

Fjármálaráðuneytið, rit 1999-2
Apríl 1999

Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni

Vinnubók

Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni. Vinnubók.

Eftir Leif Eysteinnsson ©

ISBN 9979-820-46-2

1999 Fjármálaráðuneytið

Steindórsprent Gutenberg

Efnisyfirlit

	Bls.
1. Hvað eru árangursmælingar?	5
2. Til hvers þessi vinnubók er	6
3. Hvers vegna árangursmælingar?.....	7
4. Nokkur hugtök.....	8
5. Árangursmælingar eru ekki skyndilausn	10
6. Heildarmyndin.....	11
7. Er stofnunin tilbúin að taka upp árangursmælingar?.....	12
8. Ýmislegt til undirbúnings mælingum	13
9. Skref við gerð markmiðsáætlana	13
10. Grundvallaratriði árangursmælinga.....	22
11. Samanburður	24
12. Það er hægt að mæla ýmislegt.....	24
13. Val á mælikvörðum	28
14. Kerfisbundnar mælingar	32
15. Matsaðferðir	32
16. Gerð grein fyrir árangrinum.....	35
17. Annað sem stuðlar að árangursríkum mælingum	35
18. Verkefni	37
Atriðsorðaskrá.....	40
Helstu heimildir	41

1. Hvað eru árangursmælingar?

Árangursmælingar (*Performance Measurement*) felast í reglulegri söfnun upplýsinga um árangur af starfsemi, þar á meðal um verkefni hins opinbera og áhrif þeirra á samfélagið. Líta má á **árangursmælingar** sem einn af þremur hornsteinum árangursstjórnunar. Hinir eru annars vegar **setning markmiða** og hins vegar **svörun** til að bæta framkvæmd eða festa í sessi góð vinnubrögð (*Eftirfylgni, viðgjöf, feed-back*).

Áhugi hefur aukist ört bæði hjá einkaaðilum og opinberum aðilum á því að nota árangursmælingar við stjórnun. Megin ástæðurnar eru þrjár:

- Rannsóknir sýna að það er hægt að hafa bein áhrif á atferli fólks með því að birta því niðurstöður mælinga. Athygli fólks beinist að því sem er mælt og fyrir vikið verður það sem er mælt mikilvægara en flest annað.
- Með árangursmælingum er reynt að bæta upp ófullkomnar upplýsingar hefðbundinna reikningsskila um tekjur af starfsemi opinberra aðila. Þetta er ekki síst vegna þess að opinberar stofnanir hafa nánast undantekningarlaust önnur markmið en fjárhagslega arðsemi. Þessi þörf eykst eftir því sem meira vald og ábyrgð er færð til stofnana.
- Mönnum verður sífellt ljósari þörfin á að finna fleiri mælikvarða á árangur fyrirtækja en þá sem birtast í ársreikningum þeirra, til notkunar við ákvarðanatöku um framtíðina, t.d. um það í hvaða fyrirtæki eigi að fjárfesta. Árangur byggist í auknum mæli á hæfu starfsfólki, tryggum viðskiptavinum, góðum upplýsingakerfum og vinnuferlum, stöðugri þróun vöru og þjónustu og fleiri atriðum sem reikningarnir birta engar upplýsingar um. Af þessu má ætla að sömu mælikvarðar geti að nokkru leyti nýst bæði í rekstri einkaaðila og hins opinbera.

Það er ekki nýtt að opinberir aðilar stundi ýmsar mælingar í rekstri sínum. Það er hins vegar nýtt að leggja áherslu á að mæla árangur og það sem tengist honum. Athygli stjórnenda innan hins opinbera hefur fyrst og fremst beinst að aðföngum reksturs og umfangi verka, t.d. fjölda starfsmanna, fjárveitingu, fjölda á þjónustusvæði og fjölda afgreiddra mála. Mælingar á þessum þáttum rekstursins gefa ófullkomna mynd af því sem starfið leiðir af sér. Til að bæta myndina er reynt að þróa kerfisbundnar mælingar á fleiri sviðum, t.d. mæla einingarkostnað, gæði og hvort starfið skili þeim árangri sem ætlast er til. Með því að mæla starfið frá nokkrum hliðum og finna eðlilegt jafnvægi milli mælikvarðanna fæst heildarmynd sem leggja má til grundvallar þegar stofnunin er metin og ákvarðarnir teknar. Stjórnvöld í ýmsum ríkjum og sveitarfélögum erlendis hafa verið að þróa stjórnun sína inn á þessa braut, þar á meðal fjárlagagerð. Þá eru ákvarðanir um fjárveitingar teknar að verulegu leyti með hliðsjón af þeim árangri sem sóst er eftir. Þannig fjárlagagerð nefnist árangursmiðuð fjárlagagerð.

2. Til hvers þessi vinnubók er

Þessari vinnubók er ætlað að veita leiðbeiningar um árangursmælingar, fjalla um forsendur þeirra, hvað þær fela í sér og hvaða hugtök eru notuð. Bókinni er ætlað að gefa yfirlit en ekki að útskýra efnið nákvæmlega. Í henni eru sýnd dæmi og bornar fram spurningar sem lesendur eru hvattir til að hugleiða út frá forsendum sinnar stofnunar.

Áður en stofnun hefur mælingar verður hún að yfirfara stefnu sína og setja sér markmið. Ef markmiðin liggja ekki skýr fyrir, þjóna mælingar ekki tilgangi. Sú aðferð við stefnumótun sem er einna útbreiddust nefnist markmiðs-áætlun (*Stefnumarkandi áætlun, sóknaráætlun, Strategic Planning*). Til dæmis er bandarískum ríkisstofnunum skylt samkvæmt lögum að semja slíkar áætlanir. Áætlanagerðinni er ætlað að búa til vegvísa sem auðvelda stjórnendum og starfsmönnum að taka ákvarðanir svo stofnun gegni hlutverki sínu betur og nái krefjandi markmiðum. Jafnframt er henni ætlað að bæta samræmi ákvarðana sem teknar eru af hinum ýmsu aðilum innan stofnunar.

Við gerð markmiðsáætlunar er byrjað á að svara því hverju stofnunin ætlar að áorka fyrir samfélagið. Í framhaldinu þarf að skilgreina það sem ætlunin er að leggja áherslu á og setja markmið til að stefna að til langs og skamms tíma. Viðfangsefni opinberra stofnana eru að hluta til skilgreind í lögum eða reglugerðum en sum viðfangsefni eru valkvæð, þ.e. ákveðin af stjórnendum viðkomandi stofnana og/eða ráðuneytum. Þótt opinberum aðilum beri að framfylgja lögum- og reglugerðum, er eðlilegt við áætlanagerðina að móta tillögur um breytingar sem horfa til bóta.

Til að sýna samhengi í þessari þrepaskiptu markmiðasetningu og kynna hugtök sem notuð eru við gerð markmiðsáætlunar, skal tekið dæmi:

Ætlunarverk þessarar vinnubókar er: (*Hlutverk, Mission*)

Að opinberar stofnanir hafi endanlegan árangur í fyrirrúmi.

Meginmarkmið er: (*Langtímamarkmið, Goal*)

Að auka þekkingu og hæfni lesandans til að nota árangursmælingar.

Deilimarkmið eru: (*Undirmarkmið, Objectives*)

- Að lesandinn skilji mikilvægi árangursmælinga.
- Að hann geti greint á milli mismunandi tegunda árangursmælinga.
- Að efla skilning hans á gildi hinna ýmsu mælinga og hæfileika til að álykta hvaða mælikvarðar eiga best við hverju sinni.
- Að lesandinn geti bæði valið og endurskoðað árangursmarkmið og mælikvarða stofnunar.
- Að honum sé ljóst hvernig er hægt að taka árangursmælingar upp sem hluta af núverandi eða endurbættum stjórnunarferlum og stjórnkerfi.

Í næstu köflum verður farið yfir það hvernig vinna má að gerð markmiðsáætlaða, velja mælikvarða og stunda mælingar. Fyrst er þó rétt að fara betur yfir það hvers vegna árangursmælingar eru yfirleitt stundaðar.

3. Hvers vegna árangursmælingar?

Opinberir aðilar stunda árangursmælingar aðallega í þrennum tilgangi:

1. Svo auðveldara sé að sýna almenningi, ráðuneyti og stjórnmaláðmönnum fram á með ótvíræðum hætti að vel sé farið með opinbert fé og að opinber starfsemi skili samfélaginu þeim virðisauka sem ætlast er til.
2. Til að læra af reynslunni svo stjórnun verði faglegri og ákvarðanataka vandaðri. Sumir ganga svo langt að segja: „Ef þú getur ekki mælt, þá geturðu ekki stjórnað“.
3. Til að nýta betur það sem lagt er til rekstrarins, þ.e. fjárveitingar, mannafla og aðstöðu.

Eftirfarandi upptalning skýrir þetta betur:

Að sýna fram á gildi starfseminnar:

- Auðveldar að gera grein fyrir útgjöldum stofnunar og réttlæta þau.
- Bætir upplýsingagjöf til aðila utan stofnunarinnar, m.a. almennings.
- Auðveldar skýrslugjöf til þeirra sem móta stefnuna.
- Bætir yfirsýn löggjafarvaldsins og auðveldar því að gegna eftirlitshlutverki sínu.
- Bætir upplýsingar eftir atvikum til ráðuneytis eða sveitarstjórnar.

Að bæta stjórnun:

- Auðveldar að framfylgja stefnumótun og markmiðssetningu.
- Auðveldar skipulagningu verkefna og endurskoðun á tilhögun.
- Auðveldar að viðurkenna góðan árangur.
- Bætir ákvarðanir, því þær eru þá byggðar m.a. á staðreyndum.
- Bætir opinbera þjónustu svo hún nýtist betur þeim sem þiggja hana.
- Beinir athyglinni að því sem skiptir máli. Það sem er mælt verður gert.
- Fjölgar valkostum við að veita þjónustu, þ. á m. að gera þjónustusamninga við einkaaðila.
- Auðveldar stofnun að þróa og bæta starfsemi sína.
- Fylkir mönnum um markmið.
- Er forsenda fyrir því að hægt sé að veita viðurkenningu á faglegan hátt og hvetja stofnun og starfshópa til dáða.

Að bæta nýtingu:

- Auðveldar að átta sig á hvaða aðföng er rétt að nota hverju sinni.
- Auðveldar mönnum að uppgötva villur.
- Auðveldar stjórnendum og öðrum starfsmönnum stofnunar að læra og bæta sig.
- Bætir markmiðssetningu.
- Bætir ákvarðanatöku við fjárlagagerð.
- Leiðbeinir um forgangsroðun.

4. Nokkur hugtök

Þegar rætt er um árangursstjórnun eru notuð ýmis hugtök sem hafa sérstaka merkingu og þarf því að útskýra. Flest hugtökin eru upprunnin í enskumælandi löndum og þegar grannt er skoðað kemur í ljós að þau eru ekki notuð á fullkomlega samræmdan hátt. Mörg hugtökin hafa fengið íslensk heiti sem fæst hafa öðlast fastan sess í málinu og það leiðir til þess að umræða um árangursstjórnun vefst fyrir mörgum. Til að auðvelda lesendum að átta sig á hugtökum er víða brugðið á það ráð að setja enskt heiti í sviga og tilgreina önnur þekkt íslensk heiti á sama eða hliðstæðum hugtökum. Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir nokkrum hugtökum sem komu fyrir hér að framan og lesandinn þarf að þekkja. Önnur hugtök verða útskýrð eftir því sem þau koma fyrir.

Ábyrgð

Opinberar stofnanir og starfsmenn axla ábyrgð (*Accountability*) á því að ráðstafa opinberu fé og þurfa því að gera grein fyrir athöfnum sínum, bæði ótilkvaddir og þegar kallað er eftir slíku. Opinberir starfsmenn kunna að vera látnir sæta ábyrgð, fari þeir út fyrir heimildir eða vanræki þeir skyldur sínar. Ábyrgð getur verið af ýmsum toga, t.d. gagnvart lögum, pólitískri stefnumörkun, meðferð fjármuna, að verk séu vel af hendi leyst og gagnvart því að ná árangri.

