



---

**Rit fjármálaráðuneytisins:**

---

# **Árangursstjórnun í ríkisrekstri**

**Skýrsla nefndar í nóvember 1996**

---

## **EFNISYFIRLIT**

<b>INNGANGUR</b>	<b>3</b>
<b>HELSTU TILLÖGUR</b>	<b>3</b>
1. Hvað er árangursstjórnun?	3
2. Árangursstjórnun í opinberum rekstri erlendis	5
3. Breyttir stjórnunarhættir í opinberum rekstri innanlands	5
4. Tillögur um framkvæmd árangursstjórnunar	6
5. Tillögur nefndarinnar um framkvæmdaáætlun	8
<b>FYLGISKJÖL</b>	<b>9</b>
<b>Fylgiskjal 1: Nokkrir undanfarar árangursstjórnunar</b>	<b>9</b>
<b>Fylgiskjal 2: Mælingar á árangri</b>	<b>11</b>
<b>Fylgiskjal 3: Árangursstjórnun í opinberum rekstri erlendis</b>	<b>12</b>
<b>Fylgiskjal 4: Breyttir stjórnunarhættir í ríkisrekstri hérlendis síðustu árin</b>	<b>16</b>
<b>Fylgiskjal 5: Viðhorf og ábendingar um verkefni nefndarinnar</b>	<b>16</b>
<b>Fylgiskjal 6: Atriði sem nefndin telur að fjalla þurfi um</b>	<b>18</b>
- Frumstefnumótun ráðuneytis	18
- Rammasamningur	18
- Langtímaáætlun	19
- Ársáætlun	20
- Ársskýrsla	21
- Stefnumótun stofnunar, gátlisti	21

---

## Inngangur

Íslenskt efnahagslíf, þar með talinn ríkisrekstur, á í ört vaxandi alþjóðlegri samkeppni. Til þess að mæta þessum aðstæðum verður efnahagslífið að auka samkeppnishæfni sína.

Almenningur og fyrirtæki gera kröfu um aukna og bættu opinbera þjónustu án þess að skattar verði hækkaðir. Opinber rekstur hefur þanist út án þess að samhliða hafi verið gerðar viðeigandi breytingar á skipulagi hans og stjórnun. Leita þarf nýrra leiða til að laga rekstur og fjármál ríkisins að breyttum aðstæðum. Reksturinn þarf að vera sveigjanlegri. Þau úrlausnarefni sem við stöndum frammi fyrir eru að þessu leyti sams konar og hjá þeim þjóðum sem við eigum mest samskipti við.

Ríkisstjórnin hefur samþykkt stefnu um nýskipan í ríkisrekstri og sett tvö meginmarkmið um breyttar áherslur og stjórnunarhætti hjá ríkinu.

1. Að skipulag og starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að það geti sinnt skyldum sínum við landsmenn á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er.
2. Að opinber þjónusta sé svo skilvirk að hún gefi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.

Ætlunin er að ná þessum markmiðum með því að skilgreina betur hlutverk ríkisins, afmarka betur opinbera þjónustu, leita hagkvæmustu leiða til að veita þjónustu sem kostuð er af opinberu fé og auka sveigjanleika stofnana í eigin rekstri. Nútímalegir stjórnunarhættir sem hafa verið teknir upp í ríkisrekstri á síðustu árum leggja grunn að því að markmiðunum verði náð með markvissri *árangursstjórnun*. Í *árangursstjórnun* felst að athafnir ráðuneyta og stjórnenda stofnana beinist sérstaklega að því að sjá til þess að stofnanir ræki hlutverk sitt eins vel og unnt er. Árangur stofnana er metinn með tilliti til þess hverju þær skila og hve hagkvæmur reksturinn er. Til að ná sem bestum árangri eru sett skýr markmið, reynt að uppfylla þarfir notenda þjónustunnar sem best, leitast við að hindra að vandamál komi upp, vald og ábyrgð framselt til þeirra sem annast framkvæmdina og mælingar stundaðar á árangri o.fl. í þeim tilgangi að vinna að stöðugum umbótum í rekstrinum.

Fjármálaráðherra skipaði í lok febrúar sl. nefnd til að móta tillögur um hvernig megi koma á samræmdri *árangursstjórnun* í ríkisrekstri hér á landi. Í nefndinni eiga sæti Dr. Guðfinna Bjarnadóttir, framkvæmdastjóri LEAD-Consulting í Bandaríkjunum, formaður, Aðalsteinn Eiríksson, skólameistari Kvennaskólans í Reykjavík, Anna Lilja Gunnarsdóttir, forstöðumaður áætlan- og hagdeildar ríkisspítala, Hjálmar Árnason, alþingismaður, Inga Jóna Þórdardóttir, borgarfulltrúi og Þórhallur Arason, skrifstofustjóri gjaldaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Starfsmenn nefndarinnar eru Jón Magnússon og Leifur Eysteinnsson viðskiptafræðingar í fjármálaráðuneytinu.

Í skýrslu nefndarinnar, sem hér fer á eftir, eru gerðar tillögur um hvernig unnt er að taka upp *árangursstjórnun*, jafnt innan ráðuneyta og stofnana, sem og í samskiptum þeirra á milli. Í skýrslunni og fylgiskjöllum hennar er m.a. fjallað um ýmis hugtök úr stjórnunarfræðum sem ekki hafa fengið viðurkennd íslensk heiti. Af þeim sökum er erlenda heitið gefið í sviga á viðeigandi stöðum.

## Helstu tillögur

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

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

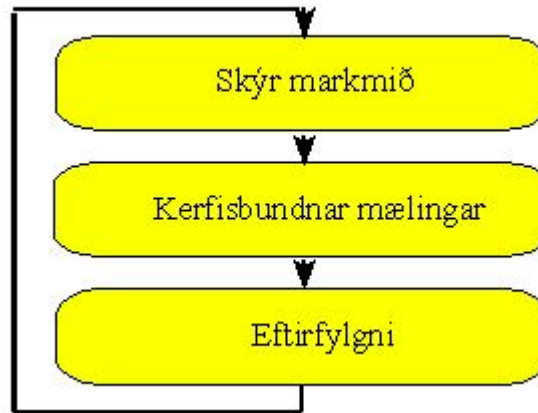
Nefndin leggur til að ríkisstjórnin samþykki að eftirfarandi tilhögun verði tekin upp í ríkisrekstri:

- Gerðir verði formlegir samningar milli stofnana ríkisins og hlutaðeigandi ráðuneyta sem skapi stofnunum nauðsynleg skilyrði til að skipuleggja rekstur sinn til lengri tíma.
- Ráðuneyti taki afstöðu til forgangsroðunar, markmiða o.fl. atriða í langtímaáætlunum og ársáætlunum stofnana.
- Stofnanir skili ársskýrslu og geri grein fyrir því hvernig tókst að ná settum markmiðum. Ráðuneyti noti upplýsingar í ársskýrslum við mat og samanburð á stofnunum.
- Mælanleg markmið verði notuð við stjórnun og mat á árangri. Mælikvarðar veiti yfirsýn yfir starfið.

### 1. Hvað er *árangursstjórnun*?

*Árangursstjórnun* er samsafn nokkurra stjórnunaraðferða sem styðja hver aðra og stuðla að betri árangri í rekstri. *Árangursstjórnun* er ekki stjórnunarkenning þótt hún eigi rætur að rekja til kenninga sem studdar eru rannsóknum. Aðferðin byggir á ákveðinni *heilðarhugsun*, sem felst í því að stjórnendur hugi að *samhengi* og gæti *samræmis*, auk þess sem lögð er áhersla á *fagleg vinnubrögð*. Í [fylgiskjali 1](#) er fjallað um nokkrar stjórnunaraðferðir sem eru undanfarar *árangursstjórnunar*.

## Árangursstjórnun byggir á eftirfarandi:



Hér á eftir verða þessi atriði útskýrð í stuttu máli.

**Skýr markmið.** Ljóst þarf að vera til hvers er ætlast af stofnuninni og starfsmönnum innan hennar svo og hvaða árangri skuli náð. Þetta krefst þess að til sé útfærð stefna fyrir reksturinn. Byggja þarf á þeirri stefnumörkun sem fram kemur í lögum og reglum sem gilda um stofnunina, þar á meðal fjárlögum, svo og annarri pólitískri stefnumörkun og áherslumálum þings, ríkisstjórnar og ráðherra. Leita ber að bestu leiðum til að þjóna tilgangi stofnunarinnar og ná lögbundnum markmiðum. Þetta má meðal annars gera með því að gefa skýr svör við eftirfarandi spurningum um stöðu stofnunarinnar og þróun hennar í framtíðinni:

- Hver er tilgangurinn með starfseminni? Hvers vegna er stofnunin rekin?
- Hvaða laga- og reglugerðarákvæði gilda um hana?
- Hver er framtíðarsýnin?
- Hverjum þjónar stofnunin? Hverjar eru væntingar þeirra?
- Hverjar eru veiku og sterku hliðarnar á starfseminni? Þarf að bæta einhverja þætti í rekstrinum? Hvernig getur stofnunin nýtt styrk sinn betur?
- Hvaða tækifæri er hægt að nýta og hverju þarf að verjast? Hvað einkennir starfsumhverfi stofnunarinnar?

Þegar stefnumótunavinnu er lokið er fyrst hægt að setja skýr markmið. Það má gera með því að svara eftirtöldum spurningum:

- Hvað á að gera og í hvaða forgangsröð?
- Hve mikið á að gera?
- Við hverja þarf að eiga samstarf?
- Hver gerir hvað?
- Hvenær á því að vera lokið?

Samhliða því sem framangreindum spurningum er svarað þarf einnig að svara hve miklu fjármagni, tíma, vinnu o.þ.h. er unnt að verja til verksins. Svárið við síðustu spurningunni getur haft afgerandi áhrif á svör hinna. Stefnumótun og markmiðasetning eru forsendur þess að hægt sé að meta árangur starfseminnar á raunhæfan hátt.

**Kerfisbundnar mælingar.** Valdir eru tölulegir mælikvarðar sem veita yfirsýn yfir starfið þannig að unnt sé að sannreyna hverju það skilar.

Við val á mælikvörðum þarf að hafa eftirfarandi í huga:

- Að mæla verkefni frá nokkrum hliðum, t.d. umfangi, gæðum, kostnaði, tíma og viðhorfi þeirra sem eiga hagsmuna að gæta þannig að mælikvarðar bæti hver annan upp og gefi góða yfirsýn.
- Að mæla fyrst og fremst mikilvæg atriði þar sem reynslan sýnir að það sem fær athygli og umræðu er framkvæmt. Mikilvægt er að nota ekki of marga mælikvarða í einu því annars er hætt á að mikilvægustu atriðin hverfi í skugga þeirra sem ekki skipta eins miklu máli.
- Að mælikvarðar á árangurinn skipta mestu máli, en einnig þarf að nota til viðmiðunar mælikvarða á afrakstur, vinnuferli og jafnvel aðföng sem hafa sterka fylgni við þann árangur sem sóst er eftir.
- Að velja mælikvarða markvisst og varast að velja mælikvarða einungis með tilliti til þess hve handhægir þeir eru.
- Að varast að mæla eingöngu mælinganna vegna. Mælingarnar þarf að vera hægt að túlka og setja í samhengi við raunveruleikann.
- Að mælingar á að vera hægt að sannreyna svo þær séu ekki dregnar í efa.

