

Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri

Fjármálaráðuneytið
Maí 1993

Efnisyfirlit

1. Nýjar áherslur í ríkisrekstri	5
Þörf fyrir breytingar	5
Áhersla á rekstrarumhverfi og árangur stofnana	6
Aðgreining markmiðssetningar og reksturs	6
2. Nýjar stjórnunaraðferðir	8
Markmið og mat á árangri	9
Sjálfstæði og ábyrgð	10
Stjórnandinn og launamál	11
Valfrelsi og samkeppni	12
3. Næstu skref	14
Almennar umbætur	14
Samningsbundin stjórnun	15
Aðgerðir á næstu misserum	17

FORMÁLI

Fáir gera sér grein fyrir því hve umfangsmikill ríkisreksturinn er. Velta útgjaldafrækasta ráðuneytisins, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, er meiri en velta Sölumiðstöðvar hraðfrystihúsanna og Íslenskra sjávarafurða til samans og landbúnaðarráðuneytið veltir hærri fjárhæðum en Eimskipafélag Íslands. Þessi miklu umsvif undirstrika nauðsyn þess að hlutverk ríkisins verði endurmetið hér eins og gert hefur verið víða erlendis í þeim tilgangi að einfalda og bæta rekstur sem áfram verður á vegum ríkisins.

Þegar ríkisstjórn Davíðs Oddssonar tók við völdum á árinu 1991 var hafist handa við undirbúning einkavæðingar þar sem samkeppni er til staðar. Nokkrum opinberum fyrirtækjum hefur verið breytt í hlutafélög og sum hafa verið seld eða rekstri hætt. Þá hefur verið ákveðið að auka útboð sem víðast til að leita hagkvæmra lausna og efla samkeppni. Einkavæðing og útboð framkvæmda og rekstrarverkefna leysa þó aldrei öll vandamál í ríkisrekstri. Um ókomna framtíð mun ríkið stunda rekstur og veita þjónustu á ýmsum sviðum. Þar þarf, eins og annars staðar, að bæta skipulag og hagræða til að nýta skattfé sem best.

Unnið hefur verið að mótun heildstæðrar stefnu um þróun og skipulag ríkisrekstrarins. Fyrsta skrefið var stigið 19. mars s.l. með ráðstefnu um ríkisreksturinn og tæplega 300 manns víðs vegar úr þjóðfélaginu var boðið til. Síðan voru 40 menn skipaðir í 7 vinnuhópa, sem fjölluðu um afmörkuð atriði ríkisrekstrarins. Í framhaldi af því voru drög að stefnu kynnt og rædd á fundi með forstöðumönnum ráðuneyta og stofnana hinn 14. maí s.l. Þá fjallaði ríkisstjórnin um málið á fundi sínum 25. maí s.l.

Kjarni þessarar stefnu er að dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu. Það getur tekið nokkur ár að fylgja þessari stefnu fram enda er útfærsla hennar margþætt. Þegar er hafin framkvæmd afmarkaðra þátta.

Í upphafi næsta fjárlagaárs er áformað að hefja tilraun með samningsstjórnun sem er nýtt form á samskiptum ráðuneyta og stofnana og verður nauðsynlegra lagaheimilda til þessa leitað á Alþingi. Meginhugsunin er sú að stofnun fær aukið sjálfstæði í eigin rekstrarmálum gegn því að ná skilgreindum árangri á tilteknum sviðum. Á næstunni verður leitað eftir stofnunum sem áhuga hafa á að taka þátt í slíku tilraunastarfi. Það er ósk mín og von að gott samstarf geti náðst með Alþingi, ráðuneytum, stofnunum og starfsmönnum ríkisins um þetta mikilvæga viðfangsefni.

25. maí 1993

Friðrik Sophusson

1. Nýjar áherslur í ríkisrekstri

Þörf fyrir breytingar

Vel skipulagður ríkisrekstur er ein af forsendum hagsældar

Á undanförunum árum hafa augu manna í auknum mæli beinst að umfangi, gæðum og tilkostnaði í opinberum rekstri og hvernig þróa megi hann og bæta. Ástæðan er m.a. aukinn fjárlagahalli, skuldasöfnun hins opinbera og lítill hagvöxtur. Samtímis hafa kröfur um opinbera þjónustu orðið háværi m.a. vegna viðvarandi atvinnuleysis og margs konar þjóðfélagsvandamála. Umræðan hefur einnig einkennst af vaxandi skilningi á því að vel skipulögð og virk stjórnsýsla sé mikilvæg til að skapa þjóðum og fyrirtækjum þeirra samkeppnisforskot á alþjóðamarkaði og auðvelda þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi.

