



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

~~Í ríkisrek~~

Handbók

Árangursstjórnun í ríkisrekstri

---

# Handbók

Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Handbók, vor 2004

ISBN 9979-820-56-X

2004 Fjármálaráðuneytið

Prentsmiðja: Gutenberg

Umbrot: Gutenberg

Ljósmynd á forsíðu: SMS – Stafræna myndasafnið

Nánari upplýsingar um útgáfur fjármálaráðuneytisins er að finna á vefsíðunni  
<http://www.fjarmalaraduneyti.is>

## Formáli

Á síðustu árum hafa miklar breytingar orðið á rekstrarumhverfi ríkisins. Ríkið hefur dregið sig út úr verkefnum og falið einkaaðilum, önnur verkefni hefur ríkið leyst í samráði við einkamarkaðinn þó að ríkið greiði áfram fyrir þjónustu á grundvelli samninga. Alltaf eru þó fjölmörg verkefni sem ríkið sér sjálft um að reka. Gera verður þær kröfur til ríkisrekstursins að hann sé bæði skilvirkur og hagkvæmur á sama tíma og leitast er við að veita góða þjónustu og ná árangri. Eftirspurn eftir þjónustu af hálfu ríkisins fer vaxandi og ljóst að aldrei verður hægt að uppfylla ýrtrustu kröfur allra í þeim efnum. Það er því nauðsynlegt að ráðuneyti og stofnanir hafi skýra framtíðarsýn og forgangsraði verkefnum með tilliti til stefnumörkunar ríkisins á hverjum tíma.

Árið 1996 var hafin innleiðing árangursstjórnunar í ríkisrekstri. Með aukinni valdreifingu til stofnana í rekstrar- og starfsmannamálum hefur þörfin á formlegum og faglegum samskiptum stofnana og ráðuneyta síst minnkað. Árangursstjórnun í ríkisrekstri er m.a. annars ætlað að formfesta samskipti ráðuneyta og stofnana í breyttu umhverfi og getur það skipt sköpum um það hvort stjórnvöldum á hverjum tíma tekst að framkvæma stefnu sína hnökralaust. Árangursstjórnun miðar jafnframt að því að rekstur einstakra stofnana sé árangursdrifinn, gengið sé til verka með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi og að ríkisstofnanir séu sem best í stakk búnar til þess að takast á við krefjandi verkefni í síbreytilegu umhverfi.

Fjármálaráðuneytið hefur tekið saman þessa handbók þar sem fjallað er um árangursstjórnun út frá veruleika íslenskra stofnana. Um er að ræða leiðbeiningarit sem bæði fjallar um árangursstjórnun í samskiptum stofnana og ráðuneyta og sérstaklega um árangursstjórnun í innra starfi ríkisstofnana. Það er von mín að útgáfa þessa rits verði til þess að ráðuneyti og stofnanir tileinki sér aðferðir árangursstjórnunar í auknum mæli og að sá rekstur, sem ákveðið er að ríkið sinni á hverjum tíma, verði jafnan eins og best verður á kosið.

Reykjavík 7. apríl 2004



*Fjármálaráðherra,*

## Efnisyfirlit

Formáli .....	3
Efnisyfirlit .....	4
1. <i>Inngangur</i> .....	7
1.1 Markmið handbókar .....	7
1.2 Uppbygging handbókarinnar .....	8

### Hluti I Almennt um árangursstjórnun í ríkisrekstri

2. <i>Árangursstjórnun í ríkisrekstri á Íslandi</i> .....	12
2.1 Hvað er árangursstjórnun? .....	13
2.2 Íslenska leiðin .....	14
2.3 Þrjú meginþættir árangursstjórnunar hjá ríkinu .....	16
2.3.1 Innan stofnunar .....	16
2.3.2 Í samskiptum stofnunar og ráðuneytis .....	16
2.3.3 Innan ráðuneytis .....	17
3. <i>Styrking árangursstjórnunarferlisins</i> .....	18
3.1 Frumstefnumótun, leiðsögn löggjafans og ráðuneyta .....	18
3.2 Árangursstjórnunarsamningar .....	19
3.3 Langtímaáætlun .....	21
3.4 Ársáætlun .....	23
3.5 Ársskýrslur .....	25
3.6 Almennt um ferli árangursstjórnunar .....	27

### Hluti II Árangursstjórnun hjá ríkisstofnunum

4. <i>Undirbúningur</i> .....	30
4.1 Forstöðumaður sem leiðtogi og málsvari breytinga .....	30
4.2 Ástæður fyrir upptöku árangursstjórnunar .....	31
4.3 Samráð við fagráðuneyti .....	33
4.4 Verklag við innleiðingu .....	34
4.4.1 Stýrihópur .....	34
4.4.2 Verkefnisstjóri .....	34
4.4.3 Verkefnaáætlanir .....	35
4.4.4 Þátttaka starfsfólks .....	36
4.4.5 Aðkoma ráðgjafa og kaup á hugbúnaði .....	36
4.5 Fræðsla .....	37
4.6 Hugtakanotkun .....	39
4.7 Helstu skref árangursstjórnunar hjá stofnunum .....	39

5.	<i>Stefnumótun</i> .....	41
5.1	Frumstefnumótun .....	41
5.2	Hvers vegna er aukin þörf fyrir stefnumótun hjá ríkisstofnunum? .....	41
5.3	Stöðumat .....	42
5.4	Hlutverk .....	43
5.5	Gildi, stofnanabragur, starfsandi .....	45
5.6	Framtíðarsýn .....	46
5.7	Stefnan .....	48
5.8	Meginmarkmið .....	49
5.9	Deilimarkmið .....	50
5.10	Ferli markmiðssetningar innan stofnunar.....	51
5.11	Miðlun stefnu með stefnukortum .....	52
6.	<i>Árangursmælingar</i> .....	55
6.1	Hvað er árangursmæling?.....	55
6.2	Hvað á að mæla? .....	56
6.3	Jafnvægi í mælingum .....	58
6.4	Samspil meginmarkmiða, deilimarkmiða og árangursmælinga .....	59
6.5	Fjöldi mælikvarða.....	60
6.6	Niðurstöður árangursmælinga eru tækifæri .....	61
7.	<i>Aðgerðir, skipulag, verkferlar, upplýsingatækni og mannauðsstjórnun</i> .....	62
7.1	Forgangsröðun aðgerða .....	62
7.2	Skipulag .....	63
7.2.1	Starfsskipulag .....	63
7.2.2	Verkefnaskipulag.....	65
7.2.3	Fléttuskipulag .....	67
7.2.4	Almennt um skipulag .....	68
7.3	Ferlar.....	68
7.4	Upplýsingatækni .....	69
7.5	Mannauðsstjórnun.....	69
7.5.1	Umbun.....	70
8.	<i>Eftirfylgni</i> .....	72
8.1	Virkt stjórn­tæki .....	72
8.2	Ársáætlanir til nota inni á stofnunum .....	72
8.3	Hlutverk forstöðumanna við að viðhalda árangursstjórnun .....	74
8.4	Leiðbeiningar .....	74
8.5	Fundir .....	74
8.5.1	Yfirstjórnarfundir .....	74
8.5.2	Sviða- og deildarfundir .....	75
8.5.3	Starfsmannafundir .....	75
8.6	Viðbrögð .....	76
8.7	Hugbúnaður .....	78
8.8	Samskipti stofnana og ráðuneyta vegna eftirfylgni .....	79
8.9	Endurmat .....	79

### Hluti III Innleiðing stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík

9. Inngangur .....	82
10. Hvað er stefnumiðað árangursmat í ríkisrekstri? .....	83
10.1 Víddir .....	83
10.2 Stefnumkort og skorkort .....	86
10.3 Almennt um stefnumiðað árangursmat .....	86
11. Innleiðing stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík .....	87
11.1 Aðdragandi .....	87
11.2 Skipulag og fyrstu skref .....	87
11.2.1 Námskeið og ráðgjöf .....	88
11.3 Reynsla annarra .....	88
11.4 Kynningarfundir og fræðsla fyrir starfsmenn .....	89
11.5 Framkvæmd innleiðingar .....	89
11.6 Vinna við ársáætlun 2002 .....	90
11.7 Stefnumótun .....	91
11.8 Stefnumkort .....	92
11.9 Heildarskorkort .....	95
11.10 Innleiðingin á einstökum sviðum .....	96
11.10.1 Stefnumkort stjórnsýslusviðs .....	96
11.10.2 Mælikvarðar, viðmið og leiðir til þess að mæla .....	98
11.11 Fyrsta útgáfa af árangursmatskerfi fyrir stofnunarinnar .....	99
11.12 Eftirfylgni .....	99
11.12.1 Kaup á hugbúnaði .....	99
11.12.2 Yfirstjórnarfundir .....	100
11.12.3 Eftirfylgni .....	100
12. Reynsla og ávinningur tollstjórans í Reykjavík af innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats .....	101
Helstu heimildir .....	102
Fylgiskjöl .....	103

# 1. Inngangur

*Árangursstjórnun í ríkisreksti. Handbók* er nýtt rit fjármálaráðuneytisins um árangursstjórnun. Áður hefur ráðuneytið gefið út ritin: *Stjórnun til árangurs – Gerð starfsáætlana í ríkisstofnunum* (1988); *Árangursstjórnun í ríkisrekstri* (1996) þar sem settar voru fram tillögur um árangursstjórnun í ríkisrekstri, bæði innan ráðuneyta og stofnana sem og í samskiptum þeirra á milli; *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni* (1999) þar sem farið var nákvæmar í árangursmælingar sérstaklega og *Handbók um framkvæmd fjárlaga* (2001) þar sem tengsl árangursstjórnunar og eftirfylgni fjárlaga voru meðal annars skýrð. Þessu nýja riti er ætlað að efla árangursstjórnun í ríkisrekstri enn frekar og veita stofnunum og ráðuneytum ítarlegri leiðbeiningar.

## 1.1 Markmið handbókar

Markmið þessarar handbókar er að auðvelda ríkisstofnunum að innleiða og starfa í anda árangursstjórnunar. Með árangursstjórnun er átt við stjórnunarhætti sem miða að því að starf leiði til skilgreindrar útkomu eða árangurs.

Þegar lestri ritsins er lokið eiga lesendur að kunna skil á:

- Hugmyndafræðinni að baki árangursstjórnun.
- Hvert sé hlutverk ráðuneyta og stofnana í sambandi við innleiðingu á því ferli sem ákveðið var að koma á í samskiptum þessara aðila og byggist á hugmyndafræði árangursstjórnunar.
- Hvernig stofnanir geta tekið upp stjórnunarhætti sem grundvallast á hugmyndafræði árangursstjórnunar og þannig stjórnað til árangurs.

Í þriðja hluta handbókarinnar er síðan stefnumiðað árangursmat, sem tæki í árangursstjórnun, kynnt sérstaklega. Farið er yfir innleiðingu tollstjórans í Reykjavík á því með það að markmiði að stjórnendur annarra stofnana geti metið hvort stefnumiðað árangursmat henti á þeirra stofnun eða ekki og þannig lært af reynslu tollstjórans.

Árangursstjórnun byggist á þremur hornsteinum: Í fyrsta lagi stefnu og skýrum markmiðum. Í öðru lagi mælingum með tilliti til stefnu og markmiða og að lokum eftirfylgni. Þess vegna er í ritinu fjallað sérstaklega um:

- Nauðsyn á stefnu og skýrum markmiðum. Hvernig stofnanir gætu staðið að stefnumótunarvinnu sinni og fylgt henni eftir.
- Nauðsyn á mælingum í rekstri, val á mælikvörðum og hvernig standa má að mælingum.
- Nauðsyn á eftirfylgni og hvernig hægt er að taka upp skipulagðar aðferðir til þess að festa í sessi það sem reynist vel og bæta það sem aflaga fer.

Handbókin er fyrst og fremst hugsuð fyrir starfsmenn ríkisstofnana en gagnast einnig starfsfólki ráðuneyta. Í raun er ekki til ein rétt leið við að innleiða árangursstjórnun hjá ríkinu þar sem hún verður alltaf að mótast af aðstæðum og verkefnum á hverjum stað. Því er í þessari bók velt upp nokkrum mögulegum aðferðum og leiðum við að taka upp stjórnunarhætti sem eru líklegir til þess að leiða til hagkvæms og skilvirks reksturs stofnana. Sérstök áhersla er lögð á að fjalla um árangursstjórnun í ríkisrekstri með tilliti til hlutverks stofnana, þjónustu þeirra við almenning og fyrirtæki og ávinnings þjóðfélagsins af starfsemi þeirra. Margvíslegar stjórnunaraðferðir hafa verið nefndar til sögunnar á síðustu árum til þess að auðvelda stofnunum að starfa í anda árangursstjórnunar. Hafa þarf í huga að stjórnunaraðferðir, sem reynast vel hjá einni stofnun, þurfa alls ekki að virka með sama hætti hjá annarri vegna þess að aðstæður á hverjum stað hafa áhrif á niðurstöðuna. Sum staðar hefur stefnumiðað árangursmat verið innleitt, annars staðar er meira byggt á gæðastjórnun eða á verkefnastjórnun svo nefnd séu dæmi. Stjórnendur og starfsfólk stofnana þurfa að setja sig inn í aðferðir sem koma til greina og reyna að lesa í umhverfið og átta sig á því hvað henti starfsemi þeirra best. Þótt stjórnendum kunní að þykja sum aðferðafræði og tæki við innleiðingu aðgengilegri en önnur, má ekki missa sjónar á að allt er þetta liður í að hjálpa okkur til þess að reka stofnanirnar betur þannig að ríkisreksturinn sé sem best í stakk búinn til þess að takast á við krefjandi verkefni í umhverfi sem tekur hröðum breytingum.

## 1.2 Uppbygging handbókarinnar

Handbókinni er skipt upp í þrjá meginhluta; I-III. Hlutarnir þrír geta staðið einir og sér. Reynt hefur verið að forðast skörun milli þeirra þó sumstaðar eigi hún sér stað til þess að tryggja betur flæði í texta hvers hluta.

*Hluti I* fjallar almennt um árangursstjórnun í ríkisrekstri. Í **kafla 2** er fjallað almennt um innleiðingu hennar hér á landi og hún greind í þrjá meginþætti. Í **kafla 3** er fjallað um hvað þurfi að hafa í huga þegar unnið er að styrkingu á samskiptaferli ráðuneyta og stofnana með árangursstjórnun; þ.e. frumstefnumótun Alþingis og ráðuneyta, árangursstjórnunarsamning, langtímaáætlun, ársáætlun og ársskýrslu.

Í *hluta II* er fjallað um innleiðingu árangurstjórnunar hjá ríkisstofnunum. **Kafla 4** fjallar um undirbúning hjá stofnunum vegna árangursstjórnunar og það sem helst þarf að hafa í huga á því stigi. Þar er sérstaklega fjallað um leiðtogahlutverk forstöðumanna, ástæður og markmið stofnana með því að taka upp árangursstjórnun, nauðsyn á samráði við fagráðuneyti, verklag við innleiðingu, fræðslu og hugtakanotkun. Í **kafla 5** er fjallað um stefnumótun. Þar er sérstaklega fjallað um stefnumótun ráðuneyta, nauðsyn stefnumótunar hjá stofnunum, stöðumat, hlutverk, gildi, framtíðarsýn, stefnu, meginmarkmið og deilimarkmið. Jafnframt er fjallað um ferli markmiðssetningar innan stofnana og gerð grein fyrir miðlun stefnu með stefnukortum. **Kafla 6** er um árangursmælingar. Í honum er útskýrt hvað árangursmælingar eru og hvað ætti að mæla. Fjallað um tengingu markmiða og árangursmælinga auk þess sem fjallað er um fjölda mælinga. Loks er rætt um mikilvægi þess að niðurstöður árangursmælinga séu túlkaðar sem tækifæri en ekki notaðar til

refsinga. **Kafli 7** fjallar um forgangsröðun aðgerða með hliðsjón af árangursstjórnun. Einnig er fjallað um skipulag, verkferla, upplýsingatækni og starfsmannamál. **Kafli 8** fjallar um eftirfylgni. Þar er rætt er um nauðsyn þess að áætlanir og niðurstöður mælinga séu notaðar sem virkt stjórn tæki innan stofnana. Jafnframt er fjallað um praktíska þætti eins og fundi, viðbrögð við niðurstöðum mælinga, hugbúnaðarlausnir, samskipti stofnana og ráðuneyta og endurmat.