Markmiðsáætlanir

Markmiðsáætlunargerð (*Stefnumótun, heildaráætlun, sóknaráætlun, stefnumarkandi áætlun, Strategic Planning*) er aðferð til að búa til eina áætlun sem lýtur að heildartakmarki stofnunar og nær yfir allar aðrar áætlanir hennar. Þessi vinna hjálpar stjórnendum stofnunar að skilgreina í hverju árangur er fólgin og taka ákvarðanir sem greiða fyrir ætlunarverki stofnunarinnar og að ná markmiðum til langs og skamms tíma.

Öll áætlanagerð byggir á þeirri forsendu að rétt sé að taka ákvarðanir sem byggjast á rökum og skynsemi og að hægt sé að hafa einhver áhrif á það sem gerist í framtíðinni með því að samhæfa kröfta.

Aðalkostur áætlana er að þær auka stöðugleika. Helsti veikleikinn er að þær geta komið í veg fyrir að brugðist sé nógu skjótt við breytingum í umhverfinu. Markmiðsáætlunum er ætlað að finna jafnvægi þarna á milli. Standa þarf þannig að verki að áætlanagerðin auðveldi stofnun að bregðast betur en ella við breytingum í umhverfi hennar.

Markmiðsáætlun stofnunar felur ekki í sér skyndilausn á vandamálum dagsins og gerð hennar verður ekki lokið í eitt skipti fyrir öll. Áætlanagerðin er vinnuferli sem felur í sér að móta og ákveða að hverju stofnunin á að einbeita sér og hvernig hún á að bera sig að. Æðsti yfirmaður stofnunar verður að leiða vinnuna, það er frumforsenda þess að markmiðsáætlun verði virkt stjórnþæki. Aðrir stjórnendur og starfsmenn þurfa að taka virkan þátt í gerð hennar. Annars vegar vegna þess að í fæstum tilvikum þekkir æðsti yfirmaður starfsemi stofnunar sinnar og aðstæður hennar svo nákvæmlega að hann geti annast verkið einn og óstuddur. Hins vegar vegna þess að ella er hætt á að fáir aðrir en æðsti yfirmaður skilji forsendur áætlunarinnar og framfylgi henni því ekki nægilega vel.

Það getur ráðið úrslitum um gildi áætlunarinnar hvernig hún var unnin. Margir halda því fram að vinnan við gerð áætlunarinnar skipti meira máli en skýrslan um áætlunina því mikil hætt er á að hún endi niðri í skúffu og tapi þar með gildi sínu.

Áætlanagerðin krefst þess að glímt sé við spurningar sem almennt eru ekki til daglegrar umfjöllunar innan stofnunarinnar. Hún getur því verið tímafrek og vandasöm. Meðal annars eru spurningar sem varða starfsmannahald, húsnaði og rekstraraðföng. Þetta getur leitt til þess að teknar verði ákvarðanir um að breyta áherslum, taka upp nýjungar eða hætta einhverjum þáttum í starfseminni. Skýr forgangsröðun er eitt af því sem ætti að vera hægt að lesa út úr áætluninni.

Árangursstjórnun

Orðinu árangursstjórnun (*Management for Results, Performance Management*) er ætlað að ná yfir alla faglega stjórnun þar sem markmið liggja fyrir og stuðst er við mælingar, bæði þegar unnið er að umbótum í rekstri og þegar gerð er grein fyrir stöðu mála. Stefnumarkandi stjórnun (*Markviss stjórnun, Strategic Management*) er annað nafn á árangursstjórnun.

Við árangursstjórnun er athyglinni beint að endanlegum árangri og leitað skilvirkustu leiða við að gera hann sem mestan. Þá er það stöðugt viðfangsefni innan stofnunarinnar að setja og endurmeta markmið á grundvelli fenginnar reynslu og útlitsins framundan. Stjórnendur tengja jafnframt saman áætlanagerð, gæðastjórnun, fjármálastjórnun, árangursmælingar og árangursmat, svo þessi stjórnþæki vinni vel saman. Í mörgum fyrirtækjum og stofnunum er sá háttur hafður á að hefja gerð árlegrar fjárhagsáætlunar og fjárlagatillagna á því að endurskoða fyrirbyggjandi markmiðsáætlun. Jafnframt fara stjórnendur sameiginlega einu sinni í mánuði yfir hvernig gengur að ná á markmiðum, bæði samkvæmt fjárhagsáætlun og markmiðsáætluninni.

Enska orðið *performance* hefur reyndar víðtækari merkingu þótt það sé mest notað eins og hér var lýst. Það á við um framgang í öllu vinnuferli stofnunarinnar, frammistöðu einstakra þátta í rekstrinum, og að lokum stofnunarinnar í heild.

Árangursstjórnun er að vissu leyti andstaða stjórnunar sem kalla má reglubundin stjórnun og felst í því að fylgja gagnrýniliðið ákveðnum reglum, sem t.d. ytra stjórnvald hefur sett. Árangursstjórnun felur í sér hvatningu til að taka upp og þróa nýjungar í þeim tilgangi að bæta árangur. Með því að taka upp árangursstjórnun er verið að innleiða nýtt sjónarhorn á opinberan rekstur sem breytir venjum og viðhorfi (*Fyrirtækjamenningu, vinnuhefðum, Culture*) innan stofnana. Reynsla flestra er að slíkar breytingar taki alla jafnan langan tíma.

Árangursmiðuð fjárlagagerð

Við gerð árangursmiðaðra fjárlaga (*Performance-Based Budget*) eru ákvarðanir um fjárveitingar teknar í ljósi þess árangurs sem vonast er til að náist. Fjallað er um heildarútgjöld sem verja skal til að ná skilgreindum markmiðum á grundvelli fenginnar reynslu. Dæmi um þetta væri ákvörðun um að verja 30 m.kr. til að reyna að fækka vinnuslysum úr 100 í mest 50 á ári. Annað dæmi væri ákvörðun um að verja 100 m.kr. til að viðhalda óbreyttu gæðastigi gatna í ákveðnu sveitarfélagi. Við árangursmiðaða fjárlagagerð er fjallað um hvaða árangur er ætlunin að kaupa fyrir fjárveitingu, ef svo má að orði komast, en ekki um fjölgun starfsmanna, aukna yfirvinnu eða kaup á bifreið.

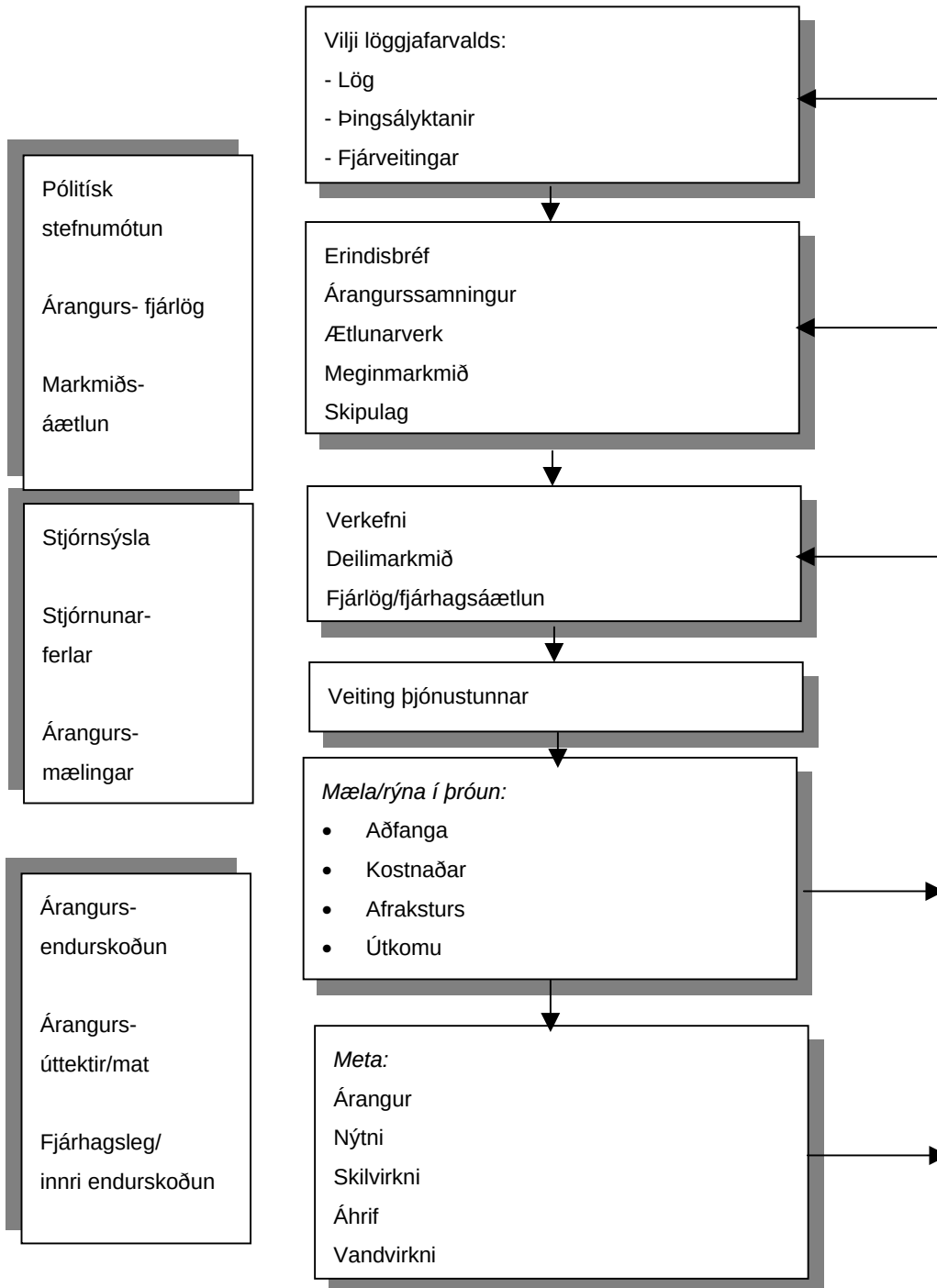
Árangursmiðuð fjárlagagerð er frábrugðin þeirri fjárlagagerð sem er þekktust hér á landi og felst í umfjöllun um breytingar á fjárveitingu sem er fyrir, ýmist til lækkunar eða hækkunar (*Incremental Budgeting*). Hefðbundin fjárlagagerð felst í því að takmarka útgjaldaaukningu í stað þess að meta samtímis hvort verkefni og stofnanir uppfylla það sem vænst er af þeim eða hve mikil útgjöldin þurfi að vera svo hægt sé að ná skilgreindum árangri.

5. Árangursmælingar eru ekki skyndilausn

Líta má á ákvörðun um að taka upp árangursmælingar sem ákvörðun um að hefja þróunarstarf sem aldrei lýkur. Það munu ekki allir fagna því að árangursmælingar séu teknar upp og þróun þeirra mun vefjast fyrir mörgum. Opinberir starfsmenn velta því væntanlega ekki almennt fyrir sér til hvers störf þeirra leiða. Þeir eru vanir að líta svo á að það skipti meira máli að fylgja settum reglum um meðferð mála en að velta því fyrir sér hvaða árangri fyrirhöfnin skilaði. Auk þess er ekki alltaf auðvelt að þróa mælikvarða, sérstaklega á hinn endanlega árangur. Oft kemur árangurinn alls ekki í ljós fyrr en eftir mörg ár auk þess sem hann ræðst ef til vill af atriðum sem stofnunin eða jafnvel hið opinbera í heild sinni hefur ekki tök á að stjórna. Af þessu leiðir að menn vilja helst mæla það sem er einfalt og stendur þeim nærri. Þ.e. umfang verka og álag. Þetta sést vel ef Verkefnavísarit fjármálaráðuneytisins síðustu ár eru skoðuð.

6. Heildarmyndin

Þegar verið er að koma árangursmælingum á, er afar mikilvægt að sjá hvernig einstök atriði tengjast saman.