Umbætur í ríkisrekstri

Víða um lönd hefur verið gripið til margvíslegra aðgerða til að gera ríkisreksturinn hagkvæmari með því að bæta gæði, fjölga valkostum neytandans, efla kostnaðarvitund og dreifa valdi. Stjórnendum hefur verið veitt meira sjálfstæði, vald og ábyrgð til ákvarðanatöku.

Staða þjóðarbúsins og samkeppnisstaða atvinnuveganna

Hér á landi eru að flestu leyti sömu aðstæður og að ofan er lýst. Sú efnahagslæggð sem Íslendingar ganga nú í gegnum undirstrikar nauðsyn þess að starfsemi ríkisins sé virk og vel skipulögð. Barátta ríkisstjórna, hvaða stefnu sem þær aðhyllast, við fjárlagahalla, skuldasöfnun, að uppfylla nýjar samfélagskröfur og að skapa atvinnuvegunum hagstæða samkeppnisstöðu, gerir það að verkum að leita verður nýrra leiða til að þróa ríkisstarfsemina og auka virkni, hagkvæmni og ábyrgð.

Aukin gæði án aukinna útgjalda

Þau verkefni sem ríkið annast eru þýðingarmikil fyrir velferð almennings. Á undanförunum áratugum hefur orðið mikil aukning í opinberum útgjöldum. Staða ríkissjóðs virðist ekki leyfa frekari aukningu. Því er mikilvægt að gæðin aukist án þess að útgjöldin vaxi.

Góð starfsskilyrði starfsmanna

Ríkið er stór vinnuveitandi og skipulag ríkisrekstrarins hefur því mikla þýðingu fyrir starfsskilyrði fjölda fólks. Sjaldnast skortir

vilja starfsmanna til að veita almenningi góða þjónustu. Vandamálin felast miklu fremur í skipulagi ríkisrekstrarins og ýmiskonar reglum sem standa í vegi fyrir því að frumkvæði starfsmanna og stjórnenda stofnana fái notið sín. Nauðsynlegt er að saman fari gott skipulag og góð starfsskilyrði.

Áhersla á rekstrarumhverfi og árangur stofnana

**Barátta við
rekstrarhalla
ríkissjóðs**

Undanfarinn áratugur hefur einkennst af baráttu stjórnvalda við rekstrarhalla ríkissjóðs. Við gerð fjárlaga hefur verið reynt að stjórna útgjöldum stofnana með niðurskurði og sértækum aðgerðum. Þar má nefnda launamál, fjölda starfa, bíla- og ferðakostnað. Í stuttu máli má segja að reynt hafi verið að stjórna aðföngum stofnana.

**Svigrúm er til
hagræðingar**

Stjórnun á aðföngum nægir ekki ein og sér til að tryggja hagkvæmni í ríkisrekstri. Athuganir sýna að ekki er beint samband milli þess fjármagns sem stofnanir hafa til ráðstöfunar og þess afraksturs sem þær skila. Nýting fjármuna er misgóð og miklir möguleikar á að bæta þjónustu ríkiskerfisins, án þess að auka útgjöld.

**Aukin áhersla á
rekstrarumhverfi
og afrakstur**

Til þess að ná betri árangri er nauðsynlegt að breyta áherslum í stjórnun ríkiskerfisins. Mikilvægt er að gefa afrakstri starfseminnar aukinn gaum. Það á að vera eitt aðal verkefni stjórnvalda að tryggja að stofnanir veiti borgurunum þá þjónustu sem þeir eiga rétt á lögum samkvæmt. Í stað þess að hafa afskipti af einstökum þáttum í innra starfi stofnana, þurfa stjórnvöld að setja faglega og fjárhagslega umgjörð og veita stofnunum síðan sjálfstæði til að sinna verkefnum sínum.

Aðgreining markmiðssetningar og reksturs

**Hlutverk
löggjafans**

Eitt meginhlutverk ríkisins er að veita borgurunum þjónustu af ýmsu tagi. Alþingi ákveður hvaða þjónustu skuli veita, hver gæðin eigi að vera, hvernig hún skiptist milli borgaranna og hvað hún megi kosta. Löggjafinn hefur einnig eftirlit með framkvæmdinni. Þó getur ábyrgðarskipting á milli löggjafarvalds og framkvæmdavalds verið óglögg. Alþingi hefur þannig í

sumum tilfellum afskipti af einstökum rekstrarákvörðunum, t.d. við meðferð fjárlaga. Af þessum sökum hefur hin pólitíska stýring ríkiskerfisins ekki verið eins markviss og æskilegt er. Á síðari árum hefur skilningur vaxið á mikilvægi þess að eftirlitshlutverk þingsins verði styrkt, samhliða því sem það dregur úr beinum afskiptum af rekstri stofnana.