Í *Hluta III* er fjallað um innleiðingu tollstjórans í Reykjavík á stefnumiðuðu árangursmati. **Kafli 9** er inngangur að þessum hluta. **Kafli 10** fjallar almennt um stefnumiðað árangursmat, sérstaklega er lögð áhersla á víddir, stefnukort og skorkort ásamt almennri umfjöllun um tækið. **Kafli 11** fjallar um innleiðinguna hjá tollstjóra, skref fyrir skref, þar er farið í verklag við innleiðingu o.fl. **Kafli 12** fjallar svo loks um reynslu og ávinning stofnunarinnar af innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats.



## HLUTI I

# Almennt um árangursstjórnun í ríkisrekstri

## 2. Árangursstjórnun í ríkisrekstri á Íslandi

Fjármálaráðherra skipaði á árinu 1996 nefnd til að móta tillögur um fyrirkomulag árangursstjórnunar í ríkisrekstri. Á árunum þar á undan hafði verið unnið að endurskoðun á afmörkuðum þáttum sem snúa að fjármálum og stjórnun ríkisstofnana, eins og fjárlaga-gerð, rekstraráætlunum og fjárhagsupplýsingum til eftirlits. Einnig höfðu verið tekin ýmis skref í þá átt að auka ábyrgð forstöðumanna á rekstri stofnana með valddreifingu og breytingum eins og t.d. á starfsmannamálum. Þessi viðleitni, sem þegar hafði skilað verulegum árangri, leiddi jafnframt í ljós ýmsa veikleika í rekstrar- og fjármálastjórnun sem talið var nauðsynlegt að bregðast við. Má þar nefna skort á heildarsýn yfir ferli áætlanagerðar, rekstrar og uppgjors, svo og að horft væri til árangurs af starfsemi stofnana í stað þess að beina áherslum í stjórnun aðallega að notkun aðfanga til rekstrar og því að framfylgja reglum. Þá var talið mikilvægt að auka samstarf milli ráðuneyta og stofnana um verkefni og áherslur í starfi.

Árið 1995 höfðu verið gerðar tilraunir hjá fimm stofnunum með svonefnda samningsstjórnun. Aðferðin byggdist á formlegum samningi þar sem fjallað er um samskipti stofnunar og ráðuneytis, áherslur í starfsemi og þann árangur sem stofnunin skuldbindur sig til að ná. Þá fjölluðu samningarnir um fjárveitingar og það sjálfsforræði sem stofnunum var veitt til þess að ná settu marki. Þurfti fjármálaráðuneytið að staðfesta samninginn hvað varðar hinn fjármálalega þátt. Þessi aðferð þótti bæta stjórnun og gera rekstur stofnana markvissari en samningaferlið tók langan tíma, þótti ósveigjanlegt og í sumum tilfellum voru gefin loforð sem erfitt var að standa við. Niðurstaðan var sú að ekki væru forsendur til að taka samningsstjórnun óbreytta upp sem almenna aðferð við stjórnun í ríkisrekstri.

Í ljósi þessarar reynslu lagði nefnd fjármálaráðherra til nýja nálgun sem miðaði áfram að breytingum á stjórnunarháttum þannig að þeir mynduðu samfellda heild og næðu yfir ferlið frá áætlanagerð til uppgjors og væri fylgt eftir af ráðuneytum. Tillögurnar beindust í meginatriðum að eftirfarandi:

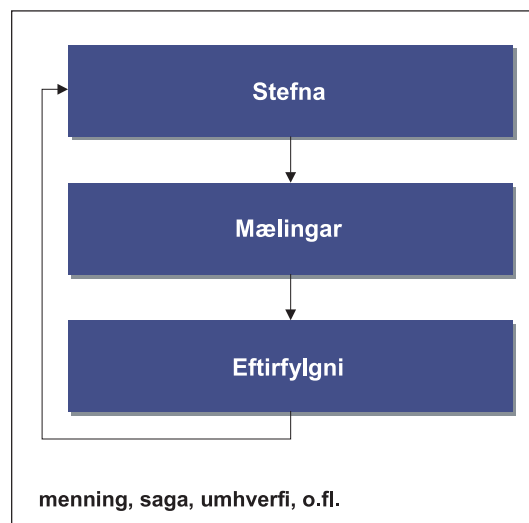
1. Auðvelda skipulagningu verkefna til lengri tíma og efla *samstarf* og *innra starf* ráðuneyta og ríkisstofnana.
2. Skilgreina gagnkvæmar skyldur ráðuneyta og stofnana vegna verkefna þeirra.
3. Auka svigrúm og sjálfstæði stofnana til að mæta breyttum aðstæðum.

Nefndin kallaði þessa nálgun árangursstjórnun (e. performance management) en aðferðir, sem grundvallast á þeim fræðum, höfðu verið teknar upp í ýmsum aðildarríkjum OECD og lofuðu góðu.

## 2.1 Hvað er árangursstjórnun?

Árangursstjórnun er ekki stjórnunarkenning í sjálfu sér heldur samansafn stjórnunar- aðferða sem styðja hver aðra og stuðla að árangri í rekstri. Þegar stjórnað er til árangurs er grundvallaratriði að glöggva sig á því í hverju árangur felst. Ef það liggur ekki fyrir í upphafi eftir hvaða árangri er sóst, þarf að læra af reynslunni og bæta jafnt og þétt skilgreiningu á því hvað telst vera góður árangur. Þegar árangur er skilgreindur, er mikilvægt að horfa á hlutina í samhengi og sjá heildarmyndina í stað þess að horfa á þá út frá þröngu sjónarhorni eða hagsmunum. Árangursstjórnun byggist á þeirri hugmynd að stjórnun sé ferli og að í öllum rekstri sé um að ræða orsakasamhengi sem stjórnendur geti haft áhrif á. Árangur er samkvæmt þessu ekki háður tilviljunum heldur markvissum aðgerðum.

Mynd 2.1 sýnir hornsteina árangursstjórnunar og sambandið þeirra á milli: Í fyrsta lagi er skýr stefna. Þá er átt við að það sé nauðsynlegt að til sé útfærð stefna með skýrum markmiðum fyrir reksturinn. (Sjá kafla 5.) Í öðru lagi eru mælingar. Þá er átt við að velja þurfi mælikvarða sem veita yfirsýn yfir starfsemina og gagnast við að sannreyna tilgátur um orsakasamhengi og fylgni. (Sjá kafla 6.) Í þriðja og síðasta lagi er eftirfylgni. Þá er átt við að fylgjast þurfi með framgangi þess sem stefnt er að, festa góð vinnubrögð í sessi og endurmeta það sem gert er, m.a. með setningu nýrra markmiða. (Sjá kafla 8.) Þetta ferli er kerfisbundið, endurtekur sig í sífellu og leiðir til aukinnar þekkingar á viðfangs- eignum stofnunarinnar. Það er gjarnan talað um lærdómsferli í þessu sambandi.



Mynd 2.1 Hornsteinar árangursstjórnunar

Horsteinarnir á mynd 2.1 eru sameiginlegir allri stjórnun til árangurs óháð stofnunum en þegar stjórnunarháttum er breytt innan stofnunar þarf að taka tillit til atriða eins og stofnanamennningar, venju, sögu (þ.e. reynslu), verkefna, stjórnskipulags og umhverfis. Árangursstjórnun og árangursmatskerfi hjá stofnunum kemur þó aldrei í stað góðs stjórnanda heldur getur hjálpað honum að bæta fagmennsku og ná betri árangri.

## 2.2 Íslenska leiðin

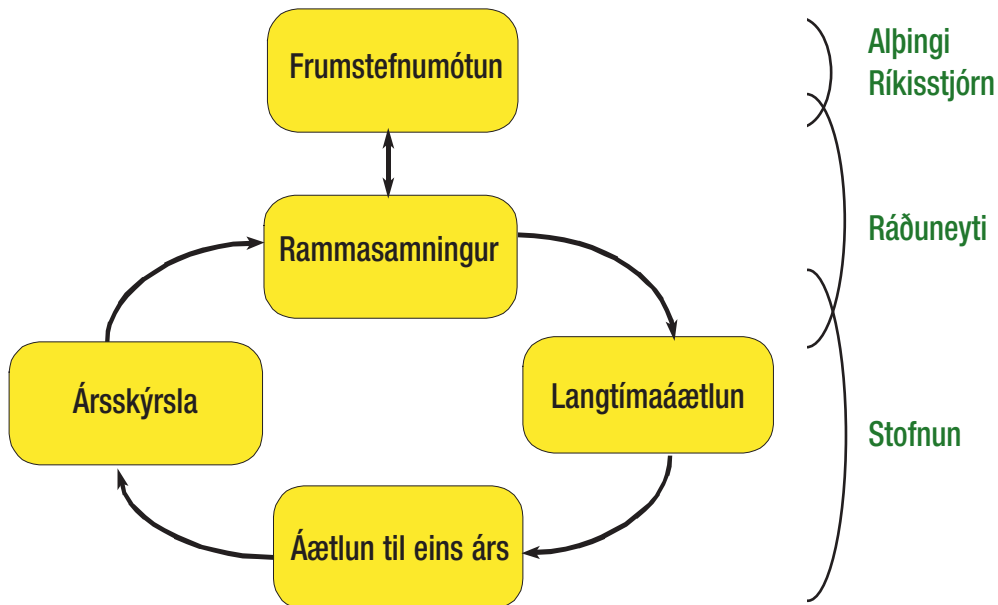
Árangursstjórnun hefur verið tekin upp í bæði einkarekstri og opinberum rekstri víða um heim. Útfærslan er þó með ólíkum hætti eftir aðstæðum á hverjum stað. Áður en hafin var innleiðing árangursstjórnunar í ríkisrekstri hér á landi voru skoðaðar aðferðir, sem beitt var erlendis til að nýta sér reynslu þaðan, jafnframt því sem tekið var tillit til aðstæðna í íslenskri stjórnsýslu. Á grundvelli tillagna nefndar fjármálaráðherra frá 1996 var síðan samþykkt að hefja innleiðingu árangursstjórnunar í ríkisrekstri með eftirfarandi tilhögun.

1. Með markvissri stefnumótun til langs tíma varðandi málaflokka ráðuneyta og rekstur stofnana á grundvelli stefnu stjórnvalda í ríkisfjármálum.
2. Með gerð rammasamninga milli stofnana og hlutaðeigandi ráðuneyta sem skapi stofnunum nauðsynleg skilyrði til að skipuleggja rekstur sinn til lengri tíma.
3. Með bættri áætlanagerð stofnana til langs og skamms tíma þar sem fram komi meðal annars markmið og forgangsröðun verkefna.
4. Með setningu mælanlegra markmiða til nota við stjórnun og mat á árangri.
5. Með einfaldri ársskýrslugerð stofnana, mati á árangri og aukinni hvatningu.

Þarna eru nefndir þættir sem bæði snúa að innra starfi stofnana og ráðuneyta sem og að breyttum og bættum samskiptum þeirra í millum. Í öðrum tölulíð er lagt til að stofnanir og ráðuneyti yfirfari og móti skýran farveg fyrir samskipti sín á milli og skerpi á gagnkvæmum skyldum og helstu áherslum í starfi stofnana næstu árin með rammasamningi sem oftast er nefndur árangursstjórnunarsamningur. Hugmyndin er sú að samningurinn sé það veganesti sem stefnumótun og áætlanagerð stofnunar ætti að byggjast á. (Sjá kafla 3.2.) Í kjölfarið gera stofnanir síðan langtímaáætlun þar sem rýnt er 3-5 ár fram í tímann og því lýst sem stofnun ætlar að gera á þeim tíma. (Sjá kafla 3.3.) Á grundvelli langtímaáætlunarinnar gera stofnanir síðan áætlun fyrir eitt ár í senn sem tengja fjárheimildir ársins við langtímaáætlunina og þær fyrirætlanir sem stofnunin hefur fyrir árið fram undan á grunni hennar. (Sjá kafla 3.4.) Áætlunin nýtist svo sem virkt stjórnæki innan ársins. Miðað er við að ráðuneyti samþykki langtímaáætlanir stofnana og ársáætlanir, eða útdrátt úr þeim ef um stórar stofnanir er að ræða, til að tryggja sem besta samstöðu um stefnu stofnunarinnar og framkvæmd hennar. Að lokum er talið mikilvægt að allar stofnanir taki saman í lok hvers árs stutta lýsingu á árangri af starfseminni á árinu í samamburði við forsendur í ársáætlun. (Sjá kafla 3.5.) Það auðveldar stofnunum að meta hversu raunhæfar áætlanirnar voru, hvernig stjórnunin hefur verið á einstökum þáttum o.fl., til

að læra af reynslunni og gera betur. Þótt áætlanir og skýrslur séu fyrst og fremst tæki stofnana til þess að bæta stjórnunarhætti er þeim einnig ætlað að ganga til ráðuneyta svo að þau gæti uppfyllt eftirlitsskyldur sínar með því hvort markaðri stefnu sé framfylgt og í kjölfarið metið árangur af starfsemi stofnana. Í reynd hefur það verið svo að áætlanir og skýrslur frá stærri stofnunum sem fara til ráðuneytanna eru útdráttur úr viðamiklum áætlunum, skýrslum og kerfum sem stofnanir nota við innri stjórnun hjá sér.

Ferlinu er lýst nánar í mynd 2.2 en sérstaklega verður fjallað um hvern þátt þess í köflum 3.1 til 3.5.



Mynd 2.2 Ferli árangursstjórnunar í samskiptum ráðuneyta og stofnana

Árið 2001 setti fjármálaráðherra reglugerð um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjáreiðum ríkisstofnana og á grundvelli hennar var gefin út handbók um framkvæmd fjárlaga.<sup>1</sup> Í reglugerðinni er kveðið á um skyldur ráðuneyta og stofnana til þess að fylgja þessu samskiptaferli árangursstjórnunarinnar sem myndin lýsir. Þannig hefur þessum skjölum verið sköpuð formlegri staða sem eftirlitstæki ráðuneyta gagnvart stofnunum.

<sup>1</sup> Fjármálaráðuneytið (2001).

## 2.3 Þrjú meginþættir árangursstjórnunar hjá ríkinu

Árangursstjórnun í rekstri ríkisins má í stórum dráttum greina niður í þrjú meginþætti sem eru hver öðrum háðir. Gott samstarfs milli ráðuneyta og stofnana er lykilþáttur í því að árangursstjórnun nái markmiðum sínum um árangursdrifin ríkisrekstur. Ráðuneyti og stofnanir þurfa því að taka höndum saman og hlúa vel að þeim meginþáttum árangursstjórnunar sem tengjast þeim sérstaklega og tryggja að ábyrgðartengsl milli ráðuneyta og stofnana séu eins og stjórnskipunin gerir ráð fyrir. Báðir aðilar þurfa að vinna markvisst að því að stjórnað sé til árangurs, að stofnanir uppfylli hlutverki sín og að stefna stjórnvalda á hverjum tíma nái fram að ganga.

Þeir þrjú meginþættir, sem um er að ræða, eru árangursstjórnun:

1. innan stofnunar;
2. í samskiptum ráðuneytis og stofnunar; og
3. hjá ráðuneyti.

### 2.3.1 Innan stofnunar

Stofnanir marka sér stefnu á grundvelli laga, fyrirmæla og stefnu stjórnvalda. Þær þróa síðan mælingar á framvindu starfseminnar, mæla hana reglulega og fá þannig upplýsingar um hvort stofnunin sé að ná þeim árangri sem að er stefnt. Stofnanir endurmeta síðan stefnuna með hliðsjón af niðurstöðum mælinga og í einhverjum tilvikum breyta henni í ljósi reynslunnar. Stefnumótun innan stofnunar fjallar síðan um það hvernig ætlunin er að nálgast framtíðarsýn stofnunarinnar. (Sjá kafla 5.)

Ríkisstofnanir eiga erfitt með að móta raunhæfa langtímastefnu nema þær fái ákveðið veganesti frá ráðuneyti sínu. En þrátt fyrir að ekki liggi fyrir skýrt mörkuð stefna frá ráðuneyti, þurfa forstöðumenn stofnana að vinna hörðum höndum að því að stjórna stofnunum sínum til árangurs. Stofnun, sem vinnur í anda árangursstjórnunar, mun óska eftir skýrri sýn frá ráðuneytinu og hvetur það þannig til þess að standa við sínar skyldur varðandi leiðsögn og eftirlit. Í hluta II er farið ítarlega í árangursstjórnun innan stofnunar.

