir mælikvarðar á þann árangur sem miða á greiðslurnar við. Einnig þarf að vera tryggt að fjárheimildir séu til staðar fyrir árangurstengdum greiðslum.

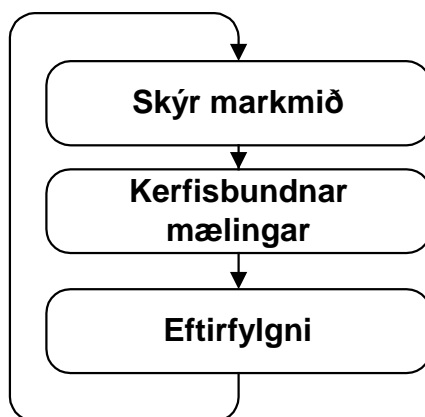
4.4 Grunnferli árangurstjórnunar

Hugsanlegt er að stofnanir fylgi grunnferli árangurstjórnunar, þ.e. setji sér markmið, mæli árangur og bregðist við niðurstöðum, óháð því hvort fyrirkomulagi

⁴³ Sjá t.d. kjarasamning við Félag íslenskra náttúrfræðinga, lið 11.1.3.1.5.

⁴⁴ Assessing performance oriented HRM activities in selected OECD countries, bls 12.

árangursstjórnunar eins og það var skilgreint sé fylgt til hins ítrasta.



Erfitt kann að vera að meta innleiðinguna einungis út frá sjálfu fyrirkomulaginu, ekki síst vegna þess að áhersla á gerð samninga hefur minnkað á undanförunum tveimur árum. Á hinn bóginn er sýnt að stofnun sem gert hefur samning hefur skuldbundið sig til að beita árangursstjórnun. Fjöldi samninga gefur vísbendingar um útbreiðsluna innan ríkisins en samningur í sjálfu sér segir ekki til um það hvort árangursstjórnun sé í raun virk hjá stofnunum.

Könnun fjármálaráðuneytisins gaf til kynna að stofnanir mæli starfsemi sína á margvíslegan hátt.⁴⁵ Þau svör stangast nokkuð á við ályktun Ríkisendurskoðunar eftir hafa skoðað öll árangursstjórnunargögn og tekið viðtöl í stofnunum og ráðuneytum. Ef raunin er sú að forstöðumenn fylgist vel með og mæli árangur stofnana sinna, eins og niðurstöður skoðanakönnunarinnar gefa til kynna, þá er almennt ekki gerð grein fyrir

⁴⁵ Svo dæmi séu tekin þá sögðust 54% forstöðumanna þekkja einingaverð mikilvægustu aðfanga, sama hlutfall sagðist kanna viðhorf starfsmanna til stofnunarinnar, 33% sögðust mæla afköst stofnunarinnar reglulega, og rúmlega 45% sögðust kanna gæði þjónustu stofnunar sinnar út frá sjónarhóli notenda. Tæplega 20% sögðust kanna hvernig stofnun þeirra stæði sig í samanburði við aðrar sambærilegar stofnanir.

slíkum mælingum í árangursstjórnunargögnum og þær mælingar ekki tengdar árangursstjórnun.

Það er skilningur Ríkisendurskoðunar að margar stofnanir hafi átt í vandræðum með að finna viðeigandi mælikvarða og raunar fundist þetta vera erfiðasti þátturinn í árangursstjórnunarferlinu. Þetta er ekki einsdæmi hérlendis heldur reynsla margra þjóða sem innleitt hafa árangursstjórnun. Í úttekt dönsku ríkisendurskoðunarinnar á árangursstjórnun í Danmörku segir t.d. að markmiðssetning og það að finna viðeigandi mælikvarða sé meginvandamálið við framkvæmd árangursstjórnunar.⁴⁶

Ríkisendurskoðun telur að stofnanir séu ekki komnar svo langt í grunnferlinu að hægt sé að tala um að það sé virkt. Helst er hægt að fullyrða að hluti stofnana hafi sett markmið. Mælingar á því hvernig markmið hafa náðst eru hins vegar mjög skammt á veg komnar. Rúmur þriðjungur stofnana með samning um árangursstjórnun ber niðurstöður þessara mælinga að einhverju leyti saman við markmið og gerir grein fyrir niðurstöðum slíks samanburðar í ársskýrslu. Aðeins í einu tilviki mátti ráða af árangursstjórnunarskjölum að stofnun hefði þróað mælikvarða sína.

4.5 Samantekt um innleiðingu og framkvæmd árangursstjórnunar

Hér hefur verið lýst fyrirkomulagi árangursstjórnunar sem tekið var upp árið 1996. Ráðuneytin eru misvel á veg komin með að innleiða árangursstjórnun hjá stofnunum sem undir þau heyra, en ekkert eitt þeirra skarar samt fram úr hvað það varðar.

⁴⁶ Performance Contracting , 1999 bls. 29 .

Frumstefnumótun Alþingis og ríkisstjórnar

Alþingi og ríkisstjórn hafa ekki birt heilsteypta stefnumótun og markmiðssetningu fyrir helstu málaflokka, ef undan er skilin heilbrigðisáætlun sem samþykkt var á Alþingi í maí 2001 og samgönguáætlun sem lögfest var vorið 2002. Slík frumstefnumótun er þó talin mikilvæg forsenda árangursstjórnunar í ýmsum löndum, m.a. annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi.

Rammasamningar

Um mitt ár 2002 höfðu verið undirritaðir rammasamningar við rúmlega helming ríkisstofnana. Bæði er um að ræða litlar og meðalstórar stofnanir. Ráðuneyti hafa staðið sig misvel við samningagerð og tvö ráðuneyti kusu að gera ekki samninga við stofnanir sínar, en almennt töldu ráðuneyti sig ráða því hvort slíkir samningar væru gerðir þrátt fyrir samþykkt ríkisstjórnar.

Langtímaáætlanir

Aðeins 42 stofnanir af 114 höfðu gert langtímaáætlanir. Slíkar áætlanir eru ekki aðeins snar þáttur árangursstjórnunar heldur ætluðust stjórnvöld einnig til að þær yrðu til þess að bæta áætlanagerð stofnana.

Ársáætlanir

Aðeins 11 stofnanir skiluðu ársáætlunum fyrir árið 2001 sem uppfylltu skilyrði um upplýsingar um áætluð markmið viðkomandi árs ásamt upplýsingum um kostnað. Mun fleiri stofnanir skiluðu ársáætlunum sem uppfylltu ekki þetta skilyrði.

Ársskýrslur

40 stofnanir af 112 skiluðu ársskýrslu fyrir árið 2001 þar sem gerð var grein fyrir árangri með samanburði við markmið ársins. Skýrslurnar voru mjög mismunandi að gæðum. Ríkisendurskoðun telur að stofnanir hafi ekki kynnt sér nægilega vel kröfur um ársskýrslur sem fram koma í reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ítarlegar í III. kafla handbókar um framkvæmd fjárlaga.

Tæplega þriðjungur stofnana fór ekki lengra í ferlinu en að skrifa undir rammasamning.

Aðhald og eftirlit

Misbrestur er á því að ráðuneyti samþykki með formlegum hætti gögn um árangursstjórnun sem frá stofnunum koma. Ráðuneyti gengu ekki heldur eftir því að stofnanir skiluðu gögnum ef þær létu ekki verða af því.

