

Stefna um

Nýskipan í ríkisrekstri



Fjármálaráðuneytið

Í þessu riti er birt stefna ríkisstjórnar Davíðs Oddssonar um nýskipan í ríkisrekstri sem samþykkt var að tillögu fjármálaráðherra á ríkisstjórnarfundum í desember 1995.

Frá forsætis- ráðherra

Frá forsætisráðherra

Hlutur hins opinbera í þjóðarbúskap ríkja hefur hvarvetna aukist gríðarlega undanfarna áratugi. Þetta á við á Íslandi sem annars staðar. Þannig var umrætt hlutfall 20% árið 1950, 30% 1980 og árið 1989 var það komið í 42%. Það var ekki fyrr en í upphafi þessa áratugar að hið opinbera byrjaði að spyrna við fótum í þessum efnum með þeim árangri að hlutfallið hefur farið lækkandi undanfarin ár og jafngildir nú 39% af landsframleiðslu. Þetta er heldur lægra en að meðaltali í OECD ríkjum. Það gefur því augaleið að miklu máli skiptir hvernig ríkið er rekið. Betra skipulag og aukin hagkvæmni geta skilað miklu í þjóðarbúið. Um það er ekki að villast.

Hvarvetna er nú leitast við að auka hagkvæmni í ríkisrekstri. Þetta á ekki síður við um rekstur fyrirtækja þar sem markaður og samkeppni gera stöðugt kröfur um meiri hagræðingu. Því má margt læra af þeim aðferðum sem fyrirtæki beita í þessu skyni, en þó er verulegur munur á rekstri fyrirtækja annars vegar og hinum eiginlega ríkisrekstri hins vegar. Fyrirtæki starfa á markaði þar sem þau afla sér tekna með því að selja vöru og þjónustu í samkeppni við önnur fyrirtæki. Hið opinbera aflar sér tekna með sköttum til að mæta eftirspurn eftir þjónustu sem í mörgum tilvikum er nánast óendanleg.

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir að leysa verður viðfangsefni hins opinbera í framtíðinni án þess að auka hlut þess í þjóðarbúskapnum. Þetta er ekki auðvelt í ljósi þess að kröfur á hendur ríkinu halda áfram að vaxa. Þessum kröfum þarf hins vegar að mæta með meiri afköstum og skilvirkari ríkisbúskap. Ríkið á að draga sig sem mest út úr rekstri og eignaraðild að fyrirtækjum í starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt fullt eins vel eða betur en það. Á undanförmum árum hafa verið stigin skref í þessa átt en langur vegur er ófarinn. Þótt ríkið geti dregið sig út úr ýmsum rekstri verður margs konar starfsemi áfram á vegum þess. Brýnt er að samkeppni og markaðslausnum verði við komið í eins ríkum mæli og kostur er.

Nauðsynlegt er að sem víðtækust samstaða ríki um mat á verkefnum hins opinbera, meðal annars að því er varðar þjóðhagslegar arðsemiskröfur og hvað skuli tekið með í reikninginn. Verkefnin eru að sjálfsögðu ótakmörkuð og því er brýnt að samræmt og yfirvegað mat liggi að baki þeim verkefnum sem ríkið tekur að sér. Mikilvægt er að ræða þessi meginatriði með það að leiðarljósi að skapa sem mesta samstöðu um ríkisreksturinn til langs tíma. Þannig geta allir lagt sitt af mörkum til að örva nýskipan í ríkisrekstri.



3

Nýskipan í ríkisrekstri

Nýskipan í ríkisrekstri

Markmið

Ríkisstjórn Davíðs Oddssonar hyggst vinna að umbótastarfi í ríkisrekstrinum með tvö meginmarkmið að leiðarljósi. Fyrra markmiðið er að skipulag og starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að ríkið geti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er. Síðara markmiðið er að opinber þjónusta sé svo skilvirk að hún gefi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni. Einkennisorð þessa umbótastarfs eru: einföldun, ábyrgð og árangur.