### 2.3.2 Í samskiptum stofnunar og ráðuneytis

Forsenda þess að samskiptaferlið á mynd 2.2 virki er að stofnun geri þær áætlanir og skýrslur sem ætlast er til og starfi í samræmi við hugmyndafræði árangursstjórnunar og að ráðuneytið noti þær skýrslur til þess að taka ákvarðanir varðandi málefni stofnunarinnar. Ef slík skuldbinding er ekki til staðar í ráðuneytinu, hafa samningar, skýrslur og áætlanir litla samsvörun við það sem raunverulega fer fram í samskiptum ráðuneytis og stofnunar. Áætlanir og skýrslur geta í þessum tilvikum orðið marklaus skjöl sem sent er í ráðuneyti ár eftir ár til þess að uppfylla árangursstjórnunarsamninga í stað þess að vera grundvöllur ákvarðanatöku um málefni stofnunarinnar. Þetta getur leitt til þess að núningur og gagnkvæm tortryggni getur myndast milli ráðuneytis og stofnunar. Ráðuneyti og stofnanir geta fest í tækjum sem fyrst og fremst eru hugsuð til þess að hjálpa stofnunum

og ráðuneytum en misst sjónar á ávinningnum. Samskipti ráðuneytis og stofnunar í anda árangursstjórnunar verða að snúast um raunverulega hluti eins og ávinning af stefnu, mælingum og eftirfylgni. Þurfa þá báðir aðilar að sinna skyldum sínum til þess ferlið verði að virku stjórnæði í ríkisrekstrinum.

### 2.3.3 Innan ráðuneytis

Þegar talað er um árangursstjórnun innan ráðuneytis, er í stórum dráttum átt við þrennt: a) Að ráðuneyti móti heildarstefnu í málaflokkum til lengri tíma sem síðan er að stærstum hluta framkvæmd og árangursmæld í stofnunum; b) Að ráðuneyti taki efnislega afstöðu til þeirra áætlana sem stofnanir leggja fram og hafi þær til hliðsjónar þegar unnið er að forgangsröðun verkefna; c) Að ráðuneyti hafi eftirlit með framvindu stefnumörkunar og endurmeti stefnuna í ljósi reynslu.

Segja má að við upphaf innleiðingar á árangursstjórnun í ríkisrekstri hér á landi hafi sum ráðuneyti ekki áttað sig á því hversu stórt hlutverk þeirra er í ferli árangursstjórnunar. Samkvæmt íslenskri stjórnskipan ber ráðherra ábyrgð gagnvart Alþingi á þeim verkefnum sem ráðuneyti hans er falið að framkvæma nema sérlög um stofnanir kveði á um annað. Stefnumótun ráðuneyta í málaflokkum ætti ásamt öðrum þáttum, eins og lögum um verkefni, þjónustu við hagsmunaaðila o.fl., að vera leiðarljós stofnana í starfi þeirra.<sup>2</sup> Stundum virðist sem stefnumótun ráðuneyta í málaflokkum skili sér ekki til stofnana og geta ástæðurnar verið þær að stefnan er ekki nógu skýr eða henni er ekki komið nógu skilmerkilega til skila. Í þessum tilvikum getur myndast gjá milli stofnunar og ráðuneytis og þeirra hugmynda sem þar eru um framtíð verkefna stofnunarinnar. Þannig getur líka reynst erfitt fyrir ráðuneytið að meta áhrif af stefnu ráðuneytisins, þ.e. hvort hún skili tilætluðum árangri.

Ráðuneyti er líklegra til þess að ná árangri og sinna hlutverki sínu betur gagnvart Alþingi og almenningi ef það:

- hefur forystu um stefnumótun í málaflokkum sínum,
- hvetur stofnanir til þess að stjórna til árangurs,
- gerir árangursstjórnunarsamninga við stofnanir sínar þar sem forgangsröðun verkefna kemur fram,
- skapar stofnunum sínum aðstæður til þess að ná sameiginlegum markmiðum með hliðsjón af þeirri forgangsröðun, og
- metur ávinninginn.

<sup>2</sup> Stofnanir þurfa að huga að fleiri þáttum eins og réttlátri málsmeðferð, jafnrétti o.fl.

### 3. Styrking árangursstjórnunarferlisins

Í þessum kafla verður fjallað stuttlega um ferli árangursstjórnunar (mynd 2.2) og hvað þurfi að hafa í huga til að fylgja eftir því verklagi. Í umfjölluninni um árangursstjórnunarsamning, áætlanir og ársskýrslur er lögð sérstök áhersla á innihald þessara skjala, verklag við gerð þeirra og verkaskiptingu ráðuneyta og stofnana í þeim efnunum. Hlutar II og III í handbókinni snúa svo sérstaklega að innleiðingu árangursstjórnunar í innra starfi stofnana. Samningar, áætlanir og skýrslur, sem árangursstjórnunarferlið felur í sér, eru ekki markmið í sjálfu sér heldur skiptir höfuðmáli að þessi tæki séu notuð markvisst til þessa að stjórna til árangurs og verði þannig hluti af almennri stjórnun ráðuneyta og stofnana.

#### 3.1 Frumstefnumótun, leiðsögn löggjafans og ráðuneyta

Með frumstefnumótun er átt við leiðsögn Alþingis og ráðuneyta varðandi þau verkefni sem framkvæmdavaldið sinnir, oft og tíðum í ríkisstofnunum. Frumstefna er mótuð í samspili margra aðila, m.a. þingmanna, ráðherra, sérfræðinga hjá ráðuneytum, hagsmunasamtaka, stofnana o.fl. Stefna löggjafarvaldsins kemur þannig fram í fjárlögum, öðrum lögum og þingsályktunum. Stefna ríkisstjórnarinnar kemur m.a. fram í stefnuýfirlýsingu, stefnuræðum forsætisráðherra, ríkisstjórnarsamþykktum og fjárlagafrumvarpi. Stefna einstakra fagráðuneyta, sem byggist á framangreindu, kemur síðan m.a. fram í reglugerðum, umburðarbréfum, erindisbréfum, öðrum stjórnvaldsfyrirmælum, skýrslum, nefndarálitum o.fl. Stefnumótun stofnana felst loks í að útfæra frumstefnumótunina svo tryggt sé að framkvæmdin sé í samræmi við hana.

Ráðherrar og ráðuneyti, sem skrifstofa þeirra, gegna veigamiklu hlutverki við stefnumótun málaflókka þar sem ráðherra ber pólitíska ábyrgð gagnvart Alþingi á því að farið sé að lögum og staðið sé við skuldbindingar. Það er hlutverk ráðuneytanna að yfirfara, skýra og endurskoða frumstefnumótunina á nokkurra ára fresti. Í sumum tilvikum kann það að leiða til þess að lagt sé til að frumstefnumótun sé endurskoðuð að hluta eða öllu leyti en yfirferðin kann einnig að leiða til minni breytinga. Áður en ráðuneyti taka til við að gera eða endurskoða árangursstjórnunarsamninga við stofnanir sínar, ættu þau að hugleiða frumstefnuna með tilliti til þess hvort tímabært sé að gera breytingar. Frumstefnumótunin ætti síðan að hafa áhrif á þær áherslur sem ráðuneytið setur fram í árangursstjórnunarsamningum. Endurskoðun á frumstefnu felst í því að spyrja grundvallarspurninga um þörf fyrir verkefni og hvernig best sé að sinna þeim verkefnum sem talið er að þurfi að sinna á hverjum tíma, m.a. hvort það sé heppilegt að ríkisstofnun sinni þeim eða hvort færa ætti þau til annarra aðila.

### 3.2 Árangursstjórnunarsamningar

Árangursstjórnunarsamningar milli ráðuneyta og stofnana eiga að endurspeglar forgangsröðun og sameiginlegar áherslur er varða helstu verkefni stofnunar.<sup>3</sup> Þeir eiga að vera samstarfs- og samskiptagrundvöllur ráðuneyta og stofnana og fjalla um gagnkvæmar skyldur og ábyrgð. Þeir breyta ekki ábyrgð ráðherra á rekstri stofnunar gagnvart Alþingi, pólitískri ábyrgð ráðherra gagnvart kjósendum eða þeim skyldum sem stofnunin hefur samkvæmt lögum. Samningarnir eiga að lýsa hlutverki stofnunar, helstu verkefnum, meginmarkmiðum og áherslum samningsaðila. Samningarnir eru þannig fyrst og fremst rammi utan um samskipti ráðuneytis og stofnunar. Ekki skiptir öllu máli hve samningstíminn er langur þó að betra sé að horft sé til nokkurra ára við mótun sameiginlegra áherslna til að auka sveigjanleika og minnka óvissu í rekstri. Hingað til hafa samningarnir í flestum tilvikum verið til 3 eða 5 ára og endurskoðaðir að þeim tíma liðnum.

Mikill munur er á ráðuneytum hversu vel árangursstjórnunarsamningum er fylgt eftir. Ráðuneyti og stofnanir hafa frjálsar hendur um það hvað samið er um og því er innihald og uppbygging samninga mismunandi eftir ráðuneytum og stundum milli stofnana innan ráðuneyta. Fyrir rekstur ríkisins í heild væri þó best að samningarnir væru að grunnuppsetningu eins. Hér er átt við að allir samningar hafi t.d. þá 6 efnisþætti sem tilgreindir eru í ramma 3.1. Þrátt fyrir að uppbygging þeirra væri eins, þyrfti síðan innihald hvers efnisþáttar ekki að vera nákvæmlega það sama hjá öllum og mikilvægt að tekið sé tillit til sérstakra aðstæðna á hverjum stað eins og t.d. stærðar stofnana o.fl. Samningarnir innihalda oftast ekki fjárhagslegar skuldbindingar og ættu ekki að gera það. Þeir eiga að gera ráð fyrir þeim fjárhagsforsendum sem fyrirséðar eru yfir samningstímamann hvort sem til er heildstæð langtímaáætlun í ríkisfjármálum eða ekki. Árangursstjórnunarsamningur er þannig yfirlýsing stofnunar og ráðuneytis um að vinna í sameiningu miðað við núverandi forsendur að þeim áherslum sem þar koma fram og á grundvelli forgangsröðunar sem gefur svigrúm til aðlögunar að fjárveitingum hverju sinni. Lykilatriði er að samskipti stofnana og ráðuneyta með árangursstjórnunarsamningi snúist um aðalatriði, framþróun og áherslumál en ekki daglegan rekstur stofnana.

<sup>3</sup> Með áherslum í samningi er t.d. átt við að þar séu tiltekin ákveðin verkefni sem nauðsynlegt er að ráðast í, fjallað um vinnubrögð og að stofnanir skuli stefna t.d. að hagkvæmni, skilvirkni, samstarfi o.fl. þáttum í rekstri stofnunarinnar.

### Rammi 3.1

#### Efnisatriði sem mælt er með að séu í öllum árangursstjórnunarsamningum

1. **Tilgangur.** Gera grein fyrir tilgangi samningsins. Af hverju er samningurinn gerður?
2. **Hlutverk.** Gera grein fyrir hlutverki stofnunarinnar og lagagrundvelli. Af hverju er stofnunin til? (Sjá kafla 5.4.)
3. **Verkefni.** Gera grein fyrir helstu verkefnum sem stofnunin sinnir. Ekki er ætlast til þess að talið sé upp allt sem stofnunin gerir heldur leggja áherslu á meginverkefni hennar.
4. **Markmið og áherslur.** Gera grein fyrir helstu markmiðum og áherslum í starfi stofnunarinnar á komandi árum með hliðsjón af frumstefnumótun og áherslum ráðuneytisins. Hverju ætlum við að einbeita okkur að? (Sjá kafla 5.8 til 5.11.)
5. **Skyldur og ábyrgð.** Gera grein fyrir ábyrgð og gagnkvæmum skyldum aðila. Hver á að gera hvað og fyrir hvaða tíma? Tiltaka skil á langtímaáætlun, ársáætlun og ársskýrslu.
6. **Gildistími og endurskoðun.** Gera grein fyrir gildistíma samningsins og kveða á um endurskoðun.

Könnun fjármálaráðuneytisins meðal forstöðumanna ríkisstofnana um árangursstjórnun frá desember 2001 leiðir í ljós að stærri hluti stofnana, sem gert hafa árangursstjórnunarsamninga, hafa unnið að stefnumótun, áætlanagerð og mælingum en stofnanir sem hafa ekki gert samning. Samningarnir sjálfir eru þó ekki aðalatriðið heldur innihald þeirra og það ferli samskipta sem á sér stað milli ráðuneytis og stofnunar til þess að ná þeim árangri sem stefnt er að.

## Rammi 3.2

### Dæmi um verklag við gerð árangursstjórnunarsamninga og samskipti ráðuneytis og stofnunar

1. Ráðuneytið myndar teymi innanhúss, t.d. 2-3 manna, með fulltrúum fjármála-skrifstofu og fagskrifstofa sem tengjast verkefnum stofnunarinnar. Þetta er m.a. nauðsynlegt til þess að koma í veg fyrir að stofnunin fái misvísandi skilaboð.
2. Teymið fundar með ráðherra og ráðuneytisstjóra þar sem línurnar eru lagðar, skerpt á áherslum ráðuneytisins og dregið fram hvaða væntingar séu gerðar til stofnunarinnar, þ.e. bæði verkefna og vinnubragða.
3. Ráðuneytið gerir fyrstu drög að árangursstjórnunarsamningi þar sem fram komi helstu efnisatriði, sbr. ramma 3.1.
4. Forstöðumanni eru kynnt drögin og samið um verklag sem viðhafa skal við gerð samningsins, m.a. áætlun um fundi.
5. Forstöðumaður stofnunar kynnir áform um samning og drögin frá ráðuneytinu fyrir starfsfólki stofnunarinnar. Hann nýtir sér þekkingu annarra starfsmanna við að undirbúa þátttöku stofnunarinnar í samningsgerðinni með hliðsjón af hlutverki hennar, lögum um starfsemina, stefnumótun (ef hún liggur fyrir) o.fl. Mikilvægt er að málið sé vel undirbúið innan stofnunarinnar.
6. Fulltrúar ráðuneytis og stofnunar ræða væntingar og áherslur beggja á nokkrum fundum með stuttu millibili þar til samkomulag hefur náðst um alla efnisþætti. Fer eftir því hvort mikið ber á milli, í sumum tilvikum þarf ekki nema einn fund.
7. Fullbúinn samningur er undirritaður af ráðherra og forstöðumanni stofnunar og verður grundvöllur að formlegum samskiptum ráðuneytis og stofnunar næstu árin.

Frá því að fyrstu drög að hálfu ráðuneytis liggja fyrir gæti tekið um það bil 1 mánuð að ganga frá samningi. Undirbúningsvinnan þar á undan getur þó tekið lengri tíma.

*Árangursstjórnunarsamningur milli dómsmálaráðuneytisins og sýslumannsins í Kópavogi er birtur í fylgiskjali 1.*

### 3.3 Langtímaáætlun

Þegar árangursstjórnunarsamningur hefur verið gerður, hefst vinna stofnunarinnar við gerð langtímaáætlunar sem endurspeglar stefnumörkun og megináherslur. Fyrsti hluti þeirrar vinnu er fólgin í nánari stefnumótun en fram kemur í frumstefnumótun og samningnum. (Sjá kafla 5.) Eins og nefnt var, þegar rætt var um frumstefnumótun hér fyrir ofan, er svigrúm stofnana til þess að marka sjálfstæða stefnu mismunandi og eins getur

árangursstjórnunarsamningur gefið mismikið tilefni til að endurskoða eða skerpa á þeirri stefnu sem fylgt hefur verið. Langtímaáætlun endurspeglar þær áherslur sem fram koma í árangursstjórnunarsamningi og lýsa því í stórum dráttum hvernig ætlunin er að framfylgja stefnu stofnunarinnar á næstu árum og ná skilgreindum markmiðum með því að skoða ákveðna mælikvarða til þess að meta framvinduna. Langtímaáætlun fjallar um mikilvægustu þættina í starfinu og þarf að vera raunsæ og hvetjandi. Hún má ekki vera eins konar óskalisti stofnana sem ekki verður uppfylltur nema að takmörkuðum hluta. Mikilvægt er því að ráðuneytið taki efnislega afstöðu til langtímaáætlunar og staðfesti hana formlega. Skýr samhljómur milli ráðuneytis og stofnunar um ákveðin meginmarkmið, sem stofnunin ætlar að ná á næstu árum, ætti að endurspeglast í áætluninni.