5. Hvað hefur áunnist með árangursstjórnun?

Í þessum kafla verður leitað svara við því hvort árangursstjórnun hafi stuðlað að bættri stefnumótun og markmiðssetningu stofnana og ráðuneyta. Einnig verður hugað að því hvort árangursstjórnun hafi leitt til þess að stofnanir hafi sett hagsmuni notenda í fyrirrúm og bætt þjónustu.

Þegar mat er lagt á hvað áunnist hafi með árangursstjórnun er annars vegar hægt að horfa til þeirra markmiða sem sett voru fram þegar af stað var farið og hins vegar árangurs samkvæmt algengum skilgreiningum. Slíkar skilgreiningar eru settar fram í kafla 2 í skýrslunni. Árangursstjórnun er enn skammt á veg komin og tölulegar upplýsingar um árangur af skorum skammti. Vegna þessa er ekki hægt að gefa eins afdráttarlaus svör við ofangreindum spurningum og æskilegt hefði verið.

5.1 Hefur árangursstjórnun stuðlað að bættri stefnumótun og markmiðssetningu stofnana og ráðuneyta?

Eitt af markmiðum árangursstjórnunar var að veita stjórnsýslunni betri tæki til stjórnunar. Svo virðist sem meiri áhersla sé lögð á þessa stjórnunarlegu þætti en að ná fram einhverjum ákveðnum árangri, t.d. aukinni skilvirkni. Í viðleitninni til að bæta stjórnun var mikil áhersla lögð á að bæta stefnumótun og markmiðssetningu. Mikið er lagt upp úr því hér á landi að bæði ráðuneyti og stofnanir komi að stefnumótun og markmiðssetningu til að stuðla að sameiginlegri niðurstöðu

um hvernig eigi að forgangsraða verkefnum og á hvað stofnanir skuli leggja áherslu í starfi sínu.

Af viðtölum og gögnum má ráða að stefnumótun stofnana með þátttöku fagráðuneytis sé sá þáttur árangursstjórnunar sem mestum ávinningi hefði skilað. Slík vinna vegna árangursstjórnunarsamninga hefði iðulega vakið gagnkvæman skilning milli aðila og dregið betur fram til hvers væri ætlast af stofnun.

Ljóst er að þeir forstöðumenn sem hafa tekið upp árangursstjórnun telja að talsvert hafi áunnist á sviði stefnumótunar. Framhaldið virðist hins vegar ekki nógu markvisst. Nokkuð vantar upp á að sú vinna sem fram fer við stefnumótun sé nýtt við reglubundna stjórnun stofnana. Þetta sést á því að markmið í stefnu hafa sjaldan verið brotin niður í deilimarkmið sem mið er tekið af í starfseminni frá degi til dags. Markmiðssetning gæti iðulega verið skýrari. Í stað þess að vera eingöngu upptalning á þeim verkefnum sem stofnun á lögum samkvæmt að vinna ætti hún að vera nánari útfærsla á lagatexta.

Eins og fram kom í fjórða kafla hafa mælikvarðar ekki verið þróaðir og ekki hefur verið fylgt ferli markmiðssetninga, mælinga og viðbragða við frávikum.

Ýmis jákvæð teikn má rekja til árangursstjórnunar og annarrar nýbreytni í ríkisrekstrinum. Af árangursstjórnunargögnum stofnana og viðtölum við forstöðumenn þeirra og fulltrúa ráðuneyta má ráða að skilningur á stjórnun og rekstri hafi almennt batnað innan stjórnarsýslunnar á undanförunum árum. Telja má að árangursstjórnun hafi þar átt talsverðan hlut að máli.

5.2 Hefur árangursstjórnun stuðlað að bættri þjónustu?

Við mat á árangri er algengt að líta til þess hvort tillit sé tekið til sjónarmiða notenda og reynt að bæta þjónustu. Í viðtölum við forstöðumenn kom fram að þeir gerðu sér yfirleitt grein fyrir nauðsyn þess að líta í ríkari mæli til þeirra sem nýta sér þjónustuna þegar ákveðið er hvaða þjónustu skuli veita og gæði hennar. Af þeim gögnum sem skoðuð voru má hins vegar ráða að viðleitni til að bæta þjónustu með því að leita eftir sjónarmiðum notenda og fylgjast með gæðum hennar var frekar óskipulögð. Örfáar stofnanir höfðu gert viðhorfskannanir en þær voru ekki endurteknar til að fá skýra mynd af því hvort stofnun væri almennt á réttri braut. Hins vegar voru dæmi þess að slíkar kannanir leiddu til úrbóta á afmörkuðum þáttum í starfi stofnunar.

Þess ber að geta að framhaldsskólar meta margir þjónustu sína við nemendur með sjálfsmati. Sjá nánar umfjöllun í kafla 4.2.

Ekki er hægt að sýna fram á að stofnanir hafi reynt með skipulögðum hætti að taka meira mið af þeim sem nýta sér þjónustu þeirra eftir að árangursstjórnun var komið á. Af fyrirliggjandi gögnum verður ekki heldur ráðið hvort þjónusta hafi batnað eða versnað.

5.3 Markvirkni og skilvirkni

Eins og fram kom í kafla 2.2. er árangur oft mældur með tilliti til hinna svokölluðu þriggja E-a sem á íslensku hafa verið nefnd hagkvæmni, skilvirkni og markvirkni. Um þessi hugtök var fjallað í kafla 2 framar í skýrslunni. Hér verður rætt um skilvirkni og markvirkni í árangursstjórnun innan stjórnsýslunnar.

Markvirkni

Endanlegt markmið árangursstjórnunar er að stuðla að því að ríkisstofnanir beiti sér fyrir framförum í þeim málefnum sem þær sinna. Vegna þessa hafa stjórnvöld í ýmsum löndum sett sér skýr stefnumið innan árangursstjórnunarkerfisins, t.d. að bæta menntunarstig og heilsufar og fækka glæpum. Í samþykkt ríkisstjórnarinnar kom fram að stuðla ætti að því að ríkið gæti sinnt skyldum sínum á eins árangursríkan hátt og kostur er. Hér er vísað til markvirkni (effectiveness), þ.e. að stjórnvöld nái fram meginmarkmiðum sínum.

Í tillögum undirbúningsnefndar var lagt til að Alþingi og ríkisstjórn settu árangursmarkmið til langs tíma og stuðluðu að samstarfi þeirra sem tækju þátt í að ná þeim. Þetta hefur ekki verið gert með skýrum og heildstæðum hætti. Það má því segja að stjórnvöld noti ekki árangursstjórnun til að gera grein fyrir hverju þau hafa áorkað í helstu stefnumálum sínum og þess vegna sé tilgangslaust að reyna að meta þennan þátt árangursstjórnunar. Lög um stofnanir og ráðuneyti leggja línurnar um það að hverju starfsemi þeirra skuli beinast. Ákvæði laganna eru hins vegar of almenns eðlis til að unnt sé að nota þau til að meta hvernig til hafi tekist án þess að nánar sé útlistað að hverju skuli stefnt.

Dæmi eru þó um að ráðuneyti hafi sett meginmarkmið sín fram með langtímaáætlun. Þetta eru heilbrigðisáætlun til ársins 2010 sem samþykkt var á Alþingi sem

Þingsályktun í maí 2001 og samgönguáætlun 2003-2014 sem einnig var samþykkt á Alþingi sem þingsályktun. Markmiðin úr heilbrigðisáætluninni komu hins vegar ekki fram í þeim árangursstjórnunargögnum heilbrigðisstofnana sem Ríkisendurskoðun skoðaði og eru þar með ekki hluti af árangursstjórnun.