Reynslan sýnir að mælingar auðvelda stjórnun verka og sýna fram á árangur vegna þess að þá eru viðmiðanir skýrar. Í [fylgiskjali 2](#) er fjallað ítarlegar um mælingar.

**Eftirfylgni (Feedback).** Þegar markmið hafa verið sett er unnt að ákveða hvernig verk skulu unnin. Starfsmenn og stjórnendur þurfa að fá hvatningu, meðal annars með því að fá upplýsingar um hvernig stofnunin og þeir sjálfir standa sig. Festa þarf góð vinnubrögð í sessi og bæta stöðugt vinnuaðferðir.

Til baka: Upphaf

## 2. Árangursstjórnun í opinberum rekstri erlendis

Víða erlendis er verið að innleiða árangursstjórnun í opinberan rekstur í þeim tilgangi að auka skilvirkni og nýta fé betur. Þetta beinist einkum að þrennu:

1. Auka *framsýni* með því að skilgreina vandlega markmið ríkisrekstrarins og árangur sem hann á að skila.
2. Auka *samkeppni*, sveigjanleika og valddreifingu. Þetta er meðal annars gert með því að skilgreina ábyrgð, setja staðla, gera samninga og áætlanir. Þannig er leitast við að auka ábyrgð, frumkvæði og sjálfstæði þeirra sem veita þjónustuna og eru í beinum tengslum við þá sem skipta við stofnunina.
3. Beina eftirliti að því að meta hvort settum *markmiðum* var náð um árangur, þjónustu og fjármál. Þegar tekst að ná markmiðum er reynt að láta viðkomandi njóta góðs af.

Forsenda þessara breytinga er sú að upplýsingakerfi gefi rétta mynd af rekstrinum og að beitt sé markvissum stjórnunaraðferðum.

Í nýlegum skýrslum OECD um þróun stjórnunar hjá opinberum aðilum kemur fram að um tveir þriðju hlutar OECD-ríkjanna hafa tekið upp árangursstjórnun (Performance Management) í ríkisrekstrinum. Áherslur og útfærsla árangursstjórnunar fer eftir aðstæðum á hverjum stað. Í flestum löndum sem tekið hafa upp árangursstjórnun eru niðurstöður mælinga á árangri, ásamt fleiri atriðum, hafðar til hliðsjónar við fjárlagagerð. Algengast er að ráðuneyti og stofnanir deili með sér ábyrgð á því að ná endanlegum árangri. Þetta er gert í von um að það bæti samskipti þeirra, auki gæði þjónustunnar og leiði til þess að betri árangur náist, vegna þess að í sumum tilvikum er nauðsynlegt að stofnanir og ráðuneyti deili með sér ábyrgð á því hver hinn endanlegur árangur verður.

Almennt er reynslan sú að ábyrgð og ábyrgðarkennd innan ríkisrekstrarins eykst með betri upplýsingum og meiri samanburði. Framsal valds getur dregið úr áhrifum ráðuneytanna ef þau skortir þekkingu og mannafla til að taka virkan þátt í stefnumótun málaflokka og stofnana. Ráðuneyti og stofnanir gera gjarnan með sér formlega samninga til að festa í sessi breyttar stjórnunar- og samskiptaaðferðir, skilgreina skyldur hvors aðila og breyta rekstrarskilyrðum stofnana. Ófullkomnar mælingar og markmiðasetning getur auðveldlega leitt til þess að áherslur verða rangar, t.d. ef aðeins magn er mælt en ekki gæði. Góður skilningur á grundvallaratriðum árangursstjórnunar getur komið í veg fyrir þetta.

Mikilvægt er að standa þannig að verki að skrifinnnska vegna mælinga og skýrslugerðar vaxi ekki úr hófi fram, t.d. með því að vanda val á mælikvörðum og draga úr annarri skráningu á móti. Árangursstjórnun stuðlar að því að starfsmenn verða jákvæðari gagnvart störfum sínum og stofnun, árangur verður sýnilegri, samanburður auðveldari, samkeppni getur aukist og ábyrgð færirst til. Reynslan sýnir að allar breytingar geta vakið upp andstöðu og oftast tekur tíma að koma þeim á. Besta leiðin til að koma í veg fyrir slíkt er að gefa þeim sem hlut eiga að máli kost á að taka þátt í að móta breytingarnar eða tjá sig um þær áður en ákvörðun er tekin.

Í [fylgiskjali 3](#) er fjallað um árangursstjórnun í opinberum rekstri í nokkrum ríkjum erlendis.

Til baka: Upphaf

## 3. Breyttir stjórnunarhættir í opinberum rekstri innanlands

Hér á landi hafa á síðastliðnum árum verið teknir upp stjórnunarhættir sem hafa bætt ríkisrekstur og eru undanfari árangursstjórnunar. Sumt er enn á tilrauna- og þróunarstigi en annað hefur verið fest í sessi. Í þessu sambandi má nefna:

- Stofnanir gera *rekstraráætlun* fyrir árið.
- *Rammafjárlagagerð* hefur verið tekin upp.
- Mismunur gjalda og fjárheimilda er *fluttur milli ára*.
- Settar hafa verið reglur um *útboð* vegna framkvæmda og um kaup á vörum og þjónustu.
- Unnið er að því að breyta *reikningssskilum* ríkisins þannig að þau henti betur til stjórnunar og árangursmats.
- Gefnir eru út *verkefnavísar* ríkisstofnana með upplýsingum um verkefni þeirra, mælikvarða á þjónustuna og kostnað.
- Tilraun með *samningsstjórnun* fimm stofnana stendur yfir.

- *Launavinnsla* og launaákvörðanir hafa að hluta til verið fluttar frá fjármálaráðuneytinu til einstakra stofnana.
- Nýlegar breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gera *starfsmannahaldið* sveigjanlegra og auka ábyrgð forstöðumanna stofnana.
- Fjölmargar ríkisstofnanir hafa gert tilraunir með *langtímastefnumótun*, *stundað mælingar* á afköstum og árangri, tileinkað sér *gæðastjórnun* og gefið *starfsmannastjórnun* aukid vægi.
- Nefna má tvö dæmi um gerð langtímaáætlana í lögum. Samkvæmt lögum um framhaldsskóla, á menntamálaráðherra að gera tillögur um fjárveitingar til hvers skóla á grundvelli *þriggja ára* samþykkrar kennslu- og fjárhagsáætlunar. Samkvæmt lögum um Landmælingar Íslands gerir stofnunin *fjögurra ára* áætlun um forgangsröðun verkefna byggða á raunhæfum fjárhagsforsendum.
- Í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins sem liggur fyrir Alþingi er lagt til að árlega verði lögð fram stefnumarkandi áætlun fyrir ríkisbúskapinn til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárhagsárs sem fjárlagafrumvarp tekur til.

Í [fylgiskjali 4](#) er gerð ítarlegri grein fyrir þessum breytingum.

Nefndin hefur reynt að gera sér grein fyrir aðstæðum í ríkisrekstri sem geta skipt máli þegar mótaðar eru tillögur um hvernig koma megi á árangursstjórnun. Einnig hefur hún kynnt sér reynslu nokkurra ríkisstofnana og fyrirtækja hér á landi sem tekið hafa upp breytta stjórnunarhætti. Meðal annars var sent út kynningarbréf ásamt spurningalista til forstöðumanna ríkisstofnana og haldnir fundir með fulltrúum ráðuneyta og forstöðumönnum stofnana.

Athuganir nefndarinnar hafa meðal annars leitt eftirfarandi í ljós:

- Skil forstöðumanna á spurningalistum nefndarinnar gefa til kynna að verulegur *áhugi* er á því að taka upp árangursstjórnun í ríkisrekstri.
- Nýir *stjórnunarhættir* sem hafa verið innleiddir á síðustu árum eru góður undirbúningur fyrir árangursstjórnun.
- *Stefnumótun* ríkisstofnana er almennt áfátt, *framτίðarsýn* takmörkuð og *markmið* óljós. Þetta dregur úr árangri auk þess að valda togstreitu og tortryggni.
- *Ráðuneyti* hafa ekki lagt áherslu á að vinna að stefnumótun í málefnaflokkum sínum.
- *Mælikvarðar* sem hafa verið notaðir til að meta árangur ríkisstofnana taka aðeins til afmarkaðra þátta en ekki heildarárangurs.
- *Tengsl* milli árangurs og fjárveitinga eru óljós.
- *Umbun og hvatningu* skortir innan ríkisrekstrarins.
- Hjá tæplega 40% ríkisstofnana starfa 10 starfsmenn eða færri. Ekki er hægt að gera sömu *kröfur* til lítilla og stórra stofnana um umfang mælinga og skýrslugjöf.

Í [fylgiskjali 5](#) eru ofangreindar athuganir nefndarinnar skýrðar frekar.

Til baka: Upphaf

#### 4. Tillögur um framkvæmd árangursstjórnunar

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

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

Forsendur þess að árangursstjórnun leiði til raunverulegra breytinga eru að:

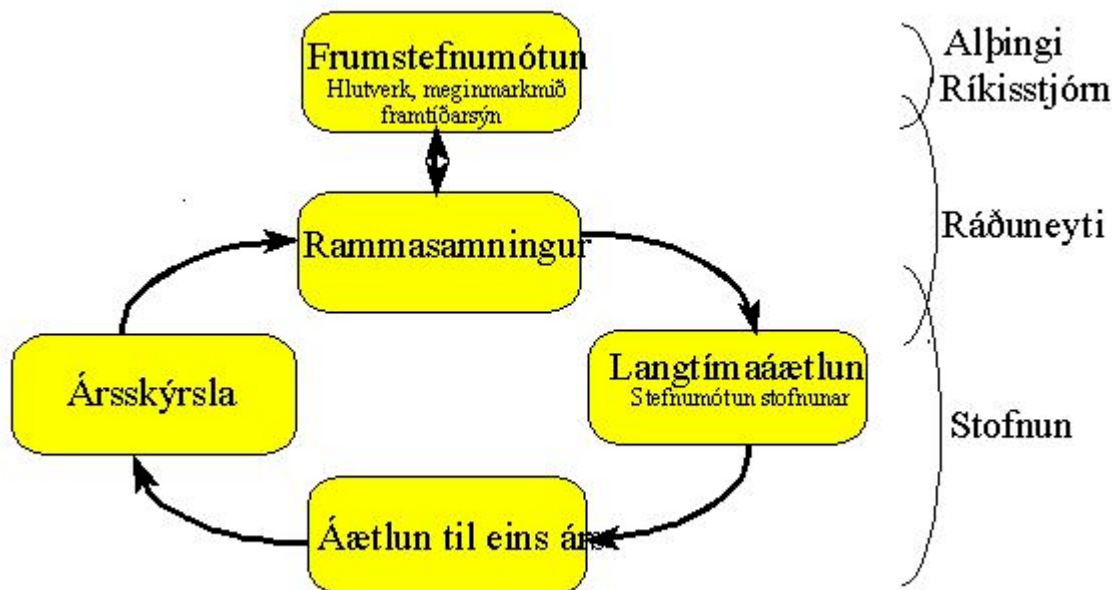
- *Ríkisstjórnin* geri ráðstafanir sem greiða nýju fyrirkomulagi örugga leið. Lagt er til að *ráðuneytum* verði falið að koma á árangursstjórnun gagnvart stofnunum sínum og *fjármálaráðuneytinu* að annast samræmingu og þróun.
- *Samskiptaferli* árangursstjórnunar gildi um ráðuneyti og stofnanir. Lagasetning og þingsályktanir Alþingis ákveða þá stefnu sem ráðuneyti og stofnanir vinna samkvæmt og útfæra í samræmi við heimildir. Alþingi verði reglulega gerð grein fyrir árangri ríkisstofnana.
- *Ríkisstjórnin* samþykki áætlun til nokkurra ára fyrir ríkisbúskapinn þar sem m.a. verði gerð grein fyrir stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum og áformum um skiptingu gjalda á milli málaflókka. Auk þess verði sett árangursmarkmið til langs tíma og stuðlað að samstarfi þeirra sem taka þátt í að ná þeim. Tilgangurinn er að auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma.