### Rammi 3.3

#### Dæmi um efnisinnihald langtímaáætlunar

1. **Hlutverk og framtíðarsýn.** Umfjöllun um hlutverk stofnunarinnar og framtíðarsýn, hvað hún vill vera þekkt fyrir og hvað einkenni verk hennar. (Sjá kafla 5.4 og 5.6.)
2. **Meginmarkmið.** Helstu markmið til lengri tíma en eins árs og forgangsröðun þeirra. (Sjá kafla 5.8.)
3. **Mælikvarðar.** Mælikvarðar sem stofnunin hyggst nota til þess að meta starfsemina og umfjöllun um notkun mælinga í starfi stofnunar. (Sjá kafla 6.)
4. **Mikilvægustu þættir í starfi stofnunarinnar.** Lýsing á þáttum sem hafa veigamikil áhrif á velgengni stofnunarinnar. Þetta geta t.d. verið þættir sem varða starfsmannamál, stjórnskipulag, tækjabúnað, löggjöf eða upplýsingatækni.

Vinnan við langtímaáætlunina getur verið vandasamari fyrir stofnun en gerð árangursstjórnunarsamnings þar sem líklegt er að misjafnar áherslur ráðuneytis og stofnunar geti komið upp á yfirborðið við gerð hennar. Eðlilegt er því að haft sé samráð við ráðuneytið við gerð langtímaáætlunar og þannig auknar líkurnar á því að stofnunin nái að vinna markvisst að því sem þar kemur fram í góðu samstarfi við ráðuneytið.

### Rammi 3.4

#### Dæmi um verklag við gerð langtímaáætlunar og samskipti ráðuneytis og stofnunar

1. Í árangursstjórnunarsamningi er tiltekið hvenær langtímaáætlun skuli lögð fram til samþykktar í ráðuneytinu. Oftast er miðað við að það sé gert örfáum mánuðum frá undirritun samnings.
2. Stofnun setur upp stýrihóp og skipar verkefnisstjóra til þess að hafa umsjón með vinnu við endurskoðun á stefnumótun stofnunarinnar og gerð langtímaáætlunar. (Sjá umfjöllun um verklag við innleiðingu árangursstjórnunar í kafla 4.4.) Í sumum tilvikum getur komið til álita að óska eftir því að fulltrúi ráðuneytis sitji í stýrihópi til þess að tryggja samræmi við áherslur þess eða að stýrihópur hafi regluleg samskipti við ráðuneytisteymi (sjá ramma 3.2, tl. 1) meðan á vinnunni stendur.
3. Drög að langtímaáætlun eru kynnt ráðuneyti formlega nokkru fyrir skiladag.
4. Ráðuneytið gerir efnislegar athugasemdir við drögin.
5. Stofnunin skilar formlega inn áætlun í samræmi við tímasetningu í árangursstjórnunarsamningi.
6. Ráðuneytið staðfestir áætlunina.

Ferlið ætti að geta tekið 2–4 mánuði. Það fer þó nokkuð eftir því hversu vel stofnunin er í stakk búin að því er varðar stefnumótun o.fl. Einnig þurfa ráðuneyti og stofnanir að meta hversu mikla vinnu skuli leggja í langtímaáætlunina miðað við aðstæður á hverjum stað. Misjafnt upplagg getur þurft eftir stærð stofnana o.fl.

Þegar langtímaáætlun hefur hlotið samþykki hefst vinnan við að hrinda þeim áherslum, sem þar koma fram, í framkvæmd. Endurskoðun langtímaáætlunar ætti síðan að fara fram einu sinni ári, t.d. í tengslum við uppgjör stofnunar í ársskýrslu (sjá kafla 3.5 og ramma 3.8, tl. 4 sérstaklega).

### 3.4 Ársáætlun

Í ársáætlun, sem skilað er inn til ráðuneytis, á að útfæra með mælanlegum hætti þau skref sem stofnunin ætlar að taka á næsta ári og miða að því að hún uppfylli hlutverk sitt og vinni að framgangi þeirra stefnu sem mörkuð hefur verið í árangursstjórnunarsamningi og langtímaáætlun. Þar eru sett fram helstu deilimarkmið,<sup>4</sup> sem stofnunin ætlar sér að ná, innan þess fjárhagsramma sem hún mun hafa á árinu sem er fram undan. Einnig er tiltekið hvaða mælingar hún notar til þess að meta árangurinn.

<sup>4</sup> Markmið innan ársins, þ.e. vörður á leiðinni að meginmarkmiðum stofnunarinnar.

## Rammi 3.5

### Dæmi um efnisinnihald ársáætlunar

1. **Inngangur.** Tilgangur áætlunarinnar skýrður sem og tengsl hennar við langtíma-áætlun og árangursstjórnunarsamning.
2. **Helstu markmið og mælikvarðar ársins.** Lýsing á því hvernig markmiðin eru mæld og ef mögulegt er sundurliðun gjalda og tekna vegna þeirra. (Sjá kafla 5.9 og kafla 6.)
3. **Framkvæmdaáætlun ársins.** Áherslubreytingar sem eru fyrirhugaðar á starfseminni næsta árið. Helstu breytingar sem fyrirsjáanlegar eru á forsendum rekstrarins, s.s. fyrirséðar launahækkanir, breytingar á starfsmannafjölda, o.s.frv.
4. **Rekstraráætlun fyrir stofnun í heild.** Sundurliðun t.d. skv. rekstraryfirlitsmynd.<sup>5</sup>
5. **Ýmsar sundurliðanir.** Frekari skipting útgjalda, verkefni sem sérstök áhersla er lögð á o.fl.

Á síðustu árum hefur áætlanagerð aukist og batnað til muna hjá ríkinu. Í könnun fjármálaráðuneytisins í desember 2001 kemur m.a. fram að 91% þeirra forstöðumanna, sem svöruðu, sagðist hafa gert rekstraráætlun fyrir árið 2001 samanborðið við 64% árið 1997 – þ.e. við upphaf innleiðingar árangursstjórnunar. Þrátt fyrir þessa staðreynd er ekki jafnalgennt að stofnanir setji fram ársáætlanir sem innihalda markmið og mælikvarða fyrir aðra þætti en fjárhag. Úr þessu þarf að bæta og þurfa stofnanir og ráðuneyti að einbeita sér að þessu verkefni.

Í reglugerð um framkvæmd fjárlaga er kveðið á um það að ráðuneytið taki efnislega afstöðu til rekstraráætlana frá stofnunum. Í handbók um framkvæmd fjárlaga er einnig lagt til að ráðuneytið taki afstöðu til annarra markmiða, auk fjárhagslegra, í ársáætlun eins og hún er kynnt í þessum kafla og að því leyti gæti aðhald að vandaðri áætlanagerð komið að hluta til frá ráðuneytinu. Ráðuneytin eiga síðan að nota samþykktar áætlanir sem grunn að þeim ákvörðunum sem teknar eru um stofnanirnar innan ársins og nota þær t.d. til hliðsjónar við ákvarðanir um fjárhagsramma.

<sup>5</sup> Sjá handbók um framkvæmd fjárlaga bls. 16-17.

### Rammi 3.6

#### Dæmi um verklag við gerð ársáætlunar og samskipti ráðuneytis og stofnunar

1. Í árangursstjórnunarsamningi er kveðið á um að ársáætlun skuli skilað í nóvember eða byrjun desember.
2. Ráðuneyti upplýsir stofnun í október um forsendur í frumvarpi til fjárlaga t.d. varðandi verðlag, ný verkefni, hagræðingarkröfu o.fl.
3. Stofnun gerir áætlun sem byggist á frumvarpi til fjárlaga, áætlaðri afkomu ársins, langtímaáætlun og starfsmarkmiðum komandi árs og senda til ráðuneytis á tilteknum tíma (sjá tl.1).
4. Ráðuneyti fer yfir áætlunina og svarar stofnunum í desember. Áætlanir eru ýmist samþykktar eða gerðar athugasemdir við þær og gefinn u.þ.b. 2 vikna frestur til breytinga. Við yfirferð áætlana þurfa ráðuneytin að hafa í huga bæði fjárhagsstöðuna og hversu vel starfsmarkmiðum ársins er sinnt.
5. Stofnanir endurskoði áætlanir þar sem við á og sendi ráðuneyti sínu sem samþykkir þær formlega. Þetta á líka við í þeim tilvikum þar sem forsendur áætlunar stofnunar hafa breyst, t.d. í meðförum þingsins, og útgjaldarammar þeirra breyst sem einhverju nemur.
6. Þessu ferli ætti að vera lokið í lok janúar og samþykkt ársáætlun orðin grunnur þeirrar vinnu sem stofnunin sinnir á árinu.

Í þeim tilvikum sem stofnanir gera umfangsmiklar áætlanir, sem eru brotnar niður á deildir og svið, ætti ársáætlunin, sem skilað er til ráðuneytis, einungis að vera útdráttur sem gefur yfirsýn yfir starfseminu og markmiðin og auðvelt er að gera upp í lok árs.

Rætt er sérstaklega um ársáætlanir í innra starfi stofnunar í kafla 8.2.

### 3.5 Ársskýrslur

Ársskýrsla, sem skila á til ráðuneyta, ætti að vera, ásamt reikningsuppgjöri, stutt umfjöllun um árangur ársins í samanburði við ársáætlun ásamt skýringum á frávikum (sjá fylgiskjal 2). Skýrslan á ekki að vera upptalning á öllu sem stofnunin gerði á árinu og huga þarf að því að birta ekki of mikið af upplýsingum sem lesandinn þarf ekki á að halda til þess að átta sig á árangri stofnunarinnar á árinu. Jafnframt þarf að varast að birta mikið af óþarfaupplýsingum sem dýrt og tímafrekt er að safna.

Við uppgjör í ársskýrslu þyrfti að huga að:

- **Er settur fram samanburður við ársáætlun?** Til þess að tryggja að samhengið við ársáætlun sé til staðar og hægt sé að læra af reynslunni og bæta það sem aflaga fer en einnig til benda á það sem vel er gert.
- **Eru upplýsingar um árangur í ársskýrslu settar fram á skýran og skilmerkilegan hátt?** Hér er átt við að samanburðurinn á þeim fyrirætlunum, sem fram komu í ársáætlun og uppgjöri á markmiðum, sé skýr og auðvelt að nálgast hann. Gott að nota töflur og skýringarmyndir til glöggvunar fyrir þá sem munu kynna sér innihald skýrslunnar.
- **Koma fram í ársskýrslu upplýsingar um árangur yfir nokkurra ára tímabil?** Þar sem mælingar hafa verið endurskoðaðar þarf að skýra bæði frá breytingunum og áhrifum þeirra á þann árangur sem upplýst er um.
- **Er skýrt frá því í ársskýrslu hvers vegna þær árangursmælingar, sem þar koma fram, eru notaðar og gefin skýring á því hvað þær þýða?** Hér er átt við það hvort lesandinn skilji: umhverfi stofnunarinnar, þar á meðal þá þætti sem hafa áhrif á aðföng (input), afurðir (output) og útkomu (outcome); hversu mikill árangur náðist og mikilvægi undirliggjandi þátta sem hafa áhrif á þann árangur sem verið er að segja frá og skilji þær aðgerðir sem settar hafa verið í gang sem viðbrögð við upplýsingunum sem settar eru fram í skýrslunni. Þetta á sérstaklega við í tengslum við óeðlileg frávik (þ.e. lélegan árangur eða mjög góðan árangur).

### Rammi 3.7

#### Dæmi um efnisinnihald ársskýrslu (sjá einnig fylgiskjal 2)

1. **Formáli.** Stuttur útdráttur forstöðumanns á því markverðasta sem gerðist hjá stofnuninni á árinu.
2. **Árangursmat.** Læsilegt stutt yfirlit (t.d. í formi einnar töflu) þar sem gerð er grein fyrir markmiðunum sem lagt var upp með í ársáætlun, niðurstöðum mælinga og tekið fram hvort markmið náðist eða náðist ekki.
3. **Hlutverk, stefna og meginmarkmið.** Gerð grein fyrir þessum þáttum sem fram koma í langtímaáætlun. Gott er að setja þessa þætti skýrt fram, t.d. á einni síðu (sjá umfjöllun um framsetningu á stefnu tollstjórans í Reykjavík í kafla 11) og því þannig haldið á lofti. Að birta þessa meginþætti í ársskýrslu gefur lesandanum betri yfirsýn yfir það fyrir hvað stofnunin stendur.
4. **Yfirlit yfir starfsemi ársins.** Gerð nánari grein fyrir árangri ársins en fram kemur í töflu í kaflanum um árangursmat, t.l. 2. Farið er nánar í deilimarkmið stofnunar innan ársins og mælikvarðana og frávik skýrð. Mælt er með því að notaðar séu skýringarmyndir til þess að sýna tilhneigingu yfir nokkur ár.
5. **Reikningar ársins.** Efnahagsreikningur, rekstrarreikningur, sjóðstreymi og skýringar.

Í árangursstjórnunarsamningum er oftast kveðið á um skil á ársskýrslu til þess að stofnunin og ráðuneytið geti lagt mat á árangur starfsins innan ársins og þannig fylgst með því hvort mörkuð stefna nái fram að ganga. Upplýsingar um árangur, sem birtast í ársskýrslum stofnana, gefa jafnframt ráðuneytinu mikilvæga innsýn í starf stofnunar. Stofnanir geta einnig, ef vilji er til þess, gefið út skýrslur (sömu eða ítarlegri) og geta þannig vakið athygli á því starfi sem stofnunin sinnir út á við, t.d. hjá almenningi. Góðar ársskýrslur geta jafnframt stutt Alþingi og almenning við það að meta hversu vel opinberum fjármunum er varið og hverju verkefni skila til samfélagsins.

### Rammi 3.8

#### Dæmi um verklag við gerð ársskýrslu og samskipti ráðuneytis og stofnunar

1. Í árangursstjórnunarsamningi er kveðið á um að ársskýrslu sé skilað til ráðuneytis í febrúar eða mars á hverju ári.
2. Strax í janúar ætti stofnun að hefja samantekt á því hvernig gekk að ná markmiðum ársins á undan.
3. Stofnun sendir fullbúna ársskýrslu til ráðuneytis á tilteknum tíma skv. 1 tl. sem yfirfarin er af ráðuneytisteymi (sjá ramma 3.2, tl. 1).
4. Ráðuneytisteymið boðar forsvarsmenn stofnunar á fund þar sem farið er yfir árangur ársins.
5. Á fundinum er jafnframt farið í stöðumat á langtímaáætluninni, horfur ársins metnar og horft til framtíðar.

*Sjá dæmi um framsetningu ársskýrslu í fylgiskjali 2.*

### 3.6 Almennt um ferli árangursstjórnunar

Ferli árangursstjórnunar, sem lýst er köflum 3.1 til 3.5, lýsir að stórum hluta samskiptum ráðuneyta og stofnana. Eins og fram kemur í umfjölluninni er þó ekki hægt að skilja það ferli með skýrum hætti frá árangursstjórnun innan ráðuneyta eða árangursstjórnun innan stofnunar. (Sjá kafla 2.3 hér að fram og hluta II aftar í þessu riti.) Stjórnun innan ráðuneyta og stofnana þarf að endurspeglar ferlið eins og því hefur verið lýst á mynd 2.2.

Þrátt fyrir að þau gögn, sem stofnanir skila til ráðuneyta í formi t.d. ársáætlana, eru í flestum tilvikum ekki nákvæmlega sömu áætlunir og notaðar eru við stjórnun innan stofnunar, verður samspilið á milli þeirra og ítarlegra innanhússáætlana að vera mjög skýrt. Eins og fram hefur komið ætti áætlun til ráðuneytis að vera útdráttur úr ítarlegum áætlunum sem notaðar eru til innri stjórnunar innan ársins hjá stofnunum. Ferli árangursstjórnunar og sú skjölun, sem þar er kveðið á um, á alls ekki að leiða til þess að til verði

tvöfalt kerfi hjá stofnunum þar sem ákveðnar upplýsingar eru notaðar við stjórnun inn-  
anhúss hjá stofnunum en aðrar upplýsingar sendar til ráðuneytisins.