Með einföldun er minnt á að á Íslandi eru aðeins tvö stjórnsýslustig; ríki og sveitarfélög og að þeim mun einfaldara sem ríkiskerfið er, þeim mun skilvirkara og hagkvæmara á það að geta verið. Með því að halda áfram einkavæðingu þar sem samkeppni verður við komið, sameina og fækka stofnunum og endurskipuleggja opinbert eftirlit, verður unnið að frekari einföldun á ríkisrekstrinum.

Jafnframt því að einfalda ríkisreksturinn þarf að koma samskiptum stofnana og ráðuneyta í það form að fyrir liggja hvaða þjónusta sérhver stofnun skuldbindur sig til að veita og hvað ráðuneyti greiðir fyrir hana. Þannig þarf að auka ábyrgð stofnana og stjórnenda þeirra á eigin málum. Umsýsla fjármála og starfsmannahalds verður flutt út í stofnanir og æviráðningar afnumdar.

Samhliða þessu þarf að krefjast aukins árangurs í ríkisrekstrinum og auðvelda stjórnendum að ná því markmiði. Þeir þurfa að geta umbunað starfsfólki fyrir hæfni og afköst og nýtt sér kosti útboða og samkeppni.

Hagkvæmari ríkisrekstur

Fyrir þjóðfélag sem vill búa við öflugt atvinnulíf og góð lífskjör er mikilvægt að ríkisvaldið skapi sem best skilyrði fyrir verðmætasköpun. Ríkisvaldið á ekki að hefta frjáls viðskipti með of miklum umsvifum eða seinagangi í þjónustu sinni sem dregur úr athafnaþrótti og rýrir lífskjör. Þá skiptir það einnig miklu máli að ríkisvaldið trufli ekki samkeppni með því að hygla einum á kostnað annars. Jafna ber aðstöðumum milli opinberra fyrirtækja og einkafyrirtækja.

Mikilvægt er að gera ríkisreksturinn skilvirkan og koma á jafnvægi milli gjalda og tekna án þess að vegið sé að undirstöðum velferðarþjóðfélagsins. Til þess að ná þessu markmiði þarf ríkisreksturinn að vera í stöðugri endurskoðun.

Nýskipan í ríkisrekstri

Leita verður allra leiða til að einfalda og bæta ríkisreksturinn og draga úr ríkisútgjöldum. Stefnan um nýskipan í ríkisrekstri er tæki til þess að ná því markmiði. Með því er freistað að ná sem mestri hagkvæmni í meðferð skattfjár. Verkefni sem stjórnvöld vilja að öllum borgurum sé boðið upp á skulu falin þeim sem geta boðið þá þjónustu með sem bestum og ódýrustum hætti. Í þeirri starfsemi sem ríkisvaldið hefur alfarið með höndum skal beitt stjórnunaraðferðum sem tíðkast í rekstri fyrirtækja.

Á síðustu árum hafa ýmsar ríkisstofnanir komið fram með nýjungar í rekstri sínum sem miða að bættri þjónustu og betri meðferð opinbers fjár. Í forystu fyrir breytingunum hafa verið stjórnendur og starfsmenn sem hafa bæði þekkingu og áhuga á því að gera reksturinn skilvirkari og meira í takt við það sem gerist á almennum markaði. Ný viðhorf þeirra sem starfa á vettvangi ríkisrekstrarins gera kröfu til stjórnvalda um að rekstrarumhverfið verði bætt þannig að stjórnendum sé gert kleift að vinna sem mest í anda nútímalegra stjórnunaraðferða, þar sem fara saman sjálfstæði og ábyrgð.

Ábyrgð og afrakstur

1. Nýjar áherslur felast m.a. í því að ákvarðanir og ábyrgð eru færðar til ríkisstofnananna sjálfra, sveigjanleiki er aukinn í sambandi við rekstrarform og gerðar eru meiri kröfur um hagkvæmni í ríkisrekstrinum. Á hinn bóginn er ráðuneytum, sem kaupendum þjónustu, falið að sjá svo um að hún sé innt af hendi á þann hátt sem ætlast er til.