Helstu tillögur nefndarinnar lúta að:

- Markvissri *stefnumótun* til langs tíma varðandi málaflókka ráðuneyta og rekstur stofnana.
- *Samningagerð* milli ráðuneyta og ríkisstofnana til 3-5 ára í senn.
- Bættri *áætlanagerð* stofnana til langs og skamms tíma þar sem fram koma meðal annars markmið og forgangsröðun verkefna.
- Mælingum sem auðvelda ákvarðanatöku og stjórnun verka.

- Einfaldri ársskýrslugerð stofnana, mati á árangri og aukinni hvatningu.

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



Fyrirkomulaginu er lýst nánar hér á eftir:

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

Nefndin telur að áður en gengið er til samninga við stofnun þurfi að liggja fyrir hvaða hlutverki hún gegni og í hvaða tilgangi, ásamt því hver meginmarkmið hennar skuli vera. Ráðuneyti þurfa að móta afstöðu sína til þessara atriða, að því leyti sem þau eru ekki ákveðin í lögum, þingsályktunum eða ríkisstjórnarsamþykktum. Minnt er á að í sibreytilegu umhverfi þarf að endurskoða stefnumótun og markmiðasetningu með ákveðnu millibili.

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

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

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

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

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

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

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

Vönduð langtímaáætlun inniheldur upplýsingar um verkefni og kostnað við þau og getur því einfaldað fjárlagagerð. Lagt er til áætlunin verði sett þannig fram að hún þjóni því hlutverki. Nefndin telur jafnframt eðlilegt að langtímaáætlunin verði eitt af þeim tækjum sem notuð eru við stjórnun hvernar stofnunar. Til þess að hún sé virkt stjórnæki þarf að endurskoða hana með tilliti til breytinga í umhverfi og árangri stofnunar og kynna hana svo starfsmenn geti tekið mið af henni í störfum sínum.

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

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

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

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

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

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

Til stuðnings ofangreindum tillögum bendir nefndin á eftirfarandi atriði:

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

Það mun taka *nokkur ár* að koma á árangursstjórnun í ríkisrekstri. Líta verður á árangursstjórnun sem þróunarstarf þar sem menn læra af reynslunni og fíkra sig stöðugt áfram. Þess vegna þarf að gæta einfaldleika og tryggja sveigjanleika. Nefndin telur mikilvægt að nota niðurstöður mælinga til að bera saman við markmið, í því skyni að bæta framkvæmdina, endurskoða samning, stefnumótun, markmiðasetningu eða áætlanir.

## 5. Tillögur nefndarinnar um framkvæmdaáætlun

1. *Ríkisstjórnin* samþykki að næstu skref í þróun og beitingu árangursstjórnunar í ríkisrekstri verði á grundvelli tillagna nefndarinnar.
2. *Ríkisstjórnin* samþykki að samningagerð milli ráðuneyta og stofnana hefjist nú þegar og verði lokið fyrir árslok 1998.
3. *Stefnumótun* stofnunar og *langtímaáætlanagerð* hefjist eigi síðar en þegar samningur liggur fyrir.



4. *Ráðuneytin* geri tímaáætlun fyrir 1. mars 1997 vegna vinnu við stefnumótun og samningagerð.
5. *Ríkisstjórnin* skipi sérstaka verkefnisstjórn sem fylgist með framkvæmd árangursstjórnunar og skili ríkisstjórninni skýrslu um stöðu mála í árslok 1997, 1998 og 1999, ásamt ábendingum um hvað betur má fara í framkvæmdinni og tillögum til úrbóta.

Til baka: Upphaf

## FYLGISKJÖL

### Fylgiskjal 1: Nokkrir undanfarar árangursstjórnunar

Árangursstjórnun miðar að því að ná sem bestum árangri í starfi með því að beita ýmsum stjórnunaraðferðum sem gefið hafa góða raun. Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir nokkrum aðferðum á sviði *starfsmannastjórnunar*, *markmiðasetningar* og *úrbóta á vinnuferlum* og hvernig þær tengjast saman í árangursstjórnun.

#### Starfsmannastjórnun

Viðhorf stjórnenda til starfsmanna sinna einkennist af virðingu og umhyggju í framsæknum stofnunum og fyrirtækjum. Afkoma og velgengi rekstrarins er að verulegu leyti undir starfsmönnum komin. Mörg fyrirtæki líta á góða starfsmenn sem mikilvægustu auðlind sína þótt að hún sé ekki færð í efnahagsreikningi. Stjórnendurnir álíta því nauðsynlegt að rækta þessa auðlind, hlúa að henni og ávaxta vel.

Margar kenningar eru til um hvatningu starfsmanna (Motivation Theories). Í þeim felst að því betur sem starfsmönnum líður, þeim mun virkari eru þeir í starfi. Lítið er svo á að það sé hlutverk yfirmanna að sjá til þess vinnuskilyrði séu góð og hvetjandi. Margt er unnt að gera í þessum tilgangi. Til dæmis að gefa starfsmönnum færi á að móta starf sitt og starfsumhverfi, leggja áherslu á liðsvinnu og jákvæð skoðanaskipti, bæta "lárétt" og "lóðrétt" upplýsingastreymi, bjóða upp á virka fræðslu og stuðla að jafnrétti. Einnig að styrkja sjálfsmynd starfsmanna með því að stuðla að því að þeir viti ávallt hvernig þeir standa sig, fái stuðning til að gera betur og aðstoð við að leysa vandamál sem upp koma.

Árangursstjórnun byggir á því að starfsmenn fái hvatningu svo þeir séu virkir og áhugasamir um að bæta reksturinn. Þá þurfa markmiðin að vera eftirsóknarverð og unnt að fylgjast með því hvernig miðar.

#### Markmiðasetning

Forsenda þess að starfsemi sé markviss er sú að ljóst sé að hverju er stefnt. Ef ekki er ljóst hvert ætlunin er að fara skiptir ekki máli hvaða leið er valin.

*Stefnumótandi áætlanagerð* (Strategic Planning) er aðferð, sem kom fram hjá stórfyrirtækjum í Bandaríkjunum í byrjun sjötta áratugarins, til að samræma forsendur og vinnubrögð við gerð margskonar áætlana þannig að þær væru í samræmi hver við aðra. Aðferðin hefur þróast mikið síðan og einskorðast ekki lengur við stórfyrirtæki. Stefnumótandi áætlanagerð á margt sameiginlegt með vönduðum undirbúningi fyrir hópferð. Ferðinni er heitið á óþekktar slóðir þar sem bregðast þarf við óvæntum atburðum á leiðinni án tafar. Jafnframt þarf að endurskoða ferðaáætlunina eftir því sem ferðinni miðar m.a. með tilliti til nýrrar reynslu og breyttra aðstæðna. Stefnumótandi áætlanagerð er því stöðugt ferli.

Með *stefnumótandi stjórnun* (Strategic Management) er átt við stjórnunaraðferðir sem æðstu stjórnendur beita við að ákveða hvernig geta og fjármunir fyrirtækis nýtast best til að ná ákveðnum markmiðum. Stefnumótandi stjórnun beinist að þeim tiltölulega fáu atriðum sem geta ráðið úrslitum um hvernig rekstrinum reiðir af. Þeir sem vilja vera stefnumótandi í stjórnun sinni leggja því mikla áherslu á áætlanagerð. Reynslan sýnir að stefnumótandi áætlun leiðir því aðeins til árangurs að stjórnendur taki virkan þátt í gerð hennar og en að auki þarf að fá stuðning og skilning mikilvægustu hagsmunaaðila við hana.

Menn eru að vakna til vitundar um það að stefnumótun og markmiðasetning í ríkisrekstri þarf að vera heildstæð og samvirk allt frá ríkisstjórn til stofnana. Um leið og greinarmunur er gerður á pólitískri stefnu og meginmarkmiðum, undirmarkmiðum og aðferðum við koma þeim í framkvæmd, þarf að tengja þetta allt saman. Stefnumótunarvinna hefur færst í vöxt innan ríkisrekstrar hér á landi á síðustu tíu árum og hafa allmargar stofnanir reynslu af slíku starfi. Hins vegar hafa ekki verið bein tengsl milli stefnumótunar ráðherra og stefnumótunar stofnana sem hefur e.t.v. leitt til ómarkvissrar framkvæmdar.

Til að stofnun eða ráðuneyti skili árangri þarf fólk að vita hver markmið starfseminnar eru. Lýsa þarf fyrirhuguðum áformum og leiðum til að koma þeim í framkvæmd. Við stefnumótun stofnunar með lögbundið hlutverk, verkefni eða markmið þarf að útfæra lagaákvæðin með tilliti til fjárhagsmála, þarfa viðskiptavina og annarra hagsmunaaðila svo og til fleiri atriða sem máli skipta. Leggja verður áherslu á gott samræmi.

Umfram allt þarf stefnumótun ríkisstjórnar að taka til heildarsýnar og fela í sér lýsingu á tímabundnum eða viðvarandi áherslusviðum. Ráðuneyti og stofnanir sjái síðan um að útfæra stefnuna. Árangursstjórnun byggir á skýrri stefnumótun.

Við þróun árangursstjórnunar hefur m.a. verið byggt á reynslu af *markmiðsbundinni stjórnun* (Management by Objectives) sem átti miklu fylgi að fagna á sjöunda áratugnum. Er því ástæða til að gera örlitla grein fyrir þessu. Markmiðsbundin stjórnun felst í því að stjórnendur setja starfsmönnum markmið, oftast með þátttöku þeirra. Starfsmenn fá að ráða miklu um framkvæmdina og síðan er metið hvort markmiðin náðust. Ekki er byggt á þeirri forsendu að mótuð hafi verið skýr stefna til framtíðar og að samhengi sé ljóst eins og við árangursstjórnun. Þetta þýðir að í markmiðsbundinni stjórnun geta markmið verið samhengislaus og stangast á. Markmiðin geta einnig verið óendanlega mörg á sama sviði en í árangursstjórnun er gjarnan reynt að takmarka þau við þrjú til sjö. Í markmiðsbundinni stjórnun er reynt að meta hvaða markmið náðust en í árangursstjórnun er lögð áhersla á að nota mælingar til að finna út hve vel tókst að ná þeim og leita síðan leiða til að bæta framkvæmdina.

### Úrbætur á vinnuferlum

Aðferðir og hugmyndir *gæðastjórnunar* hafa þróast ört á síðustu 50 árum en þær beinast að því að breyta þannig starfsemi fyrirtækja að betri tök náist á gæðunum. Gæðastjórnun á rætur að rekja til gæðaeftirlits eða gæðastýringar. Segja má að altæk gæðastjórnun beinist á þrjár brautir: umbótastarf með liðsvinnu, tölfræðilega gæðastýringu og gæðakerfi með vottun, þótt brautirnar geti sameinast.