## HLUTI II

# Árangursstjórnun hjá ríkisstofnunum

## 4. Undirbúningur

Í þessum kafla verður rætt um þætti sem huga þarf að við upphaf innleiðingar árangursstjórnunar hjá ríkisstofnun. Forysta forstöðumanns er einn af mikilvægustu þáttunum og getur skipt sköpum um hvort innleiðing heppnast vel. Stjórnendur stofnunar þurfa jafnframt að hafa skýra hugmynd um hverju ætlað er að ná fram með innleiðingu árangursstjórnunar og setja fram markmið með upptöku hennar. Nauðsynlegt er að setja upp verkáætlun, skipuleggja fræðslu, hafa samráð við fagráðuneyti o.fl.

Hafa þarf það hugfast að hér á landi eru ríkisstofnanir fjölbreyttar að stærð og gerð. Stofnanir eru um 240, starfsmannafjöldi hversrar stofnunar er á bilinu 2 til 5.000 starfsmenn og starfsemi þeirra er mjög mismunandi. Ýmist er um að ræða beina þjónustu, framleiðslutengda starfsemi, almenna stjórnarsýslu, eftirlit eða sambland af þessum þáttum. Leiðbeiningarnar, sem settar eru fram í þessari handbók, eiga að nýtast öllum gerðum ríkisstofnana en forstöðumenn verða þó að meta einstaka þætti leiðbeininganna í ljósi þess hve starfsemi stofnana er fjölbreytileg (starfsmannafjöldi o.fl.) og ákvarða hversu ítarlega þeim sé fylgt eftir í einstökum atriðum. Leiðbeiningarnar ætti að skoða sem ramma sem hægt er að laga að aðstæðum á hverjum stað.

### 4.1 Forstöðumaður sem leiðtogi og málsvari breytinga

Eftir því sem umhverfi ríkisrekstrarins breytist og forstöðumönnum stofnana er falið meira forræði og ábyrgð á rekstri verður mikilvægara að stjórnendur líti á sig sem leiðtoga og beiti sér í samræmi við það í stað þess að líta á sig sem verkstjóra eða sérfræðing á tilteknu fagsviði/fræðasviði stofnunar. Forstöðumenn stofnana þurfa að hafa forystu um innleiðingu nýrra stjórnunarháttanna og skuldbinda sig til þess að stjórna í anda þeirra. Of algengt er að litið sé á árangursstjórnun sem tímabundið verkefni sem hægt er að fela einum eða nokkrum starfsmönnum, t.d. fjármálastjóra, starfsmannastjóra eða gæðastjóra, en ekki ferli sem felur í sér að stofnuninni verði stjórnað til árangurs. Innleiðingin er þannig aðeins upphafið að árangursríkri starfsemi stofnunarinnar. Aðrir starfsmenn stofnunarinnar þurfa líka að vera virkir í ferlinu en vilji forstöðumenn breyta stjórnunarháttum innan stofnunar sinnar, þurfa þeir að vera öðrum góð fyrirmynd. Þeir verða því að taka þátt í innleiðingunni af fullum krafti. Ef forstöðumenn vita ekki nákvæmlega hvernig best er að koma á nýjum stjórnunarháttum og eru óvissir um hvernig best sé að leiða starfið, þurfa þeir að leita ráða hjá þeim innan stofnunar eða utan sem hafa sérþekkingu eða þá reynslu sem þá vanhagar um.

## Rammi 4.1

### Nokkrir þættir sem góður forstöðumaður ætti að búa yfir

Forstöðumaður stofnunar þarf að:

1. Veita virka forystu.
2. Tala fyrir breytingum, rökstyðja þær og verja.
3. Vera góð fyrirmynd. Það þarf að vera samræmi milli þess sem sagt er og gert.
4. Taka af skarið.
5. Hafa kjark.
6. Sætta mismunandi sjónarmið.
7. Vera sýnilegur.

Forstöðumenn þurfa að vera **öflugir málsvarar breytinga** því að breytingar á stjórnunarháttum eins og boðaðar eru með árangursstjórnun snúast að miklu leyti um að breyta hugarfari (viðhorfum) fólks jafnt innan stofnunar sem og í ráðuneytunum eða hjá öðrum sem skipta við stofnunina. Margar af þeim hindrunum sem verða á vegi okkar við breytingar, sem fylgja árangursstjórnun, virðast við fyrstu sýn erfiðar. Breytingar líkt og skipulagsbreytingar og tíðar mælingar á árangri til þess að fylgjast með framvindu markmiða geta vakið ugg meðal starfsmanna. Forstöðumenn stofnana verða að vera meðvitaðir um að framkvæmd stefnu þarfnast virkar stjórnunar þar sem það á að vera þeirra hlutverk að hafa áhrif á þá stofnanamenningu sem ríkjandi er innan stofnunar og er oft og tíðum andsnúin breytingum. Það þarf sterka leiðtoga til þess að ná fram meðvituðum breytingum á því hvernig starfsfólk hugsar um reksturinn og hegðar sér við störf. Ef árangursstjórnun á að verða meira en skemmtileg tilbreyting frá daglegu amstri, þurfa forstöðumenn að vinna markvisst að því að **skapa réttar aðstæður innan stofnunarinnar**. Aðstæður þar sem aðrir stjórnendur og starfsmenn taka frumkvæði í starfi og meta kosti og galla þess sem framkvæmt er út frá stefnu og hagsmunum stofnunarinnar og axla ábyrgð í samræmi við ábyrgðarsvið hvers og eins. Það þarf að skapa aðstæður þar sem árangursstjórnun verður hluti af daglegum störfum stofnunar og starfsfólki líður vel að vinna í þeim anda.

### 4.2 Ástæður fyrir upptöku árangursstjórnunar

Forstöðumenn stofnana þurfa í upphafi að gera sér grein fyrir því hver er ástæðan fyrir því að hafin er innleiðing árangursstjórnunar. Nauðsynlegt er að setja skýr markmið með innleiðingunni, skrifa þau niður á blað og gera öllum starfsmönnum grein fyrir þeim.

Nokkrar mögulegar ástæður þess að forstöðumenn stofnana ákveða að innleiða árangursstjórnun:

*Árangursdrifinn ríkisrekstur.* Ríkisvaldið hefur á síðustu árum lagt mikið upp úr því að ríkisrekstur sé árangursdrifinn en miði ekki eingöngu að því fylgja reglum án þess að hugsa til þeirra verkefna sem ætlað er að leysa. Árangursdrifinn í þeirri merkingu að stjórnendur og starfsmenn stofnana móti viðfangsefni sín og vinnulag í ljósi þeirrar niðurstöðu (árangri) sem sóst er eftir. Þegar skilgreint er hvaða árangri sóst er eftir þarf að gæta jafnvægis milli ólíkra hagsmunahópa. Þar ber fyrst og fremst að nefna notendur þjónustunnar og skattgreiðendur. Þess er vænst að stofnanir hafi að leiðarljósi hagkvæma notkun aðfanga til rekstrarins,<sup>6</sup> veiti skilvirka þjónustu og skili góðum afköstum<sup>7</sup> en síðast en ekki síst reyni að tryggja markvirkni þeirra aðgerða sem stofnunin tekur sér fyrir hendur.<sup>8</sup> Innleiðing árangursstjórnunar, sveigjanleiki í rekstri og jákvætt viðhorf auðveldar stofnunum að takast á við þessar breyttu aðstæður.

*Umhverfi stofnana:* Utanaðkomandi þættir eins og umhverfi ríkisstofnana hafa líka áhrif á það að stofnanir ákveða að innleiða árangursstjórnun. Má þar til dæmis nefna laga-breytingar, breytt rekstrarform, skörun verkefna við einkamarkaðinn o.fl.

*Samkeppni milli stofnana:* Sú staðreynd að samkeppni ríkir milli stofnana um fjárveit-ingar og starfsmenn hefur einnig áhrif á það að stofnanir innleiða árangursstjórnun.

*Annað:* Fjölmargar aðrar ástæður geta legið að baki innleiðingu árangursstjórnunar hjá ríkisstofnunum. Segja má að telji forstöðumenn:

- a) að gera megi starf stofnunar markvissara,
  - b) að auka þurfi hvatningu starfsfólks,
  - c) að stjórnskipulagið þyrfti að vera sveigjanlegra,
  - d) að veita ætti viðskiptavinum stofnunarinnar betri þjónustu,
- ættu þeir að íhuga að breyta stjórnunarháttum og taka upp árangursstjórnun.

<sup>6</sup> Að leitað sé bestu leiða t.d. í innkaupum, sbr. innkaupastefnu ríkisins.

<sup>7</sup> Að verkin gangi hratt og vel fyrir sig án óþarfa flöskuhálsa og vandræða.

<sup>8</sup> Að reynt sé að meta hvort markmið stjórnvalda um áhrif aðgerða t.d. í samfélaginu hafi náðst.

## Rammi 4.2

### Nokkur rök fyrir því að stofnanir ættu að innleiða árangursstjórnun

- a) **Árangursstjórnun styrkir lýðræðið.** Umræða um forgangsöröðun er nauðsynleg í lýðræðissamfélagi. Með því að setja skýr markmið og sýna fram á hvernig til tekst við að ná þeim, stuðla stjórnendur stofnana að upplýstari umræðu almennings og stjórnámálanna um verkefni stofnunarinnar. Jafnframt verður auðveldara að gera samanburð milli valkosta.
- b) **Markmið og mælingar miðla upplýsingum um stofnunina.** Markmið leiða í ljós hvað stofnun er ætlað að gera og hvað ekki. Með framsetningu skýrra markmiða miðla forstöðumenn áherslum til starfsmanna. Upplýsingar, sem aflað er með mælingum um hvernig gengur að nálgast markmiðin, eru hvatning til starfsmanna um að keppa að því að þau náist. Að þjappa starfsmönnum saman um sameiginleg markmið eykur líkurnar á samhæfingu eininga (skrifstofur, svið o.fl.) innan stofnunarinnar. Jafnframt getur samræming markmiða milli stofnana og miðlun upplýsinga um árangur leitt til þess að stjórnsýslan vinni betur saman, þjónusta við fólk batni og útkoman verði í heildina betri.
- c) **Mælingar gefa mikilvæga innsýn í reksturinn.** Mælingar gefa okkur vísbendingar um það hvaða leiðir eru hagkvæmar og hverjar ekki. Með markvissri notkun mælinga í rekstri er auðveldara að læra hvernig hægt er að bæta reksturinn. Þannig fæst tækifæri til að endurtaka og bæta það sem vel er gert og hætta við eða breyta því sem ekki skilar árangri.
- d) **Markmið og mælingar hvetja starfsmenn til dáða.** Starfsmenn vilja gera vel þannig að metnaðarfull markmið, sem fyrirsjáanlegt er að hægt verði að ná, virka hvetjandi. Með markmiðum og mælingum, sem gefa vísbendingu um hvernig gengur, er hægt að laða það besta fram í starfsmönnum.

### 4.3 Samráð við fagráðuneyti

Samkvæmt íslenskri stjórnskipan bera ráðherrar endanlega ábyrgð á starfsemi og rekstri stofnana er undir þá heyrna gagnvart Alþingi og almenningi. Af þessum sökum er mjög mikilvægt að samskipti stofnunar og ráðuneytis séu reglubundin og gagnsæ og að breytingar á stjórnunarháttum taki mið af þessum skýru ábyrgðarmörkum. Eitt af markmiðunum með innleiðingu árangursstjórnunar hjá ríkinu er einmitt að styrkja samskipti ráðuneyta og stofnana.

Þótt sérlög gildi um stofnanir skipar ráðherra forstöðumann þeirra, ber ábyrgð á að setja útgjaldaramma þeirra og veitir þeim fyrirsvar gagnvart Alþingi. Jafnframt er ráðuneytið sá aðili sem leggur línurnar fyrir stofnanirnar með stefnumótun í þeim málaflokkum sem þær sinna. Mikilvægt er að stjórnvöld geti komið markmiðum í lögum og öðrum áherslumálum í framkvæmd og haft eftirlit með framkvæmdinni. Árangursstjórnunarsamningar, langtímaáætlun, ársáætlun og ársskýrsla eru tæki sem ráðuneyti og stofn-

anir nota við formleg samskipti sín á milli. Þau þurfa að þróast á þann veg að tryggt sé að upplýsingarnar, sem þar koma fram, séu einmitt það sem ætlunin er raunverulega að gera eða það sem í reynd hefur verið gert.<sup>9</sup>

Traust er lykilatriði í lýðræðislegri stjórnsýslu og forsenda hagkvæmni og árangurs. Samráð milli stofnunar og ráðuneytis skiptir því höfuðmáli og þótt ráðuneytið sé ekki beinn þátttakandi við innleiðingu árangursstjórnunar innan stofnunarinnar, þarf það að vera meðvitað um stefnu hennar. Stofnun þarf að byggja stefnu sína á frumstefnumótun löggjafans og ráðuneytis og fá stefnuna að lokum samþykktá hjá ráðuneytinu. Vinna við gerð langtímaáætlunar er sá hluti af ferli árangursstjórnunar innan ríkisins þar sem þetta á sér stað (sjá kafla 3.3).

#### **4.4 Verklag við innleiðingu**

Verklag við innleiðingu árangursstjórnunar getur verið mismunandi og fer að mestu eftir stærð og aðstæðum stofnana sem geta verið mjög breytilegar. Mikilvægast er þó að verklag sé vel skilgreint og ábyrgð á hverjum verkþætti sé skýr. Hér á eftir verða nefndir nokkrir þættir sem mikilvægt er að huga að í tengslum við vinnulag innan stofnunar í tengslum við innleiðingu árangursstjórnunar. Forstöðumenn stofnana eru þó hvattir til þess að meta aðstæður á hverjum stað og hvaða þættir í þessari umfjöllun henti stofnun af þeirri gerð sem þeir eru í forsvari fyrir.

##### **4.4.1 Stýrihópur**

Mælt er með því að stofnun komi sér upp stýrihópi sem stjórn verkefninu innanhúss. Stýrihópur um innleiðingu árangursstjórnunar starfar utan hefðbundins skipurits stofnunarinnar og er æðsta stjórn verkefnisins, tekur allar meiriháttar ákvarðanir varðandi það og er bakland verkefnisstjóra sem starfar í umboði hópsins. (Sjá kafla 4.4.2 um verkefnisstjóra.) Forstöðumaður skipar stýrihópinn og í honum ættu að sitja 2 til 3 æðstu stjórnendur stofnunarinnar, án undantekninga forstöðumaðurinn sjálfur sem leiðir hópinn, verkefnisstjóri, stjórnarformaður ef stofnunin hefur stjórn og jafnvel fulltrúi fagráðuneytis. Til þess að stuðla að því að verkefninu miði vel áfram og ákvarðanir séu teknar án óþarfa tafar þarf stýrihópur að hafa fasta fundartíma þar sem framgangur innleiðingarinnar er metinn og hvernig vinnu við hana miðar, t.d. á tveggja vikna fresti á meðan innleiðingu stendur.

##### **4.4.2 Verkefnisstjóri**

Skynsamlegt er að setja verkefnisstjóra yfir innleiðingu árangursstjórnunar. Verkefnisstjóri skipuleggur verkið og heldur utan um það á milli þess sem stýrihópur fundar. (Sjá kafla 4.4.1 um stýrihóp.) Hlutverk hans er að upplýsa aðra meðlimi stýrihópsins um framvinduna og undirbúa dagskrá fyrir fundi hópsins. Í stærri stofnunum kemur til greina að setja á fót verkefnahóp til þess að vinna með verkefnisstjóranum undir stýrihópi og fjölga þannig málsvörum verkefnisins innan stofnunarinnar. Þó er mælt með því að einn aðili, verkefnisstjóri, veiti slíkum hópi forsvor, t.d. gagnvart stýrihópi.

<sup>9</sup> Sjá einnig kafla 2.3 um þrjá meginþætti árangursstjórnunar og kafla 3.