7. Er stofnunin tilbúin að taka upp árangursmælingar?

Áður en stofnun tekur upp árangursmælingar, er þörf á ákveðinni undirbúningsvinnu. Séu starfsmenn ekki móttækilegir fyrir árangursmælingum, þarf að breyta því. Markmiðsáætlanir og árangursmælingar gefast best þar sem gæðastjórnun hefur fest rætur. Grunnþættir árangursstjórnunar og gæðastjórnunar eru þeir sömu:

- Áhersla á sjónarmið viðskiptavina gagnvart þjónustu stofnunar.
- Áhersla á þátttöku starfsmanna og liðsvinnu.
- Notkun árangursmælinga til að meta árangur.
- Söfnun tölulegra upplýsinga og túlkun þeirra.
- Efling stjórnunar sem styðst við staðreyndir.
- Bætt nýting aðfanga og rekstrarþátta.

Munurinn er hins vegar sá að við árangursstjórnun er horft á heildarárangur stofnunarinnar en gæðastjórnun beinist að afmörkuðum þáttum í rekstrinum og reynir stöðugt að bæta þá. Gæðastjórnun er ein af þeim aðferðum sem ætti að nota við árangursstjórnun.

Ef eitthvað af eftirtöldu er ekki í lagi þegar farið er að velja mælikvarða og hefja mælingar, eru líkur á að vandamál komi upp á síðari stigum.

- Það er meðbyr með verkinu innan stofnunarinnar.
 - Yfirstjórnin hefur sýnt að hún er einhuga í stuðningi við verkið.
 - Starfsmenn styðja verkið. Nauðsynleg hvatning er fyrir hendi til að tryggja stuðning þeirra.
 - Sérstakar aðgerðir til að ná samstöðu um verkið eru í gangi.
- Það liggur fyrir sannfærandi markmiðsáætlun sem lýsir þeim árangri sem stefnt er að.
 - Verkefni stofnunarinnar eru í samræmi við áætlunina.
 - Starfsmenn tóku þátt í gerð hennar.
 - Yfirmenn nota áætlunina þegar teknar eru ákvarðanir sem varða framtíð stofnunarinnar, m.a. þegar unnið er að gerð fjárlagatillagna og árlegrar starfs- og rekstraráætlunar.
- Skyldur stofnunarinnar liggja ljósar fyrir, bæði lögbundnar skyldur og aðrar skyldur.
 - Áherslur stofnunarinnar eru í samræmi við lagaákvæði.
- Þekking á árangursmælingum er fyrir hendi.
 - Stjórnendur hafa fengið þjálfun við árangursmælingar.
 - Starfsmenn hafa hlotið þjálfun í gæðaumbótastarfi.
 - Starfsmenn hafa verið tilnefndir til að halda utan um þróun og framkvæmd árangursmælinga.
- Tölvukerfi stofnunarinnar getur haldið utanum og annast mælingar.
 - Ráðstafanir hafa verið gerðar eða verða gerðar til að kerfið auðveldi mælingarnar.

- Á vegum stofnunar er kannað reglubundið hve vel hún sinnir þörfum viðskiptavina sinna.
 - Notaðar eru upplýsingar frá viðskiptavinum við endurskoðun á verkefnum stofnunarinnar og einnig þegar aðgerðir og skipulag er ákveðið.
 - Vitað er hvaða þjónustustigi og hagkvæmni viðskiptamenn óska eftir.
- Sambandið á milli afraksturs/þjónustu stofnunar og þess mælanlega árangurs sem ætlast er til, er þekkt.
 - Starfsmenn halda skrá yfir verk sem þeir ljúka.
 - Stjórnendur stofnunar vita hvaða ytri öfl hafa áhrif á getu hennar til að ná árangri.
 - Hjá stofnuninni hafa verið teknar saman upplýsingar um núverandi árangur sem nota má til viðmiðunar síðar.
 - Stofnunin hefur nákvæmt, áreiðanlegt kerfi til að safna, bera saman og meta upplýsingar.

8. Ýmislegt til undirbúnings mælingum

Stjórnendur stofnunar geta gert margt til undirbúnings því að mælingar verði teknar upp og þær festar í sessi sem virkt stjórnþæki. Til dæmis:

- Taka skýra ákvörðun um að koma á árangursstjórnun.
- Halda á lofti lýsingu á því í hverju árangur sé fólgin.
- Nota sér viðburði og tímamót til að kynna nýja stjórnunarhætti.
- Gera afmarkaðar tilraunir sem eru líklegar til að skila árangri.
- Gera dagamun þegar góðum árangri er náð, t.d. bjóða í kaffisamsæti.
- Byggja á vilja jákvæðra starfsmanna til að bæta starf stofnunarinnar. Reikna má með að þeir sem eru hlutlausir fylgi þeim jákvæðu eftir.
- Árangursstjórnunarsamningur við ráðuneyti er gott tilefni til að hefja breytingarstarf.

9. Skref við gerð markmiðsáætlana

Við markmiðsáætlanagerð þarf að fjalla um ýmis álitaefni sem varða framtíðarmál stofnunarinnar. Þetta þarf að gera skref fyrir skref. Í fyrsta dálki töflunnar hér á eftir eru mikilvægustu spurningar sem svara þarf. Í öðrum dálki eru heiti á niðurstöðum í hverju skrefi og í þriðja dálki er listi yfir það helsta sem þarf að gera til þess að fá rétta niðurstöðu.

Hvar erum við nú?	Mat á innviðum og umhverfi (SWOT- analysis) ↓ Ætlunarverk (Mission) Leiðarljós (Principles)	- Greina ástand innan stofnunar - Fara yfir þætti í ytra umhverfi sem hafa áhrif. - Stunda samanburð (<i>Benchmarking</i>)
Hvert viljum við ná?	↓ Framtíðarsýn (Vision)	- Útbúa yfirlýsingu um tilgang stofnunar - Þróa mikilvægustu gildi hjá stofnuninni.
Hvernig komumst við þangað?	↓ Langtíamarkmið (Goals) Deilimarkmið (Objectives) ↓ Aðgerðaáætlanir (Action Plans)	- Greina sérstöðu stofnunarinnar. - Þróa markmið til nokkurra ára og mælanleg markmið fyrir eitt ár í senn - Ákveða leiðir. - Gera sundurliðaða starfsáætlun um hvaða skref á að taka.
Hvernig mælum við hvernig miðar?	↓ Árangursmælingar (Performance Measures)	Sýna fram á að stofnun geri það sem ætlast er til af henni og stuðla að stöðugum umbótum
Hvernig vitum við hvort við höfum náð því sem stefnt var að?	↓ Eftirfylgni. (Monitoring, Tracking)	- Setja upp kerfi til að mæla framfarir - Safna saman stjórnunar-upplýsingum

Mat á innviðum og umhverfi

Áður en eiginleg áætlanagerð hefst, þarf að meta stöðu og möguleika stofnunarinnar (*Stöðumat, SWOT-analysis, Strength, Weakness, Opportunity and Threat-analysis*).

Greining á innviðum felst í því að svara m.a. eftirtöldum spurningum:

- Hvernig hefur stofnunin staðið sig til þessa?
- Hvernig er ástandið hjá stofnuninni um þessar mundir?
- Í hverju er styrkur stofnunarinnar fólgin og hvar er hún veik fyrir?

Greining á umhverfi felst í því að svara m.a. eftirtöldum spurningum:

- Hvernig lítur starfsumhverfi stofnunarinnar út um þessar mundir?
- Hvernig gæti það breyst á næstu árum?
- Hvað ber stofnuninni að varast og hvar er möguleiki til að sækja fram?

Leiðarljós

Með leiðarljósi (*Principles, Guiding Principles Values*) er átt við lýsingu á grundvallarsjónarmiðum sem stofnun vill fylgja í starfi sínu. Leiðarljósið er grunntónn eða boðorð sem allir starfsmenn stofnunarinnar fylgja. Þótt þeir þekki boðorðin getur verið gagnlegt að skrifa þau niður svo þau verði sýnileg. Leiðarljósið er oft nátengt viðhorfi sem ríkir innan stofnunar. Í lýsingu á því þarf venjulega að koma fram:

- Hvernig stofnunin kemur fram við starfsmenn og viðskiptavinina sína.
- Hvernig stofnuninni er stjórnað, ákvarðanir teknar og þjónusta veitt.
- Hvaða viðhorf ríkja gagnvart ábyrgð stofnunarinnar á verkefnum sínum og á gæðum þjónustu sem hún veitir.

Sum grundvallarsjónarmiðin eru lögboðin, t.d. í stjórnsýslulögum.

Dæmi um leiðarljós:

„Stofnunin leggur metnað sinn í að koma til móts við þarfir viðskiptavina sinna og að þjónusta hennar sé gallalaus. Jafnframt reynir hún að bæta þjónustuna eins og frekast er kostur. Hún ber hag starfsmanna sinna fyrir brjósti, hvetur þá til að ná betri tökum á störfum sínum og veitir viðurkenningu þegar þeir leggja sig fram umfram það sem ætlast má til af þeim. Starfsmenn mynda þá liðsheild sem stofnunin er. Með sameiginlegu framlagi komast hlutirnir í framkvæmd. Stjórnendur eru öðrum til fyrirmyndar, leiða starfið og hvetja til dáða. Ákvarðanir eru byggðar á staðreyndum og þær árangursmælingar sem stofnunin stundar, beinast að viðskiptavinum hennar og endanlegum árangri“

Ætlunarverk

Lykillinn að árangursmælingum er fólgin í skilningi starfsmanna stofnunar og hlutaðeigandi ráðuneytis á því hvað stofninin gerir og hvað hún ætti að gera, sem er í rauninni mikilvægara. Þetta þarf að ske í ákveðnum skrefum. Fyrsta skrefið felst í því að lýsa ætlunarverki stofnunarinnar.

Ætlunarverk (*Hlutverk, Mission*) er almenn yfirlýsing um tilgang stofnunar og verkefni hennar í nútíð og framtíð. Hvað stofninin gerir, hvers vegna og í þágu hverra? Hver er ástæðan fyrir tilveru hennar? Í flestum tilvikum ætti ætlunarverk stofnunar að geta staðið óbreytt í mörg ár.

Yfirlýsing um ætlunarverk.

Stofninin ætlar að (gera hvað?)
fyrir(hverja?)
til þess að(hvers vegna?)

Dæmi 1:

Það er starf okkar að fjölga atvinnumöguleikum, hvetja til símenntunar, veita aðstoð á tímum atvinnuleysis (hvað?) og tryggja jákvæða og sanngjarna framkomu (hvers vegna?) við allt starfandi fólk (fyrir hverja?).

Dæmi 2:

Ætlunarverk okkar er að vernda vatn, loft og auðlindir á landi (hvað?), svo landsmenn (fyrir hverja?) geti haft sem mesta ánægju og not af þessum náttúruauðlindum (hvers vegna?).

Dæmi 3:

Ætlunarverk stofnunarinnar er að treysta stóðir íslenskrar menningar og atvinnulífs (fyrir hverja?) með því að stuðla að markvissu vísindastarfi, tækniþróun og nýsköpun (hvað?) og auka þannig samkeppnishæfni þjóðarinnar (hvers vegna?)

Oft einfaldar það vinnu við að skilgreina ætlunarverkið að setja sig í spor viðskiptavina stofnunarinnar. Fyrst þarf að sjálfsgöðu að átta sig á því hverjir viðskiptavinirnir eru. Sumum finnst framandi að nota orðið viðskiptavinir sem samheiti fyrir nemendur, notendur, skjólstæðinga, framteljendur o.s.frv. Í sumum tilvikum liggur þetta ljóst fyrir en í öðrum tilvikum alls ekki. Tengsl viðskiptavina við stofnanir eru mismunandi. Til dæmis eru viðskiptin í sumum tilvikum þvinguð, t.d. í tilfelli skattgreiðenda og fanga. Aðrir taka svo virkan þátt í starfi stofnunar að framlag þeirra hefur veruleg áhrif á hvernig þjónustan nýtist, t.d. nemendur í skóla. Svo eru til viðskiptamenn sem eru ekki í beinum samskiptum við stofnun heldur fara samskiptin í gegnum umboðsmenn, t.d. lögmenn. Að lokum skal minnt

á að opinberir aðilar eiga í viðskiptum sín á milli. Þess verður að gæta að gera greinarmun á viðskiptavinum og hagsmunaaðilum, þótt þetta tvennt geti farið saman.