Í upphafi fólst gæðastjórnun í því að beita tölfræði, gera umbætur og horfa á heildarferli í fyrirtækjum. Athyglin beindist fljótt að því að auka samstöðu, bæta samvinnu og laga ýmsa aðra annmarka sem deildaskipting skapar. Gæðastjórnun byggir á því að vandamál séu ekki starfsmönnum að kenna heldur slæmum vinnuferlum. Liðsvinna manna úr ólíkum deildum og fjölbreyttar aðferðir til að kortleggja vinnuferli, stunda mælingar og greina vandamál eru notaðar með góðum árangri. Til þess að skipuleggja og samræma vinnuna er gjarnan búið til sérstakt stjórnkerfi, til hliðar við stjórnkerfi stofnunarinnar, mótuð gæðastefna fyrir fyrirtækið og gæðamarkmið sett. Hægt er að beita aðferðum gæðastjórnunar á nær hvaða úrlausnarefni sem er til að bæta vinnuferli. Á síðari árum hefur athyglin beinst meira að viðskiptavininum og var hann í hugum margra það eina sem skipti máli. Jafnframt var farið að tala um starfsmenn sem "innri viðskiptavin" án þess að setja slíkri hugmynd ákveðin mörk.

Tölfræðilegar aðferðir við að bæta gæðastýringu og auka áreiðanleika eru í stöðugri þróun. Þær eru notaðar til að ákveða vikkörk þannig að áreiðanleiki vörunnar, þjónustunnar eða kerfisins verði sá sem viðskiptavinurinn getur sætt sig við. Gæðakerfið er þá eðlilegur hluti starfseminnar. Þessi leið hefur átt miklu fylgi að fagna í Bandaríkjunum.

Í Evrópu hefur gæðastjórnun þróast með öðrum hætti. Samrunaþróun og afnám tæknilegra viðskiptahindrana innan Evrópusambandsins hefur kallað á samræmt skipulag og gagnkvæma viðurkenningu á því að kröfur um öryggi, heilbrigði og umhverfi séu uppfylltar. Valin var sú leið að þróa staðla sem fyrirtæki gætu tekið mið af við uppbyggingu gæðakerfa sinna og setja reglur um úttekt á gæðakerfum með tilliti til vottunar. Búnar eru til gæðahandbækur með lýsingu á vinnuferlum og stjórnkerfi enda er lögð mikil áhersla á að hægt sé að rekja ákvarðanir og sannreyna aðgerðir.

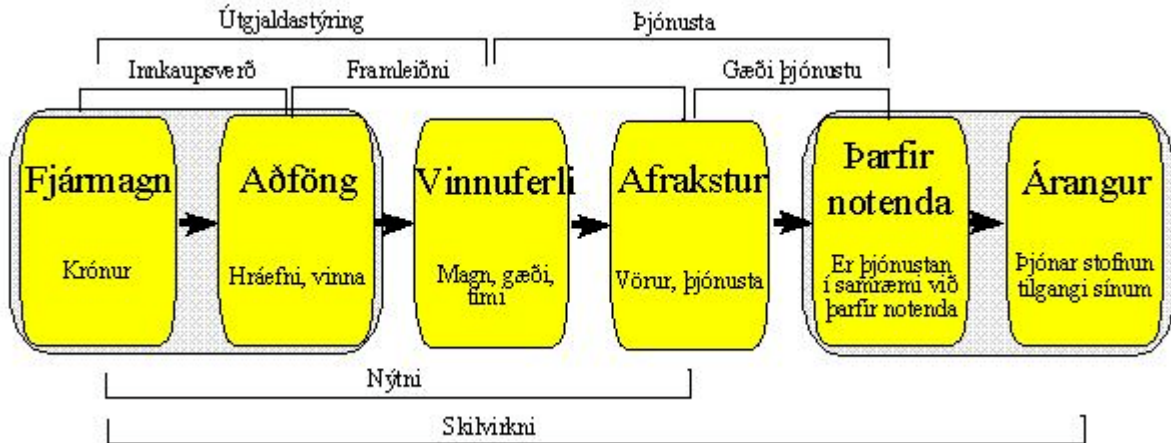
Árangursstjórnun byggir líkt og gæðastjórnun á því að stundaðar séu ýmisskonar mælingar í þeim tilgangi að bæta starf, en í árangursstjórnun eru mælingarnar alhliða og beinast að því að kanna hvort starfsemin í heild sé á réttri leið. Árangursstjórnun nýtir sér gæðastjórnun við að bæta vinnuferli.

Í lokin verður gerð stutt grein fyrir stjórnunaraðferð sem eru kennd við *endurhönnun vinnuferla* (Reengineering). Endurhönnun vinnuferla snýr að meiriháttar breytingum og framþróun í þeim tilgangi að stórbæta samkeppnisstöðu fyrirtækja og stofnana. Leitast er við að hugsa starfsemina upp á nýtt, til dæmis með því að svara spurningunni "hvers vegna gerum við þetta?" í stað þess að spyrja "hvernig getum við gert þetta betur?" eða hvernig getum við lækkað kostnað við þetta? Endurhönnun vinnuferla byggist oft á nýrri tækni, s.s. upplýsingatækni. Framþróun tækninnar getur því opnað nýja möguleika á því að gerbreyta vinnubrögðum. Dæmi um þetta eru hraðbankar og bankalínur.

Til baka: Skýrsla - Upphaf

## Fylgiskjal 2: Mælingar á árangri

Með mælingum er á skipulegan hátt fylgst með hvernig tekst að ná árangri í starfi. Eftirfarandi mynd sýnir á einfaldan hátt nokkra grunnþætti í starfsemi stofnunar sem eru mælanlegir og hvaða kennitölur er hægt að mynda á grundvelli þeirra.



Mestu máli skiptir að mæla *árangurinn*, en einnig þarf að mæla til viðmiðunar afrakstur, vinnuferli og jafnvel aðföng og kostnað sem hefur sterka fylgni við þann árangur sem sóst er eftir.

Lítum á einstaka þætti og dæmi um mælikvarða. Dæmin eru valin af handahófi í þeim tilgangi að koma ráðuneytum og stofnunum á sporið en ekki vegna þess að þeir mælikvarðar sem eru nefndir séu betri en aðrir. Velja þarf mælikvarða vandlega með tilliti til markmiða starfseminnar og atriða sem lögð er áhersla á hverju sinni.

### **Fjármagn** (Cost)

Hver er kostnaðurinn við verkefni eða þjónustu?

Færa þarf allan kostnað á þau verkefni og þjónustu sem veldur honum, bæði rekstrarkostnað og stofnkostnað. Deila þarf sameiginlegum kostnaði samkvæmt skýrum reglum á milli verkefna.

### **Aðföng** (Input)

Hvaða magn aðfanga þarf til rekstrarins svo sem stærð húsnæðis, tæki, orku, keyptar vörur, starfslið, upplýsingar og þekkingu?

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 nemenda í skóla eða íbúa á þjónustusvæði ásamt fjölda bréfa eða erinda sem tekin eru til meðferðar geta einnig verið mælikvarðar á aðföng.

### **Vinnuferli eða atferli** (Process, Activity)

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

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

### **Afrakstur eða afurðir** (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. Útgefnað bækur, fréttabréf og rit. Fjöldi úthlutaðra styrkja. Fjöldi kennslustunda sem nemendur fá á skólaári. Útskrifaðir úr skóla.

### **Árangur** (Outcome, Result)

Hve vel þjónar stofnun tilgangi sínum?

Dæmi: 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. Minni slysatíðni og fækkun dauðsfalla. Greiðari og öruggari samgöngur. Fækkun umferðarslysa. Fjöldi sjúkdómstilfella sem uppgötvast á byrjunarstigi. Minni fíkniefnaneysla.

### **Þarfir notenda** (*Preferences*)

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

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

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

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

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 afgreiðsla á ársverk. Nýting húsnæðis.

### **Nýtni** (*Efficiency*)

Hver eru tengsl afraksturs (t.d. þjónustumagns) og aðfanga til rekstrarins?

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 með viðbragðstíma, biðtíma, afgreiðslutíma, nákvæmni, áreiðanleika og samfelli í þjónustu sem hlutfall af heildarsamskiptum.

### **Gæði þjónustu** (*Service Quality*)

Er innihald þjónustunnar (afurðin) í góðu samræmi við þarfir notenda?

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

### **Skilvirkni** (*Effectiveness*)

Hvaða árangri skila útgjöldin?

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 úr samræmdum prófum um 20%.

Til baka: Skýrsla - Upphaf

## **Fylgiskjal 3: Árangursstjórnun í opinberum rekstri erlendis**

Árangursstjórnun hefur verið komið á í rekstri ríkja, fylkja, borga og sveitarfélaga víða um heim sem aðferð til að auka skilvirkni, nýta betur fé og bæta þjónustu. Þar sem stjórnkerfi og hefðir eru mismunandi eftir löndum fara áherslur og fyrirkomulag eftir aðstæðum á hverjum stað, t.d. varðandi:

- Hlutverk og frumkvæði þings, ríkisstjórnar, ráðuneyta og stofnana.
- Formfestu samskipta og bindingu vinnuferla.
- Frumkvæði og ábyrgð á stefnumótun og markmiðasetningu.

- Mælingar og birtingu á niðurstöðum.
- Hvernig tekið er tillit til þarfa notenda opinberrar þjónustu.
- Hver annast mat á niðurstöðum mælinga og hvernig það fer fram.
- Notkun á niðurstöðum mælinga við fjárlagagerð og launaákvarðanir.
- Sjálfstæði stofnana.

Hér á eftir verður greint frá árangursstjórnun í Bandaríkjunum, Bretlandi, Danmörku, Nýja-Sjálandi og Svíþjóð. Það er áhugavert að líta til þessara landa vegna mismunandi útfærslu. Tæpt er á helstu atriðum án þess að gera skipulegan samanburð á tilhögun. Lýsingin er því ekki tæmandi.

**Bandaríkin.** Árangursstjórnun í Bandaríkjunum er viðamikil lögbundin kerfi sem tekur til samskipta þings, ríkisstjórnar og stofnana. Gerðar eru miklar kröfur til stofnana um að veita upplýsingar.

- Árangursstjórnun í ríkisrekstri var lögbundin árið 1993 og kemur til framkvæmda í áföngum fram til ársins 2000.
- Tilgangur laganna er að bæta stjórnun og auka *skilvirkni* og ábyrgð ríkisstofnana ásamt því að bæta *ákvarðanatöku* þingsins.
- Stofnanir skila:
  - *Stefnumótandi áætlun til fimm ára.*
  - *Árlegri starfsáætlun* með árangursmælikvörðum.
  - *Ársskýrslu* með samanburði markmiða og raunverulegs árangurs.
- Stjórnendur ríkisstofnana geta óskað eftir auknu *valdi* til að stjórna stofnunum sínum ef þeir geta sýnt fram á að það bæti árangur stofnunarinnar.
- Fjárlagastofnun ríkisins fjallar um áætlanir stofnana, ákveður undanþágur og hefur umsjón með kerfinu.

### **Nánari lýsing.**

Árangursstjórnun í ríkisrekstri var lögbundin árið 1993 en allmörg fylki, borgir og sveitarfélög höfðu tileinkað sér árangursstjórnun fyrir þann tíma. Lögin koma til framkvæmda í áföngum fram til ársins 2000. Tilgangur þeirra er að bæta stjórnun og auka skilvirkni og ábyrgð ríkisstofnana, með því að beina sjónum að árangri, hagkvæmni, gæðum þjónustunnar og ánægju viðskiptavina. Þá eiga lögin einnig að stuðla að bættri ákvarðanatöku þingsins með því að veita hlutlægar upplýsingar um hvernig gengur að ná markmiðum um framleiðni og virkni.