Verkefnisstjóri er í skipuriti staðsettur beint undir forstjóra og stýrihópi og starfar í umboði hans þvert á skipurit stofnunarinnar. Þessi tilhögun tryggir að verkefnisstjóri hafi greiðan aðgang að öðrum stjórnendum stofnunarinnar, sem ekki eru í stýrihópi, sem og öðrum starfsmönnum og geti falið þeim verkefni og aðstoðað þá við að sinna ákveðnum þáttum innleiðingarinnar eftir atvikum. Góð vinnuregla er að setja verkefnisstjóra erindisbréf. *Dæmi um erindisbréf verkefnisstjóra er í fylgiskjali 3.*

#### 4.4.3 Verkefnaáætlanir

Líta ætti á vinnu við að innleiða árangursstjórnun sem tímabundið verkefni sem hefur skilgreint upphaf og endi.<sup>10</sup> Innleiðingunni þarf að setja ákveðinn tímaramma, ákveða stjórnskipulag verkefnisins<sup>11</sup>, skipta því í áfanga og semja verkefnaáætlun. Vandaðar verkefnaáætlanir nýtast vel til stjórnunar því að þar er greint frá áætlaðri framvindu verkefnisins og þær halda þannig fólki við efnið. Verkefnaáætlun ætti að innhalda markmiðin með vinnunni, helstu verkþætti í tímaröð, áætlun um hvenær þeim á að vera lokið, lýsingu á vinnulagi við framkvæmd verkefnisins, hverju þurfi að gæta sérstaklega að og að lokum hver beri ábyrgð á einstaka þáttum. Verkefnaáætlun er helsta tæki verkefnastjóra og annarra starfsmanna sem koma að innleiðingu árangursstjórnunar hjá stofnuninni.

Í töflu 4.1 er dæmi um einfalda verkefnaáætlun og vísað til kafla þar sem nánar er fjallað um einstaka efnisþætti hennar.

**Tafla 4.1.**

#### Dæmi um verkefnaáætlun vegna innleiðingar árangursstjórnunar

<i>Verkþáttur</i>	<i>Tímarammi</i> <sup>12</sup>	<i>Ábyrgðaraðili</i>
Undirbúningur og stöðumat. (Sjá kafla 4.)	1 1/2 mánuður.	Stýrihópur og verkefnisstjóri.
Stefnumótunarvinna. (Sjá kafla 5.)	2 mánuðir.	Forstöðumaður, stýrihópur og verkefnisstjóri.
Setning mælikvarða og viðmiða. (Sjá kafla 6.)	1 mánuður.	Verkefnisstjóri í samráði við sviðs- og deildarstjóra.
Meta áhersluverkefni og aðgerðir til þess að framkvæma stefnuna. (Sjá kafla 7.)	1 mánuður.	Verkefnisstjóri í samráði við sviðs- og deildarstjóra.
Setja upp ferli vegna eftirfylgni. (Sjá kafla 8.)	1 mánuður.	Forstöðumaður, sviðsstjórar og verkefnisstjóri.

<sup>10</sup> Þó svo að árangursstjórnunarvinnu stofnunarinnar ljúki aldrei er gott að líta á innleiðingarfasann sem sérstakt verkefni.

<sup>11</sup> Sjá umfjöllun um stýrihóp og verkefnastjóra.

<sup>12</sup> Hér eru nefnd dæmi um tímalengd verkþátta en tímalengdin getur að sjálfsögðu verið önnur eftir aðstæðum.

#### 4.4.4 Þátttaka starfsfólks

Við stefnumótun stofnana sem og undirbúning og innleiðingu þeirra breytinga, sem árangursstjórnun hefur í för með sér, er nauðsynlegt að virkja starfsfólk stofnunar til þátttöku. Þetta er verulega þýðingarmikið svo að hægt sé að fá fram mismunandi sjónarmið og afla stuðnings við þær leiðir sem ákveðið er að fara í átt að bættum árangri. Sem dæmi má nefna að mikilvægt er að fá ábendingar frá starfsfólki sem á daglega samskipti við viðskiptavinum stofnunarinnar þegar fjallað er um markmið og áherslur í tengslum við þá þjónustu sem hún veitir.

Opinberar stofnanir eiga að bjóða upp á lýðræðisleg skoðanaskipti innan sinna veggja um það hvað sé þeim, samstarfsaðilum og viðskiptavinum þeirra fyrir bestu. Þátttaka starfsfólks í frjórri umræðu um stofnunina og tilvist hennar er til þess fallin að bæta skilning starfsfólks á verkefnum stofnunarinnar og glæða áhuga þess á því að vinna markaðri stefnu framgang. Flestar ríkisstofnanir hér á landi eru fámennar og því ætti að vera tilþörlulega auðvelt að gefa stórum hluta starfsfólks kost á beinni þátttöku í árangursstjórnunarvinnunni. (Sjá nánar um þátttöku starfsfólks í kafla 4.5 um fræðslu.)

#### 4.4.5 Aðkoma ráðgjafa og kaup á hugbúnaði

Nokkuð er um að fengnir séu ráðgjafar til þess að aðstoða við innleiðingu árangursstjórnunar þar sem þeir geta veitt gagnlega leiðsögn og hafa ákveðna sýn á stofnunina úr annarri átt en starfsfólkið. Ráðgjafar á sviði rekstrar og stjórnunar geta kennt fólki aðferðafræði og vinnulag, gert úttektir eða kannanir og komið með ábendingar um hluti sem eru viðkvæmir og þarf að taka á. Ráðgjafar eiga aftur á móti ekki að taka ákvarðanir fyrir stjórnendur og því er mikilvægt að forstöðumenn stofnana móti hugmyndir sínar um það hvort þörf sé á ráðgjöf og hvernig ráðgjöfin sé nýtt. Mikilvægast af öllu er þó að forstöðumenn átti sig á því að það eru þeir og aðrir starfsmenn stofnunarinnar sem þurfa að sjá um innleiðinguna að mestu og fylgja eftir þeim breytingum á stjórnunarháttum sem ætlunin er að taka upp.

Margar tegundir af hugbúnaði, sem halda utan um stjórnendaupplýsingar, (t.d. markmið, mælingar o.fl.) eru til á markaðnum í dag. Ekki er sérstaklega mælt með því hér að stofnanir fjárfesti í sérstökum hugbúnaði vegna stjórnendaupplýsinga á fyrstu stígum innleiðingar. Í sumum tilfellum getur hugbúnaður reynst gott hjálpartæki við innleiðingu en líklegara er að kostnaðurinn skili sér ekki fyrr en á síðari stígum þegar innleiðingunni er lokið og eftirfylgnin hefst. Einnig er ákveðin hætta á því að ákvörðun um kaup á hugbúnaði of snemma í ferlinu breyti nálguninni þannig að hugbúnaðurinn stýri innleiðingarstarfinu og hún fari að snúast um það hvernig hægt sé að laga vinnu stofnunarinnar að honum. Stjórnendahugbúnaður er fyrst og fremst tæki til þess að hjálpa stjórnendum að fylgja eftir markmiðum með því að halda utan um mælingar og miðla upplýsingum um árangur til starfsmanna og annarra hagsmunaaðila. Hann ætti því ekki að vera forgangsatriði við upphaf árangursstjórnunarvinnu.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Sjá nánari umfjöllun um hugbúnað í kafla 7.4 og 8.7.

## 4.5 Fræðsla

Eins og áður hefur verið rakið á innleiðing þeirra breytinga, sem árangursstjórnun felur í sér, ekki að vera einkamál stjórnenda. Þegar til stendur að gera breytingar á rekstri stofnana er mikilvægt að átta sig á því að breytingar vekja oft upp andstöðu þeirra sem þær beinast að, þ.e. starfsmönnum. Greinargóðar upplýsingar geta haft áhrif á fylgi starfsfólks við fyrirhugaðar breytingar, að sama skapi getur skortur á upplýsingum leitt til þess að óstaðfestur orðrómur spilli fyrir vinnunni. Í fræðsluáætlun vegna innleiðingar árangursstjórnunar þarf m.a. að koma fram um hvað fræðslan þarf að snúast á hverju stigi innleiðingarinnar, hverjum hún er ætluð og hverjir annist hana. Við gerð fræðsluáætlunar þarf að taka tillit til ýmissa hagsmunaaðila stofnunarinnar og þar skiptir starfsfólkið höfuðmáli. Huga má fræðslunni þannig að starfsfólk taki virkan þátt í innleiðingarferlinu eins og áður er rakið. Ástæðan er m.a. sú að starfsfólk skilur breytingarnar betur og finnst mikilvægt að það eigi hlutdeild í þeim en hvort tveggja einfaldar framkvæmd breytinga hjá stofnunum. Fræðsla er liður í því sem nefnt var í kafla 4.4.4 um að virkja starfsfólk betur til þátttöku í ferlinu. Það eru nefnilega allir starfsmenn stofnunarinnar sem munu vinna að framgangi markmiða stofnunarinnar.

Í stofnunum, sem skipa verkefnisstjóra til þess að hafa umsjón með innleiðingu árangursstjórnunar, verður það oftast þeirra verk að skipuleggja og annast fræðslu vegna verkefnisins. Fræðslan þarf að snúast um hugmyndafræði, ávinning bæði starfsmanna og stofnunarinnar og hvernig sérhver starfsmaður getur lagt sitt af mörkum. Þegar innleiðing árangursstjórnunar er undirbúin ætti, eins og áður er fram komið, að gera áætlun um það hvernig fræðslu verði háttað og gera þannig fræðsluna að óaðskiljanlegum þætti innleiðingarinnar.

## Rammi 4.3

### Dæmi um fræðsluáætlun hjá stofnun

1. **Fundur með starfsmönnum.** Eftir að ákvörðun um innleiðingu hefur verið tekin skal halda fund með öllum starfsmönnum stofnunarinnar til þess að kynna verkefnið. Forstöðumaður setur fundinn og ræðir um þær breytingar sem fram undan eru og skýrir frá væntingum sínum til starfsfólks í tengslum við þær. Verkefnisstjóri tekur síðan við og skýrir nánar frá tæknilegri útfærslu verkefnisins og helstu áföngum eins og þeir hafa verið lagðir upp í verkefnaáætlun.
2. **Fundur með sviðum.** Í kjölfar fundar með öllum starfsmönnum fundar verkefnisstjóri ásamt yfirmanni hvers sviðs með lykilstarfsmönnum þess. Þar er farið nánar í þá þætti sem verkefnið felur í sér, t.d. tilhögun stefnumótunarvinnu, vinnulag vegna mælikvarða o.fl. Í smærri stofnunum ættu allir starfsmenn tiltekins sviðs að vera viðstaddir fundi af þessu tagi.
3. **Námskeið.** Verkefnisstjóri í samráði við stýrihóp og forstöðumenn sviða ákveður hvort senda þurfi hluta starfsfólks á námskeið í árangursstjórnun eða bjóða upp á slíkt námskeið á stofnuninni. Verkefnisstjóri gæti séð um að halda slík námskeið ef hann hefur til þess nægjanlega þekkingu. Einnig eru ráðgjafar oft fengnir til þess að sinna þessu hlutverki.
4. **Fréttir af framvindu.** Stýrihópur og verkefnisstjóri veita síðan reglulega upplýsingagjöf um framvindu verkefnisins með því að senda fréttir, t.d. einu sinni í mánuði, til allra starfsmanna í tölvupósti. Einnig er hægt að nýta innan-hússfréttablöð, ef til staðar eru.
5. **Stærri kynningar þegar ákveðnum áföngum er náð.** Forstöðumaður og verkefnisstjóri halda almenna kynningarfundum fyrir starfsmenn þegar ákveðnum áföngum hefur verið náð. Þetta á að gera t.d. þegar áföngum í stefnumótunarvinnu er lokið, þegar gerð langtímaáætlunar er lokið, þegar mælingar á árangri hefjast o.fl. (Almennt skal þó forðast að hafa slíkar kynningar of oft og ekki nema um sé að ræða ákveðna áfanga sem snerta almenna starfsmenn beint.)
6. **Kynning fyrir hagsmunaaðila.** Þegar grunnvinnu innleiðingarinnar er lokið og stofnunin er farin að mæla árangur, verður hagsmunaaðilum stofnunarinnar (ráðuneyti og viðskiptavinum sérstaklega) kynnt árangursstjórnunarvinnan og þau markmið sem ná skal í framtíðinni. Sérstök áhersla verður lögð á það hvernig hagsmunaaðilar geta hjálpað til og hverju árangursstjórnunin breytir fyrir þá.

Fræðsla og upplýsingagjöf er einn af þeim þáttum sem sjaldnast er gert nógu mikið úr. Þrátt fyrir að skipulagning fræðslu sé að stærstum hluta verkefni verkefnisstjóra er það mjög gefandi fyrir forstöðumann og aðra stjórnendur að taka þátt í fræða sitt fólk og í

raun alger forsenda þess að starfsfólk einstakra sviða eða deilda viti til hvers er ætlast af því. Millistjórnendur þurfa því að vera duglegir að miðla áfram þeirri þekkingu sem þeir öðlast og upplýsingum um framvindu verkefnisins á vikulegum eða mánaðarlegum starfsmannafundum á sínum sviðum og deildum.

#### **4.6 Hugtakanotkun**

Nýjum stjórnunarháttum fylgja ný orð og hugtök sem ekki eru endilega töm öllu starfsfólki stofnunar. Fólk notar orð úr stjórnunarfræðunum á mismunandi hátt og t.d. skilja ekki allir orðið „markmið“ eins. Til þess að forðast misskilning þarf strax í upphafi innleiðingar að kynna ný hugtök og ákveða hvaða merkingu á að leggja í þau innan stofnunarinnar.

Gerð er grein fyrir helstu hugtökum og hvernig þau eru notuð í þessu riti á þeim stöðum þar sem sérstaklega er fjallað um ákveðna þætti, svo sem hlutverk, markmið, mælingar, o.fl. Hugtakanotkun í bókinni þarf ekki að vera sú sama og hjá öllum fræðimönnum heldur er notkunin í samræmi við það sem algengast er í íslenskum stofnunum og fyrirtækjum.

#### **4.7 Helstu skref árangursstjórnunar hjá stofnunum**

Þegar hugað hefur verið að undirbúningi vegna innleiðingar árangursstjórnunar hefst vinnan með stefnumótun. Kaflar 5-8 lýsa helstu skrefum sem starfsmenn stofnana taka við árangursstjórnunarvinnu. Í töflu 4.2 eru skrefin sett fram í tímaröð og fremst í töflunni er vísað til kafla aftar í ritinu þar sem fjallað er sérstaklega um hvert skref fyrir sig

## Tafla 4.2

### Helstu skref árangursstjórnunar hjá stofnunum

<i>Kafli Skref</i>	<i>Skýring</i>	<i>Hverju er svarað</i>
<b>5.3 Stöðumat (status)</b>	Lýsing á því hvar stofnunin er stödd í dag.	Hvernig er staðan á stofnuninni í dag?
<b>5.4 Hlutverk (mission)</b>	Lýsing á tilgangi stofnunarinnar.	Af hverju erum við til?
<b>5.5 Gildi (values)</b>	Lýsing á þeim gildum sem stofnunin vinnur eftir.	Fyrir hvað stöndum við?
<b>5.6 Framtíðarsýn (vision)</b>	Lýsing á því sem stofnunin ætlar sér í framtíðinni.	Hverju viljum við ná?
<b>5.7 Stefna (strategy)</b>	Lýsing á því hvernig við nálgumst framtíðarsýnina og uppfylfum hlutverkið.	Hvernig nálgumst við framtíðarsýnina?
<b>5.8 Meginmarkmið / velgengnisþættir (goal)</b>	Lýsing á þeim þáttum sem við þurfum að standa okkur vel í ef við eigum að framkvæma stefnuna.	Hvað þurfum við að gera vel?
<b>5.9 Deilimarkmið (objective)</b>	Lýsing á mælanlegu takmarki innan ársins.	Hver er áætlaður árangur innan ársins?
<b>6 Árangursmælikvarðar (performance measure)</b>	Lýsing á því hvernig við fylgjumst með árangri.	Hvernig mælum við árangur?
<b>7.1 Aðgerðir (initiative)</b>	Lýsing á þeim aðgerðum sem grípa þarf til svo að markmið náist.	Hvað þurfum við að gera til þess að ná markmiðunum?
<b>8 Eftirfylgni (monitoring)</b>	Lýsing á því hvernig við höldum árangursstjórnun sem lifandi ferli innan stofnunar.	Hvað þurfum við að gera til viðhalda og bæta þann árangur sem náðst hefur?

## 5. Stefnumótun

Í þessum kafla er fjallað um stefnumótun stofnana en það er einn af þremur hornsteinum árangursstjórnunar. Við stefnumótun stofnunar þarf meðal annars að skoða hlutverk hennar, framtíðarsýn og gildi. Á þeim grunni þarf að móta stefnuna, setja starfseminni markmið og miðla þeim til allra starfsmanna.