Hagsmunaaðilar eru þeir sem láta sig stofnunina varða án þess að njóta þjónustu hennar beint. Starfsmenn og stéttarfélög þeirra, samtök atvinnurekenda og skattgreiðendur eru dæmigerðir hagsmunaaðilar. Fara verður yfir hverjir hagsmunaaðilarnir eru og átta sig á afstöðu þeirra og áhrifum á stofnunina.

Þegar búið er að skilgreina viðskiptavinina þarf að svara spurningunni: Hvaða gagn hafa viðskiptavinirnir af því að verkefnið eða þjónustan sé skilvirk?

Þess verður að sjálfsögðu að gæta vandlega að skilgreining á ætlunarverki sé í samræmi við lögbundið hlutverk og skyldur stofnunarinnar. Hitt er svo annað mál, að markmiðsáætlanagerð getur leitt til þess að gerðar verði tillögur um breytingu á lögum.

Framtíðarsýn

Með framtíðarsýn (*Hugsjón, Vision*) er átt við huggerða mynd af æskilegri stöðu stofnunar í framtíðinni. Setji stofnunin framtíðarsýn sína á blað, getur það auðveldað henni að endurskilgreina þjónustu og verkefni sín í framhaldinu. Þegar framtíðarsýnin er orðuð, er gott að hafa eftirfarandi í huga:

- Nota hnitmiðað orðalag svo auðvelt sé að muna hver sýnin er.
- Nota orðalag sem hvetur til dáða.
- Framtíðarsýnin er hugsjón, ímynd hins fullkomna.
- Framtíðarsýnin á að höfða til viðskiptavina, starfsmanna og annarra hagsmunaaðila.
- Orðalagið á að gefa góða mynd af þjónustustigi stofnunarinnar í framtíðinni.
- Framtíðarsýnin á að geta staðið óbreytt í mörg ár.
- Framtíðarsýnin ætti að svara eftirfarandi spurningum:
 - Eftir hverju sækist stofnunin?
 - Fyrir hvað vill stofnunin vera þekkt fyrir meðal starfsmanna, viðskiptavina og almennings?
 - Hvaða virðisauka ætlar stofnunin að færa þeim sem njóta krafta hennar.

Meginmarkmið

Þegar lýsing á ætlunarverkinu liggur fyrir og menn eru sammála um að það stangist á engan hátt á við lagaákvæði um stofnunina liggur næst fyrir að skilgreina meginmarkmið (*Langtímamarkmið, Goal*) hennar sem geta verið nokkur.

Meginmarkmið er lýsing á árangri sem stefnt er að í framtíðinni. Oftast getur meginmarkmið opinbers aðila staðið í 3-6 ár eða lengur án gagngerrar endurskoðunar. Meginmarkmið beinir sjónum manna að störfum, þjónustu, verkefnum og athafnasemi stofnunar. Það á að vera sundurgreindara en ætlunarverkið en ekki eins þröngt og deilimarkmið sem er ætlað að beina athyglinni að mælingum á árangri.

Í 4. kafla þar sem nokkur hugtök voru skýrð, var þess getið að hugtök eru notuð á mismunandi hátt í þeim fræðum sem hér eru til umfjöllunar. Dæmi um þetta er enska orðið *Goal* sem er stundum notað um ætlunarverkið eins og það var skilgreint hér að framan en í stað þess að tala um meginmarkmið er rætt um starfssvið (*Service Areas*). Með starfssviði er átt við það sem stofnunin gerir (*Verkefni, Activity*) eða ætlar að gera og þjónar sama tilgangi og er ætlað að leiða til sömu niðurstöðu gagnvart þeim sem njóta þjónustunnar.

Meginmarkmið eru lýsing á því sem ætlast er til að komi út úr verkefni stofnunar. Saman segja meginmarkmiðin til um:

- Forgangsröðun og áherslur stofnunarinnar.
- Að hverju hún ætlar að vinna í framtíðinni.
- Hvaða áhrifum (*Impact*) eða útkomu (*Árangri, niðurstöðu, Outcome*) starfi stofnunarinnar er ætlað að skila. Í flestum tilvikum fer þetta tvennt saman.
- Á hvaða grunni skýr deilimarkmið (*Objectives*) verða byggð.

Vel orðuð meginmarkmið

Meginmarkmið eru viðmiðanir á leið til framtíðar og því þarf að orða þau rétt. Dæmi:

- Að auka þátttöku fatlaðra í þjóðfélaginu.
- Að bæta lífsskilyrði barna.
- Að viðhalda stöðugum hagvexti.
- Að sjá til þess að ellilífeyrisþegar búi í öruggu og snyrtilegu húsnæði sem þeir hafa ráð á.
- Að sjá til þess að vegakerfið sé öruggt og greiðfært.
- Að tryggja landsmönnum heilnæmt andrúmsloft.

Illu orðuð meginmarkmið

Margt skilur að illa og vel orðuð meginmarkmið. Í fyrsta lagi þarf tilgangurinn með meginmarkmiðinu að vera alveg skýr. Í öðru lagi þarf meginmarkmiðið að lýsa útkomu (*Árangri, Outcome*) fremur en afrakstri þ.e. þjónustu eða vörum (*Output*). Munurinn á útkomu og afrakstri verður skýrður síðar. Dæmi um meginmarkmið sem ekki eru nógu

skýrt orðuð:

- Að þjóna viðskiptavinum.
- Að útbúa árlega fjárhagsáætlun.
- Að þjálfa starfsmenn.
- Að tengja tölvur við tölvukerfi stofnunarinnar.
- Að starfa samkvæmt lögum og reglugerðum.

Deilimarkmið

Að auka/minnka (hvað)
um..... (fjöldi eða hlutfallstala) úr X í Y
fyrir..... (dagsetning)

Deilimarkmið

Deilimarkmið (*Undirmarkmið, Objectives*) eru byggð á grunni meginmarkmiða. Deilimarkmið er mælanlegt takmark sem lýsir lokaárangri sem þjónustu eða verkefni er ætlað að skila innan tiltekins tíma, t.d. 1-3 ára. Í opinberum rekstri er oft miðað við fjárlagaárið.

Forsenda þess að sett séu nýtileg deilimarkmið, er að skilja muninn á útkomu og afrakstri en um það verður fjallað síðar í ritinu.

Þegar búið er að yfirfara ætlunarverk og meginmarkmið stofnunarinnar ætti að taka eftirfarandi skref til viðbótar:

- Ræða hvaða gögn og mælingar koma helst að gagni við að meta hvort stofnunin og verkefni hennar eru á réttri leið.
- Átta sig á hverjir eru viðskiptavinir stofnunarinnar og hverjar þarfir þeirra eru ef það liggur ekki þegar ljóst fyrir.
- Hafa þankahrið (*Hugarflug, Brainstorm*) um til hvers þarf helst að ætlast af starfsmönnum og öðru sem lagt hefur verið til stofnunarinnar.
- Þróa smám saman þrjú til sex raunhæf deilimarkmið sem lið í því að ná hverju meginmarkmiði.
- Ræða í því sambandi hvaða lokaárangurs er vænst, aðferðir við að mæla árangur og tímaramma.
- Ná samstöðu um þau deilimarkmið sem eru skýrust og eiga best við.

Eftir því sem breytingar eru meiri í starfsumhverfi stofnunarinnar þurfa markmiðin að gera meiri kröfur.

Vel orðuð deilimarkmið:

- Eru skýrt orðuð og auðvelt að skilja.
- Eru krefjandi en jafnframt raunhæft að ná innan gildandi fjárhagsramma.
- Beinast að einhverju sem er skýrt afmarkað, eftirsóknarvert, mælanlegt og bundið í tíma.
 - *Vel orðað:* Að fækka þjófnum um 35% fyrir árið 2001.
 - *Illá orðað:* Að draga úr þjófnum.
 - *Vel orðað:* Að stytta biðtíma um 15% fyrir lok ársins 1999.
 - *Illá orðað:* Að veita skjótari þjónustu.
 - *Vel orðað:* Að finna að minnsta kosti 50% þeirra reiðhjóla sem er stolið árlega á árinu 2005. Í framtíðinni er stefnt að 90%.
 - *Illá orðað:* Að finna fleiri stolin reiðhjól.
 - *Vel orðað:* Að fækka dauðsföllum í umferðinni í 0,2 á hverja milljón kílómetra sem eknir eru á árinu 2000.
 - *Illá orðað:* Að draga úr umferðarslysum.
 - *Vel orðað:* Að auka hlutfall 70 ára og eldri sem fá bólusetningu fyrir influensu í 90% á árinu 2000.
 - *Illá orðað:* Að bólusetja fleiri eldri borgara.
- Beinast að útkomunni:
 - *Vel orðað:* Að götur bæjarins séu til jafnaðar 75% hreinar skv. staðli.
 - *Illá orðað:* Að hreinsa götur bæjarins vikulega.
- Í samræmi við ætlunarverk og meginmarkmið stofnunar en einskorðast ekki við ákveðna deild innan hennar.
- Beinist að árangri en ekki vinnuferlum, þ.m.t. vinnutilhögun og málsmeðferð.
 - *Vel orðað:* Að stytta meðal ferðatíma milli staða A og B um 15 mínútur fyrir árið 2001.
 - *Illá orðað:* Að byggja nýjan veg milli staða A og B.
 - *Vel orðað:* Að fækka umferðarslysum um 10% fyrir árslok.
 - *Illá orðað:* Að setja upp fleiri umferðarljós.
 - *Vel orðað:* Að auka bílbeltanotkun um 50% innan þriggja ára.
 - *Illá orðað:* Að fjölga eftirlitsferðum lögreglunnar.

Munurinn á útkomu og afrakstri

Eftir því sem undirbúningur árangursmælinga fer lengra inn á afmörkuð svið innan stofnunarinnar, verður mikilvægara að stjórnendur og aðrir starfsmenn skilji muninn á útkomu (*Árangri, Outcome*) og afrakstri, þ.e. þjónustu og afurðum (*Output*). Afrakstur er mikilvægur því hann bendir til þess að stofnunin sé að gera eitthvað og láta eitthvað frá sér en segir ekkert um það hvort hún er að gera það sem skiptir viðskiptavinum hennar og almenning máli. Vönduð greining á milli afraksturs og útkomu getur leitt til þess að stjórnendur og starfsmenn átti sig á því að gamlir vinnuferlar og tilhögun eða siðir, sem enginn hefur séð ástæðu til að draga í efa, þjóna ekki lengur tilgangi.

Útkoma:	Raunverulegur árangur af störfum stofnunarinnar, áhrif hennar á þá sem hún þjónar. Stundum sjá menn ástæðu til að gera greinarmun á útkomu (<i>Outcome</i>) og áhrifum (<i>Impact</i>).
Afrakstur:	Samheiti yfir allt það sem stofnun lætur samfélaginu eða einstökum aðilum í té, bæði efnisleg gæði, vörur, skýrslur, leyfi o.fl., og óefnisleg gæði, þjónustu.

Sundurgreining markmiða

Verkefni stofnunar getur verið það flókið eða umfangsmikið að ekki sé hægt að ná ítrasta árangri innan gildandi fjárhagsramma. Í stað þess að setja sér eitt árangursmarkmið þarf stofnunin að sundurgreina verkefni sitt í nokkur verkefni, t.d. eftir því að hverjum þau beinast og setja sérstök markmið fyrir hvert þeirra.

Dæmi:

Stofnun hefur eftirlit með ákveðnum þætti í rekstri allra fyrirtækja í landinu. Hún hefur ekki bolmagn til að heimsækja þau öll árlega eins og hún telur sig þurfa að gera til að uppfylla skyldu sínar. Þess vegna skiptir hún fyrirtækjum í nokkra flokka eftir áhættu og setur sér mismunandi markmið og mælikvarða fyrir hvern flokk.