Stofnunum ber að skila ráðuneytum og þingi *stefnumótandi áætlun* (Strategic Plan) til fimm ára. Í henni skal í fyrsta lagi vera hnitmiðuð lýsing á hlutverki stofnunarinnar sem taki til allra helstu starfssviða og verkefna hennar. Í öðru lagi skal gerð grein fyrir markmiðum til langs og skamms tíma ásamt markmiðum um árangur fyrir aðalstarfsemi og meginverkefni. Sýnt skal hvernig árangursmarkmið tengjast öðrum markmiðum. Í þriðja lagi ber að gera grein fyrir því hvernig áformað er að ná markmiðunum og hvað í umhverfi stofnunar gæti kollvarpað þeim. Í fjórða lagi skal greina frá því hvernig staðið verður að endurmati verkefna. Langtímaáætlunina ber að endurskoða á a.m.k. þriggja ára fresti og útfæra hana í árlegri starfsáætlun sem fylgi fjárlagatillögum.

*Árleg starfsáætlun* (Performance Plan) er stutt lýsing á vinnutilhögun og aðföngum sem þarf til að ná markmiðum um árangur. Einnig á að gera grein fyrir árangursmælikvörðum (Performance Indicators) sem lýsa því hve miklum árangri stofnun ætlar að ná með aðgerðum sínum ásamt því að sannreyna afurðir og þjónustustig.

Loks skulu stofnanir skila *ársskýrslu* til þings og forseta þar sem borin eru saman markmið samkvæmt starfsáætlun og raunverulegur árangur. Hafi árangursmarkmið ekki náðst þarf að útskýra orsakir þess og gera grein fyrir áformum um að ná því eða leggja til endurskoðað markmið.

Stjórnendur ríkisstofnana geta óskað eftir auknu *valdi* til að stjórna stofnunum sínum, t.d. að ákveða starfsmannafjölda eða færa fé á milli viðfangsefna ef þeir geta sýnt fram á betri árangur stofnunarinnar í samanburði við óbreytt fyrirkomulag.

**Bretland.** Árangursstjórnun í Bretlandi er heildstætt kerfi sem varðar samskipti ráðuneyta og stofnana, nær til allra stofnana, er tiltölulega einfalt og leggur áherslu á ráðuneyti fylgist vel með framvindu hjá stofnunum.

- Sérstök áhersla er lögð á að skilgreina *ábyrgð og skyldur* stofnana.
- Ráðuneyti og stofnanir gera *rammasamninga* til 5 ára.
- Ráðuneyti gera sérstaka *samninga* við forstöðumenn stofnana um árangur og launakjör. Ráðuneytisstjóri ræður forstöðumann og ber ábyrgð á samningnum.
- Stofnanir:
  - Útfæra samninginn í *áætlun til 3 ára* og uppfæra hana árlega.
  - Leggja fram *áætlun fyrir eitt ár í senn.*
  - Senda ráðuneytinu framvinduskýrslu ársfjórðungslega og gefa út *ársskýrslu.*
- Forsætisráðuneytið hefur yfirumsjón en fjármálaráðuneytið annast sameiginleg framkvæmdaatriði ráðuneyta.

### Nánari lýsing

Í Bretlandi hefur á undanförunum árum verið lögð sérstök áhersla á að formfesta samskipti ráðuneyta og stofnana, en til skamms tíma höfðu stofnanirnar stöðu deilda innan ráðuneyta.

Ráðuneytin gera *rammasamninga* (Framework Document) til fimm ára við stofnanir sínar. Jafnframt gera þau sérstakan samning við forstöðumenn stofnana um árangur og launakjör. Rammasamningurinn fjallar um tilgang stofnunarinnar, meginmarkmið hennar, helstu verkefni, aðföng starfseminnar og starfsmannastefnu. Einnig er kveðið á um skiptingu verka og ábyrgðar milli ráðuneytis og stofnunar. Ráðuneytisstjóri er ábyrgur fyrir hönd ráðuneytisins og ræður forstöðumann stofnunar til fimm ára. Stofnuninni er skylt að útbúa rökstudda áætlun til þriggja ára sem er uppfærð árlega, og útfæra hana í áætlun fyrir eitt ár í senn. Ætlast er til að þær áherslur sem ráðuneytið leggur í rammasamningi skili sér í áætlunum.

*Þriggja ára áætlunin* (Corporate Plan) er byggð upp á svipaðan hátt og rammasamningurinn, en í henni er lögð meiri áhersla á að lýsa samhengi hlutanna, m.a. árangri og þróun stofnunarinnar, ástæðum fyrir samningi, ytri aðstæðum, aðföngum og tengslum markmiða. Markmið samnings eru útfærð nánar, áfangamarkmið sett og greint frá mælikvörðum sem samið hefur verið um við ráðuneytið.

*Ársáætlunin* (Business Plan) er nánari útfærsla á þriggja ára áætluninni að teknu tilliti til þess hverju stofnunin áorkaði á síðasta ári. Gerð er grein fyrir áætluðum rekstri stofnunarinnar á komandi ári og þeim atriðum sem á að leggja áherslu á. Ráðuneytið á að sjá til þess að sett séu mælanleg markmið og tilgreindir áfangar á sviðum þar sem ætlunin er að bæta árangur. Ársáætlunin á að vera innan ramma fjárveitinga og er fjárhagsáætlunin fylgiskjal með henni.

Stofnunin sendir ráðuneytinu framvinduskýrslu ársfjórðungslega, en að árinu loknu birtir stofnunin ársskýrslu sína. Greint er frá því hvernig gekk að ná settum markmiðum og ársreikningar birtir. Ársreikningar uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til ársreikninga einkafyrirtækja, m.a. að þeir tilgreina allar skuldbindingar, fastafjármunir eru eignfærðir og síðan afskrifaðir (Accrual accounting).

**Danmörk.** Árangursstjórnun í Danmörku einkennist af tilraunum með fjölbreytilegar aðferðir, áherslu á sveigjanleika stofnana og að þær sýni frumkvæði við að bæta þjónustu og innra starf. Síðasta ríkisstjórn lagði áherslu á val neytenda og samkeppni sem leið til að bæta árangur, en núverandi ríkisstjórn leggur meiri áherslu á breytingar á innra starfi og bættan starfsanda í stofnunum.

- Ráðherrar forgangsraða og setja meginmarkmið um magn og gæði þjónustunnar. *Árangursmælingar* eru stundaðar á ýmsum sviðum, bæði vegna fjárlagagerðar og til að bæta afköst og gæði.
- Lögð er áhersla á að *starfsmenn* taki virkan þátt í að bæta rekstur og þjónustu.
- *Stjórnunarsamningar* til fjögurra ára hafa verið gerðir milli ráðuneyta og nokkurra stofnana. Stofnanir skuldbinda sig til að ná skilgreindum árangri og er veitt aukið svigrúm í rekstrarmálum. Fjárveitingar eru ákveðnar fyrir samningstímamann. Fjármálaráðuneyti og viðkomandi ráðuneyti meta árangurinn. Litið er á samningsstjórnun sem mikilvæga aðferð til að breyta rekstrarskilyrðum stofnana.
- Ýmsum aðgerðum er beitt til að bæta gæði þjónustu, m.a. viðhorfakönnunum og settir *staðlar* fyrir þjónustuna.
- Fjármálaráðuneytið hefur yfirumsjón með árangursstjórnun í Danmörku, annast fræðslu og útbýr leiðbeiningar.

### Nánari lýsing

Í Danmörku eru *stjórnunarsamningar* (Kontraktstyring) milli ráðuneytis og stofnunar ein helsta aðferðin til að koma á árangursstjórnun. Gerðir hafa verið fjögurra ára samningar við alls 20 ríkisstofnanir frá árinu 1992. Litið er á samningana sem tilraun sem getur þróast í almenna reglu. Samningarnir eru viðamiklir og í þeim er lýst væntingum og skyldum samningsaðila til hvors annars. Þeir fela ekki í sér breytingu á lögbundinni ábyrgð ráðherra á rekstri stofnana. Greint er frá almennum markmiðum stofnunar, pólitískum áherslumálum ráðherra og nokkrum mælanlegum markmiðum á mikilvægustu sviðum starfseminnar. Fjárveitingar á samningstíma eru bundnar í samningnum. Gerðar eru kröfur um aukin afköst og framleiðni og á síðustu árum hefur að auki verið lögð meiri áhersla á bættu þjónustu og samskipti við viðskiptamenn. Viðkomandi ráðuneyti ásamt fjármálaráðuneytinu leggur árlega mat á framkvæmd samnings.

**Nýja- Sjáland.** Skörp ábyrgðarskil og formlegt samkomulag um ábyrgð milli stjórnþrepa einkenna árangursstjórnun á Nýja-Sjálandi. Áhersla hefur verið lögð á að stofnanir beri ábyrgð á afurðum sínum og þjónustu en ráðuneytin beri ábyrgð á hinum endanlega árangri. Unnið er að því að efla stefnumótun í þeim tilgangi að brúa betur bilið milli stjórnþrepa, auka samræmi og samstöðu.

- *Ríkisstjórnin* ákveður *langtímamarkmið* á þeim sviðum sem hún telur að skipti megin máli fyrir hagsæld þjóðarinnar á komandi árum. Þau eru síðan útfærð með því að setja skýr markmið um framkvæmdina. Tilgangurinn er að tengja betur saman framkvæmd og pólitísk stefnumál.
- Ráðherrar og ráðuneytisstjórnar gera með sér árlegt *samkomulag* um árangur.
- Ráðherrar gera *samkomulag* við stofnanir eða ráðuneyti um verkefni og þjónustu sem kostuð er af opinberu fé.
- Stofnanir hafa álika *sjálfstæði* í rekstrarmálum og einkafyrirtæki.
- Stofnanir bera ábyrgð á að vinna verkefni og láta í té þá þjónustu sem skilgreind er í samningi.
- *Fjárveitingar* eru ákveðnar með tilliti til árangurs og markmiða.

- Stofnanir leggja fram *áætlanir* með markmiðum og skila árlega *skýrslum* um árangur með tilliti til umfangs, gæða og kostnaðar.

### **Nánari lýsing**

Á árinu 1988 var ákveðið með lögum að ráðherrar og ráðuneytisstjórnar geri árlega með sér *samkomulag* um árangur (Performance Agreement). Ráðuneytisstjórnar bera ábyrgð gagnvart ráðherra á árangri viðkomandi ráðuneytis. Ráðherrar bera aftur á móti formlega ábyrgð á því að skilgreina hvaða *árangri* (Outcome) ríkisstjórnin vill ná á hinum ýmsu sviðum og bera endanlega ábyrgð á honum. Þegar langtímamarkmið liggja fyrir ákveður ríkisstjórnin hve miklu fé á að verja til einstakra *verkefna og þjónustu* (Output) sem ríkið kostar. Gerður er skýr greinarmunur á pólitísku valdi og framkvæmdavaldi. Stofnanirnar eru *ábyrgar* fyrir framkvæmd verka og veittri þjónustu. Sjálfstæði stofnana í rekstrarmálum er verulegt.