1.1 Gerðar eru auknar kröfur til stofnana um að þau verkefni sem þær hafa með höndum séu unnin eins hagkvæmt, skilvirkt og vel og frekast er kostur. Stofnanir eru hvattar til að tileinka sér nýjungar í rekstri til að draga úr kostnaði og auka gæði þjónustunnar. Umbuna þarf stofnunum sem skara fram úr.

1.2 Ákvarðanir eru færðar nær vettvangi þannig að stjórnendum og starfsmönnum gefist betur kostur á að forgangsraða verkefnum og taka gjald fyrir þjónustu sína innan þeirra marka sem þeim eru sett.

1.3 Einstökum ráðuneytum gefst aukið svigrúm til að nýta sér kosti útboða og samninga við ríkisstofnanir eða einkaaðila um fjármögnun og rekstur tiltekinna rekstrarþátta. Samningsstjórnun, þar sem stofnun og ráðuneyti gera með sér samning um tiltekna þjónustu, er mikilvægt stjórnunartæki sem nýtist í þessu skyni. Slíkir þjónustusamningar geta verið fyrsta skrefið til að bjóða út starfsemina.

1.4 Um leið og sjálfstæði einstakra stofnana er aukið er sú ábyrgð færð á herðar ráðuneytum að sjá svo um að aðkeypt þjónusta, gæði hennar og verð, sé í takt við áætlanir og gerða samninga. Ráðuneyti skulu hafa nægar upplýsingar til að bera saman rekstur og afrakstur sambærilegra stofnana. Verkefnavísar, sem bera saman afrakstur stofnana, nýtast í þessu sambandi og ber að þróa þá til að fá fram sem gagnlegastar upplýsingar um þjónustu og árangur.

Endurskoðun á umfangi ríkisrekstrar

2. Í hverju ráðuneyti þarf að skoða alla starfsemi stofnana sem undir það heyra og meta hvort starfsemin eða einstakir þættir hennar samræmist þeim markmiðum sem sett eru. Ef svo er ekki þarf að greina hvort og þá hvernig gerðar verði breytingar sem samræmast kröfum skattgreiðenda um bestu mögulegu nýtingu skattfjár. Þar kemur m.a. til greina að endurskipuleggja stofnanir á gagngeran hátt, breyta stofnunum í hlutafélög, leggja af starfsemina, sameina stofnanir eða bjóða út reksturinn.

2.1 Til greina kemur að loka starfsemi stofnunar eða hætta starfrækslu einstakra deilda ef aðstæður hafa breyst og einkaaðilar hafa slíka starfsemi með höndum í samkeppni sín í milli eða ekki er eftirspurn eftir þjónustunni.

2.2 Sala ríkisfyrirtækja á fyrst og fremst við í greinum þar sem samkeppni verður við komið. Skoða ber sérstaklega hvernig tryggja megi að við sölu ríkisfyrirtækja sé ekki ýtt undir fákeppni og einokun.

2.3 Útboð þarf að viðhafa í sem flestum tilfellum þar sem auðvelt er að skilgreina þá þjónustu sem veitt er. Útboð koma til greina þegar ríkið vill að áfram verði boðið upp á tiltekna þjónustu en einkaaðilar fjármagni og reki starfsemina. Framkvæmd útboðsmála þarf að vera í reglulegri endurskoðun og leita þarf stöðugt leiða til að styrkja framkvæmdina og færa útboð inn á fleiri svið ríkisrekstrarins.

2.4 Sameining stofnana eða deilda innan stofnunar getur stuðlað að einfaldari og hagkvæmari ríkisrekstri. Með bættum samgöngum og fjarskiptatækni opnast möguleikar á stækkun þjónustusvæða. Með sameiningu stofnana gefst tækifæri til að styrkja stjórnun og sérhæfingu innan þeirra.

Sjálfstæði og sveigjanleiki í starfsmannamálum

3. Sjálfstæði stofnana við gerð launasamninga ber að auka og gera launakerfið sveigjanlegra. Ábyrgð stjórnenda verði aukin. Með auknum sveigjanleika er hægt að bæta þjónustu ríkisins og skapa jákvæðari viðhorf til hins opinbera meðal almennings.