Prepaskipting mælinga

Orsakasamhengið milli þess sem stofnun gerir og endanlegs árangurs er í flestum tilvikum flókið og ekki þekkt nákvæmlega. Góð þekking og skilningur á samhenginu á milli aðgerða og árangurs er meðal forsendna fyrir því að hægt sé að auka árangur. Hér á eftir verða sýnd tvö einföld líkön og tekin dæmi sem vonast er til að auðveldi lesandanum að greina orsakasamhengi hjá sinni stofnun.

Líkan 1

Mælingar fara fram í fimm þrepum, samanber eftirfarandi dæmi:

Dæmi frá vinnumiðlun:

- | | |
|------------------------------|---|
| 1. Aðgerðir stofnunar | Fjöldi námskeiða sem stofnun heldur fyrir atvinnulausa. |
| 2. Viðbrögð við aðgerðum | Fjöldi sem sækir námskeiðin. |
| 3. Breyting á þrýstingi/þörf | Hlutfallsbreyting á fjölda fólks með ákveðna þekkingu. |
| 4. Breytt staða eða ástand | Hlutfallsbreyting á fjölda fólks með atvinnu. |
| 5. Breytt skilyrði | Hlutfallsbreyting á fjölda sem vinnur fyrir sér. |

Dæmi frá mengunareftirliti:

1. Aðgerðir stofnunar	Fjöldi fyrirtækja sem eru skoðuð.
2. Viðbrögð við aðgerðum	Fjöldi sem uppfyllir sett skilyrði.
3. Breyting á þrýstingi/þörf	Hlutfallsbreyting á magni losaðra mengunarefna.
4. Breytt staða eða ástand	Hlutfallsbreyting á magni CO ₂ í lofti.
5. Breytt skilyrði	Hlutfallsbreyting á fjölda sem fær sjúkdóma sem rekja má til loftmengunar.

Líkan 2

Mælingar fara fram í sex þrepum samanber eftirfarandi dæmi um aðgerðir til að draga úr loftmengun frá fyrirtækjum.

1. Aðgerðir stofnunar	Hvað gert?	Semja reglugerð.
2. Afurð/þjónusta	Hvers vegna?	Til að setja ákveðnar reglur.
3. Millistigsárangur	Hvers vegna?	Svo fyrirtæki geri ráðstafanir.
4. Millistigsárangur	Hvers vegna?	Til að minnka mengunarefni sem sleppt er út í andrúmsloftið.
5. Millistigsárangur	Hvers vegna?	Til að bæta loftgæði/koma í veg fyrir að þau spillist.
6. Endanlegur árangur	Hvers vegna?	Til að draga úr óþægindum og sjúkdómum hjá fólki.

10. Grundvallaratriði árangursmælinga

Þegar búið er að ákveða deilimarkmiðin, þarf stofnunin augljóslega að hanna og þróa virka aðferð til að finna út hvort tekst að ná þeim. Á þessu stigi þarf að svara mörgum erfiðum spurningum og líklegt að skoðanir verði skiptar:

- Hvernig á að mæla hvernig við stöndum okkur?
- Hvaða útkomu, lokaniðurstöðu, getum við mælt í ljósi þess að við getum aðeins lagt takmarkaðan kostnað í mælingarnar?
- Hvernig getum við mælt tiltekið markmið?
- Eru þær tölur sem liggja fyrir vegna samanburðar (*Baselines*) síðar, nógu nákvæmar?
- Erum við áreiðanlega að mæla það sem við teljum okkur vera að mæla?
- Hvernig er brugðist við ef mælingarnar benda til að við séum víðs fjarri markmiðum okkar?

Hugsanlega eru eftirfarandi spurningar þó mikilvægari:

- Allt í lagi, við náðum markmiðum okkar, en var það þess virði?
- Tók almenningur eftir því? Er honum ef til vill sama?

Mælingar segja til um að hve miklu leyti og hve vel einstaka deilimarkmiðum er náð. Varast ber að nota niðurstöður mælinga gagnrýnislaust, því þær segja aldrei alla söguna. Allar niðurstöður verður að setja í rétt samhengi og túlka.

Við val á mælikvörðun og notkun þeirra er gott að hafa eftirfarandi í huga:

- Skoða mælikvarða sem eru notaðir hjá samskonar stofnunum.
- Útbúa lista yfir mögulega mælikvarða sem endurspeglar ábyrgðarsvið stofnunarinnar og helstu verkefni hennar eða þjónustu.
- Reyna að skilja gildi hinna mismunandi tegunda mælikvarða.
- Útbúa mælikvarða fyrir sérhvert þrep í stjórnskipulagi stofnunarinnar sem eru ásættanlegir fyrir bæði viðskiptavinum og hagsmunaaðila.
- Velja mælikvarða sem geta bætt hver annan upp. Finnið eðlilegt jafnvægi innbyrðis milli þeirra.
- Takmarka fjölda mælikvarða við þá mikilvægustu.
- Gera sér grein fyrir hver núverandi árangur er til viðmiðunar síðar.
- Bera saman við aðrar stofnanir eða fyrirtæki sem hafa náð góðum árangri.
- Fylgjast með áhrifum mismunandi mælikvarða á viðskiptavinum, notendur og almenning.
- Fá þá sem veita þjónustuna, þiggja hana eða hafa annarra hagsmuna að gæta, til að taka þátt í að þróa mælikvarðana.

Kröfur til mælikvarða

Mælikvarðar verða að uppfylla margar kröfur ef þeir eiga að vera nothæfir til árangursstjórnunar. Þeir þurfa að vera:

- *Árangursmiðaðir*: Beinast að útkomunni, niðurstöðunni, árangrinum.
- *Viðeigandi*: Í beinu og rökréttu sambandi við markmið.
- *Gefa svör*: Endurspeglar breytingar á árangursstigi.
- *Fullgildir*: Innihalda þær upplýsingar sem þarf að styðjast við.
- *Hagkvæmir*: Réttlæta kostnað við að safna og viðhalda gögnum.
- *Gagnlegir*: Veita upplýsingar sem hafa gildi við ákvarðanatöku.
- *Aðgengilegir*: Veita jafnt og þétt upplýsingar um árangurinn.
- *Samanburðarhæfir*: Geta borið saman árangur nú og á komandi árum.
- *Viðráðanlegir*: Leiði ekki til þess að kostnaður fari úr böndum.
- *Skýrir*: Koma upplýsingum þannig á framfæri að mismunandi fólk, t.d. viðskiptavinir, starfsfólk sem veitir þjónustuna, kjörnir fulltrúar og almenningur, geti skilið þær.

11. Samanburður

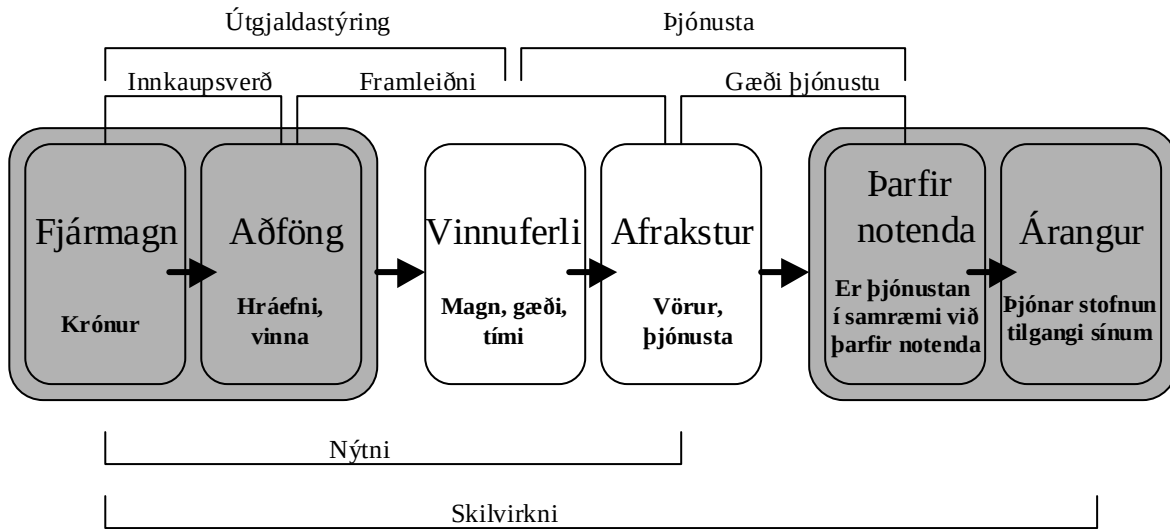
Allar stofnanir ættu að stunda samanburð (*Samanburðarfræði, viðjöfnun, Benchmarking*) í þeim tilgangi að komast að því hvernig þær standa sig og til að læra af reynslu annarra. Samanburður er ferli sem felur í sér sjálfsskoðun og samanburð, greiningu á frávikum og val á leiðum til úrbóta. Hann byggist á því að bera fyrirkomulag hjá stofnun saman við staðla eða bera árangur, afrakstur, stefnu eða vinnuferla saman við það sem er hjá öðrum. Allar stofnanir eru settar saman úr einingum og vinnuferlum sem ýmist eiga sér samsvörun hjá öðrum stofnunum eða hjá einkafyrirtækjum. Opinberar stofnanir geta því lært margt af einkafyrirtækjum og öfugt. Hér er um að ræða samanburð til bæta innra starf en ekki til að knýja á um auknar fjárveitingar, fleira starfsfólk og betra húsnæði sem flestar stofnanir þekkja til. Áhugi opinberra aðila hefur aukist á síðustu árum á að nota samanburðartölur sem hvatningu fyrir stjórnendur og aðra starfsmenn opinberra stofnana til að setja sér metnaðarfull markmið um að bæta rekstur sinn án þess að það leiði til aukinna útgjalda. Samanburður er talinn geta knúið opinberra aðila til að þróa starfshætti sína og gegna þannig að einhverju leyti svipuðu hlutverki og samkeppni á frjálsum markaði.

Það má stunda samanburð með ýmsum hætti og hér verður aðeins helstu þrepum í einni aðferð lýst stuttlega:

- Gerið ykkur grein fyrir því hvaða starfsemi eða þætti í starfseminni ætti að taka til skoðunar með tilliti til samanburðar.
- Gerið ykkur grein fyrir árangri stofnunar nú og áður.
- Ákveðið hvort á að bera árangur á komandi tíma saman við fyrri tíma eða við einhvern sem náð hefur lengra á viðkomandi sviði.
- Samræmið upplýsingaöflun milli tímabila eða við samanburðaraðila.
- Þróað árleg árangursmarkmið fyrir næstu ár.
- Gerið hagsmunaaðilum grein fyrir því hve miklar umbæturnar þurfa að verða og útbúið áætlun um aðgerðir.
- Byggið upp samstöðu og skilning sem styður við nauðsynlegar breytingar á aðgerðum.
- Komið aðgerðaráætluninni í framkvæmd.
- Mælið og upplýsið um árangur. Endurbætið mælikvarða eftir því sem tölur eru á.

12. Það er hægt að mæla ýmislegt

Eftirfarandi mynd sýnir á einfaldan hátt nokkra grunnþætti í starfsemi stofnunar sem eru mælanlegir og kennitölur sem er hægt að mynda á grundvelli þeirra.



Flestum opinberum aðilum reynist auðvelt að mæla það sem er lengst til vinstri á myndinni, en síðan aukast erfiðleikarnir eftir því sem komið er lengra til hægri. Lítum á einstaka þætti og dæmi um mælikvarða:

Fjármagn (Cost)

Hver er kostnaðurinn við verkefni eða þjónustu?

Skipta þarf kostnaði á viðkomandi verkefni og þjónustu, bæði rekstrarkostnað og stofnkostnað. Deila þarf sameiginlegum kostnaði samkvæmt skýrum reglum á milli verkefna og þjónustu.

Aðföng (Input)

Hvaða magn aðfanga þarf til rekstursins svo sem stærð húsnæðis, tæki, orku, keyptar vörur, starfslið, upplýsingar og þekkingu? Til aðfanga teljast einnig erindi sem berast stofnun og þarf að afgreiða, væntanlegir viðskiptavinir hennar, þ.e. áður en þeir eru njóta þjónustu stofnunarinnar, t.d. íbúar á þjónustusvæði og fjöldi sem óskar eftir þjónustu, svo sem skráðir nemendur. Hugtakið aðföng er oft einnig látið ná yfir fjármagn.