Auk samkomulags um árangur gerir ráðherra formlegt samkomulag um *kaup á þjónustu* (Purchase Agreement) við stofnanir eða ráðuneyti. Í þeim er gerð grein fyrir verkefnum eða þjónustu og skilmálum, m.a. hvað varðar umfang, tíma og kostnað. Á Nýja Sjálandi er þannig gerður skýr greinarmunur á ríkinu sem eiganda stofnunar og sem kaupanda þjónustu. Ársreikningar stofnana uppfylla sömu kröfur og gerðar eru til ársreikninga einkafyrirtækja. Gerð er krafa um að stofnanir geri fyrirfram grein fyrir áformum sínum og markmiðum og skili síðan ársskýrslu eða greinargerð um hvernig til tókst. Skýrslugerðin er þó mismunandi eftir stofnunum. Mælingar beinast því að umfangi, kostnaði og gæðum afurða eða þjónustu.

Ríkisstjórnin, sem tók við á árinu 1990, ákvað *langtímamarkmið* til ársins 2010 á sérstaklega völdum sviðum í þjóðarbúskapnum (Strategic Result Areas). Tilgangurinn var að styrkja pólitíska markmiðasetningu og forgangsröðun á mikilvægustu sviðum ásamt því að tengja betur saman stefnumál ríkisstjórnar og starfsemi stofnana. Ráðherrar og embættismenn ræða hvernig einstök ráðuneyti koma að framkvæmdinni og ákveða fjárveitingar í tengslum við hana (Strategic dialogue). Síðan eru markmið fyrir tiltekin framkvæmdaatriði (Key Result Areas) skilgreind í árangurs-samkomulagi við ráðuneytisstjóra. Venjulega eru sett allt að sex markmið fyrir hvert atriði. Markmiðin eru til 2-3 ára og áfangaskipt. Mælingar eru notaðar til að fylgjast með framvindunni. Framkvæmdaatriðin geta verið í misbeinum tengslum við árangurssvið ríkisstjórnarinnar.

Hér er á ferðinni aðferð til að auðvelda stefnumótandi ákvarðanatöku (Strategic decision model) sem vegur á móti þörf til að skilgreina smæstu atriði í kaupsamningum. Með þessu er leitast við að varpa skýrar ljósi á samhengi og skerpa á sameiginlegri framtíðarsýn.

**Svíþjóð.** Árangursstjórnun í Svíþjóð einkennist af kröfu til allra stofnana um að gefa út ársreikning og ársskýrslu með samanagerði árangursmælinga og markmiða auk þess sem gerð er nákvæm úttekt á stofnunum á þriggja til sex ára fresti. Upplýsingar um árangur stofnana eru hafðar til hliðsjónar við fjárlagagerð.

- *Stefnumótun stofnana* hvílir verulega á þeim sjálfum m.a. vegna þess hve ráðuneytin eru fámenn. Stofnanir eru mjög sjálfstæðar samkvæmt lögum.
- Ráðuneyti og stofnanir ræða markmiðasetningu og árangursmat í tengslum við árlega *fjárlagagerð* og gera með sér samkomulag.
- Hlutverk og ábyrgð *þings og ríkisstjórnar* í markmiðasetningu stofnana hefur verið aukin nýlega og er undirbúningur fjárlagagerðar 1997 með öðrum hætti en áður.
- Lögð er áhersla á að auka *sveigjanleika* í ríkisrekstri og bæta opinbera þjónustu með árangursstjórnun.
- Fjármálaráðuneytið hefur yfirumsjón með árangursstjórnun í Svíþjóð.

### **Nánari lýsing**

Í Svíþjóð hefur árangursstjórnun (Mål och resultatstyrning) verið notuð í rekstri ríkis og amta um nokkurra ára skeið í þeim tilgangi að ríkisstjórn og þing geti metið og *forgangsraðað* verkefnum ríkisins vegna *fjárlagagerðar*. Einnig er tilgangurinn sá að auka gæði og sveigjanleika opinberrar þjónustu. Fyrirkomulag árangursstjórnunar er bundið í lögum um fjárlagagerð og tekur það til allra stofnana. Fjármálaráðuneytið annast þróun, samræmingu og notkun við fjárlagagerð.

Sænskar ríkisstofnanir eru mjög sjálfstæðar og ráða því hvernig þær beita árangursstjórnun í rekstri sínum að öðru leyti. Frá árinu 1993 er ætlast til þess að stofnanir skili *sjálfsmatsskýrslu* um árangur ásamt ársreikningi. Í skýrslunni á að gera grein fyrir árangri í samanagerði við markmið sem ríkisstjórnin hefur samþykkt og skýra frávik. Miðað er við að gerð sé grein fyrir aðföngum, framleiðni, afurðum og gæðum, m.a. saman borið við tvö síðustu ár. Auk þess sem stofnanir gera grein fyrir niðurstöðum sjálfsmats láta ráðuneyti gera nákvæma *úttekt* á árangri stofnana á þriggja til fimm ára fresti. Matsskýrslurnar ásamt tillögum stofnunar um markmið eru rökræddar á fundum ráðuneytis og stofnunar til að komast að *samkomulagi um markmið* stofnunar. Niðurstaðan hefur áhrif á fjárlagagerð.

Á þessu ári var tilhögun fjárlagagerðar breytt í þeim tilgangi að auka *frumkvæði* ríkisstjórnar og ráðuneyta um fjárlagagerð, markmiðasetningu og mælingar á árangri. Hefur reglum um gerð árangursskýrslna og fjárlagatillagna jafnframt verið breytt til að samræma framsetningu.

## Fylgiskjal 4: Breyttir stjórnunarhættir í ríkisrekstri hérlendis síðustu árin

Á síðustu árum hafa ýmsar breytingar átt sér stað hérlendis sem hafa bætt ríkisrekstur og eru undanfarar árangursstjórnunar. Sumt er enn á tilrauna- og þróunarstigi en annað hefur verið fest í sessi.

Hér á eftir verður gerð stutt grein fyrir helstu breytingum.

Í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkisins eru lagðar til fjölmargar breytingar á *reikningsskilum* ríkisins sem munu auðvelda fjármálastjórnun og mat á árangri. Fjárlögin verða sett upp á rekstrargrunni en greiðsluhreyfingar jafnframt sýndar. Breytingin hefur það í för með sér að áætlanir fjárlaga og niðurstöður ríkisreiknings verða að fullu samanburðarhæfar og samanburður á starfsemi ríkisins og einkaaðila auðveldari.

Frá árinu 1990 hefur verið lögð áhersla á að stofnanir skili ráðuneytum *rekstraráætlun* ársins og sýni fram á að rekstrarútgjöldum verði haldið innan fjárheimilda. Áætlanagerfið er tengt bókhaldskerfi ríkisins og launakerfi ríkisins. *Rammafjárlagagerð* var tekin formlega upp á árinu 1991 en með henni hefur hlutdeild og ábyrgð fagráðuneyta á fjármálastjórnun ríkisins aukist verulega. Fjármálaráðuneytið undirbýr ákvörðun ríkisstjórnar um fjárlagarammana en fjallar ekki um fjárlagatillögur einstakra stofnana. Fagráðuneytin skipta rammafjárveitingum milli stofnana og verkefna ásamt því að bera ábyrgð á að útgjöld séu innan heimilda.

Frá sama tíma hefur *mismunur gjalda og fjárheimilda* verið fluttur milli ára, en áður var aðeins heimilt að flytja ónotaðar stofnkostnaðarfjárveitingar milli ára. Þannig geta ríkisstofnanir flutt rekstrarafgang til næsta árs í stað þess að eyða honum í desemberlok eins og var algengt enda stuðlaði eldra fyrirkomulag að slíku.

*Útboð* framkvæmda á sér langa hefð innan ríkisins, að undanskildum vega-, brúa- og hafnarframkvæmdum sem almennt var farið að bjóða út á síðustu tíu árum. Einnig er útboðum vegna kaupa á rekstraraðföngum beitt í síauknum mæli, sérstaklega eftir að ríkisstjórnin samþykkti útboðsstefnu ríkisins á árinu 1993. Reynsla af útboðum er góð enda hafa þau lækkað kostnað verulega og aukið samkeppni. Stefnt er að því að bjóða í auknum mæli út þjónustu sem ríkinu ber að láta í té. Gerðir verða þjónustusamningar við einkaaðila sem taka að sér að veita almenningi þjónustu á kostnað ríkisins.

*Verkefnavísar* (Activity Indicators, Performance Indicators) eru birtir fyrir ríkisrekstur víða um heim. Þeir voru fyrst teknir saman og birtir hér á landi haustið 1995. Með þeim er komið á framfæri upplýsingum um helstu verkefni stofnana ríkisins, hverju þær skila samfélaginu og hve hagkvæmur rekstur þeirra er. Slíka vísa er einnig hægt að nota til að vekja áhuga einkaaðila á að gera tilboð í þjónustu sem ríkið kostar. Verkefnavísa er hægt að birta án þess að stefnumótun og markmiðasetning stofnunar liggja fyrir, en þá hafa þeir takmarkað gildi.

*Samningsstjórnun* (Contract Management) hefur verið tekin upp í ríkisrekstri nokkurra landa og hafa verið gerðar tilraunir hér á landi með fimm slíka samninga frá árinu 1995. Með samningsgerðinni er verið að beina samskiptum stofnunar og hlutaðeigandi ráðuneytis í ákveðinn farveg einkum hvað varðar hlutverk stofnunar, verkefni og fjárveitingar. Ákveðin markmið eru sett og metið eftir á hvort þeim hefur verið náð. Gera má samning án þess að stefnumótun stofnunarinnar liggja fyrir og ekki er fjallað sérstaklega um stöðugar mælingar og hvatningu sem árangursstjórnun leggur svo mikla áherslu á. Þó má segja að ríkisstofnanir sem gert hafa samning, búi við breytt rekstrarumhverfi sem í sjálfu sér er hvatning til þess að þróa starfsemina enn frekar í átt að árangursstjórnun.

*Launavinnsla og launaákvæðanir* hafa á síðustu tveimur til þremur árum verið fluttar að hluta til frá fjármálaráðuneytinu til einstakra stofnana. Með breytingum á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er starfsmannahald ríkisins gert sveigjanlegra og ábyrgð forstöðumanna stofnana á starfsmannahaldinu aukin.

Fjölmargar ríkisstofnanir hafa fylgst með þeirri þróun sem átt hefur sér stað bæði hérlendis og erlendis í stjórnun fyrirtækja og stofnana og fært sér í nyt gagnlegar aðferðir. Hér má nefna *langtímastefnumótun* og markmiðasetningu sem fylgt er eftir með *mælingum á árangri*, aðferðum *gæðastjórnunar* til að stuðla að stöðugum gæðaumbótum og kenningum vinnusálarfræði í *starfsmannastjórnun*.

Til baka: Skýrsla - Upphaf

## Fylgiskjal 5: Viðhorf og ábendingar um verkefni nefndarinnar

Nefnd um árangursstjórnun kynnti sér aðstæður í ríkisrekstri hérlendis í þeim tilgangi að kanna undirtektir og atriði sem hafa þarf í huga við framkvæmd árangursstjórnunar. Sent var kynningarbréf og spurningalisti til alls 450 aðila, m.a. ráðuneyta og ríkisstofnana. Einnig voru haldin nokkur námskeið og staðið fyrir fundum með fulltrúum ráðuneyta og stofnana til að ræða fyrirkomulag árangursstjórnunar.

Helstu niðurstöður athugana nefndarinnar eru:

*Áhugi* er meðal stjórnenda í ríkisrekstri á því að taka upp árangursstjórnun. Nær allir sem nefndin hafði samband við telja ríkisrekstur muni batna með skýrari markmiðum, mælingu á árangri og aukinni hvatningu.