Skilvirkni

Skilvirkni snýst um það hvort fjármunir hafi verið vel nýttir, t.d. þannig að sem mest þjónusta fáiast fyrir þá fjármuni sem stofnun fær til ráðstöfunar.

Gögn um árangursstjórnun báru ekki með sér að lögð væri sérstök áhersla á skilvirkni sem eitt af markmiðum árangursstjórnunar og var það staðfest í viðtölum við forstöðumenn. Fram kom að skilvirkni væri talin föst stærð. Ekki væri mögulegt að bæta verkefnum við stofnun eða auka afköst hennar nema með hlutfallslega auknum framlögum. Víða erlendis hefur verið litið á árangursstjórnun sem leið til að bregðast við erfiðum ytri skilyrðum sem valda því að veita þarf meiri þjónustu án þess að fjárheimildir séu auknar.

Ljóst er að ýmsir forstöðumenn hafa rekið stofnanir sínar af mikilli röggsemi undanfarin ár. Ekki liggja þó fyrir upplýsingar sem sýna með skýrum hætti hvort skilvirkni hafi aukist. Slíkar upplýsingar eru hins vegar gagnlegar þegar reynt er að skilja hafrana frá sauðunum og beina fé til þeirra sem best fara með það.

6. Hvað má betur fara?

Í þessum kafla er kastljósinu beint að þeim þáttum sem Ríkisendurskoðun telur forsendu þess að vel takist til við árangursstjórnun. Athugasemdirnar eru byggðar á upplýsingum sem fram komu við úttekt stofnunarinnar og ályktunum sem af þeim eru dregnar. Einnig er stuðst við upplýsingar sem kanadíska ríkisendurskoðunin tók saman í bók um lærdóm af innleiðingu árangursstjórnunar.⁴⁷

Ríkisendurskoðun telur að árangursstjórnun geti orðið mikilvægt stjórnæki í ríkisrekstri hér á landi. Til þess að svo verði þurfa stjórnvöld þó að leggja meiri áherslu á að stofnanir tileinki sér þær aðferðir sem í henni felast. Árangursrík innleiðing þeirra breytinga sem felast í árangursstjórnun kallar á hugarfarsbreytingu sem iðulega tekur langan tíma að ná fram. Því þarf stöðugt, bæði í orði og í verki, að leggja áherslu á mikilvægi árangursstjórnunar um leið og veitt er nauðsynlegu fjármagni og mannafla til verkefnisins.

Setja þarf yfirmarkmið

Stjórnvöld þurfa að setja skýr yfirmarkmið sem hafa skal að leiðarljósi í helstu málaflokkum og sem markmiðssetning stofnana á að styðjast við. Saman eiga þessi markmið að mynda keðju frá æðstu stjórnvöldum niður í stofnanir og tryggja að þær vinni í samræmi við stefnumótun stjórnvalda.

⁴⁷ Implementing Results- Based Management: Lessons from the literature, 2000.

Tengja þarf árangursstjórnun öðrum stjórnækjum

Innan stofnana þarf að tengja árangursstjórnun betur þeim stjórnækjum sem fyrir eru, svo sem áætlanagerð, gæðastjórnun, upplýsingakerfum og mælingum í verkefnavísunum. Þá þurfa mælikvarðar að tengjast markmiðum stofnana. Aðferðir stefnumiðaðs árangursmats (Balanced Scorecard) geta hentað sumum stofnunum sem verkfæri við árangursstjórnun og hafa þær verið reyndar hjá tveimur ríkisstofnunum að undanfögnu. Of mikið er um að stofnanir líti á einstök stjórnækki sem einangruð fyrirbæri og veldur það því að stjórnækkin vinna ekki nægilega vel saman og auka hættu á tvíverknaði.

Bæta þarf tengsl við fjárlagagerð

Bæta þarf sérstaklega tengsl fjárlagagerðar og árangursstjórnunar. Þetta atriði er tvíþætt, varðar annars vegar fjárlagagerð til langs tíma og hins vegar samskipti stofnana við fjármála- og fagdeildir ráðuneyta. Bent var á nauðsyn þess að gerðar væru langtímaáætlanir í ríkisfjármálum í tillögum undirbúningsnefndar um árangursstjórnun árið 1996. Það hefur valdið stofnunum vandræðum að þurfa að leggja fram áætlanir til lengri tíma vegna árangursstjórnunar en vita ekki um það fjármagn sem málaflokkurinn mun hafa til ráðstöfunar á sama tíma.

Alþingi fái upplýsingar um árangur

Gera þarf Alþingi grein fyrir því hvernig ráðuneytum og stofnunum hefur gengið að ná settum markmiðum sínum. Með því móti fær framkvæmdavaldið aðhald frá þjóðkjörnum fulltrúum. Þetta fyrirkomulag tíðkast víða þar sem árangursstjórnun er notuð. Reynsla frá OECD sýnir að nauðsynlegt er að laga slíkar upplýsingar að þörfum þingsins sem fyrst og fremst vill vita hvort stefna stjórnvalda hafi náð yfirlýstum tilgangi. Í Danmörku hafa verið settar reglur um hvað skuli koma fram í árskýrslum stofnana. Ríkisendurskoðun leggur til að skoðað verði hvort setja eigi ítar-

legar reglur um innihald ársskýrslna. Í þessu sambandi má huga að norskum reglum.⁴⁸

Ábyrgð sé skýr

Innan stjórnkerfisins þarf ábyrgð á innleiðingunni að vera skýr. Hér á landi bar hvert ráðuneyti ábyrgð á að innleiða árangursstjórnun hjá sínum undirstofnunum. Í öðrum OECD löndum hefur reynst betur að láta miðlægan aðila innan stjórnkerfisins leiða ferlið, t.d. fjármálaráðuneyti, forsætisráðuneyti eða skrifstofu ríkisstjórnar (*Cabinet Office*).⁴⁹ Slíkur aðili kann að hafa meiri og betri úrræði til að stýra innleiðingunni, fylgja henni eftir og bregðast við vandamálum en framkvæmdanefnd um árangursstjórnun hefur haft. Fyrirkomulag ráðherrastjórnsýslu á Íslandi torveldar þó að hægt sé að fara slíka leið hérlendis.

Bæta samstarf fag- og fjármálasviða í ráðuneytum

Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa ráðuneyti að laga starfsemi sína betur að þeim breytingum sem ljóst er að árangursstjórnun krefst. Samstarf fagsviða og fjármálasviða ráðuneyta þyrfti að vera í fastari skorðum og myndi slíkt einfalda samskipti milli stofnana og ráðuneyta og koma í veg fyrir að stofnanir fengju misvísandi skilaboð úr ráðuneytum. Í nágrennalöndum okkar hafa verið gerðar breytingar á ráðuneytum í kjölfar árangursstjórnunar. Í Danmörku hafa t.a.m. verið settar upp sérstakar deildir í ráðuneytum til að sinna árangursstjórnun og tengslum við undirstofnanir.

⁴⁸ Norska fjármálaráðuneytið: Funktionelle krav til økonomiforvaltningen i Staten, kafli 1-3.2.