3.1 Leggja ber áherslu á að gera réttarstöðu opinberra starfsmanna sem líkasta því sem gerist á almennum vinnumarkaði og draga úr æviráðningum.

3.2 Ríkið á að vera fyrsta flokks vinnuveitandi. Gera þarf auknar kröfur um endurmenntun og þjálfun og vanda til ráðninga í störf.

3.3 Skoða ber sérstaklega hvernig tryggja megi jafnrétti karla og kvenna sem starfa hjá ríkinu. Mismunun, sem verður til vegna þess að úrelt viðhorf til kynjanna eru sums staðar enn við lýði, aftrar því að einstaklingsbundnir hæfileikar fái notið sín í ríkisrekstrinum.

Betri upplýsingar um fjármál ríkisins

4. Nýskipan í ríkisrekstri krefst þess að ríkisvaldið beiti nútímalegum aðferðum við gerð ríkisreiknings og nýti þær aðferðir sem hafa þróast hjá einkafyrirtækjum. Ekki þarf að fara nema nokkur ár aftur í tímann til að sjá þær verulegu umbætur sem orðið hafa á ársreikningum fyrirtækja. Breytingar á ársreikningum undanfarin ár hafa miðað að því að gera upplýsingar aðgengilegri og veita þannig stjórnendum betra aðhald. Breytingar á ríkisreikningi eiga að hníga að því að veita stjórnendum meira aðhald og auka um leið ábyrgð sérhvers ráðherra í ríkisfjármálunum. Þá ber stjórnvöldum að þróa áætlanir um langtímafjárlög sem bæta upplýsingar og skapa aukinn stöðugleika.

4.1 Með rammafjárlögum, þar sem einstakir ráðherrar eru fjárhagslega ábyrgir fyrir sínum málaflokki, eykst aðhald og áætlanagerð í ríkisfjármálum verður traustari. Ákvarðanir og ábyrgð eru færðar nær vettvangi.

4.2 Ríkisreikningur og fjárlög eiga að sýna bæði skattgreiðendum og stjórnvöldum eins glögga mynd af fjárhagsstöðu ríkissjóðs og frekast er kostur.

4.3 Ráðuneyti skulu tryggja að allar ríkisstofnanir geri rekstraráætlanir í upphafi árs og ársreikninga sem séu með svipuðu sniði og hjá fyrirtækjum. Þrátt fyrir að oft beri að líta arðsemi í ríkisrekstri öðrum augum en í einkarekstri er brýnt að mæla afrakstur og arðsemi. Markmiðasetning, einingarkostnaður og afkastamælikvarðar eru þættir í arðsemismælingum í ríkisrekstri. Í framtíðinni eiga að fást svör við því hver sé arðsemi af ríkisrekstrinum og gera á arðkröfur til ríkisfyrirtækja.

Markviss eignaumsýsla

5. Öll eignaumsýsla ríkisins þarf að vera með eins hagkvæmum hætti og kostur er. Stjórnvöld skulu með reglubundnum hætti uppfæra eignaskrá ríkisins og hafa einnig til reiðu upplýsingar um ástand eigna og viðhaldsþörf.

5.1 Forsenda hagkvæmrar eignaumsýslu er að fyrir liggi skýrar reglur um rekstur og viðhald opinberra bygginga.

5.2 Mikilvægt er að ríkisstofnanir greiði leigu fyrir afnot af húsnæði sem taki mið af markaðsverði. Þannig er tryggð hagkvæm nýting húsnæðis og eðlilegt viðhald eigna. Stefnt verður að því að fækka þeim fasteignum í eigu ríkisins sem sýnt er að nýtast ekki ríkisrekstrinum eða eru óhagkvæmar í rekstri. Þá verði embættisbústöðum í eigu ríkisins fækkað.

5.3 Tryggja þarf að við opinberar framkvæmdir sé gætt fyllstu hagkvæmni, m.a. með því að þegar framkvæmdir hefjast sé öllum undirbúningi lokið. Mat á arðsemi og kostnaði við rekstur liggi ávallt fyrir áður en ákvörðun er tekin um framkvæmd.