**Skýr
markmiðssetning
ráðuneyta**

Ráðherrar bera ábyrgð á því að ákvörðunum löggjafans sé framfylgt. Oft eru markmið laga almennt orðuð og ráðherrum í raun falið að útfæra þau og ýmis framkvæmdaatriði. Ráðherrar og ráðuneyti þeirra verða að leggja aukna áherslu á að setja stofnunum ákveðin markmið og gera kröfur um tiltekinn árangur, en draga jafnframt úr beinum afskiptum af innra starfi stofnana.

**Aðskilnaður
markmiða og
rekstrarlegra
ákvarðana**

Það er lykilatriði í skilvirkri stjórnsýslu að skilja á milli:

* pólitískra ákvarðana um markmið ríkisrekstrarins og þess árangurs sem ríkisstofnanunum er gert að skila;

og

* faglegra og rekstrarlegra ákvarðana um hagkvæmustu leiðirnar að hinum pólitísku markmiðum.

**Markviss pólitísk
stýring**

Þetta þýðir ekki að verið sé að afnema pólitíska ábyrgð á gæðum og skiptingu opinberrar þjónustu. Þvert á móti er verið að auka hana með skýrari skilgreiningu á verkefnum og markmiðum stofnana og öflugra eftirliti með árangri í starfi þeirra.

2. Nýjar stjórnunaraðferðir

Breytingar eru þegar hafnar

Með breyttum áherslum er lagður grunnur að nýjum stjórnunaraðferðum í ríkiskerfinu. Síðustu ár hefur orðið þróun í þessa átt.

Rammafjárlög fela í sér valddreifingu og forgangsröðun verkefna

Verið er að þróa fjárlagagerðina í átt til rammafjárlaga. Rammafjárlög eru nú settir fyrir hvert ráðuneyti og málefnaflokk. Mikilvægt er að þessi þróun nái niður í ríkiskerfið, allt til stofnana og einstakra deilda þeirra. Rammaaðferð er ekki aðeins tæki við gerð fjárlagafrumvarps, heldur einnig stjórnunaraðferð sem byggist á því að verkefnum ríkisins, einstakra ráðuneyta og stofnana sé forgangsraðað miðað við þá fjármuni sem eru til ráðstöfunar. Hún felur í sér valddreifingu, því ríkisstjórn forgangsraðar milli ráðuneyta, ráðuneyti milli stofnana og stofnanir milli deilda.

Rekstraráætlanir draga úr þörf fyrir miðstýringu

Í tengslum við rammafjárlög hafa kröfur til stofnana um eigin rekstraráætlanir aukist. Markmiðið með þessu er að auka yfirsýn yfir ríkisfjármálin og fjármál einstakra stofnana. Rekstraráætlanir eru stjórnæki sem draga úr þörf fyrir miðstýringu og nákvæmt eftirlit en gefa tækifæri á að bregðast við í tíma ef illa horfir með fjárhag stofnunar.

Aukinn sveigjanleiki í launamálum

Með þessum breytingum fá stofnanir aukið frelsi og ábyrgð í launamálum, innan ramma kjarasamninga og launakerfis ríkisins. Skráning yfirvinnu hefur verið færð til fjölmargra stofnana og í einstökum tilvikum hefur öll launaafgreiðsla verið færð til þeirra. Unnið er að frekari tilfærslu sem mun auka ábyrgð og sveigjanleika í launamálum.

Skýr reikningskil og ábyrgð stofnana

Á vegum ríkisreikningsnefndar er unnið að breytingum á framsetningu fjárlaga og ríkisreiknings. Stefnt er að því að fjárlög og ríkisreikningur sýni jöfnum höndum greiðslur úr ríkissjóði og skuldbindingar sem til er stofnað. Því sjónarmiði að sýna hvoru tveggja vex óðum fylgi. Jafnframt er unnið að endurskoðun á flokkun stofnana og fyrirtækja í fjárlögum. Núverandi skipting í A-hluta og B-hluta fjárlaga kann því að

breytast. Þessar breytingar þurfa að gefa færi á auknu fjárhagslegu sjálfstæði og ábyrgð ríkisstofnana og fyrirtækja.