### 5.1 Frumstefnumótun

Stofnanir byggja stefnumótun sína á frumstefnumótun í þeim málaflokki sem stofnunin sinnir. Fjallað er um frumstefnumótun í kafla 3.1 hér fyrir framan.

### 5.2 Hvers vegna er aukin þörf fyrir stefnumótun hjá ríkisstofnunum?

Eitt af grundvallarverkefnum þeirra sem reka ríkisstofnanir er að takast á við hið óþekkt, horfa til framtíðar og reyna að sjást fyrir varðandi þau verkefni sem þeim er falið að sinna. Stefnumótun felst í því að taka fyrir fjölda spurninga sem lúta að framtíðinni og ná samstöðu um svörin. Meginspurningin er sú hvar við viljum vera eftir nokkur ár og hvernig ætlum við að komast þangað? Stefnumótun felst þannig ekki síst í því að velja leiðir til þess að koma hlutunum í verk, haga rekstri stofnana með ákveðnum hætti og ná settum markmiðum. Val á einni leið útilokar oft val á öðrum leiðum þannig að stefnumótun fjallar um forgangsröðun. Stefnumótun er því ekki óskalisti yfir það sem stjórnendur stofnunar hafa áhuga á að gera heldur það sem ætlunin er sannarlega að gera og talið er raunhæft að gera miðað við allar forsendur, lagalegar, fjárhagslegar og aðrar sem móta það umhverfi sem stofnunin starfar í.

Á síðustu árum hafa orðið **örar breytingar á samfélagsgerðinni** og búast má við áframhaldandi þróun í þá átt í framtíðinni. Þessar breytingar tengjast m.a. hnattvæðingu, tæknibyltingu, upplýsingabyltingu, samgöngubótum o.fl. Í ljósi þessa er stofnunum nauðsynlegt að búa yfir sveigjanleika í rekstri, almennri stjórnsýslu og veitingu þjónustu. Spurningarnar, sem stjórnendur stofnana standa frammi fyrir í dag, snúast um það hvort menn reyna að laga sig að því sem óhjákvæmilegt er eða hvort vilji sé til að taka þátt í skapa framtíðina á sviði stofnunarinnar. Forstöðumenn stofnana þurfa að horfa fram á veginn og móta sýn á framtíðina.

Gagnvart borgurunum eru það þau verkefni sem ríkið sinnir og **gæði þeirrar þjónustu sem þeir fá** í samskiptum sínum við ríkið sem skiptir höfuðmáli en ekki tæknilegt fyrirkomulag verkefnanna. Borgararnir meta þannig nær daglega sveigjanleika stjórnvalda og virkni opinberrar þjónustu út frá því hvernig þeir upplifa stjórnsýsluna sjálfir. Á þessar raddir þarf að hlusta. Í ríkisrekstrinum er í auknum mæli farið að líta á borgarana

sem viðskiptavinum sem eigi rétt á góðri þjónustu sem veitt er á hagkvæman og skilvirkan hátt. Þessar breytingar hafa kallað á aukna valddreifingu og breytta nálgun við stjórnun.

Kröfur um **bætta nýtingu opinberra fjármuna** hafa einnig orðið háværi undanfarin ár og þurfa stofnanir að geta sýnt fram á hvernig fjármunum þeirra er ráðstafað. Markmið ríkisins er að fá sem mesta nýtingu á því fjármagni sem veitt er til rekstrar þess, hvort sem um er að ræða stofnanir sem sinna stjórnslu, almennri þjónustu eða eftirliti en einnig að stofnanirnar einbeiti sér að því að sinna hlutverki sínu í samfélaginu. Með skýrri stefnu ráðstafa ráðuneyti og stofnanir fjármunum sínum og forgangsraða þeim verkefnum sem þau taka sér fyrir hendur. Fjármunir hins opinbera er ekki óþrjótandi uppspretta og þau verkefni, sem krafa er um að ríkið sinni, eru mun fleiri en svo að hægt sé að vinna að þeim öllum af sama afli. Því þarf að forgangsraða og gera forgangsroðunina og forsendur hennar sýnilega með skýrum og gagnsæjum hætti.

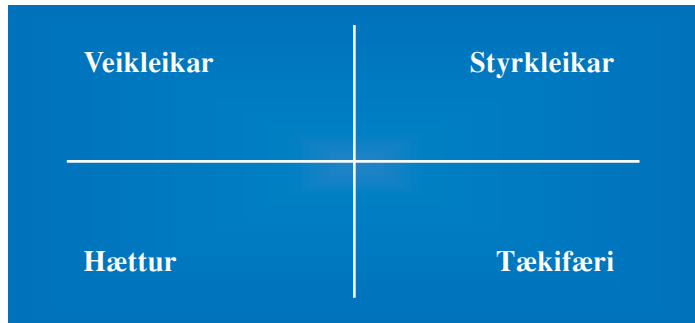
Í ljósi þessa þurfa stofnanir að vera vel í stakk búna til þess að sinna margþættu hlutverki sínu. Í því felst m.a. að sýna hagsmunaaðilum fram á markvirkni þeirra verkefna sem þær sinna fyrir samfélagið, tryggja að sveigjanleiki sé til staðar í rekstrinum og að gengið sé til verka með áherslu á hagkvæmni og skilvirkni í innra starfi. Því er nauðsynlegt að rýnt sé í framtíðina og stefna mótuð til nokkurra ára innan þess ramma sem ríkisreksturinn setur stofnunum. Auk þess að þær, í samstarfi við ráðuneytin, fylgi stefnunni eftir og endurmeti hana reglulega í ljósi aðstæðna.

### 5.3 Stöðumat

Þegar tekin hefur verið ákvörðun um innleiðingu árangursstjórnunar þarf að byrja á því að framkvæma stöðumat innan stofnunarinnar. Í því felst að farið er yfir stöðuna, þ.e. hvaða verkefnum er verið að sinna, af hverju þeim er sinnt, hvernig þeim er sinnt og svo framvegis? Skoða þarf hvaða gögn eru til hjá stofnuninni sem hægt er byggja stefnumótun á. Hefur áður verið unnið að stefnumótun á stofnuninni, er til langtímastefnumótun í málaflokki stofnunarinnar, hefur forstöðumanni verið sett erindisbréf o.fl.?

Á þessu fyrsta stigi stefnumótunar innan stofnunar er mikilvægt að virkja sem flesta starfsmenn til þátttöku og gera þá þannig jákvæða gagnvart breytingum. Dæmin sanna að starfsmönnum finnst gaman að taka þátt í þessu stigi stefnumótunarvinnu og öðlast tilfinningu fyrir því að það eigi þátt í því að móta framtíð stofnunarinnar. Mikilvægt er þó að forstöðumaður leggi heildarlínurnar til þess að vinnan verði sem markvissust.

Mörg tæki eru til sem hjálpað geta við gerð stöðumats í upphafi stefnumótunar. Oft hefst stefnumótun á því að skoða innviði stofnunarinnar til að greina styrkleika og veikleika hennar og litið síðan út á við til að greina ógnanir (hættur) og tækifæri. Þessi greining er kölluð SVÓT-greining og miðast áframhaldandi vinna við stefnumótunina að því að byggja á styrkleikum og notfæra sér tækifærin til þess að bæta þá þætti sem teljast til veikleika og ógnana. (Sjá mynd 5.1.) SVÓT-greiningin er ágætt tæki til þess að vinna stöðumat á stofnun áður en hin eiginlega stefnumótunarvinna hefst og fá skoðanir sem flestra innan stofnunarinnar á því hvernig staðan er. Til eru fjölmörg önnur tæki til þess að nota við stöðumat innan stofnana, svo sem að greina lykilþætti í rekstri eða greina lykilhæfni stofnunar og vinna stefnu út frá þessum lykilþáttum.



Mynd 5.1 SVÓT-greining

Við upphaf stefnumótunarvinnu er mælt með því að gerð sé einhvers konar samanburðargreining<sup>14</sup> með því að skoða upplýsingar um hlutverk og markmið systurstofnana hér á landi og erlendis. Þannig er hægt að fá góðar hugmyndir með lítilli fyrirhöfn. Mikilvægt er þó að hafa í huga að aðstæður á einni stofnun geta verið aðrar en á þeirri stofnun sem verið er að bera sig saman við þrátt fyrir að þær séu samkynja.<sup>15</sup> Það sem gengur vel á einum stað þarf ekki endilega að ganga vel á annarri stofnun. Samanburðargreining er góð leið til þess að finna út hvar stofnunin stendur í samanburði við aðrar og læra af þeim sem standa sig vel. Nauðsynlegt er þó að gera sér grein fyrir takmörkunum hennar, sem felast t.d. í mismunandi lagaumhverfi, stofnanamenningu, stærð o.fl. þáttum, og taka ekki upp fyrirkomulag annarra án tillits til aðstæðna.

## 5.4 Hlutverk

Með hlutverki er átt við að reynt sé að skilgreina megintilganginn með starfsemi stofnunar. Af hverju er stofnunin til staðar í samfélaginu? Fyrir ríkisstofnanir er hlutverkið mjög mikilvægt þar sem tilvist stofnunarinnar veltur á hlutverkinu. Hlutverkið gefur til kynna af hverju stofnunin er yfir höfuð til, við hvað henni er ætlað að fást og í þágu hverra hún starfar. Fullyrða má að stofnun án skilgreinds hlutverks í samfélaginu sé óþörf. Hlutverkið er hluti af frumstefnumótuninni og er í flestum tilvikum byggt á lögum um stofnunina. Það þarf þó í mörgum tilvikum að leggja vinnu í að draga fram kjarnann í því og útfæra það nánar svo aðveldara sé að miðla því. Hlutverkinu er oft lýst í nokkrum grípandi setningum sem auðvelt er að muna.

Ein leið, sem stofnanir geta notað til þess að draga fram hlutverk sitt, er að svara spurningunni „af hverju“ nokkrum sinnum við skilgreininguna. Spurt er: „Hver er tilgangur stofnunarinnar?“ Svarið kemur og þá er spurt í framhaldinu: „Af hverju?“ Því er svarað og spurt aftur: „Af hverju?“ Þetta er gert nokkru sinnum þar til samkomulag næst um niðurstöðu.

<sup>14</sup> Benchmarking.

<sup>15</sup> Með samkynja stofnunum er átt við t.d. framhaldsskóla, sýslumannsembætti o.fl.

Hlutverk ríkisstofnana hefur þýðingu fyrir samfélagið þar sem meginverkefni ríkisins er að sinna margháttaðri samfélagsþjónustu og almennri stjórnsýslu. Dæmi um hlutverk stofnana gætu verið að „stuðla að alhliða þroska allra nemenda“, að „ tryggja öryggi borgaranna“ o.fl. Hafa þarf í huga að líklega verður hlutverkið aldrei uppfyllt að fullu vegna ýmissa utanaðkomandi þátta sem stofnun getur ekki haft áhrif á. Hér er mælt til þess að stofnanir leggi vinnu í það að skilgreina hlutverk sitt og setji það fram með skýrum hætti. Við þá vinnu er gott að hafa eftirfarandi í huga. Að hlutverkið:<sup>16</sup>

- Virki hvetjandi og ýti undir breytingar. Þrátt fyrir að hlutverk stofnunar sé skilgreint í mörgum tilvikum í lögum þarf að umorða það þannig að það feli í sér hvatningu til að þróa starfshætti og bæta útkomu í starfi.
- Geti staðið í langan tíma. Þrátt fyrir að stefna stofnunar og áætlanir breytast, ætti hlutverkið að geta staðið nokkuð óbreytt nema róttækar breytingar verði á eðli starfseminnar.
- Sé orðað þannig að það sé auðskilið og auðvelt að miðla því. Hlutverk á að vera skýrt orðað, innihaldsríkt og þannig fram sett að auðvelt sé fyrir starfsmenn og aðra hagsmunaaðila að vinna með stofnuninni að því að uppfylla hlutverkið.

## Rammi 5.1

### Dæmi um hlutverk ríkisstofnana

*Dæmi 1. Hlutverk tollstjórans í Reykjavík, eins og það er orðað í stefnumótun stofnunarinnar, er „að stuðla að því að löggjöf um inn- og útflutning og skil á sköttum sé fylgt og eiga þannig þátt í efnahags- og félagslegri velferð íslensks samfélags“. Hlutverkið er í raun tvískipt, það lýsir því sem embættið gerir en horfir jafnframt til stöðu þess innan samfélagsins og til framtíðaruppbyggingar þess. Hlutverkið mun væntanlega standa svo lengi sem tollgæsla, tollheimta og skattheimta verður við lýði í núverandi mynd. Þessu hlutverki tollstjórans í Reykjavík er auðvelt að miðla og það er auðskiljanlegra en langar tilvitnanir í lagatexta.*

*Dæmi 2. Skógrækt ríkisins hefur það hlutverk „að vera þekkingar-, þróunar- og þjónustuaðili sem vinnur með og fyrir stjórnvöld, almenning og aðra hagsmunaaðila að rannsóknnum á sviði skógræktar“.*

*Dæmi 3. Hlutverk Umferðarstofu er eftirfarandi: „að auka lífsgæði fólks með því að efla öryggi í umferðinni“.*

<sup>16</sup> Að mestu byggt á Niven (2002) bls. 73.

Þrátt fyrir að mælt sé með frekar stuttum og hnitmiðuðum setningum á þó að vera kominn fram sá grunnur sem stefnumótun stofnunarinnar byggist á.

## 5.5 Gildi, stofnanabragur, starfsandi

Gildi eru ótímabundnar meginreglur sem starfsmenn stofnunar fylgja í daglegum störfum. Þrátt fyrir að stjórnendur telji að gildi stofnunarinnar séu þekkt, getur verið gagnlegt að skrifa þau niður á blað og gera þau þannig sýnileg. Flestar stofnanir hafa fá gildi sem eru einkennandi fyrir starfsumhverfi og stofnanamenningu.

Hver eru þau gildi eða sá bragur sem er einkennandi fyrir stofnunina? Að draga fram og auka meðvitund um gildi stofnunar getur auðveldað stjórnendum vinnu sína, meðal annars til að móta og hrinda í framkvæmd breytingum svo sem að innleiða árangursstjórnun. Góð tilfinning fyrir gildum (gildismati) starfsmanna stofnunarinnar getur auðveldað svör við spurningum eins og þessum: Er fólk opið fyrir nýjungum? Hversu góð er samstaðan? Þekking á gildum getur einnig auðveldað að finna rétta starfsfólkið í störf hjá stofnuninni. Af hverju helst sumum stofnunum betur á starfsfólki en öðrum? Ef lagt er í þá vinnu að draga fram gildi stofnunar, reynir á heiðarleika þar sem reynt er að fanga þann anda sem ræður ríkjum innan hennar.

### Rammi 5.2

#### Dæmi um gildi

Gildi: Virðing, heilindi, samvinna.

Með þessu gæti stofnun átt við að virðing, heilindi og samvinna séu í hávegum höfð innan stofnunar bæði gagnvart þeim sem stofnunin hefur samskipti við út á við sem og í samskiptum milli starfsmanna í innra starfi stofnunarinnar.

Stjórnendur stofnana gera sér stöðugt betur grein fyrir því hvernig mismunandi menning og stofnanabragur hefur áhrif á aðra þætti í rekstrinum. Hvatt er til þess að stjórnendur greini þessa þætti þegar stefnumótunarvinnan fer fram til þess að dýpka skilning sinn.

Það að draga fram gildi stofnunar er ekki það sama og að setja siðareglur þótt vissulega ættu slíkar reglur að byggjast á gildum sem stofnunin vill halda í heiðri. Færst hefur í vöxt á síðustu árum að stofnanir setji sér siðareglur og er mælt með því hér að sem flestar stofnanir geri það. Stofnanir, sem setja slíkar reglur, þurfa þó að leitast við að hafa þær almennar til þess að draga úr hættu á að þær verði rangtúlkaðar og sniðgengnar.