⁴⁹ Implementing Results Based Management, liður 6. Í Bretlandi hefur Cabinet Office umsjón með því að árangursmarkmið ríkisstjórnarinnar nái fram að ganga. Sjá nánar: <http://www.cabinet-office.gov.uk/>

Gera þarf ráð fyrir kostnaði við að koma á og reka kerfi árangursstjórnunar

Viðurkenna þarf að innleiðing árangursstjórnunar krefst tíma frá starfsmönnum og nokkurra fjármuna. Ráðuneyti og stofnanir þurfa að gera ráð fyrir þessu.

Tryggja þarf aðhald

Ýmsar leiðir má fara til að tryggja framgang árangursstjórnunar. Frá árinu 1993 hefur árangursstjórnun verið lögbundin í Bandaríkjunum en önnur lönd hafa sett fyrirmæli um beitingu hennar í reglugerðir. Má þar nefna Noreg. Þar hefur verið sett heildstæð reglugerð um fjármálastjórn ríkisfyrirtækja þar sem m.a. er fjallað um skyldu ráðuneyta til að setja sér markmið og kröfur um árangur. Hér hafa verið sett ákvæði um framkvæmd árangursstjórnunar í reglugerð nr. 116/2001 um framkvæmd fjárlaga. Eðlilegt er að séð verði til þess að ráðuneyti og stofnanir fari eftir þeim ákvæðum en misbrestur hefur verið þar á. Hugleiða þarf hvort reglugerðin nægi eða hvort nauðsynlegt sé að lögleiða árangursstjórnun hér á landi.

Umbun og hvatning

Lagt var til í skýrslu undirbúningsnefndar að umbuna stofnunum fyrir góðan árangur og ljóst er að slíkt gæti treyst árangursstjórnun. Sú umbun gæti bæði verið fjárhagleg og af öðru tagi. Fjárhagsleg umbun til stofnana hefur ekki tíðkast hér á landi enda er slíkt vandmeðfarið stjórnþæki sem ekki skyldi beita nema að vel athuguðu máli. Skoða þarf hvernig þetta gæti stutt við árangursstjórnun.

Innleiðingin er tímafrek

Innleiðing árangursstjórnunar er langtímaverkefni sem krefst þolinmæði og þrautseigju. Reynsla annarra þjóða bendir til þess að það líði 3-5 ár frá því að mælingar hefjast þar til þær fara að hafa áhrif á árangur stofnunar. Því er nauðsynlegt að haldið sé

áfram af krafti þó laun erfiðisins láti á sér standa. Árangursstjórnunarkerfið þarf að vera í sífelldri endurnýjun og aðlögun. Hér á landi þarf að finna leiðir til að halda stofnunum og ráðuneytum við efnið.

Skipulagning innleiðingar

Ríkisendurskoðun telur að gagnlegt hefði verið að nýta aðferðir breytingastjórnunar þegar innleiðingin var undirbúin. Meðal annars hefði þurft að greina aðstæður innan stjórnsýslunnar svo að ljóst væri hversu vel hún væri búin undir þessa breytingu og lýsa stjórnsýslunni eins og henni var ætlað að líta út eftir breytinguna. Að því loknu hefði átt að gera framkvæmdaáætlun sem lýsti því hvernig brúa ætti bilið. Með þessu móti hefðu hindranir verið greindar og leiðir til að yfirvinna þær ákveðnar, jafnframt því sem hægt hefði verið að efla drifkrafta innleiðingarinnar.

Nota verður niðurstöður mælinga

Reynsla annarra þjóða sýnir að stjórnendur verði að nota niðurstöður árangursmælinga við ákvarðanatöku í sýnd og reynd. Að öðrum kosti líti starfsmenn svo á að upplýsingarnar skipti ekki máli, sem aftur dregur úr vilja þeirra til að leggja sig fram við að afla þeirra. Séu starfsmenn virkjaðir við árangursstjórnun skipta árangursupplýsingar þá máli. Niðurstaða árangursmælinga er endurgjöf til starfsmanna um hvernig þeir hafa staðið sig og getur hvatt þá til að bæta frammistöðu sína.

Þörf er á meiri handleiðslu

Ríkisendurskoðun telur að gera þurfi stofnunum kleift að ná betri tókum á árangursstjórnun. Fjármálaráðuneytið hefur veitt talsverða fræðslu á þessu sviði en ljóst er að meiri handleiðslu er þörf. Gefa þarf starfsmönnum meiri tíma til að prófa sig áfram og læra af reynslunni. Þá þarf að tryggja aðgengi að sérfræðiaðstoð þegar þess gerist þörf.

Heimildaskrá

Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið. Rit, 2000-2.

Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið, nóvember 1996.

Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni. Vinnubók. Fjármálaráðuneytið. Rit, 1999-2.

Assessing performance-oriented HRM activities in selected OECD countries. PUMA/HRM (2002) 9.

Framkvæmd fjárlaga. Handbók. Fjármálaráðuneytið. Rit, 2001-1.

De af Folketinget Valgte Statsrevisorer 5/97 Beretning om kontraktstyring. Danska ríkisendurskoðunin. Kaupmannahöfn 1998.

Framkvæmdanefnd um árangursstjórnun. Fundargerðir 1997-2002.

Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Rit norska fjármálaráðuneytisins. Tekið af vefslóðinni: <http://odin.dep.no/archive/aadvedlegg/01/01/Okomo072.pdf> – skoðað í desember 2002.

Governing for Results. OECD, PUMA (2002) 7.

Guðmundur Finnbogason: Stjórnarbót. Bókaverslun Ársæls Árnasonar. Reykjavík 1924.

Gögn frá 114 ríkisstofnunum, samningar, langtíma-ætlanir, ársáætlanir, ársskýrslur.

Implementing Results-Based Management: Lessons from the literature. Tekið af vefslóðinni: http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/others.nsf/html/00rbm_e.html - skoðað í janúar 2003.

Kjarasamningur Félags íslenskra náttúrufræðinga við ríkið. Tekið af vefslóðinni: <http://www.bhm.is>, maí 2003.

Lærgreid Per: Mál- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar. Nordisk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring. Særtrykk 0114, Bergen 2001.

Managing Public Expenditure. The UK approach. OECD Economics Department. Working papers no. 341. September 2002.

Ómar H. Kristmundsson: Reinventing government in Iceland. A case study of public management reform. Doktorsritgerð við University of Connecticut BNA, 2002.

Performance Contracting. Lessons from Performance Contracting Case Studies. A Framework for Public Sector Performance Contracting. OECD Puma PAC (99) 2. Nóvember 1999.

Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert: Public Management reform. Oxford University Press 1999.

Nýskipan í ríkisrekstri: Samningsstjórnun. Fjármálaráðuneytið, mars 1994.

Reite, Thorun ofl.: Sammenlignende analyse av statlig økonomistyring og økonomiregelverket i Norge, Sverige og Danmark. Rit norska fjármálaráðuneytisins 1999, (Arbetsnotat Nr. 4). Tekið af vefslóðinni: <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/p2000313/p10001408/index-b-n-a.html> - skoðað í október 2002.

Resultatkontrakt? Ekonomistyrningsverket í Svíþjóð, ESV 2001:19.

Riksrevisionsverkets roll & uppgift i ett historiskt och internationellt perspektiv. Sænska ríkisendurskoðunin, Riksrevisionsverket 1998: 63.

Ríkisendurskoðun: Endurskoðun ríkisreiknings 2001. Nóvember 2002.