Meginatriði nýrra stjórnunaraðferða

Þessar breytingar eru hluti af þróun nýrra stjórnunaraðferða. Jafnframt því sem þeim verður haldið áfram er þörf á að ganga enn lengra í átt til nýsköpunar sem miðar að eftirfarandi meginbreytingum:

Frá:	Til:
Hefðbundinni fjárlagagerð, þar sem fjárveiting ræðst af fjárveitingu síðasta árs	Rammahugsunar og hlutlægs mats á fjárveitingum hvers einstaks árs eða til nokkurra ára
Einhlíða áherslu á útgjöld stofnana	Mats á stofnunum í ljósi markmiða og árangurs
Nákvæmum reglum um innra starf og nýtingu aðfanga	Sjálfstæðis og ábyrgðar
Miðstýringu í launa- og starfsmannamálum	Sveigjanlegs launa- og starfsmannahalds
Hefðbundnu rekstrarformi með nákvæmu eftirliti ráðuneytis	Fjölbreytt rekstrarumhverfis þar sem aðhald kemur í auknum mæli frá þjónustuþegum og samkeppni

Hér á eftir verður fjallað nánar um ýmsa þætti sem tengjast breyttum stjórnunaraðferðum:

- * markmið og mat á árangri
- * sjálfstæði og ábyrgð
- * stjórnandann og launamál
- * valfrelsi og samkeppni

Markmið og mat á árangri

Mat í ljósi markmiða

Það er mikilvægt að stofnanir séu metnar í ljósi markmiða og þess árangurs sem þær skila. Alþingi þarf að beina aukinni athygli að markmiðum þeirra laga sem sett eru og hafa eftirlit með því að þeim sé náð. Ráðherrar og ráðuneyti þeirra verða að útfæra markmið löggjafans á þann hátt að þau séu skýr í framkvæmd.

Þjónustu- og rekstrarmarkmið

Ráðuneytin verða að setja fram þjónustu- og rekstrarmarkmið stofnana með skipulögðum og skýrum hætti. Til þess þarf fyrst að skilgreina hlutverk stofnana í ljósi laga og stefnu ríkisstjórnar um opinbera þjónustu. Setning markmiða hefur takmarkaðan tilgang nema hægt sé að mæla árangur eða meta hann á annan hátt. Því er nauðsynlegt þróa nothæfa mælikvarða á árangur.

Notendur í öndvegi

Mikilvægt er að stofnanir móti sér þjónustu- og rekstrarmarkmið sem setja notendur í öndvegi. Skattgreiðendur, sem bera kostnaðinn af þjónustu hins opinbera, eiga jafnframt kröfu á að opinberar stofnanir sýni aðhald í notkun fjármuna ríkisins.

Mat verður að endurspegla margvísleg sjónarmið

Þrjú hópar leggja mat á starfsemi ríkisins. Í fyrsta lagi eru það notendur, hinir raunverulegu viðskiptaaðilar eins og sjúklingar, nemendur og lántakendur, sem meta gæði þjónustu eða vöru út frá eigin þörfum. Í öðru lagi eru það skattgreiðendur sem hafa hag af því að peningum þeirra sé varið skynsamlega. Í þriðja lagi eru það veitendur þjónustu sem túlka árangur út frá faglegum forsendum. Við mat á árangri þarf að taka tillit til afstöðu allra hópanna. Með auknu valfrelsi eykst aðhald notenda með starfi stofnana.

Traustir mælikvarðar forsenda sjálfstæðis

Mat á árangri byggir á mælikvörðum sem sýna hversu vel hefur tekist að ná settum markmiðum. Traustir mælikvarðar eru forsenda þess að auka megi sjálfstæði stofnana þar sem upplýsingar um árangur í formi kennitalna minnkar þörf á reglubundnu eftirliti.

Sjálfstæði og ábyrgð

Sjálfstæð ákvarðanataka

Með sjálfstæði stofnana er verið að auka rétt og möguleika þeirra til ákvarðana í eigin málum innan gefins starfsramma. Sjálfstæði eykur möguleika stofnana til að sinna verkefnum sínum á sem hagkvæmastan hátt og færir þær nær þeim rekstrarlögmálum sem gilda á almennum markaði.

Skilgreining á sjálfstæði

Sjálfstæði stofnana hefur ekki verið skilgreint nægjanlega vel eftir eðli þeirra og viðfangsefnum. Af þeim sökum er nauðsynlegt að flokka ríkisstofnanir og marka stefnu um

rekstrarform hvers flokks fyrir sig. Meðal slíkra flokka eru t.d. þjónustustofnanir, stjórnvaldsstofnanir, eftirlitsstofnanir o.s.frv.