Skilvirkari yfirstjórn

6. Sérstaklega ber að huga að því hvernig hægt er að gera yfirstjórn opinberrar stjórnsýslu skilvirkari. Einstök ráðuneyti gegna afar mikilvægu hlutverki í því að gera atvinnulífið samkeppnishæfara og því þarf að gera stjórnun þeirra og rekstur skilvirkan og bæta þjónustu og samskipti þeirra við aðra aðila. Nauðsynlegt er að reglubundið eigi sér stað mat á starfsemi yfirstjórnar.

6.1 Skoða ber sérstaklega aukin tengsl atvinnulífs og opinberrar stjórnsýslu. Hvetja þarf embættismenn til að flytja sig um skeið yfir í annað starfsumhverfi, t.d. í atvinnulífið, til sveitarstjórna eða stjórnsýslu erlendis. Með því eru ríkisstarfsmenn hvattir til að fylgjast með breytingum í viðhorfum og tækni sem eiga sér stað í atvinnulífinu.

6.2 Efla ber þjálfun í stjórnun og stefnumörkun hjá æðstu stjórn ríkisins og leita m.a. þekkingar og reynslu annarra þjóða í þeim efnum.

Skilvirkt eftirlitsstarf

7. Mikilvægt er að lög og reglur sem fela í sér eftirlit hins opinbera séu skýr og umfang eftirlitsstarfseminnar öllum ljóst. Með reglubundnum hætti þarf að meta umfang og áhrif eftirlitsstarfseminnar. Stjórnvöld eiga í samráði við atvinnulífið að sjá um að þjónusta og eftirlit ríkisins mæti síbreytilegum þörfum fyrirtækja og stuðli að festu í rekstrarumhverfi þeirra. Í mörgum tilfellum er eftirliti best fyrir komið innan fyrirtækjanna sjálfra en ríkið setur þá tilteknar kröfur og sér til þess að þeim sé framfylgt m.a. með úrtakskönnunum.

7.1 Draga þarf úr skriffræði í samskiptum borgaranna við stjórnvöld og afnema óþörf laga- og reglugerðarákvæði án þess þó að skerða réttindi borgaranna. Breyta þarf eða fella úr gildi reglur sem draga úr hagkvæmni í rekstri og samkeppnishæfni.

7.2 Við reglugerðarvinnu eiga stjórnvöld að leita samráðs við atvinnulífið og aðra þá er reglugerðirnar varða til að forðast mistök og meta kosti og galla þeirra, ekki síst með tilliti til samkeppnishæfni.

7.3 Mikilvægt er að eiga náið samráð við ríki á evrópska efnahagssvæðinu og evrópsk samtök atvinnulífsins um að tryggja að evrópsk löggjöf stuðli að vexti og athafnafrelsi en þrengi ekki að atvinnulífi.

Hagnýting upplýsingatækni

8. Sníða þarf þjónustu ríkisins að nútímatækni. Margvíslegar nýjungar í upplýsingatækni geta nýst við að gera þjónustu ríkisins markvissari og hagkvæmari.

8.1 Allar meiri háttar umbætur í ríkisrekstri eiga að byggjast á því að samræma nútímalegri stjórnunarhætti og hagnýtingu upplýsinga. Efla ber skilning stjórnenda á öllum stigum á eðli og kostum slíkra vinnubragða.

8.2 Upplýsingatækni ber að nýta til þess að opna stjórnkerfið og auðvelda þannig aðgang borgaranna að upplýsingum án þess að skerða friðhelgi einstaklinga.

8.3 Með stöðlun og samhæfingu þarf að tryggja áreiðanleika og samræmi í upplýsingakerfum hins opinbera, greið samskipti milli stjórnsýslueininga og hagkvæman rekstur.

Ríkisrekstur og samkeppnishæfni Íslands

Í hraðminnkandi heimi er harðnandi samkeppni milli ríkja um sem best lífskjör. Skilvirk stjórnsýsla og einfaldur og hagkvæmur ríkisrekstur geta ráðið miklu um samkeppnishæfni atvinnulífsins og þjóðfélagsins alls.



Fjármálaráðuneytið

Febrúar 1996