Sjálfsmat skóla. Leikskólar, grunnskólar og framhaldsskólar. Menntamálaráðuneytið 1997.

Statens institut för kommunikationsanalys. Heimasíða: http://www.sika-institute.se/utgivning/2000_1u5.pdf - skoðað febrúar 2003.

Stefna um nýskipan í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið, febrúar 1996.

The Quality of Public Expenditure-Challenges and Solutions in Results Focussed Management in the Public Sector. Óútgefin skýrsla um framkvæmd árangursstjórnunar í Bretlandi sem kynnt var á ráðstefnu OECD- PUMA í París, 11.-12. febrúar 2002.

Thorn, Kristian og Lyndrup, Mads: The Quality of Public Expenditure- Challenges and Solutions in

Results Focussed Management in the Public Sector.
DENMARK. Fyrirlestur á ráðstefnu OECD um opinbera stjórnsýslu í febrúar 2002 af vefslóðinni: <http://www.oecd.org/pdf/M00027000/M00027968.pdf>

Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið, maí 1993.

Viðauki I

Aðferðir og gögn

Gögn frá ráðuneytum

Ríkisendurskoðun óskaði eftir gögnum frá þeim ráðuneytum sem gert höfðu árangursstjórnungar-samninga við stofnanir sínar á tímabilinu frá 1997 til júní 2002. Um var að ræða afrit af rammamningum um árangursstjórnun, langtímaáætlunum stofnana, ársáætlunum þeirra þau ár sem samningur við ráðuneyti hefur verið í gildi og ársskýrslum stofnana þar sem gerð er grein fyrir því hvernig viðkomandi stofnun gekk að ná þeim markmiðum sem hún setti sér. Tilgangurinn með því að skoða gögnin var sá að sannreyna hvort stofnanir færu eftir skjölunarferli því sem mótað var við innleiðingu árangursstjórnungar. Ríkisendurskoðun athugaði hvenær samningur var gerður, hvort hann væri í gildi og hvort gerð hefði verið langtímaáætlun fyrir viðkomandi stofnun. Athugað var, eftir því sem unnt var, hvort starfsmenn hefðu tekið þátt í að gera langtímaáætlun eða að móta stefnu fyrir stofnun sína.

Auk þessa var kannað sérstaklega hvort sett hefðu verið markmið fyrir stofnunina, hversu mörg þau væru og hvort þau væru tímasett og mælanleg. Einnig var athugað hvort jafnvægis væri gætt í markmiðs-setningu, þ.e. milli þeirra markmiða sem beinast að innri starfsemi stofnunar og hinna sem beinast út á við, að þjónustunni sem veitt er og viðskiptavinum. Ennfremur var athugað hvort árangursmælikvarðar væru til og reynt að meta hvort þeir mældu árangur miðað við þau markmið sem sett voru. Skoðað var

hvort stofnanir hefðu skilað ráðuneyti sínu ársáætlunum með útfærslu á því hvernig þær hygðust ná markmiðum sínum á árinu miðað við fjárheimildir. Þá var athugað hvort stofnanir gerðu á glöggan hátt grein fyrir árangri í ársskýrslum sínum, þ.e. gerðu samanburð á settum markmiðum og því hvernig til hefði tekist.

Könnun fjármálaráðuneytisins

Fjármálaráðuneytið lét gera viðhorfskönnun á árangursstjórnun í ríkisrekstri hjá forstöðumönnum A-hluta stofnana, þ.e. stofnana sem fjármagnaðar eru með almennum skatttekjum, í desember 2001. Ríkisendurskoðun fékk tækifæri til að koma með athugasemdir við efnisinnihald könnunarinnar áður en hún var lögð fyrir, enda lá þá ljóst fyrir að af þessari úttekt yrði.

Svarendur voru bæði forstöðumenn stofnana sem undirritað höfðu árangursstjórnunarsamning og þeir sem ekki höfðu gert það. Svör bárust frá 157 forstöðumönnum. Almenn er talið að niðurstöður kannana séu marktækar ef svarhlutfall er 70% eða hærra. Í þessari könnun var hlutfallið 72,4% sem gerir könnunina marktæka.

Viðtöl

Á tímabilinu frá júní 2002 til janúar 2003 voru tekin viðtöl við starfsmenn sem bera ábyrgð á árangursstjórnun í 11 ráðuneytum. Á sama tímabili voru tekin viðtöl við forstöðumenn 9 ríkisstofnana sem hafa undirritað árangursstjórnunarsamning. Stofnanirnar voru valdar með hliðsjón af úttekt Ríkisendurskoðunar á skjölunarferli árangursstjórnunar. Talað var við forstöðumenn fjögurra stofnana sem töldust hafa staðið sig vel við skjölun, tveggja stofnana sem stóðu sig í meðallagi vel og þriggja stofnana sem talið var að hefðu staðið sig miður vel.

Þá voru tekin viðtöl við fræðimenn á sviði stjórnunar og árangursstjórnunar og ráðgjafa við innleiðingu árangursstjórnunar. Að lokum var rætt við þá starfsmenn fjármálaráðuneytis sem hafa komið að fræðslu og kynningarmálum um árangursstjórnun.

Stuðst var við gögn um árangursstjórnun í öðrum löndum, úttektir um innleiðinguna, fræðirit um efnið og skýrslur Efnahags- og samvinnustofnunar Evrópu (OECD). Þar sem við á er í skýrslunni leitast við að bera framkvæmdina hér á landi saman við framkvæmd erlendis.

Ein og sér gefa viðtöl við forstöðumenn stofnana ekki tilefni til þess að draga algildar ályktanir. Ríkisendurskoðun telur hins vegar að ásamt öðrum gögnum (skjölun, viðtölum við fræðimenn og starfsmenn ráðuneyta og skoðanakönnun fjármálaráðuneytisins) veiti þau trúverðuga mynd af stöðu mála.

Viðauki II

Samþykkt ríkisstjórnarinnar um árangursstjórnun

Fjármálaráðuneyti 18. nóvember 1996

Til ríkisstjórnar
Frá fjármálaráðherra

Efni: Framkvæmd stefnu um nýskipan í ríkisrekstri

Í stefnu ríkisstjórnarinnar um nýskipan í ríkisrekstri eru sett tvö meginmarkmið um breyttar áherslur og stjórnunarhætti hjá ríkinu:

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.

Ætlunin er að ná þessum markmiðum með því að skilgreina betur hlutverk ríkisins, þ.e. að ráðuneytin skilgreini umfang og gæði opinberrar þjónustu jafnframt því að leita hagkvæmustu leiða til að veita þjónustu sem kostuð er af opinberu fé og auka sveigjanleika stofnana í eigin rekstri.

Í samræmi við þetta skipaði fjármálaráðherra nefnd undir forystu dr. Guðfinnu Bjarnadóttur til að útfæra stefnu ríkisstjórnarinnar og gera tillögur um stjórnunarhætti og rekstur ríkisstofnana sem eykur árangur og leiðir til betri nýtingar á skattfé almennings. Nefndin hefur skilað skýrslu um skýrari markmiðssetningu og mælingu á árangri stofnana í starfi ásamt aðferðum til að bæta árangur. Með tillögunum eru tengdar saman ýmsar endurbætur í ríkisrekstri sem unnið hefur verið að á undanförunum árum og birtast m.a. í verkefnavísun, samningsstjórnun, nýjum starfsmannalögum og fjárreiðufrumvarpi.