Dæmi um mælikvarða: Fermetra fjöldi húsnæðis. Fjöldi og afköst tækja. Magn keyptrar vöru. Fjöldi starfsmanna og unnin ársverk, t.d. flokkuð eftir menntun starfsmanna. Fjöldi íbúa á þjónustusvæði. Fjöldi bréfa eða erinda sem þarf að taka til meðferðar

Vinnuferli (Málsmeðferð, Process)

Hvað gerir stofnun til að veita þjónustuna, framleiða vörur eða halda uppi eftirliti?

Dæmi um mælikvarða: Fjöldi verkefna og erinda sem byrjað er á. Fjöldi funda. Eknir kílómetrar. Ferðadagar. Framleiðslutími. Biðtími. Fjöldi mistaka og galla. Viðhorf og ánægja starfsmanna í starfi.

Afrakstur (*Afurðir, vörur, þjónusta, Output*)

Hve mikla þjónustu, vörur eða eftirlit lætur stofnun í té?

Dæmi um mælikvarða: Fjöldi kílómetra lagðir bundnu slitlagi. Fjöldi framleiddra eininga. Aðgerðir t.d. á sjúklingum. Afgreidd erindi. Skrifuð bréf. Verkefni sem er lokið. Fjöldi útlána. Eftirlitsferðir, útköll og heimsóknir. Útgefnar bækur, fréttabréf og rit. Fjöldi úthlutaðra styrkja. Fjöldi kennslustunda sem nemendur fá á skólaári. Útskrifaðir úr skóla.

Þarfir notenda (*Preferences*)

Hve vel kemur stofnun til móts við þarfir þeirra sem njóta þjónustunnar?

Dæmi um mælikvarða: Aðgengi og biðtími eftir þjónustu. Áreiðanleiki og samfella í þjónustu. Þægindi og viðmót. Fjöldi kvartana frá notendum og viðhorf notenda.

Árangur (*Útkoma, Outcome, Result*)

Hve vel þjórnar stofnun tilgangi sínum?

Dæmi um mælikvarða: Aukning ræktaðs lands. Minni skemmdir á mannvirkjum. Bætt skattskil og betri innheimta ríkistekna. Minni mengun. Aukinn hagvöxtur, aukinn útflutningur, fjölgun starfa og minna atvinnuleysi. Minni byggðaröskun eða fólksflutningar. Betri kunnátta í ákveðnum námsgreinum, fjöldi námseininga sem nemendur ljúka í skóla, einkunn nemenda og fjöldi stúdenta með vinnu eða í framhaldsnámi eftir útskrift. Fækkun afbrota og minna ofbeldi. Lægri slysatíðni og fækkun dauðsfalla. Greiðari og öruggari samgöngur. Fækkun umferðarslysa. Fjöldi sjúkdómstilfella sem uppgötvast á byrjunarstigi. Minni fíkniefnaneysla.

Sum þessara atriða er best að mæla með viðhorfs- eða notendakönnunum.

Mynda má kennitölur með því að bera saman þætti og finna hlutföll. Mikilvægustu kennitölurnar segja til um hversu vel fjármagn og rekstraraðföng eru nýtt, hve skilvirk starfsemin er og hversu góð þjónustan er.

Lítum á hvernig algengar kennitölur eru myndaðar og dæmi um þær sem valin eru af handahófi.

Útgjaldastýring (*Financial Performance*)

Hve vel er staðið að fjárhagslegum rekstri?

Dæmi: Greiðslustaða í samanburði við greiðsluáætlun. Hlutfall sértekna af heildarkostnaði. Fjöldi daga frá því reikningur berst þar til hann er greiddur. Fjöldi daga frá því verkefni er lokið þar til reikningur er sendur út. Fjöldi daga frá lokum tímabils þar til uppgjör liggur fyrir.

Innkaupsverð (*Economy*)

Hvert er kostnaðarverð aðfanga sem notuð eru við reksturinn?

Dæmi: Einingarverð ákveðinna rekstrarvara og kostnaður í samanburði við kostnaðaráætlun eða reynslutölur fyrri ára.

Framleiðni (*Productivity*)

Hver eru tengsl afraksturs og aðfanga?

Dæmi: Framleiddar einingar á ársverk. Fjöldi afgreiðslna á ársverk. Nýting húsnæðis.

Nýtni (*Efficiency*)

Hver eru tengsl afraksturs, t.d. þjónustumagns, og fjármagns sem lagt er til rekstursins? Í reynd er ekki alltaf gerður skýr greinarmunur á kennitölunum nýtni og framleiðni.

Dæmi: Meðalkostnaður á einingu, kennslustund, eftirlitsferð, skýrslu eða einstakling.

Þjónusta (*Quality of Service Delivery*)

Er þjónustan veitt á þann hátt að hún uppfylli kröfur notenda?

Dæmi: Kvartanir eða ánægja notenda vegna viðbragðstíma, biðtíma, afgreiðslutíma, nákvæmni, áreiðanleika og samfelli í þjónustu sem hlutfall af heildarsamskiptum.

Gæði þjónustu (*Service Quality*)

Er innihald þjónustunnar í góðu samræmi við þarfir notenda?

Dæmi: Sambandið milli fjölda lögregluskýrslna og fækkunar afbrota. Sambandið milli fjölda aðgerða á sjúklingum og bætts heilsufars þeirra.

Skilvirkni (*Effectiveness*)

Hvaða árangri skila útgjöldin? Hverju komu útgjöld og fyrirhöfn, sem lagt var í, til leiðar?

Dæmi: Kostnaður við fækkun slysa um ákveðinn fjölda. Kostnaður við að auka ræktað land um einn ferkílómetra. Kostnaður við að bæta skattskil um 1 milljarð króna. Kostnaður við að fjölga störfum um 100. Kostnaður við að hækka meðaleinkunn nemenda í samræmdum prófum um 20%.

13. Val á mælikvörðum

Í síðustu köflum var rætt um forsendur fyrir vali á mælikvörðum, kröfur sem þarf að gera til mælikvarða og ýmislegt sem stofnun gæti reynt að mæla. En hvað á svo að mæla? Í fyrsta kafla vinnubókarinnar var komið inn á mikilvægi þess að mæla starfsemi stofnana frá nokkrum hliðum til að fá góða heildarmynd af henni. Jafnframt þarf að jafnvægisstilla mælikvarðana, t.d. með því að gefa hverjum um sig ákveðna hlutfallstölu. Einn mælikvarðinn gæti t.d. fengið 10% vægi, annar 15% og svo framvegis.

Nálgun sem nefna má jafnvægisstilltu stigatöfluna (*The Balanced Scorecard*) og hefur verið að próast á allra síðustu árum, gengur út á það að mæla reksturinn frá fjórum hliðum:

- *Fjármálastjórnun*: Er fjármálastjórn stofnunarinnar nægilega traust? Eru útgjöld innan heimilda? Nýtir stofnunarinnar aðföng sín vel í samanburði við aðra? Kaupir hún inn á hagkvæmu verði? Er framleiðni að aukast? Eru reikningar greiddir og innheimtir innan eðlilegra tímamarka?
- *Sjónarhóli viðskiptavina*: Veitir stofnunin þjónustu sem viðskiptavinir hennar kunna að meta? Er hún veitt þegar þeim hentar? Eru gæðin í samræmi við skilgreiningu þeirra? Er brugðist við þörfum viðskiptavina eins og þeir óska eftir?
- *Skilvirkni vinnuferla*: Eru vinnuferlar stofnunarinnar skilvirkir? Hvernig er unnið að gæðaumbótum? Er verið að bæta upplýsingakerfið?
- *Drifkröftum þróunar og vaxtar innan stofnunarinnar*: Er stofnunin að undirbúa sig undir framtíðina? Er hún að þróa þjónustu sína? Hvað er hún að gera til að ná núverandi markmiðum betur? Hvað er gert til að efla mannauð hennar?

Æfingin gengur út á að velja, þróa og jafnvægisstilla mælikvarða sem geta gefið stjórnendum stofnunar bæði rétta mynd af stöðu hennar á hverjum tíma og verið vísbending um framtíðina.

Önnur aðferð, sem er þróaðri í opinberum rekstri, felur í sér mælingar á eftirfarandi fjórum sviðum:

- *Afrakstri (Output)*: Magn vöru eða þjónustu.
- *Þjónustu (Service)*: Ánægju viðskiptavina með vörur eða þjónustu.
- *Nýtni (Efficiency)*: Einingarkostnað vöru eða þjónustu.
- *Útkomu (Árangur, Outcome)*: Árangur eða áhrif verkefnis á viðskiptavinum stofnunar og þjóðfélagið.

Mælingar á magni, vöru og þjónustu eru yfirleitt það einfaldar að ekki er ástæða til að ræða þær meira en gert var í

kaflanum á undan og í dæmum sem koma síðar í kaflanum. Hinar mælingarnar eru flóknari og verða skýrðar betur.

Þjónusta

Algengast er að mæla:

- Hvort þjónustan er aðgengileg, m.a veitt án tafar.
- Hvort hún er kurteislega veitt.
- Hvort sá sem veitir hana hefur þekkingu á því sem hann gerir.
- Hvort hún uppfylli aðrar gæðakröfur þeirra sem þiggja þjónustuna.
- Hversu margar kvartanir eru.

Við mælingarnar þarf eftir atvikum að beina athyglinni að:

- Viðskiptavinum (*External customers*).
- Samskiptum innan stofnunar (*Internal customers*).
- Birgjum, þ.e.a.s. seljendum aðfanga.
- Sveitarstjórn, ráðuneyti, löggjafarvaldi.

Nýtni

Mynda þarf kennitölu sem sýnir tengsl afraksturs og aðfanga, þ.e. hve vel stofnunin nýtir aðföng sín og fjármagn.

Þetta má skýra með dæmum:

- Kostnaður við að bregðast við útkalli.
- Kostnaður við eftirlitsferð.
- Útlán bókasafns á íbúa á þjónustusvæði.

Einnig þarf að mæla ferla. Dæmi um það eru:

- Meðaldagafjöldi sem tekur að afgreiða umsókn.
- Meðalmínútufjöldi við að bregðast við útkalli.
- Meðalbiðtími viðskiptavina eftir þjónustu.

Útkoma

Finna þarf sem bestan mælikvarða á hve vel stofnun þjónar tilgangi sínum. Þetta getur stundum verið býsna erfitt, sérstaklega þegar árangurinn kemur ekki í ljós fyrr en eftir mörg ár. Þá getur þurft að mæla þætti sem taldir eru tengjast endanlegum árangri og gefa góða vísbendingu um þróun og ástand mála. Í þessu sambandi skal minnt á líkönin tvö sem voru kynnt í 9. kafla undir yfirskriftinni þrepaskiptar mælingar.

Til að útskýra mismunandi mælikvarða og notkun þeirra skulu tekin tvö dæmi.

Dæmi 1

Í framhaldi af nýrri löggjöf þarf stofnun að ráða 10 nýja starfsmenn. Stofnunin ætlar að verja allt að 200 þús.kr. í ráðninguna. Eitt hundrað manns sækja um og tekst að ráða í öll störf.

Tegund árangursmælinga	Það sem raunverulega er mælt	Árangurs-vísir	Tölulegar upplýsingar
Afrakstur (<i>Outcome</i>)	Fjöldi umsókna sem eru móttæknar í framhaldi af starfsauglýsingu	Fjöldi móttækinna starfsumsókna	100
Vinnuálag (<i>Workload</i>)	Fjöldi starfsumsókna sem starfsmannastjóri stofnunarinnar vinnur úr	Fjöldi afgreiddra starfsumsókna	100
Nýtni (<i>Efficiency</i>)	Kostnaður stofnunarinnar við að vinna úr umsókn	Kostnaður deilt með fjölda umsókna	2 þús.kr.
	Kostnaður stofnunarinnar við að fylla laust starf	Kostnaður deilt með fjölda stöðugilda sem þarf að ráða í	20 þús.kr.
Útkoma (<i>Árangur, Outcome</i>)	Hlutfall af stöðum sem ráðið er í	Fjöldi starfa sem ráðið er í hlutfalli við störf í boði	100%
	Hlutfall af ráðningum sem skila tilætluðum árangri (nýráðnir sem eru út reynslutíma)	Hlutfall nýráðinna í starfi eftir 6 mánuði frá ráðningu	50%
Skilvirkni (<i>Cost-Effectiveness</i>)	Kostnaður stofnunar við ráðningu sem skilar árangri	Kostnaður deilt með fjölda nýráðinna sem eru í starfi eftir 6 mánuði	40 þús.kr.