Fjárhagslegur sveigjanleiki

Aukið sjálfstæði getur falið í sér að ríkisfyrirtæki og stofnanir haldi í vaxandi mæli þeim tekjum sem starfsemin aflar og verði heimilt að verja þeim til uppbyggingar, hagræðingar og þróunar. Til að svo megi verða þarf að innleiða fjárveitingar til lengri tíma, t.d. 2-3 ára. Ennfremur þarf að kveða á um það hlutfall tekna sem hver stofnun fær haldið fyrir sig til eigin ráðstöfunar.

Aðstoð við stofnanir

Sjálfstæði stofnana útheimtir gott skipulag og markviss vinnubrögð. Þess vegna þurfa stofnanir að eiga kost á stjórnsýsluáðstoð um skipulag, starfshætti og önnur þau atriði er leitt geta til aukinna gæða, hagkvæmni og framleiðni.

Stjórnandinn og launamál

Miðstýring dregur úr hagkvæmni

Núverandi ástand í starfsmanna- og launamálum ríkisins einkennist um of af miðstýringu. Ákvarðanir eru í sumum tilfellum teknar af aðilum sem ekki hafa næga þekkingu á þörfum og aðstæðum stofnana og ríkisfyrirtækja. Miðstýring felur í sér óþarfa afskipti fagráðuneyta og fjármálaráðuneytis varðandi einstakar ákvarðanir sem best eiga heima hjá stofnunum og starfsmönnum þeirra. Hún dregur einnig úr sveigjanleika og minnkar þar með möguleika stofnana og fyrirtækja til að sinna verkefnum á hagkvæman hátt og skapa starfsmönnum gott starfsumhverfi.

Kjarasamningar lúti þörfum ríkisrekstrar

Kjarasamningar ríkisins gefa takmarkað svigrúm til að launa góða starfsmenn og keppa um vinnuafl. Þeir geta einnig dregið úr möguleikum stofnana til að laga starfsskipulag að þörfum sínum. Auka þarf formlega möguleika á því að stofnanir geti umbunað starfsmönnum sem sýna frumkvæði og hæfni í starfi. Einnig þarf að vera unnt að veita starfsmönnum hlutdeild í hagræðingu og sparnaði. Auka þarf sveigjanleika kjarasamninga, þannig að einstakar stofnanir og starfsmenn þeirra geti ráðið þeim þáttum sem snúa að starfskipulaginu.

Auknar kröfur til stjórnenda

Aukið sjálfstæði gerir meiri kröfur til stjórnenda. Því er nauðsynlegt að ábyrgð þeirra verði vel skilgreind og ráðning

þeirra bundin kröfum um faglegan og fjárhagslegan árangur. Hefð er fyrir því að velja til forstöðu fagmenn á starfssviði stofnunar. Þessu verður að breyta þannig að fremur verði lögð áhersla á stjórnunarþekkingu og reynslu við ráðningu í stjórnunarstörf. Efna þarf til endurmenntunar fyrir stjórnendur ríkisstofnana til að auka hæfni þeirra sem stjórnenda.

Stjórnendur verði ekki æviráðnir

Nauðsynlegt er að tryggja hreyfanleika í starfi. Skapa þarf skilyrði þess að unnt sé að skipta um stjórnendur og færa þá á milli verkefna og stofnana. Með þetta í huga ber smám saman að afnema æviráðningar. Huga þarf að tímabundnum ráðningum stjórnenda og því að ráðning sé bundin við tiltekið svið ríkiskerfisins fremur en tiltekið starf. Augljóslega myndu bæði einka- og ríkisfyrirtæki hagnast á því að mannskípti milli þessara greina væru tíðari en nú er og því þarf að jafna starfsskilyrði stjórnenda í einkafyrirtækjum og ríkisfyrirtækjum þannig að það verði ekki síður eftirsóknarvert að stjórna ríkisfyrirtækjum. Ríkisfyrirtæki gætu að því gefnu valið úr hópi hæfustu stjórnenda.

Valfrelsi og samkeppni

Valfrelsi almennings veitir stofnunum aðhald

Það er ekki nægjanlegt að Alþingi og ráðuneyti hafi eftirlit með árangri ríkisstofnana. Nauðsynlegt er að virkja hinn almenna borgara í þessu sambandi. Stofnanir verða í auknum mæli að búa sig undir það að almenningur geti valið um þjónustu hinna ýmsu aðila. Þær munu þannig búa við samkeppni sem líkist samkeppni á frjálsum markaði. Ráðstöfun skattpeninga mun í auknum mæli laga sig að þörfum og vali borgarans líkt og gerist á markaðinum. Því fylgir jafnframt að fjárveiting til starfsemi verði löguð að þörf og eftirspurn.