Nefndin leggur til að árangurstjórnun myndi eina heild innan ríkisrekstrarins og beinist fyrst og fremst að þrennu:

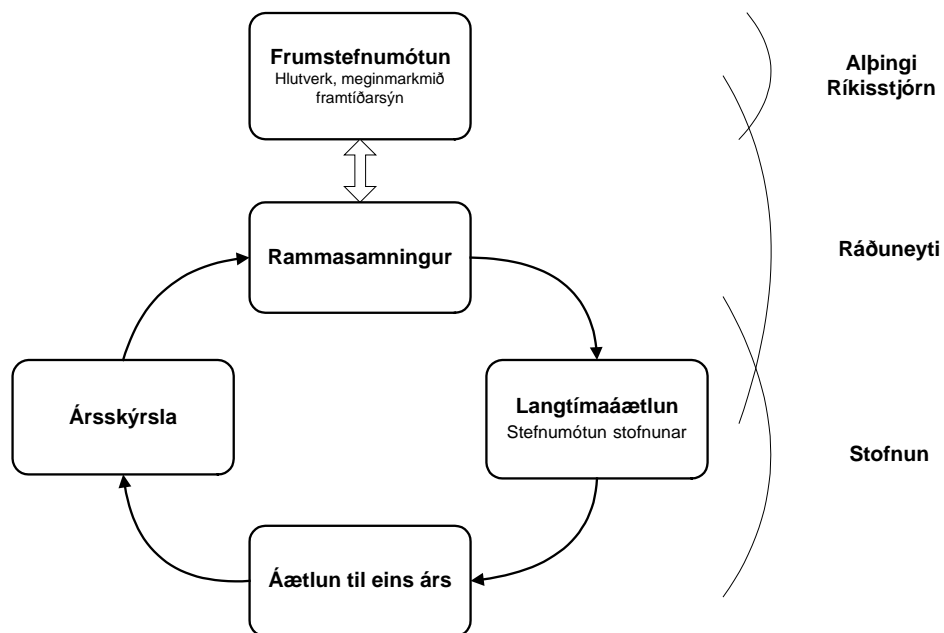
1. Auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma og efla innra starf ráðuneyta og stofnana.
2. Skilgreina gagnkvæmar skyldur ráðuneyta og stofnana vegna verkefna þeirra.
3. Auka svigrúm og sjálfstæði stofnana til að mæta breyttum aðstæðum.

Helstu tillögur nefndarinnar gera ráð fyrir:

- Markvissri stefnumótun til langs tíma varðandi málaflokka ráðuneyta og rekstur stofnana á grundvelli stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum og áform um skiptingu gjalda milli málaflokka. Ákvæði þess efnis má finna í frumvarpi um fjárreiður ríkisins.
- Gerð formlegra samninga milli stofnana ríkisins og hlutaðeigandi ráðuneyta sem skapi stofnunum nauðsynleg skilyrði til að skipuleggja rekstur sinn til lengri tíma.
- Bættri áætlanagerð stofnana til langs og skamms tíma þar sem fram koma meðal annars markmið og forgangsöröðun verkefna.

- Setningu mælanlegra markmiða til nota við stjórnun og mat á árangri. Mælikvarðar veiti yfirsýn yfir starfið.
- Einfaldri ársskýrslugerð stofnana, mati á árangri og aukinni hvatningu.

Eftirfarandi mynd sýnir hvernig það fyrirkomulag, sem nefndin leggur til, myndar eina heild.



Lagt er til að ríkisstjórnin samþykki eftirfarandi:

1. Tekið verði upp fyrirkomulag árangursstjórnunar á grundvelli tillögu nefndarinnar.
2. Samningagerð milli ráðuneyta og stofnana hefjist nú þegar og verði lokið fyrir áramótin 1998 – 1999.
3. Stefnumótun stofnunar og langtímaáætlanagerð hefjist eigi síðar en þegar samningur liggur fyrir.
4. Ráðuneytin geri tímaáætlun fyrir 1. mars 1997 vegna vinnu við stefnumótun og samningagerð.
5. Ríkisstjórnin skipi sérstaka verkefnisstjórn sem fylgist með framkvæmd árangursstjórnunar og skili ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997,

1998 og 1999, ásamt tillögum um hvað betur má fara í framkvæmdinni.

Óskað er eftir afgreiðslu framangreindra tillagna. Tillögurnar hafa verið ræddar í hópi ráðuneytisstjóra og fjármálastjóra ráðuneytanna og fengið jákvæðar undirtektir.

Niðurstaða nefndarinnar verður kynnt á ráðstefnu fjármálaráðherra um árangur og markmið í ríkisrekstri, en hún verður haldin þann 26. nóvember n.k.

Viðauki III

Tillögur undirbúningsnefndar um árangursstjórnun í ríkisrekstri ⁵⁰

4. Tillögur um framkvæmd árangursstjórnunar

Nefndin telur að breytingar á stjórnunarháttum sem mynda *eina heild* og er *fylgt eftir* af ráðuneytum, muni skila meiru en afmarkaðar tilraunir. Sú tilhögun sem tekin verður upp þarf, að mati nefndarinnar, fyrst og fremst að beinast að þrennu:

1. Auðvelda skipulagningu verkefna til *lengri tíma og efla samstarf og innra starf* ráðuneyta og ríkisstofnana.
2. Skilgreina *gagnkvæmar skyldur* ráðuneyta og stofnana vegna verkefna þeirra.
3. Auka *svigrúm og sjálfstæði* stofnana til að mæta breyttum aðstæðum.

Forsendur þess að árangursstjórnun leiði til raunverulegra breytinga eru að:

- *Ríkisstjórnin* geri ráðstafanir sem greiða nýju fyrirkomulagi örugga leið. Lagt er til að *ráðuneytum* verði falið að koma á árangursstjórnun gagnvart stofnunum sínum og *fjármálaráðuneytinu* að annast samræmingu og þróun.

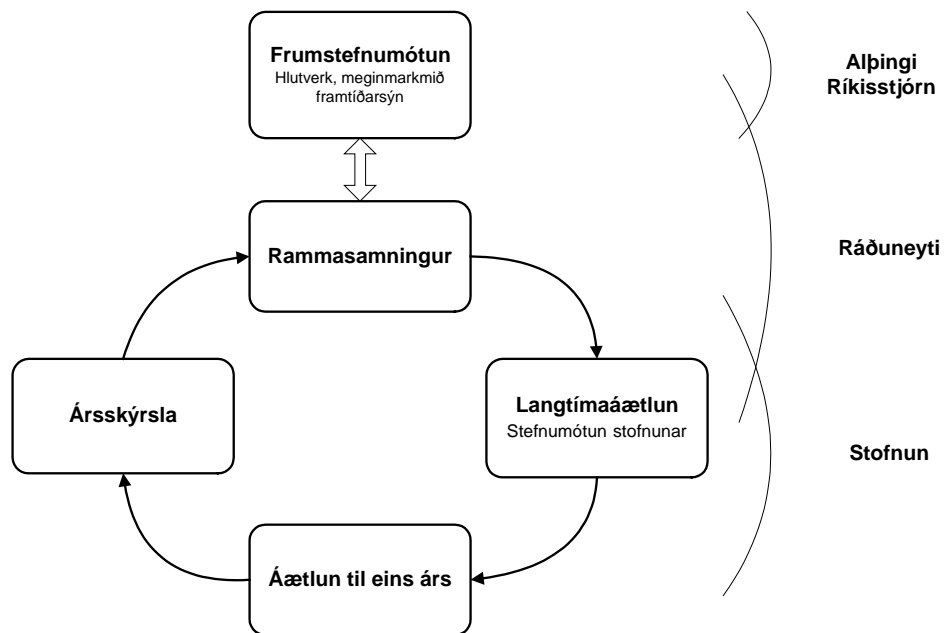
⁵⁰ Eins og þær komu fram í 4. kafla bókarinnar Árangursstjórnun í ríkisrekstri.