Margt hefur verið gert til að bæta stjórnun innan ríkisins sem er góður *undanfari* árangursstjórnunar. Í því sambandi má nefna að rammafjárlagagerð hefur aukið hlutverk og ábyrgð ráðuneyta á fjármálum. Yfirfærsla greiðsluafgangs eða halla á milli ára hefur leitt til aukinnar ábyrgðarkenndar stofnana. Unnið er að breytingum á starfsmannahaldi ríkisins sem fela í sér aukið vald forstöðumanna stofnana. Tilraun með samningsstjórnun fimm stofnana stendur yfir. Gefnir hafa verið út verkefnavísar þar sem stofnanir gera opinberlega grein fyrir verkefnum sínum, kostnaði og tölulegum mælingum á umfang og árangur. Mörg ráðuneyti og stofnanir hafa að auki unnið að stefnumótun og innleitt gæðastjórnun í rekstur sinn til að gera hann betri og markvissari.

Talið er að afmarkaðar *tilraunir* með árangursstjórnun muni ekki leiða nógu fljótt til þeirra breytinga á áherslum og stjórnunarháttum sem ríkisstjórnin stefnir að með nýskipan í ríkisrekstri.

Þegar vald til að taka ákvarðanir er flutt til stofnana þarf að skilgreina ábyrgð og skyldur forstöðumanna þeirra betur en til þessa. Samkvæmt nýlegum lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er ætlast til þess að ráðuneyti setji forstöðumönnum stofnana *erindisbréf*, þar sem meðal annars eru tilgreind helstu markmið í rekstri til langs og skamms tíma. Í mörgum tilvikum leiðir þetta til þess að skerpa þarf á markmiðasetningu stofnana.

*Umhverfi* ríkisrekstrar hefur breyst hratt á síðustu árum án þess að breytingunum hafi verið fylgt eftir með því að endurskoða og móta skýra stefnu þar um. Í mörgum tilfellum sinna ráðuneyti ekki nægilega vel stefnumótun í sínum málaflokkum sem leiðir til þess að stofnanir þeirra byggja stefnumótun sína á veikum grunni. Skýr forgangsröðun og markmiðasetning getur eytt togstreitu og tortryggni milli ráðuneytis og stofnana.

Svo virðist sem *langtímamarkmið* margra stofnana séu ekki nógu ljós. Stofnanir sem unnið hafa að stefnumótun fyrir rekstur sinn hafa sumar lent í ógöngum þar sem hlutaðeigandi ráðuneyti hefur ekki getað staðfest hana. Margar stofnanir hafa jafnvel ekki séð þörf á eða forsendur fyrir sérstakri stefnumótun. Ráðuneyti þurfa að styðja stofnanir og veita þeim leiðbeiningar við mótun stefnu sinnar.

*Stöðugleiki* í efnahagsmálum bætir skilyrði fyrir langtímaáætlanir í ríkisrekstri. Þá hefur skilningur aukist á nauðsyn þess að gera grein fyrir horfum í ríkisbúskapnum og áformum stjórnvalda. Í frumvarpi til laga um fjárreiður ríkissjóðs er lagt til að ríkisstjórnin leggi árlega fram áætlun um ríkisbúskapinn til næstu þriggja ára eftir lok þess fjárlagaárs sem fjárlagafrumvarp tekur til.

*Langtímaáætlun* um ríkisfjármál sem gerir grein fyrir markmiðum og áformum um útgjöld málaflokka er ein af forsendum þess að unnt sé að gera raunhæfar áætlanir um rekstur ríkisstofnana og að skipuleggja fram í tímann.

*Ákvæði laga* um hlutverk og markmið ríkisstofnana þarfnast eða heimila mismikla útfærslu. Lagaákvæði um stjórnun og rekstur ríkisstofnana eru einnig með ýmsu móti og stangast í sumum tilvikum á við nútímalega stjórnunarhætti. Seinvirk ákvarðanatata og óljós ábyrgð dregur úr skilvirkni og ábyrgðarkennd.

*Þjónustuhlutverk* ríkisins þarf að endurskilgreina og endurskoða aðferðir við að veita þjónustuna. Starfsemi ríkisins þarf að *samræma* út frá heildarsjónarmiði til að forðast tvíverknað og skörun verkefna. Dæmi um skörun er t.d. að finna hjá rannsókn- og eftirlitsstofnunum.

*Umræða* um árangur og verkefni ríkisstofnana einkennist af því að aðeins eru fyrir hendi mælikvarðar á afmarkaða þætti í rekstri þeirra en ekki heildarárangur. Athyglin beinist fyrst og fremst að fjárveitingum og einstaka útgjaldaliðum.

Tengsl milli *afkasta* og *árangurs* annars vegar og *fjárveitinga* hins vegar eru óljós. Stofnunum eru falin ný eða aukin verkefni án þess að fjárveitingar fylgi eða dregið úr þjónustu sem fyrir er. Margir forstöðumenn telja að standi stofnun sig vel leiði það til þess að fjárveiting hennar lækki.

Markvisst þarf að huga að *bættum samskiptum* aðila sem vinna við ríkisrekstur, bæði milli stjórnþrepa og innan stofnana. Umbun og *hvatningu skortir* innan ríkisrekstrarins, bæði innan stofnana og ráðuneyta og eins á milli stofnana og ráðuneyta.

Ríkisstofnanir og ráðuneyti eru búin góðum *tölvukosti* og geta nota upplýsinga- og tölvutæknina til að auðvelda skráningu, úrvinnslu upplýsinga, miðlun þeirra og varðveislu.

*Smæð ríkisstofnana* dreifir kröftunum um of. Ríkisstofnanir og sérstök verkefni með fasta starfsmenn eru talin vera um 360. Ef stofnanir sem starfa samkvæmt sömu lögum, svo sem sýslumannsembætti og heilsugæslustöðvar, eru taldar sem ein fækkar þeim í um 170. Samræma þarf tilhögun árangursstjórnunar hjá þessum stofnunum sérstaklega. Hjá um 140 af áður nefndum 360 stofnunum (39%) og verkefnum starfa 10 starfsmenn eða færri. Gera þarf ráð fyrir að ráðuneytin veiti litlum stofnunum meiri aðstoð en þeim stóru.

Til baka: Skýrsla - Upphaf

## Fylgiskjal 6: Atriði sem nefndin telur að fjalla þurfi um

### Efnisyfirlit

- Frumstefnumótun ráðuneytis
- Rammasamningur
- Langtímaáætlun
- Ársáætlun
- Ársskýrsla
- Stefnumótun stofnunar, gátlisti

### Frumstefnumótun ráðuneytis

Frumstefnumótun felst í því að svara nokkrum grundvallarspurningum um þá þjónustu sem ríkisvaldið á að veita, skv. lögum og reglugerðum. Eftirfarandi spurningar gegna þessu hlutverki.

- Hvaða þarfir er ætlast til að ríkið uppfylli á tilteknu sviði og hvers vegna?
- Hvað ætlar ríkið að gera til að uppfylla þær?
- Hvaða hlutverki gegnir ríkið í þessu sambandi?
- Er nauðsynlegt að ríkið kosti þjónustuna eða verkefnið?
- Hvers vegna er nauðsynlegt að ríkið veiti þjónustuna og vinni verkin?
- Er hægt að skilgreina þjónustuna?
- Er vitað hvaða kröfur á að gera til þess sem veitir hana?
- Getu einkaaðilar veitt þjónustuna? (Þ.m.t. félagasamtök og sjálfseignarstofnanir)
- Er ástæða til að gera tillögu um lagabreytingu?

Ráðuneytin þurfa að móta afstöðu til ofangreindra spurninga, áður en kemur að gerð rammasamnings við stofnun. Á næstu blaðsíðum eru settar fram spurningar sem nefndin telur að nota megi þegar unnið er að gerð rammasamnings milli ráðuneytis og stofnunar, langtímaáætlun, ársáætlun og ársskýrslu. Nokkrar lykilspurningar, sem varla verður komist hjá að svara, eru skáletraðar.

### Rammasamningur

#### **I. Hlutverk**

- Hvaða hlutverki gegnir stofnun og í hvaða tilgangi, samkvæmt lögum og að öðru leyti?
- Hver er starfsvettvangur og hvert er starfssvið stofnunarinnar?
- Hvað þarf stofnunin að gera í aðalatriðum og í þágu hverra til að gegna hlutverki sínu?

#### **II. Stjórnáætlun og starfssvið**

- Hvaða þjónustu og viðfangsefni er stofnun ætlað að annast? (Hvað vill ráðuneytið kaupa? Hvað vill stofnunin selja?)
- Hver er staða stofnunarinnar í stjórnkerfinu?
- Hver er verkaskipting gagnvart aðilum á sama starfssviði?

#### **III. Meginmarkmið**

- Hverju er ætlast til að stofnunin nái fram og á hvaða sviðum?
- Á hvaða atriði er ætlast til að stofnunin leggi höfuðáherslu?

#### **IV. Starfsrammi**

- Hvert er áætlað rekstrarumfang stofnunarinnar á næstu árum? Hvernig verður stofnunin fjármögnuð á samningstímanum?
- Hvaða breytingar eru áformaðar eða líklegar á næstu árum sem geta haft áhrif á starfið og stofnunin þarf að taka tillit til?

#### **V. Skyldur og ábyrgð stofnunar**

- Gera og leggja fram langtímaáætlun til ákveðins árafjöldna á tilsettum tíma. Uppfæra áætlunina með tilliti til breytinga og framvindu á ákveðnu árabili. Kynna áætlunina, m.a. fyrir starfsmönnum.
- Gera ársáætlun og kynna ráðuneytinu, innan ákveðins tíma, þann hluta hennar sem fjallar um viðfangsefni, áherslumál, forgangsröðun og mælanleg markmið.
- Bera ábyrgð á að hægt sé að sannreyna mælingar.
- Senda ráðuneytinu ársskýrslu með árangursmati og vinna að bættum árangri.
- VI. Skyldur og ábyrgð ráðuneytis
- Beita sér fyrir því að lög og reglugerðir sem gilda um stofnunina taki mið af breyttum aðstæðum.
- Beita sér fyrir framlögum í fjárlögum og lagaheimildum fyrir stofnun til öflunar sértekna eftir því sem það á við.

- Tilkynna stofnuninni um afstöðu sína til tiltekinna atriða í langtímaáætlun, þ.e. markmiða, viðfangsefna, mælikvarða og fjárhagsáætlunar, innan ákveðins tíma.
- Tilkynna stofnun um afstöðu sína til viðfangsefna, áherslumála, forgangsöröðunar og mælanlegra markmiða sem fram koma í áætlun fyrir árið, innan tiltekins tíma.
- Tilkynna stofnun um afstöðu sína til árangursmats í ársskýrslu innan tiltekins tíma.
- Vekja athygli stofnunar á laga- og reglugerðarbreytingum sem geta haft áhrif á starf hennar.
- VII. Gildistími og endurskoðun
- Hvenær tekur samningur gildi og hve langs tíma?
- Hvenær hefst vinna við endurskoðun samningsins?