Fjárveiting löguð að þörf og eftirspurn notenda

Til að stýra útgjöldum verða að vera til staðar stjórnþæki sem tryggja skynsamlega nýtingu fjármuna. Beita má aðferðum eins og að ákvarða fjárveitingu á hvern nemanda eða sjúkling eða með föstu framlagi til einstakra stofnana sem endurskoða þarf reglulega með tilliti til nýrra þarfa.

Ávísanir á þjónustu

Önnur leið til að gera valfrelsið sýnilegra er að afhenda borgurunum ávísun á ákveðna þjónustu sem þeir geta síðan

framvísað þar sem þeir telja að gæði þjónustunnar séu mest. Ávísunin á þjónustuna er í raun greiðsla sem viðkomandi stofnun getur innheimt hjá hinu opinbera.

Sá leysi verkefnin sem best er til þess fallinn

Ríkisrekstur er ekki markmið í sjálfu sér. Verkefni hins opinbera á að fela þeim sem leysa þau með bestum og ódýrustum hætti, óháð því hvort um ríkisrekstur eða einkarekstur er að ræða. Af þeim sökum þarf hið opinbera að marka sér þá almennu stefnu að draga sig út úr starfsemi sem einstaklingar eða fyrirtæki geta sinnt með fullnægjandi hætti, án þess að gengið sé á auðlindir landsins eða hagsmuni borgaranna. Ríkisrekstur verði sem mest einskorðaður við þau svið, þar sem markaðurinn veitir þegnunum ekki nægilega góða eða örugga þjónustu eða stendur að öðru leyti ekki undir þeim væntingum og kröfum sem samfélagið gerir.

Útboð á þjónustu

Leið að þessu marki er m.a. að ríkið bjóði út starfsemi þar sem því verður við komið og nýti sér þannig kosti samkeppninnar. Þótt ríkið standi fyrir rekstri þá má fela einkaaðilum ákveðna þætti starfseminnar. Í raun eru lítil takmörk fyrir því hvað má bjóða út eða semja um með öðrum hætti.

Óbein samkeppni innan ríkiskerfisins

Alkunna er að samkeppni leiðir til aðhalds og ódýrari þjónustu. Með opinberum samanburði á árangri stofnana, t.d. hvað varðar einingakostnað, afköst og framleiðni, má einnig koma við óbeinni samkeppni. Annar ávinningur af slíkri upplýsingaöflun er þróun kennitalna sem geta auðveldað ákvörðun fjárveitinga og um leið verið upplýsingagrunnur til að auðvelda útboð og verðlagningu þjónustu. Þær eru einnig aðferð til að auka kostnaðarvitund stjórnenda og starfsmanna.

3. Næstu skref

Mikilvægt að gott samstarf takist um framkvæmd

Þær hugmyndir um breytingar í ríkisrekstri sem settar eru fram hér að framan eru viðamiklar og margþættar. Framkvæmdin er að sjálfsögðu háð því að allir aðilar sem málið varðar, verði virkir þátttakendur í breytingunum. Mikilvægt er að gott samstarf takist milli Alþingis, ráðuneyta, stofnana og starfsmanna ríkisins og að þær nýjungar sem hér eru settar fram verði kynntar fyrir viðkomandi aðilum.

Almennar umbætur og samningsstjórnun

Ætlunin er að framkvæmdin verði tvíþætt:

- * Sköpuð verði almenn skilyrði fyrir framgangi nýrrar stefnu í ríkiskerfinu í heild sinni. Í þessu felast m.a. frekari breytingar á fjárlagagerð, eftirliti með fjármálum stofnana og launa- og starfsmannamálum. Víða er hægt að koma á umbótum með því að breyta framkvæmd innan ramma gildandi laga. Einnig getur verið þörf á að taka tiltekin lög til gagn Gerrar endurskoðunar.
- * Í mörgum tilfellum er þörf á skjótvirkum umbótum. Því er ætlunin að beita aðferðum svonefndrar samningsstjórnunar til að veita tilteknum stofnunum aukið sjálfstæði gegn því að þær nái auknum fjárhagslegum og faglegum árangri. Fyrst um sinn verður þetta gert með tilraunum.