- *Samskiptaferli* árangursstjórnunar gildi um ráðuneyti og stofnanir. Lagasetning og þingsályktanir Alþingis ákveða þá stefnu sem ráðuneyti og stofnanir vinna samkvæmt og útfæra í samræmi við heimildir. Alþingi verði reglulega gerð grein fyrir árangri ríkisstofnana.
- *Ríkisstjórnin* samþykki áætlun til nokkurra ára fyrir ríkisbúskapinn þar sem m.a. verði gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum og áformum um skiptingu gjalda á milli málaflokka. Auk þess verði sett árangursmarkmið til langs tíma og stuðlað að samstarfi þeirra sem taka þátt í að ná þeim. Tilgangurinn er að auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma.

Helstu tillögur nefndarinnar lúta að:

- Markvissri *stefnumótun* til langs tíma varðandi málaflokka ráðuneyta og rekstur stofnana.
- *Samningagerð* milli ráðuneyta og ríkisstofnana til 3-5 ára í senn.
- Bættri *áætlanagerð* stofnana til langs og skamms tíma þar sem koma meðal annars markmið og forgangsöröðun verkefna.
- Mælingum sem auðvelda ákvarðanatöku og stjórnun verka.
- *Einfaldri ársskýrslugerð* stofnana, mati á árangri og aukinni hvatningu.

Eftirfarandi mynd sýnir hvernig það fyrirkomulag sem nefndin leggur til myndar eina heild.



Fyrirkomulaginu er lýst nánar hér á eftir:

Frumstefnumótun

Alþingi og ríkisstjórn skilgreina þá þjónustu sem ríkisvaldinu er ætlað að kosta eða veita og birtist hún meðal annars í lögum, þingsályktunum og ríkisstjórnarsamþykktum. Æskilegt er að ríkisstjórnin og Alþingi setji ákveðin langtímamarkmið fyrir helstu málaflokka sem víðtæk samstaða er um. Árangursstjórnun byggir á því að markmiðasetning sé skýr og því er mikilvægt að vilji æðstu stjórnenda komi skýrt fram. Breytingar verða sífellt örari og vönduð stefnumótun auðveldar stofnunum og ráðuneytum að gegna hlutverki sínu. Nefndin leggur til að vinna við stefnumótun hafi meira vægi hjá ráðuneytum en hingað til.

Nefndin telur að áður en gengið er til samninga við stofnun þurfi að liggja fyrir hvaða hlutverki hún gegni og í hvaða tilgangi, ásamt því hver meginmarkmið hennar skuli vera. Ráðuneyti þurfa að móta afstöðu sína til þessara atriða, að því leyti sem þau eru ekki ákveðin í lögum, þingsályktunum eða ríkisstjórnar-

samþykktum. Minnt er á að í síbreytilegu umhverfi þarf að endurskoða stefnumótun og markmiðasetningu með ákveðnu millibili.

Rammasamningur

Lagt er til að ráðuneyti geri samninga við allar stofnanir sínar til 3-5 ára. Í samningi þarf að koma fram hvað stofnunin á að fást við og hvaða þjónustu hún á að veita. Ráðuneyti þarf að setja sig í spor þess sem kaupir þjónustu fyrir hönd skattgreiðenda þegar það vinnur að samningagerð að því leyti að það leggi áherslu á að skilgreina til hvers er ætlast af stofnuninni og gefa henni svigrúm til að annast framkvæmdina.

Fram þarf að koma hvaða hlutverki stofnunin á að gegna samkvæmt lögum og hvaða meginmarkmiðum henni er ætlað að ná. Einnig þarf að koma fram það svigrúm sem stofnunin getur gert ráð fyrir í rekstri og að öðru leyti. Samningurinn gefur þannig tóninn fyrir langtímaáætlun stofnunarinnar. Þótt hann breyti á engan hátt réttarstöðu stofnana gagnvart ráðuneytum er afar mikilvægt að hann stuðli að auknu sjálfstæði stofnana í rekstri. Jafnframt þarf að kveða skýrt á um skyldur stofnana til að veita upplýsingar um rekstur sinn og viðfangsefni og um skyldu ráðuneytis til að láta stofnun vita um afstöðu sína til helstu áforma hennar.

Nefndin leggur til að fjárhagsrammi stofnana á samningstímanum verði ákveðinn í samningi eftir því sem hægt er á grundvelli áforma ríkisstjórnar um fjárframlög til málaflokka. Æskilegt er að áætla fjárveitingu annars vegar fyrir fastbundna þjónustu og hins vegar fyrir tímabundin verkefni eða þjónustu sem ætlunin er að draga úr eða vilji er til að auka. Stofnunum sem ná góðum árangri þarf að umbuna t.d. með því að láta fjárveitingar taka mið af árangri sem náð er og ákveða í samningi ráðstöfun hagnaðar. Fjármálaráðuneytið fylgist með því að fjárhagslegar skuldbindingar séu í samræmi við markmið ríkisstjórnar varðandi ríkisfjármál.

Langtímaáætlun

Lagt er til að allar stofnanir geri áætlun á grundvelli samnings til minnst þriggja ára um viðfangsefni sín og rekstur. Í áætluninni þarf að koma fram hvernig stofnunin hyggst haga rekstri sínum til að sinna viðfangsefnum og ná meginmarkmiðum samkvæmt samningnum.

Áætlunin á að byggja á stefnumótunarvinnu sem fram fer innan stofnunarinnar og felst annars vegar í því að meta stöðu hennar og hins vegar í því að lýsa áformum gagnvart þeim atriðum sem hún telur að ráði mestu um hvernig tekst að ná meginmarkmiðunum. Niðurstaða þessarar vinnu þarf að skila sér inn í áætlunina t.d. hvað varðar umfang verka, viðhorf til þeirra sem skipta við stofnunina og hvernig hún hyggst í aðalatriðum haga starfi sínu. Stofnun þarf að áætla kostnað við einstök viðfangsefni og forgangsraða þeim ásamt því að setja sér áfangamarkmið fyrir næstu ár og tilgreina mikilvægustu mælikvarða á árangur.

Nefndin telur afar mikilvægt að ráðuneyti og stofnanir nái saman um forgangsröðun, áfangamarkmið og mælikvarða. Ráðuneyti staðfesti fyrirætlanir um þessi atriði og felli sig að öðru leyti við áform stofnunarinnar þannig að fullt traust geti ríkt milli aðila.

Tilgangurinn með gerð langtímaáætlana er að ná samstöðu um ákveðin markmið og mælikvarða á þau. Tilgangurinn er ekki að auka möguleika ráðuneyta á smáatriðastýringu stofnana.