## Langtímaáætlun

### I. Tilgangur og hlutverk

- Hver er framtíðarsýn stofnunar?
- Á hverju grundvallast framtíðarsýnin? Hvaða sýn hefur stofnunin á ytri aðstæðum sínum?
- Fyrir hvað á stofnunin að vera kunn í þjóðfélaginu eða meðal þeirra sem skipta við hana? Hvað er mikilvægast að einkenni verk hennar og rekstur á tímabilinu? Hvaða framtíðarstöðu mun stofnunin beita sér fyrir?
- Hvaða sýn hefur stofnunin á innra starfi sínu? Hvað á að einkenna hana sem vinnustað?

### II. Áfangamarkmið og verkefni

- Hvaða 6-8 meginmarkmið skipta mestu máli til að stofnunin þjóni tilgangi sínum? Hver er forgangsöröðin?
- Hvernig hyggst stofnunin gegna hlutverki sínu og stuðla að því að meginmarkmið hennar náist?
- Hver er áætlaður kostnaður við stofnunina og hvernig á að fjármagna hann? Hver er skiptingin milli helstu verkefna hvert ár fyrir sig?
- Hvaða áfangamarkmið setur stofnunin sem lið í því að ná meginmarkmiðum? Hvað hyggst stofnunin gera í aðalatriðum?
- Nefna má:
  - Upplýsingar.
  - Umhverfismál.
  - Starfsmannahald.
  - Samstarf og samkeppni.
  - Magn, m.a. afköst og framleiðni.
  - Gæði, m.a. öryggi, viðbragðstími
  - Vinnuaðferðir, tækni og þekking.
  - Fjármál, m.a. kostnað, tekjur og hagkvæmni.
  - Viðhorf aðila utan stofnunar, m.a. viðskiptamanna

### III. Mælikvarðar

- Hvaða mælikvarða á að nota til að kanna hve vel stofnuninni gengur að sinna meginmarkmiðum og áfangamarkmiðum?
- Hvaða mælikvarðar verða birtir í ársskýrslu og hvaða mælikvarða mun stofnunin eingöngu nota í innra starfi? Hvað segja þessir mælikvarðar og hvernig á að túlka þá?

### IV. Nánari lýsing á mikilvægum þáttum í innra starfi

#### a) Viðhorf starfsmanna

- Hvaða kröfur vill stofnunin að starfsmenn og stjórnendur geri til sjálfs sín um viðhorf og vinnubrögð? Nefna má: Þjónustulund, heiðarleiki, áræðanleiki, vandvirkni, lipurð, formfesta, aðgæsla, yfirveggun, nýbreytni, varkárni, afköst, hraði, samvinna, samkeppni og frumkvæði.
- Hvaða atriði er ætlast til að starfsmenn leggi áherslu á í störfum sínum? Gagnvart samstarfsmönnum og stjórnendum; gagnvart skyldum stofnunum? Gagnvart þeim sem skipta við stofnunina? Gagnvart hagsmunasamtökum? Gagnvart viðfangsefnum og faglegum atriðum?

#### b) Starfsmannahald

- Hver er afstaða stofnunarinnar gagnvart starfsmönnum og hvers vegna?
- Hvaða eiginleika metur stofnunin mest hjá starfsmönnum?
- Til dæmis:
  - Frumkvæði.
  - Biðlund/ákafi.
  - Samvinna/samkeppni.
  - Þjónustulund/þjónustulipurð.
  - Þekking á þróngu sviði/viðtæk þekking.

- Reynsla af verkum innan stofnunarinnar/utan hennar.
- Hvaða áform hefur stofnunin um menntunarmál starfsmanna?

### c) **Upplýsingamiðlun**

- Hvaða afstöðu hefur stofnunin gagnvart almennu upplýsingastreymi innan stofnunarinnar, bæði "lárétt" og "lóðrétt"?
- Hvar er vettvangur skoðanaskipta innan stofnunarinnar?
- Hvernig er upplýsingum um ákvarðanir miðlað?

### d) **Stjórnskipulag**

- Hvað á að einkenna yfirbragð stjórnskipulags stofnunarinnar, þ.e. hvernig á það að virka?
- Til dæmis:
  - Sjálfstjórn starfsmanna.
  - Samvinna eða samkeppni.
  - Eftirlit með starfsmönnum.
  - Stjórnendur sem fyrirmyndir.
  - Liðsvinna eða einstaklingsvinna.
  - Frumkvæði stjórnenda eða starfsmanna.
  - Hvar, hvernig og hvenær eru ákvarðanir teknar?
  - Dreifing ábyrgðar. Hvernig menn eru látnir sæta ábyrgð?
  - Hugmyndir og ábendingar um það sem betur mætti fara.

### e) **Gæðastjórnun**

Hvernig á að stýra gæða- og þróunarmálum? Hvaða leiðir verða farnar við að efla gæðastarf og gæðavitund starfsfólks? Á að gera sérstakt átak í gæðamálum? Á að taka upp altæka gæðastjórnun?

### f) **Upplýsingatækni**

- Hver eru viðhorf stofnunarinnar gagnvart upplýsingatækninni?
- Til dæmis:
  - Nýjungar.
  - Hugbúnaður.
  - Notkun tölvukerfis.
  - Þjálfun starfsmanna.
  - Myndun upplýsingabanka og aðgangur.

## **Ársáætlun**

### **I. Verkefni og áherslumál ársins**

- *Hvaða viðfangsefnum á að sinna á árinu og hvaða áföngum á að ljúka? Að hvaða árangri er stefnt? Hver á að gera hvað? Hver ber ábyrgð á hverju?*

### **II. Mælanleg markmið**

- *Hvaða mælanleg markmið setur stofnunin fyrir næsta ár?*
- T.d. um:
  - Gæði.
  - Árangur.
  - Þjónustustig.
  - Magn, afköst, framleiðni.
  - Fjármál, hagkvæmni og rekstur.
  - Viðhorf, áhrif á aðila utan stofnunarinnar.

### **III. Rekstraráætlun**

- *Hver er heildarfjárveiting ársins? Hvaða tekna þarf að afla?*
- *Hvernig skiptist fjárveitingin á milli viðfangsefna?*
- *Hver er ábyrgð einstakra stjórnenda á fjármálastjórninni?*
- *Hver er áætlaður starfsmannafjöldi?*
- *Hvernig verður frávikum og óvæntum atvikum mætt?*

### **IV. Hagræðingar og úrbótamál**

- *Hvaða áform eru um aðgerðir eða úrbætur í eftirfarandi málum?*
- Nefna má:
  - Gæðamál.
  - Upplýsingatækni.
  - Samvinnu við aðra.

- Starfsmanna- og fræðslumál.
- Árangur, framleiðni, afköst og þjónusta.

## Ársskýrsla

### I. Greinargerð um starfsemina

- Hlutverk.
- Staða og starfssvið.
- Meginmarkmið.

Hverjir voru helstu viðburðir á árinu sem snertu starfsemi stofnunarinnar.

### II. Árangursmat

Gera grein fyrir árangri borið saman við sett markmið í ársáætlun. Skýra frávik og túlka samanburð.

### III. Ársreikningur

Rekstrar- og efnahagsreikningur sýndur ásamt sjóðsstreymi. Sýna kennitölur og skýra frávik frá fjárlögum og frá fyrra ári.

## Stefnumótun stofnunar, gátlisti

Hér á eftir eru nokkrar spurningar sem auðvelda vinnu stofnana við þá stefnumótun sem er nauðsynleg við upphaf langtímaáætlunar. Svörin við spurningunum nýtast við að nálgast framtíðarsýn og markmið næstu ára.

### I. Skipulag stefnumótunar

Hvernig á hún að fara fram? Hverjir taka þátt? Er leitað til utanaðkomandi aðila?

### II. Mat á stöðunni

Meta þarf núverandi stöðu stofnunarinnar, m.a. í ljósi þróunar, ásamt því að horfa t.d. til næstu fimm ára. Ræða þarf aðstæður og svigrúm stofnunar til sjálfstæðrar stefnumörkunar og hvaða leiðir er best að fara til að ná langtíamarkmiðum samkvæmt samningi. Þetta má gera með því að taka eftirfarandi atriði fyrir:

- Til hvaða viðhorfa eða aðila þarf stofnunin að taka tillit við stefnumótunavinnuna og í starfi sínu?
- Hvaða atriði ráða mestu um hvort sú stefna sem mótuð verður nær fram að ganga?

### a) Ytri aðstæður

Hvernig hafa eftirfarandi þættir sem gætu haft áhrif á stofnunina, þróast á síðustu árum? Hver er líkleg þróun á næstu árum? Hvar gefast tækifæri og hvers ber að gæta t.d. gagnvart:

- Lögum og reglum
- Atvinnustigi.
- Umhverfismálum.
- Efnahagsástandi.
- Menningarlífi.
- Velferðarkerfinu.
- Náttúruauðlindum
- Lífsvenjum fólks.
- Þjóðfélagsástandi.
- Menntun og þekkingu.
- Stöðu og þróun atvinnulífs.
- Viðhorfum í þjóðfélaginu.
- Tækni, m.a. upplýsingatækni.
- Fólksfjölda, aldurssamsetningu þjóðarinnar o.fl.
- Samkeppni og samvinnu, innanlands og milli landa.

### b) Innviðir / innra starf

Hvernig hafa eftirfarandi þættir sem gætu haft áhrif á stofnunina, þróast á síðustu árum? Hver er líkleg þróun á næstu árum? Hvernig getur stofnunin nýtt sér eða unnið að breytingum á næstu árum? Hvar liggur styrkur stofnunarinnar og hver er veikleiki hennar t.d. varðandi:

- Húsnæði og búnað.
- Tækni, t.d. upplýsingatækni.
- Landfræðilega staðsetningu.
- Fjárhag, kostnað og tekjuöflun.
- Upplýsingamiðlun innan stofnunar.

- Samskipti við þá sem hafa áhuga á málefnum stofnunarinnar
- Stjórnskipulag. Hlutverk einstakra deilda og hvernig þær vinna saman.
- Viðhorf starfsmanna gagnvart stofnuninni og þeim sem skipta við hana.
- Málsmeðferð og vinnutilhögun. Hvað stofnunin þarf að gera til að sinna verkum sínum?
- Starfsmenn. Svo sem fjöldi, menntun, kunnátta, þjálfun, aldur, kynjaskipting og starfsaldur.

### III. Viðskiptavinir og aðrir hagsmunaaðilar

- Hverjir eru viðskiptavinir stofnunarinnar? (Til dæmis: notendur, skjólstæðingar, kaupendur, skattgreiðendur, þeir sem eru háðir opinberu eftirliti eða ber að uppfylla ákveðnar lagaskyldur). Hverjar eru þarfir þeirra og væntingar? Hvernig má best fullnægja þeim?
- Á hvaða markaði er stofnunin? (Landfræðileg lega, aldur og þjóðfélagsstaða neytenda) Hvernig mun markaðurinn breytast?
- Hverjir aðrir eiga hagsmuna að gæta gagnvart stofnuninni? Hvaða væntingar hafa þeir gagnvart stofnuninni? Hvernig getur stofnunin uppfyllt þær?

### IV. Afurðir

- Hver er sá árangur sem að er stefnt?
- Hverjar eru vörur og þjónusta stofnunarinnar? (Bæði beinar afurðir og annað sem tengjast henni svo sem umgjörð, aðstoð og viðmót) Hvernig þarf að þróa eða breyta vörum og þjónustu stofnunarinnar?
- Að hve miklu leyti er þjónustan veitt að frumkvæði eða ósk viðskiptavina?
- Hvert er umfang þeirra verka sem stofnunin hefur unnið til þessa t.d. sl. 5 ár? Hvert er áætlað umfang á næstu árum?

Til baka: Skýrsla - Upphaf