Almennar umbætur

Áframhaldandi þróun í átt til sjálfstæðis

Með almennum umbótum er fyrst og fremst átt við að áfram verði haldið á þeirri braut sem hér hefur verið fjallað um. Hér er m.a. átt við breytingar á fjárlagagerð og rekstraráætlunum, aukið sjálfstæði stofnana í launa- og starfsmannamálum og í ýmsum innri málum. Í þessu sambandi verður athugaður sá lagarammi sem ríkisstofnunum er sniðinn.

Lög sem hefta sjálfstæði

Það er að sjálfsögðu misjafnt að hve miklu leyti almenn lög eða reglur setja stofnunum skorður í daglegum rekstri. Einnig geta sértæk lög um einstakar stofnanir eða málefni sett ákveðin

takmörk. Þau almennu lög sem mestu máli skipta í þessu sambandi eru:

Lög um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, nr. 38/1954
 Lög um eftirlit með ráðningu starfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana, nr. 97/1974
 Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986
 Lög um Kjaradóm og kjaranefnd, nr. 120/1992
 Lög um opinber innkaup, nr. 52/1987
 Lög um opinberar framkvæmdir, nr. 63/1970
 Lög um lántökur ríkissjóðs og ríkisfyrirtækja, nr. 103/1974
 Lög um ríkisbókhald, gerð ríkisreiknings og fjárlaga, nr. 53/1966

Lögin komin til ára sinna

Eins og sjá má af ártölum laganna eru þau mörg komin til ára sinna. Ákvæði þeirra draga mjög dóm af því að þau voru sett á tímum þar sem áhersla var lögð á miðstýrða áætlanagerð, sem fylgt var eftir með smáatriðastýringu. Í nokkrum tilfellum hafa þau verið endurskoðuð með tilliti til breyttra aðstæðna, m.a. með ákvæðum sem gera ráð fyrir að hægt sé að víkja frá meginstefnu laganna, ýmist með ákvörðun ráðuneytis eða samkomulagi ráðuneyta og stofnana.

Framkvæmd laga hefur verið breytileg

Þó að í lögunum sé gert ráð fyrir ákveðinni tilhögun hefur framkvæmdin oft á tíðum verið nokkuð önnur en þar segir og stofnanir hafa í raun búið við meira frjálsræði en lesa má beint úr lagatexta. Það skapar aftur á móti ákveðið óvissuástand um hvað sé gildandi réttur. Slíkt leiðir svo til þess að öll ákvarðanataka verður ómarkviss því ekki liggur ljóst fyrir hver eigi að ákveða hvað og hvar ábyrgð liggur.

Lögin verða að fela í sér heildstæða stefnu

Aðalvandamálið við ofangreind lög er að þótt þau feli í sér mörg gagnleg ákvæði og nokkurn sveigjanleika, byggja þau ekki á heildstæðri stefnu um stjórnun ríkiskerfisins. Því er mikilvægt að þau séu endurskoðuð miðað við nýjar áherslur. Á næstunni er ætlunin að skoða lögin með skipulegum hætti og meta þörf fyrir breytingar.

Samningsbundin stjórnun

Nýtt samskiptaform ráðuneyta og stofnana

Samningsbundin stjórnun felur í raun í sér nýtt samskiptaform ráðuneyta og stofnana. Fagráðuneyti og fjármálaráðuneyti gera samning við stofnun þar sem sú þjónusta sem stofnunin veitir er

skilgreind eins nákvæmlega og unnt er. Í samningnum eru síðan ákvæði um hve mikið ríkið greiðir fyrir þjónustuna.

**Aukið sjálfstæði
gegn auknum
árangri**

Samningurinn fjallar ekki aðeins um innihald starfseminnar, heldur einnig það rekstrarumhverfi sem stofnunin starfar í. Meginhugsunin er sú að stofnun fær aukið sjálfstæði gegn því að hún nái skilgreindum markmiðum um árangur, framleiðni og hagræðingu.

**Breytilegt umfang
samninga**

Umfang samninga við stofnanir er breytilegt. Í sumum tilfellum er stofnun veitt aukið frelsi á afmörkuðu sviði en í öðrum tilfellum eru samningarnir mjög umfangsmiklir og veita stofnunum sjálfstæði á mörgum sviðum. Meginreglan er sú að því meira sjálfstæði sem stofnun fær, því meiri kröfur eru gerðar til hennar um árangur. Í sjálfu sér er samningsbundin stjórnun ekki ýkja frábrugðin venjulegum samstarfssamningum milli aðila. Það sem er óvenjulegt er að samningsaðilarnir skuli vera ráðuneyti annars vegar og stofnanir ríkisins hins vegar.