Dæmi 2

Í töflunni að neðan er sýnt dæmi um mælikvarða fyrir fjórar tegundir þjónustu.

	Skólphreinsistöð	Eldvarnaeftirlit	Flöskumóttaka	Bókasafn
Útkoma (Árangur, Outcome)	Hlutfall frárennslis sýna sem uppfylla ákveðna staðla	Fjöldi dauðsfalla og slysa sem rekja má til eldsvoða í hlutfalli við íbúafjölda	Hlutfall af flöskum sem eru seldar til endurvinnslufyrirtækja	Hlutfall notenda sem segir að bókasafnið mæti þörfum þeirra tafalaust
Nýtni (Efficiency)	Kostnaður á tonn af vatni sem fer um hreinsistöðina	Meðal kostnaður á úttekt	Kostnaður á hvert tonn sem er safnað	Kostnaður við að ganga frá bók á sinn stað
Afrakstur (Output)	Tonn af vatni sem fer hreinsað frá stöðinni	Fjöldi úttekta	Fjöldi tonna sem er safnað	Fjöldi fyrirspruna sem er svarað
Samanburður (Viðmið, Benchmarking)	Kostnaður á gallon í samanburði við aðrar stöðvar	Fjöldi dauðsfalla sem rekja má til eldsvoða í saman- burði við önnur sveitarfélög	Hlutfall þess sem er safnað í samanburði við árangur í öðrum löndum	Fjöldi binda í samanburði við önnur bókasöfn
Skilvirkni (Cost- Effectiveness)	Kostnaður við að fjölga sýnum sem uppfylla staðla um 1%	Kostnaður á íbúa við dauðsföll og slys sem rekja má til eldsvoða	Kostnaður við að auka sölu á flöskum til endurvinnslu um 1%	Kostnaður við að auka hlutfall þeirra sem segja að bóka- safnið uppfylli vænt- ingar sínar um 1%

14. Kerfisbundnar mælingar

Það er afar mikilvægt að mælingar séu staðlaðar svo treysta megi því að þær fari alltaf eins fram. Til þess að halda kostnaði niðri ætti að taka skráningu upp sem eðlilegan þátt í störfum manna og nota sjálfvirknibúnað eftir föngum, t.d. tölvukerfi stofnunarinnar. Í þessu sambandi ætti m.a. að skoða vinnutímaskráningu starfsmanna, bókhaldskerfi, innheimtukerfi, pantanakerfi, birgðakerfi, kvartanaskrá og málaskrá.

Einnig ætti að kanna hvort aðrar stofnanir eða fyrirtæki stunda nú þegar mælingar, upplýsingasöfnun eða geri úttektir sem gætu gagnast stofnuninni, t.d. skýrslur Hagstofunnar, Ríkisendurskoðunar og ársskýrslur annarra stofnana.

Stofnanir geta auk þess oft samið við háskólanemendur um að velja námsverkefni á sviði sem gæti gagnast henni.

15. Matsaðferðir

Til að afla þeirra upplýsinga sem nefndar hafa verið hér að framan getur þurft að beita vinnubrögðum sem falla undir eftirfarandi skilgreiningar:

Samanburður (*Viðjöfnun, samanburðarfræði Benchmarking*)

Aðferð til að kanna hvort staðlar eða viðmiðanir séu uppfylltar og greina frávik eftir því sem þarf.

Úttekt á verkefni (*Program Evaluation*)

Könnun á því hvort verkefnið nær markmiðum sínum og rannsókn á áhrifum aðgerða á útkomuna.

Árangursendurskoðun (*Performance Auditing*)

Til að svara því hvort verkefnið er leyst á hagkvæman hátt, þjónar meginmarkmiði sínu og er í samræmi við ætlun löggjafarvaldsins.

Arðsemimat (*Economic Analysis*)

Aðferð til að reikna úr hversu arðsamt verkefnið er, annað hvort afkastavexti eða núvirði þess fjár sem lagt er í það.

Kostnaðar-nytja greining (*Cost Benefit Analysis*)

Aðferð til að svara því hvort fjárhagslegar nytjar verkefnis eru meiri en kostnaður við það með tilliti til þeirra sem njóta þjónustunnar, hins opinbera og þjóðfélagsins í heild.

Ferlagreining (*Process Analysis*)

Aðferð til að kanna hvort kerfið vinnur eins vel og þarf. Felst í því að teikna vinnuferla og skoða áhrif breytinga,

greina tækifæri til að endurhanna ferla og straumlínulaga aðgerðir.

Vinnurannsóknir (*Time/Motion Studies*)

Aðferðir til að meta framleiðni. Vísindalegar rannsóknir á athöfnum manna.

Viðskiptavinakannanir (*Customer Satisfaction Surveys*)

Samanburðarkannanir eða mælingar á álitum viðskiptavina. Kannanir þurfa að vera reglulegar og reyna ætti að fylgjast með álitum viðskiptavina öðru vísi en að fá aðeins tilfallandi sögur. Veljið úrtakshóp, takið hann tali eða notið aðrar leiðir til að fá viðbrögð hans og almennings.

Kannanir meðal viðskiptavina geta farið fram á ýmsan hátt og þurfa ekki að vera flóknar. Vegna þess hve mikilvægt það er að þekkja sjónarmið og viðhorf þeirra sem skipta við stofnunina, er ástæða til að gefa yfirlit yfir helstu tegundir og leiðbeina lauslega um gerð þeirra.

Kanna má viðhorf viðskiptamanna með viðtölum, með því að fá utanaðkomandi aðila til að gera úttekt, með því að styðjast við úrtakshóp og með því að nota spurningalista.

Viðtöl

- Stundum er hægt að ræða við viðskiptavini og fá viðhorf þeirra fram um leið og þeir panta þjónustu t.d. í gegnum síma.
- Oft er hægt að ræða við viðskiptamenn samtímis því sem þjónustan er veitt.
- Stundum er best að fylgja þjónustuveitingu eftir með símakönnun.

Úttekt utanaðkomandi aðila

- Ein aðferðin er að fá til þess bærán aðila til að votta að kerfi stofnunarinnar, m.a. gæðakerfi, uppfylli viðurkennda staðla.
- Önnur aðferð er að ráða einhvern til að skipta við stofnunina og gefa skýrslu um reynslu sína (*Mystery customers*).
- Þriðja aðferðin er sú að stjórnendur gangi um vinnustaðinn og fylgist með því sem fram fer (*Management by Walking Around*).

Úrtakshópar (*Focus Groups*)

- Velja má af handahófi fulltrúa viðskiptavina í hóp sem tjáir sig um þjónustuna.
- Einnig er hægt að eiga reglulega fundi með ráðgjafarhópi (*Advisory Panel*).
- Þriðja aðferðin sem hér er nefnd eru gæðahópar (*Quality Circles*) með fulltrúum starfsmanna og viðskiptavina stofnunar.

Spurningalistar

- Annars vegar að nota spurningalista með sem gefa viðskiptavinum kost á að tjá sig án takmörkunar eða/eða lista með fyrirfram ákveðnum svarmöguleikum.
- Hins vegar að gefa viðskiptavinum tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri á orðsendingarmiðum.

Við undirbúning, framkvæmd og úrvinnslu kannana er ástæða til að hafa meðal annars eftirfarandi atriði í huga:

Skipulagning

- Það þarf að vera ljóst til hvers könnunin er gerð.
- Þeir sem framkvæma könnun, þurfa að fá viðeigandi leiðbeiningar og þjálfun.
- Fylgið vísindalega viðurkenndum aðferðum.

Hverjir eru viðskiptavinirnir?

- Skráið hverjum þjónustan er veitt.
- Veljið alla eða úrtak þeirra viðskiptavina sem eru á listanum.
- Gangið úr skugga um að úrtakið endurspegli viðskiptavinina í heild.

Spyrjið fyrirfram ákveðinna spurninga

- Útbúið skýrar leiðbeiningar um fyrirkomulag könnunarinnar, skrifið spurningarnar niður og ákveðið svarmöguleika.
- Svörin eiga að bjóða upp á mismunandi mikla ánægju og óánægju.
- Spurningarnar mega ekki vera leiðandi.
- Spyrið um mismunandi atriði og út frá mismunandi sjónarhornum á ákveðnu tímabili.
- Gerið ekki ráð fyrir að svarendur þekki of mikið til þjónustunnar eða hún sé ofarlega í huga þeirra.
- Notið aðferð við gagnaöflun sem er líkleg til að gefa mikla svörun.
- Sýnið svarendum virðingu og tillitssemi.
- Hvetjið til þátttöku.
- Fullvissið ykkur um að svarendur séu í raun viðskiptavinir ykkar.

Yfirferð og flokkun gagna

- Fullvissið ykkur um að gögnin séu villulaus.
- Rökstyðjið leiðréttingar sem þarf að gera á svörum.
- Búið þannig um hnútana að hægt sé að staðfesta árangurinn með sjálfstæðri athugun.

Greining á svörum og árangri

- Greinið á hlutlausan hátt öll nothæf svör/tölur.
- Reynið að útskýra óvæntan eða óvenjulegan árangur þjónustu/verkefna.
- Gangið úr skugga um að niðurstöðurnar sem birtar verða, séu í samræmi við raunverulegan árangur.
- Sýnið viðeigandi varfærni þegar niðurstöður eru túlkaðar og ályktanir dregnar.
- Verið á varðbergi gagnvart vandamálum og takmörkunum sem geta haft áhrif á niðurstöðuna.
- Gerið grein fyrir því hvernig, hvenær og af hverjum könnunin var gerð.

16. Gerð grein fyrir árangrinum

Þegar túlkun mælinga liggur fyrir, þarf að gera þeim sem láta sig stofnunina varða, grein fyrir niðurstöðunni. Gert er ráð fyrir því að ríkisstofnanir skili ráðuneyti sínu stutttri ársskýrslu þar sem gerð er grein fyrir árangri og frávikum frá markmiðum. Upplýsingar um árangur stofnana þurfa að fara víðar. Hér á eftir er listi yfir nokkur atriði sem gott er að hafa í huga þegar birting niðurstöðunnar er ákveðin.

- *Tegund:* Útgáfa, skýrsla, samantekt, munnleg frásögn, fundur, fréttatilkynning.
- *Innihald:* Tímasetning, gagnsemi, áreiðanleiki, auðvelt að lesa, ekki of langt eða með löngum útlistunum.
- *Tilgangur:* Upplýsingagjöf, greining og útskýringar á algengum spurningum og umhugsunaratriðum.
- *Frágangur:* Stærð, lengd, leturgerð, útlit, tæknilegur frágangur, málfar, stafsetning og kostnaður.
- *Tíðni:* Niðurstöður verði birtar reglulega.
- *Myndir:* Töflur og gröf sem sýna samanburð og þróun auk upplýsinga um bakgrunn til að setja hlutina í samhengi og til nánari skýringar.
- *Dreifing:* Til þeirra sem móta stefnuna, starfsmanna sem hafa hagsmuna að gæta, bókasafna, almennings eða eftir pöntunum.

17. Annað sem stuðlar að árangursríkum mælingum

Eftirfarandi þrír gátlistar byggja á reynslu opinberra aðila af framkvæmd árangursmælinga. Að hluta til er um að ræða upprifjun á því sem vikið hefur verið að áður í þessu hefti.