Vönduð langtímaáætlun inniheldur upplýsingar um verkefni og kostnað við þau og getur því einfaldað fjárlagagerð. Lagt er til áætlunin verði sett þannig fram að hún þjóni því hlutverki. Nefndin telur jafnframt eðlilegt að langtímaáætlunin verði eitt af þeim tækjum sem notuð eru við stjórnun hvernar stofnunar. Til þess að hún sé virkt stjórnæki þarf að endurskoða hana

með tilliti til breytinga í umhverfi og árangri stofnunar og kynna hana svo starfsmenn geti tekið mið af henni í störfum sínum.

Ársáætlun

Lagt er til að allar stofnanir geri áætlanir um rekstur sinn og viðfangsefni fyrir eitt ár í senn. Áætlunin þarf að fela í sér útfærslu á langtímaáætlun stofnunar og vera í samræmi við fjárveitingu samkvæmt fjárlögum.

Í henni þarf að koma fram hvaða viðfangsefnum verður sinnt, hvaða tölulegum markmiðum er ætlað að ná á árinu og hvað hún hyggst gera til að bæta rekstur sinn og þjónustu. Einnig verði ákveðið hvaða mælingar verða stundaðar í þeim tilgangi að meta árangur á árinu. Lagt er til að ráðuneytið staðfesti þann hluta áætlunarinnar sem fjallar um markmiðin.

Ársskýrsla

Nefndin leggur til að öllum stofnunum verði gert að skila stuttri og einfaldri ársskýrslu til viðkomandi ráðuneytis til þess að það geti lagt mat á árangur stofnunarinnar.

Greina þarf frá starfseminni á liðnu ári í mjög stuttu máli, en í meginmáli skýrslunnar á að fjalla um það hvernig stofnuninni gekk að ná þeim markmiðum sem ráðuneytið staðfesti, ásamt því að túlka mælingar og gera grein fyrir frávikum. Í þessari tillögu felst ekki afstaða til annarra ársskýrslna sem stofnanir gera.

Í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins er gert ráð fyrir heimild til hlutaðeigandi ráðherra og fjármálaráðherra til að leita eftir tölulegum upplýsingum um umsvif og árangur af starfsemi stofnana til birtingar með ársreikningi þeirra.

Í fylgiskjali 6 er að finna yfirlit yfir helstu atriði sem nefndin telur að þurfi að fjalla um við stefnumótun og við gerð samnings, langtímaáætlunar, ársáætlunar og ársskýrslu.

Til stuðnings ofangreindum tillögum bendir nefndin á eftirfarandi atriði:

- Haldið verði áfram að *veita viðurkenningar* til ríkisstofnana sem skara framúr og það tilefni notað til að hvetja stofnanir til að bæta árangur sinn.
- Í *erindisbréfum* forstöðumanna stofnana verði kveðið á um hvert hlutverk þeirra er við gerð samninga, áætlana og ársskýrslu í samræmi við tillögur nefndarinnar.
- Ráðuneyti og stofnanir þurfa að fá *fræðslu og aðstoð*. Innan ríkiskerfisins er víða að finna þekkingu og reynslu sem gagnast við að koma árangursstjórnun í framkvæmd. Bent er á þá leið að stofnanir sem hafa þegar öðlast reynslu á þessu sviði veiti þeim aðstoð sem skemmra eru komnar. Auk þess er hægt að sækja fyrirmyndir til einka-fyrirtækja og fá aðstoð rekstrarráðgjafa. Koma þarf á fræðslu stjórnenda og ráðuneytismanna um árangursstjórnun til að auðvelda þeim vinnu við stefnumótun, samningagerð, val á mælikvörðum og hvatningu starfsmanna. Lagt er til að *Hagsýsla ríkisins* geri tillögur um fræðslu og leiðbeiningar um árangursstjórnun fyrir starfsmenn ríkisins.
- Lagt er til að *staða hvernar stofnunar* verði metin fyrir og eftir að árangursstjórnun er tekin upp svo unnt verði að meta hverju breyttir stjórnunarhættir skila. Hluti af slíku stöðumati verði könnun á *viðhorfi starfsmanna*. Á vegum nefndarinnar er unnið að gerð spurningalista sem stofnanir geta notað í þessum tilgangi.

Það mun taka *nokkur ár* að koma á árangursstjórnun í ríkisrekstri. Líta verður á árangursstjórnun sem þróunarstarf þar sem menn læra af reynslunni og fíkra

sig stöðugt áfram. Þess vegna þarf að gæta einfaldleika og tryggja sveigjanleika. Nefndin telur mikilvægt að nota niðurstöður mælinga til að bera saman við markmið, í því skyni að bæta framkvæmdina, endurskoða samning, stefnumótun, markmiðasetningu eða áætlanir.

Tillögur nefndarinnar um framkvæmdaáætlun

1. Ríkisstjórnin samþykki að næstu skref í þróun og beitingu árangursstjórnunar í ríkisrekstri verði á grundvelli tillagna nefndarinnar.
2. Ríkisstjórnin samþykki að samningagerð milli ráðuneyta og stofnana hefjist nú þegar og verði lokið fyrir árslok 1998.
3. Stefnumótun stofnunar og langtímaáætlanagerð hefjist eigi síðar en þegar samningur liggur fyrir.
4. Ráðuneytin geri tímaáætlun fyrir 1. mars 1997 vegna vinnu við stefnumótun og samningagerð.
5. Ríkisstjórnin skipi sérstaka verkefnisstjórn sem fylgist með framkvæmd árangursstjórnunar og skili ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999, ásamt ábendingum um hvað betur má fara í framkvæmdinni og tillögum til úrbóta.

Viðauki IV

Erindisbréf formanns framkvæmdanefndar um árangursstjórnun

Reykjavík 1. apríl 1997

97030045/022-108/

Á síðasta hausti skilaði nefnd á vegum fjármálaráðherra skýrslu um árangursstjórnun og tillögum um það með hvaða hætti árangursstjórnun væri tekin upp í ríkisrekstri. Ríkisstjórnin samþykkti tillögur nefndarinnar og er gert ráð fyrir að það verði á ábyrgð hvers ráðuneytis að koma tillögum um árangursstjórnun í framkvæmd. Jafnframt var ákveðið að skipa samstarfsnefnd og er hlutverk hennar að auðvelda framkvæmdina og tryggja þá samræmingu sem talin er nauðsynleg milli ráðuneyta.

Verkefni nefndarinnar eru m.a. að:

Fylgjast með tímaáætlunum ráðuneyta.

Vera vettvangur skoðanaskipta og miðla reynslu af árangursstjórnun milli ráðuneyta.

Gera tillögur um reynsluverkefni um einstaka þætti árangursstjórnunar og meta þörf fyrir aðstoð rekstrarráðgjafa og gera tillögur til ráðuneyta þar að lútandi.

Gefa ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999 ásamt ábendingum um hvað má betur fara og tillögum til úrbóta.

Í nefndinni eru fulltrúar frá ráðuneytunum og er þannig stefnt að beinum tengslum milli samráðsnefndarinnar og ráðuneytanna sjálfra. Í upphafi þess ferlis sem samþykktur var í ríkisstjórn er brýnt að árangursstjórnun sé fylgt fast eftir í starfi ráðuneytanna, þannig að sem best takist til með framkvæmdina.

Þér eruð hér með skipaðir formaður nefndarinnar. Gert er ráð fyrir að nefndin gefi ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999, ásamt ábendingum um hvað betur má fara í framkvæmdinni og tillögum til úrbóta.