**Stöðugleiki og
fyrirfram
skilgreindar
sparnaðarkröfur**

Samningarnir kveða á um tiltekið sjálfstæði og tiltekið rekstrarumhverfi. Stofnanir fá t.d. aukið frelsi í starfsmannamálum, fjárfestingar- og eignamálum og öflun og ráðstöfun sértekna. Stofnunum eru einnig tryggðar ákveðnar fjárveitingar til 2-3 ára. Þetta gefur stjórnendum ráðrúm til að bregðast við vandamálum í rekstri út frá því fjármagni sem er til ráðstöfunar til lengri tíma litið. Þetta þýðir ekki að stofnanirnar séu undanskyldar sparnaði. Ef ætlunin er að draga úr fjárveitingum til stofnunar er slíkt skilgreint í samningnum og stofnunin undanþegin frekari sparnaðarráðstöfunum.

**Krafa um aukinn
árangur**

Gegn auknu sjálfstæði er gerð krafa um aukinn árangur. Sá aukni árangur sem samningurinn felur í sér getur verið af ýmsum toga eftir aðstæðum. Dæmi um aukinn árangur geta verið:

- * Aukin framleiðni, þannig að veita megi meiri þjónustu þrátt fyrir óbreyttar fjárveitingar.
- * Bætt þjónusta.
- * Skipulagsbreytingar sem þýða að stofnun getur leyst verkefni sín með minni fjárveitingum.

* Þróunarverkefni og nýjungar í starfsemi.

**Mat og
gæðastjórnun**

Samningarnir kveða á um þær matsaðferðir sem notaðar eru til að sannreyna að tilsettum árangri sé náð en mælikvarðar eru mismunandi eftir aðstæðum. Í sumum tilfellum er árangursríkt að stofnun komi á gæðakerfi, til að tryggja tiltekin gæði þjónustu. Meta verður stöðu stofnunar mjög rækilega við upphaf samnings og lýsa nákvæmlega skipulagi hennar og verkefnum. Ef í ljós kemur að stofnun stendur ekki við ákvæði samningsins hefur viðkomandi ráðuneyti heimild til að segja samningnum upp. Til uppsagnar ætti þó ekki að þurfa að koma, þar sem stofnun á að hafa allar forsendur til að standa við ákvæði samningsins.

Aðgerðir á næstu misserum

Helstu aðgerðir

Helstu aðgerðir í ríkisrekstri sem fyrirhugað er að hrinda í framkvæmd á næstu misserum eru:

**Fjárhagslegt
umhverfi**

Áfram verður unnið að því að efla rammahugsun og styrkja rammafjárlög sem stjórnþæki í ríkisrekstrinum. Samhliða þessu verða rekstraráætlanir eflar og samþættar fjárlagagerðinni. Hefja þarf undirbúning að gerð áætlana til 2-3 ára, í því skyni að í framtíðinni verði fjárveitingar ákveðnar til lengri tíma en nú er.

**Markmið og mat á
árangri**

Lögð verður áhersla á að auka markmiðssetningu í ráðuneytum og stofnunum. Jafnframt verður unnið að skipulegu mati á árangri stofnana.

**Sjálfstæði og
ábyrgð**

Sjálfstæði stofnana verður aukið. Kannað verður hvaða lagaákvæði standa í vegi fyrir auknu sjálfstæði og stofnanir flokkaðar með tilliti til rekstrarforms. Stjórnsýsluaðstoð við stofnanir verður efla.

**Stjórnandinn og
launamál**

Áfram verður haldið að flytja launaafgreiðslu og ábyrgð á launamálum til stofnana. Ábyrgð forstöðumanna verður skilgreind nánar en nú er gert og hugað að nýjum ráðningarformum. Endurmenntun fyrir stjórnendur verður efla.

18

**Valfrelsi og
samkeppni**

Valfrelsi almennings verður aukið og bein og óbein samkeppni eflað, m.a. með samanburði og útboðum á þjónustu.

**Tilraunir með
samningsstjórnun**

Gerðar verða tilraunir með samningsstjórnun árin 1994 og 1995. Undirbúningurinn þarf að hefjast nú þegar og með haustinu þurfa meginþættirnir að liggja fyrir þannig að tilraunirnar geti hafist 1. janúar 1994. Niðurstöður verða liður í frekari stefnumörkun á þessu sviði. Mikilvægt er að þær stofnanir sem taka þátt í tilrauninni gefi sig að verkefninu af heilum hug. Því verður beitt þeirri aðferð að leita eftir þátttakendum í samvinnu við stofnanir og fagráðuneyti.