- Áður en mælingum er komið á, þarf að meta hversu tilbúin stofnunin er að takast á við verkefnið.
- Það verður að liggja skýrt fyrir hvernig árangursmælingar verða notaðar bæði innan stofnunarinnar og utan hennar.
- Einhugur þarf að vera innan stofnunarinnar um að taka upp mælingar þótt menn geri sér grein fyrir því að þróun þeirra fylgi ýmis vandamál og vonbrigði í upphafi.
- Það er sérstaklega mikilvægt að stjórnendur hafi áhuga á verkefninu.
- Beinið sjónum að skýrum markmiðum og þeim árangri sem endanlega er ætlast til af stofnuninni.
- Metið gagnsemi og nákvæmni árangursmælinga. Gerið nauðsynlegar breytingar en reynið að sjá til þess að

mælingar séu samanburðarhæfar milli tímabila.

- Fræðið starfsmenn og almenning um gagnsemi og takmarkanir mælinga.
- Tryggið að aðrar aðferðir en mælingar séu einnig fyrir hendi til að greina árangur og mistök.
- Látið viðskiptavini, hagsmunaaðila og þá sem móta stefnuna, fá upplýsingar með reglulegu millibili um árangur síðasta tímabils og hvaða væntingar eru gerðar til framtíðar.
- Gerið ykkur grein fyrir hvaða hlutverki mælingar þjóna við ákvarðanatöku.

Borgir í Bandaríkjunum bæta eftirtöldu við listann:

- Komið upp sem einföldustu kerfi.
- Ekki styðjast of mikið við ráðgjafa því það er alltaf hættu á að þeir eigi hugmyndirnar en ekki stjórnendur og starfsmenn. Það getur leitt til þess að fyrirkomulagið sem tekið verður upp eignist ekki nógu öfluga málsvara innan stofnunarinnar eða henti henni ekki nógu vel.
- Áður en mælikvarðar eru ákveðnir þarf að gera sér grein fyrir hve auðvelt eða erfitt er að stunda mælingarnar.
- Sum starfsemi er betur fallin til mælinga en önnur.
- Verið þolinmóð því það tekur heilmikinn tíma að þróa skilvirkar árangursmælingar.
- Það þarf einbeittan ásetning til að koma árangursstjórnun á.
- Ef ekki liggja fyrir marktækar upplýsingar frá fyrri árum munu mörg ár líða þar til nægilega góð gögn liggja fyrir svo greina megi þróun.
- Verið með það alveg á hreinu hvers vegna verið er að velja árangursmælikvarða og einbeitið ykkur síðan að mælingum sem stuðla að þessum markmiðum, jafnvel þótt mælikvarðarnir séu ekki fullkomnir.
- Taka þarf tillit til sjónarmiða þeirra sem vinna verkin og veita þjónustuna þegar fyrirkomulag árangursmælinga er ákveðið.
- Ekki halda því fram að árangursmælingar séu einar og sér leið til að koma á umbótum í opinberum rekstri. Þær veita aðeins upplýsingar.
- Stofnunin á hvorki að stæra sig af góðri útkomu eða skammast sín fyrir slaka útkomu ef niðurstaðan var að mestu komin til vegna þátta sem ekki voru á valdi hennar að stjórna.

Frá Bandarískum ríkisstofnunum koma eftirfarandi ráð til viðbótar:

Bandaríkjaping samþykkti lög um árangursstjórnun (*The Government Performance and Results Act*) árið 1993. Hér á eftir fer ýmis lærdómur sem dreginn hefur verið af framkvæmdinni fyrstu fimm árin.

- Stofnunin þarf að gera sér grein fyrir takmörkunum árangursmælinga, hvað hægt er að mæla og hvað ekki.
- Það er nauðsynlegt að æðstu stjórnendur séu virkir þátttakendur.
- Fléttið árangursmælingar inn í markmiðsáætlun og skýrslugjöf til að tengja saman ætlunarverk, meginmarkmið og starfsmarkmið.
- Biðið viðskiptavini stofnunarinnar um þeirra mat á árangri.
- Einbeitið ykkur að mælikvörðum á endanlegan árangur, útkomuna.

- Gerið ykkur grein fyrir uppsprettum upplýsinga og hvernig best er að afla nauðsynlegra gagna vegna sérhvers mælikvarða.
- Setjið raunhæf og krefjandi markmið sem hvetja til framfara og aukins árangurs.
- Fræðið, hvetjið og verðlaunið stjórnendur fyrir að nota upplýsingar um árangur við að bæta starfsemina.
- Notið einnig upplýsingar sem eru til skýringar við fjárlagagerð og ársskýrslugerð.

18. Verkefni

Verkefni 1

Mælingar hjá bókasafni X.

Yfirfarðu og gagnrýndu árangursmælingarnar sem bókasafnið stundar eins og þeim er lýst í töflunni hér á eftir.

1. Hvernig væri hægt að bæta mælingar á árangri safnsins?
2. Hverjar eru hinar raunverulegu árangursmælingar?
3. Hvers konar mælingar eru það sem mæla raunverulegan árangur?
4. Notaðu upplýsingarnar sem koma fram í töflunni og gerðu tillögur um meginmarkmið safnsins og deilimarkmið sem tengist því.
5. Gerðu tillögur um árangursmælikvarða og markmið á tímabilinu (*Target*) í framhaldi af markmiðum sem spurt er um í 4. lið.

Starfsáætlun bókasafnsins:

- Safnar, skipuleggur, skráir og útvegar aðgang að upplýsingum og skemmtiefni, prentuðu og á öðru formi.
- Lánar almenningi efni gegnum aðalbókasafn og útibú, sjö daga vikunnar.
- Veitir almenningi ýmsar upplýsingar um safnkost bæði í vinnustöð safnsins og gegnum síma, sjö daga vikunnar.
- Stuðlar að lestri, bættu læsi og notkun safnkosts með því að vera með sérstök atriði á dagskrá, bjóða upp á þjónustu við fullorðið fólk sem ekki er vel læst og með því að ná til fólks á annan hátt.
- Útvegar blindum og fötluðum efni og veitir þeim upplýsingar um lesefni með því að starfrækja sérstaka deild á aðalsafni.

Mælingar:	1995	1996	1997
Nýskráð eintök	2.250	2.650	2.700
Eintök í safni	53.650	23.650	54.050
Útlán, eintök	79.000	76.165	79.000
Fjöldi tilvika þar sem aðstoð er veitt	15.209	15.444	16.090
Dagskráratríði	157	164	185
Gestir á dagskráratríðum	3.893	4.253	4.400

Verkefni 2

Mælingar hjá bókasafni Y.

1. Yfirfarið og gagnrýnið eftirfarandi árangursmælingar.
2. Er ljóst hvaða tilgangi mælingarnar þjóna? Ef ekki, hverju ætti að breyta?
3. Eru mælingarnar nægilega fjölþættar til að meta heildarárangur á því fjögurra ára tímabili sem er til skoðunar? Hverju mætti sleppa eða bæta við?
4. Hvað gerðist milli 1993 og 1996? Hver gæti ástæðan hafa verið?
5. Gerðu tillögu um eitt eða tvö meginmarkmið og deilimarkmið á grundvelli nýtnimælinga.
6. Hvaða ráð myndir þú gefa stjórnmalámönnum um breytingu á fjárveitingum til safnsins á grundvelli fyrirbyggjandi upplýsinga?

Mælingar:	1994	1995	1996	1997
<u>Aðföng</u>				
Eintök í safninu	4.393	4.646	4.600	5.500
Fjöldi sem safnið þjónar	3.650	3.665	3.695	3.675
Skráðir lántakar	3.554	3.808	4.109	4.324
Keypt eintök	252	296	263	453
Bókakaup, kr/íbúa	73	77	80	93
<u>Þjónusta</u>				
Eintök sett á skrá safnsins	484	459	437	500
Eintök lánuð út	18.748	18.820	18.805	16.736
Afgreiðslutími, klst. á viku	56	56	56	50
Heimsóknir í safnið	11.155	11.093	12.116	10.349
Afgreiðslur	7.606	8.691	9.156	7.936
Viðburðir	21	20	22	19
<u>Nýtni</u>				
Útlán á íbúa	5,1	5,1	5,1	4,6
Eintök í safni á íbúa	1,2	1,3	1,3	1,5
Útlán á klukkustund	6,4	6,5	6,5	6,4

Verkefni 3

Mælingar hjá lögreglunni.

Yfirfarðu og gagnrýndu eftirfarandi meginmarkmið, deilimarkmið, árangursmælikvarða og tölur. Benda upplýsingarnar til að þess megi vænta að lögreglan geti náð meginmarkmiði sínu?

1. Hvað vantar í deilimarkmiðin svo þau séu eðlilegt framhald af meginmarkmiðinu? Ætti að bæta við deilimarkmiði eða endurskoða þau sem fyrir eru?
2. Hvernig mætti gera deilimarkmiðin skýrari?
3. Hvaða árangursmælikvarðar eru í samræmi við deilimarkmiðin? Hverjir þeirra fjalla um árangur af starfi lögreglunnar? Væri hægt að búa til mælikvarða um hverju kostnaður lögreglunnar skilar?
4. Hvað segja tölurnar um árangur lögreglunnar? Hvaða mælingar eru upplýsandi?

Meginmarkmið:

Að vernda líf og eignir með því að halda uppi faglegri löggæslu sem er viðbragðshröð, nýtir aðföng sín vel og er skilvirk en vinnur jafnframt að umfangsmiklum verkefnum sem felast í því að meta líkur á brotum og vinna að forvörnum.

Deilimarkmið:

1. Bregðast við neyðarkalli innan 5 mínútna, við öðrum útköllum sem eru ofarlega á forgangslista innan 15 mínútna og vanaverkum og ýmis konar aðstoð sem er neðar á lista innan 30 mínútna.
2. Bregðast við venjulegum útköllum innan 20 mínútna.
3. Halda umferðarslysum í horfinu eða draga úr þeim með sérstökum aðgerðum á þeim stöðum sem flest slys verða.
4. Halda úti álíka miklu forvarnarstarfi og kynnt var íbúum sveitarfélagsins.

Árangursmælingar:	Raun 1995	Raun 1996	Raun 1997	Áætlað 1998	Áætlað 1999
Meðalviðbragð neyðarkall, mín.	6,1	6,6	5,1	5,6	5,3
Meðalviðbragð venjulegt, mín.	18,3	21,0	19,6	20,0	20,0
Slys á 1000 íbúa	17,4	18,6	16,5	17,0	18,5
Forvarnarverkefni	165	170	172	180	200

Atriðsorðaskrá

Aðföng	25	Leiðarljós	15
Afrakstur	20, 26	Markmiðsáætlun	6, 8
Arðsemimat.....	32	Markviss stjórnun.....	9
Ábyrgð	8	Mat á innviðum og umhverfi.....	15
Árangur	20, 26	Meginmarkmið	18
Árangursendurskoðun	32	Nýtni	27
Árangursmiðuð fjárlagagerð	10	Samanburður.....	24, 32
Árangursmælingar	5, 7	Skilvirkni	27
Árangursstjórnun	9	Stefnumarkandi áætlun	8
Deilimarkmið.....	19	Stefnumarkandi stjórnun.....	9
Ferlagreining.....	32	Stefnumótun	8
Fjármagn	25	Undirmarkmið	19
Framleiðni.....	27	Útgjaldastýring.....	26
Framtíðarsýn.....	17	Útkoma	20, 26
Fyrirtækjamenning	10	Úttekt á verkefni.....	32
Gæðastjórnun	12	Viðjöfnun	24, 32
Gæði þjónustu	27	Viðskiptavinakannanir.....	33
Hlutverk	16	Vinnuferli	25
Innkaupsverð	27	Vinnurannsóknir.....	33
Jafnvægisstillta stigataflan.....	28	Þarfir notenda.....	26
Kostnaðar-nytja greining.....	32	Þjónusta	27
Kröfur til mælikvarða.....	23	Ætlunarverk	16

Helstu heimildir

- Performance Measurement, Concepts and Techniques. Center for Accountability and Performance, 1998.
- A Manual for Performance Measurement. Fairfax County USA, July 1998.
- Strategic Planning and Performance Measurement Handbook. Arizona State, USA, 1998.
- The Balanced Scorecard. Robert S. Kaplan og David P. Norton, 1996.
- Managing for Results: Measuring Program Result That Are Under Limited Federal Control. United States General Accounting Office, December 1998.
- Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið, 1996.