## Rammi 5.3

### Að draga fram gildi stofnunar

Nokkrar spurningar, sem leggja má fyrir starfsmenn stofnunar til þess að hjálpa til við að draga fram gildi hennar.<sup>17</sup>

- Hvaða lífsreglur kemur þú með í vinnuna? Þá er átt við lífsreglur sem þér finnst það sjálfsagðar að þú færir eftir þeim hvort sem þú ert verðlaunaður fyrir að fylgja þeim eða ekki.
- Hvernig skýrir þú fyrir þínum nánustu þær lífsreglur sem þú fylgir í vinnunni?
- Ef þú vaknaðir á morgun með næga peninga til þess að lifa í vellystingum það sem eftir er, myndir þú samt halda áfram að lifa eftir þessum lífsreglum?
- Sérð þú fyrir þér að þessar lífsreglur verði þér jafnmikilvægar í framtíðinni eins og þær eru í dag?
- Hver telur þú að séu gildin, sem almennt eru viðurkennd, innan stofnunarinnar í dag?
- Vilt þú að sömu gildi verði áfram höfð í hávegum innan stofnunarinnar, jafnvel þótt sum þeirra gætu haft neikvæð áhrif á stofnunina í framtíðinni vegna breytinga í umhverfi?
- Ef þér væri falið að stýra nýrri stofnun á morgun, sem ætlunin væri að setja á laggirnar, hvaða gildi myndir þú leggja mesta áherslu á?

## 5.6 Framtíðarsýn

Með framtíðarsýn er átt við það hvernig stjórnendur sjá stofnunina fyrir sér í framtíðinni. Venjulega er litið til næstu 5-10 ára en tímabilið getur einnig verið annað. Með því að spyrja hvernig starfsmenn sjái fyrir sér framtíð stofnunarinnar og bera þá mynd saman við niðurstöður stöðumats kemur væntanlega mismunur í ljós. Yfirleitt þarf að gera breytingar til þess að brúa þennan mismun milli nútíðar og framtíðar og fjallar stefnumótun ekki síst um þessar breytingar og hvernig best sé að standa að þeim, m.a. hvaða leiðir sé best að fara og hvaða markmið þurfi að setja. Framtíðarsýnin markar oft og tíðum breytingu frá háfleygu hlutverki og óræðni gilda yfir í raunveruleika stefnunnar. Það er afar mikilvægt að ná góðri samstöðu meðal starfsfólks og annarra hagsmunaaðila um framtíðarsýnina til þess að auka líkur á því að þeir styðji og taki þátt í að láta hana rætast. Framtíðarsýn fyrir ríkisstofnun þarf að vera sameiginleg öllum starfsmönnum en ekki bara einkamál yfirstjórnar.

<sup>17</sup> Byggt að hluta á Niven (2002) bls. 80.

Þar sem innleiðing árangursstjórnunar þýðir í flestum tilfellum breytingu á stjórnunarháttum innan stofnunarinnar er mjög mikilvægt að framtíðarsýnin sé skýr. Áður en ráðist er í breytingar þurfa allir sem hlut eiga að máli að vita að hverju þeir ganga svo að þeir þurfi ekki að óttast framtíðina eða breytingarferlið sjálft, s.s. um stöðu sína innan stofnunarinnar o.fl. Séu meginlínur þeirra breytinga, sem framundan eru, skýrar verður auðveldara að taka jafnt stórar sem smáar ákvarðanir um reksturinn. Vel ígrunduð og skýrt framsett framtíðarsýn getur virkað sem hvatning á starfsfólk, jafnvel þó fyrstu skrefin í breytingarferli geti verið erfið.

Hvernig á að lýsa og orða framtíðarsýn stofnunar? Hún þarf að:

- vera hnitmiðuð, þ. e. auðvelt að muna og auðvelt að miðla;
- höfða til flestra hlutaðeigandi aðila;
- vera í samhengi við hlutverk og gildi;
- vera þannig úr garði gerð að hægt sé að samþykkja hana eða hafna fyrirfram og sannreyna eftir á að hún hafi ræst;
- vera í tengslum við raunveruleikann eins og hann blasir við á næstu árum; og
- virka hvetjandi á starfsfólk.

## Rammi 5.4

### Dæmi um framtíðarsýn ríkisstofnana

*Dæmi 1. Framtíðarsýn **Landmælinga Íslands** er:*

*Að Landmælingar Íslands verði í fararbroddi varðandi öflun og vinnslu grunnupplýsinga á sviði fjarkönnunar, landupplýsinga, kortagerðar og landmælinga.*

*Dæmi 2. Framtíðarsýn **Svæðisskrifstofu málefna fatlaðra á Austurlandi** er:*

*Að hver sá sem nýtur þjónustu stofnunarinnar sé virkur þátttakandi í samfélaginu, hafi sem mest áhrif á eigið líf og njóti lífsgæða, sambærileg og almennt gerist í samfélaginu. Að Svæðisskrifstofa hafi ávallt í þjónustu sinni fyrirmyndar starfsfólk sem hafi greiðan aðgang að þeirri þróun sem á sér stað á starfssviðinu og fái tækifæri til að nýta hana í starfi.*

*Dæmi 3. Framtíðarsýn **Iðntæknistofnunar** fram til ársins 2006 er sett fram í 5 liðum sem síðan eru skýrðir nánar. Liðirnir eru:*

- *Þverfagleg rannsókn- og þekkingarmiðstöð.*
- *Framsækin stofnun á völdum tækisviðum.*
- *Vettvangur nýsköpunar og áhættufjármögnunar sem skili margföldu verðmæti.*
- *Miðstöð leiðsagnar og upplýsingaþjónustu á sviði nýsköpunar.*
- *Burðarás atvinnuþróunar í landinu með þjónustu, ráðgjöf og þekkingarmiðlun.*

## 5.7 Stefnan

Stefnan snýst um að velja leiðir í átt að framtíðarsýninni. Velja þarf leiðir sem virðast vera færar og gera það að verkum að framtíðarsýnin verður að veruleika. Leiðirnar, sem koma til greina, geta ýmist útilokað hver aðra eða legið samhliða. Sumar eru beinar en aðrar hlykkjóttar, sumar greiðar en aðrar torfærar. Í sumum tilvikum er hægt að sjá fyrir endi þeirra en oftast er þó ekki hægt að sjá langt fram á veginn. Þegar búið er að velja leið eða leiðir, sem útiloka ekki hver aðra, þarf næst að setja markmið og mælikvarða svo að hægt sé að fylgjast með framvindunni og skipuleggja starfið nánar.

Allar stofnanir þurfa að hafa að minnsta kosti eina aðalrekstrarstefnu, eða meginstefnu, og nokkrar stuðningsstefnur eða undirstefnur á hinum ýmsu sviðum rekstrarins. Með stuðningsstefnu er átt við t.d. innkaupastefnu, þjónustustefnu, gæðastefnu og starfsmanna-stefnu. Allar þurfa þessar stefnur að vinna í sömu áttina og styðja hver aðra eða fléttast saman. Í sumum tilvikum þjónar það framtíðarsýn og hlutverki stofnunar að reka nokkrar meginstefnur þar sem hver stefna snýst um ákveðið þema. Í ramma 5.5 í þessum kafla er meðal annars dæmi frá embætti tollstjórans í Reykjavík sem hefur tvær meginstefnur.

Um leið og stefnan liggur fyrir fer starfsemi stofnunar að snúast um hana, þ.e. hvað þarf að gera til þess að þökast fram veginn og hvað á ekki að gera. Stefnumörkun fjallar ekki síst um forgangs röðun, þ.e. hvað er ætlunin að leggja áherslu á hverju sinni. Þegar stefnan er mörkuð þurfa forsendur hennar að liggja fyrir, þar á meðal aðstæður og framtíðarsýn eins og lýst er í köflunum hér fyrir framan. Hver er staðan? Hvaðan komum við? Hvernig viljum við sjá stofnunina í framtíðinni? Hvað þurfum við að gera til þess að ná þeirri stöðu? Áhersluatriðin geta verið nokkur og gjarnan er reynt að meta hver þeirra skipta mestu máli og hvernig orsakasamhengi milli þeirra er háttáð. Einkafyrirtæki leggja gjarnan áherslu á vöxt eða hagnað. Þetta tvennt fer sjaldnast saman á sama tímabili og því þarf að finna málamiðlun. Opinberar stofnanir búa við annan veruleika og megin-áherslurnar eru á að rækja hlutverk sitt í samfélaginu og nýta vel fjármuni. Það er síðan sammerkt með einkafyrirtækjum og opinberum stofnunum að þurfa að veita góða þjónustu til þess að ná fram áherslumálum sínum.

### Rammi 5.5

#### Dæmi um stefnu hjá ríkisstofnunum

*Dæmi 1. Stefna tollstjórans í Reykjavík; tvær meginstefnur:*

- *Að framkvæmd tolla- og innheimtumála sé í samræmi við lög.*
- *Að hafa frumkvæði og stuðla að nýsköpun, skilvirkni og gæðum í þjónustu og stjórnun.*

*Dæmi 2. Stefna ÁTVR: ÁTVR er framsækið og ábyrgt fyrirtæki sem leggur áherslu á að veita viðskiptavinum góða þjónustu og stuðla að bættri vinnmenningu samhliða því að virða stefnu stjórnvalda um að vinna gegn misnotkun áfengis og neyslu tóbaks.*

Hér að framan hefur verið fjallað á einfaldan hátt um stefnumótun. Umfjöllunin er á engan hátt tæmandi. Stefnumótun er sérstök fræðigreinin sem mikið hefur verið skrifað um en stjórnendur þurfa ekki að þekkja hinar ýmsu kenningar til þess að taka þátt í stefnumótun.

Lagt er til að stjórnendur stofnana hafa eftirfarandi atriði í huga við mótun á stefnu.<sup>18</sup>

- Til þess að allir þeir sem vinna stefnunni brautargengi séu samstiga er nauðsynlegt að **stefnan sé skýr**. Stefnan þarf að vera einföld í framkvæmd og leiðirnar skýrar.
- Stefnan snýst um það **að velja leiðir**, oft og tíðum nýjar leiðir, sem stefna í sömu átt. Til dæmis gæti það verið stefna framhaldsskóla, sem keppir um grunnskólanemendur, að sérhæfa sig og auglýsa sérstöðuna. Þótt svigrúm stofnana til að marka sér sérstöðu sé mismikið, er æskilegt að stjórnendur allra stofnana noti stöðumat, eins og því er lýst í kafla 5.3 til þess að greina það sem er sérstakt við stofnun þeirra í samanburði við aðrar.
- Árangursrík stefna **krefst forgangsröðunar**. Hvað er ætlunin að gera og hvað er ætlunin að gera ekki? Allar stofnanir þurfa að forgangsraða í rekstri sínum svo að tryggt sé að fjármagn, starfsfólk og aðstaða nýtist sem best til þess að þjóna hlutverkinu sem þeim er ætlað.
- Mikilvægt er að hafa í huga að þegar stefnan hefur verið mótuð þarf að halda sig við hana en **ekki breyta henni í grundvallaratriðum nema reynslan sýni að hún sé óframkvæmanleg**. Það er fullkomlega eðlilegt að stefna þróist og taki breytingum eftir því sem tíminn líður, reynsla kemst á framkvæmdina og forsendur eða hugmyndir breytast en það er ráðlegt að reyna að halda ákveðnu samhengi í því sem stofnunin gerir, ætlar að gera og hefur verið að gera. Annað ruglar fólk í ríminu. Hið sama á við ef stofnanir eru sameinaðar og samræma þarf stefnu þeirra.
- Þeir sem móta stefnu þurfa að gæta þess þegar þeir skoða tölfræðiupplýsingar og önnur gögn að sökkva ekki það djúpt í umræður um fortíðina að þeir geti ekki einbeitt sér að **hugmyndavinnu** um framtíðina.

## 5.8 Meginmarkmið

Þegar stofnun hefur mótað stefnu sína og valið leiðir, þarf hún næst að setja sér markmið. Markmiðssetningin er undirbúin með umræðu um hvaða þættir það eru sem sérstaklega þarf að einbeita sér að til þess að ná góðum árangri við framkvæmd stefnunnar. Gera verður ráð fyrir að þessir þættir hafi komið til umræðu fyrir í stefnumótunarferlinu, sérstaklega þegar rætt var um leiðir. Munurinn á markmiðum og leiðum er ekki alltaf augljós en til einföldunar má líta á markmiðin sem viðmiðanir eða vörður á ákveðinni leið eða í lok hennar. Markmið geta verið af ýmsum toga. Þegar unnið er að markmiðsset-

<sup>18</sup> Byggt á Niven (2002) bls. 90 og Porter (1996). Sjá einnig Runólf Smára Steinþórsson (2003) og Runólf Birgi Leifsson (2003) um fræðilega umræðu um aðferðir við stefnumótun og stefnumótunarvinnu.

ingu er algennt að byrja fyrst á svonefndum meginmarkmiðum.<sup>19</sup> Meginmarkmiðin eru sett á sviðum sem skipta stofnunina meginmáli og talin ráða mestu um árangur stofnunarinnar. Annað einkenni meginmarkmiða er að það tekur yfirleitt nokkurn tíma að ná þeim fullkomlega, jafnvel ár eða áratugi. Þriðja einkenni meginmarkmiða er að þau geta falið í sér margs konar aðgerðir og í fjórða og síðasta lagi er algennt að meginmarkmið fjalli um þann árangur sem vonast er til að leiði af starfi á ákveðnu sviði. Í ríkisrekstri er áratugalöng hefð fyrir markmiðssetningu. Ýmis markmið koma t.d. fram í lögum og reglugerðum. Þegar tekin er upp árangursstjórnun þarf að skýra tengsl meginmarkmiða við stefnuna og gæta þess að hluti markmiðanna lýsi því sem vonast er eftir að leiði af starfi stofnunarinnar (sjá nánar kafla 5.11 um stefnukort). Mælt er með því að stofnanir setji sér ekki of mörg meginmarkmið helst ekki fleiri en 5–10 þó vissulega geti verið frávik frá því.<sup>20</sup> Eftir því sem meginmarkmiðin eru fleiri, því erfiðara verður að halda utan um þau og halda skýrum tengslum við stefnuna.

## Rammi 5.6

### Dæmi um meginmarkmið

Að veita notendum þeim, sem stofnunin sinnir, öfluga og góða þjónustu.

Að starfsmenn stofnunarinnar séu ánægðir í starfi.

Að innra starf stofnunarinnar sé skilvirkt.

Gott er fyrir þá sem vinna að setningu meginmarkmiða að hafa eftirfarandi þætti í huga:

- Er skýrt samband milli hlutverks, framtíðarsýnar og meginmarkmiða?
- Endurspeгла meginmarkmiðin meginverkefni stofnunar?
- Vísar meginmarkmiðin til þess árangurs sem stefnt er að og er hann mælanlegur?
- Geta meginmarkmiðin staðið óbreytt nokkur ár fram í tímann?

## 5.9 Deilimarkmið

Þegar meginmarkmiðin liggja fyrir þarf að útfæra þau nánar. Það er gert með því að setja nokkur deilimarkmið á grundvelli meginmarkmiðanna og síðan aðgerðaráætlanir í framhaldi af þeim.<sup>21</sup> Tilgangurinn með þessu er að auka líkurnar á að það takist að ná meginmarkmiðunum og vinna þannig að framgangi stefnunnar. Deilimarkmið eru eins

<sup>19</sup> Meginmarkmið eru stundum nefnd velgengnisþættir.

<sup>20</sup> Sjá t.d. kafla um stefnukort tollstjórans í Reykjavík í hluta III og lýsingu á 12 meginmarkmiðum embættisins.

<sup>21</sup> Fjallað verður sérstaklega um forgangsröðun aðgerða í kafla 7.1. Það að setja markmið er fyrsta skrefið, síðan þarf að reyna að hafa áhrif á þætti í rekstrinum til þess að ná markmiðunum.

konar vörður eða viðmiðanir í lok áfanga sem stefnt er að, venjulega innan ársins. Þegar einu deilimarkmiði er náð, tekur annað við og þannig þokast stofnunin áfram og færast nær framtíðarsýninni. Deilimarkmið eru stundum kölluð starfsmarkmið, undirmarkmið, áfangamarkmið allt eftir því hvar í röðinni þau standa eða um hvaða svið þau gilda.

Sérstaklega er mikilvægt að deilimarkmiðin séu skýr og feli í sér tölulegar viðmiðanir svo að hægt sé að staðfesta með mælingum hversu vel hefur tekist að ná þeim.

## Rammi 5.7

### Dæmi um deilimarkmið

Að 90% viðskiptavina séu ánægðir með þá úrlausn mála sem þeir fá hjá stofnuninni árið 2004.

Að 98% erinda, sem berast stofnuninni, sé svarað innan 14 daga á árinu 2004.

Að uppitími tölvukerfa sé 100% alla mánuði ársins 2004.

Að 90% starfsmanna séu ánægðir í starfi á árinu 2004.

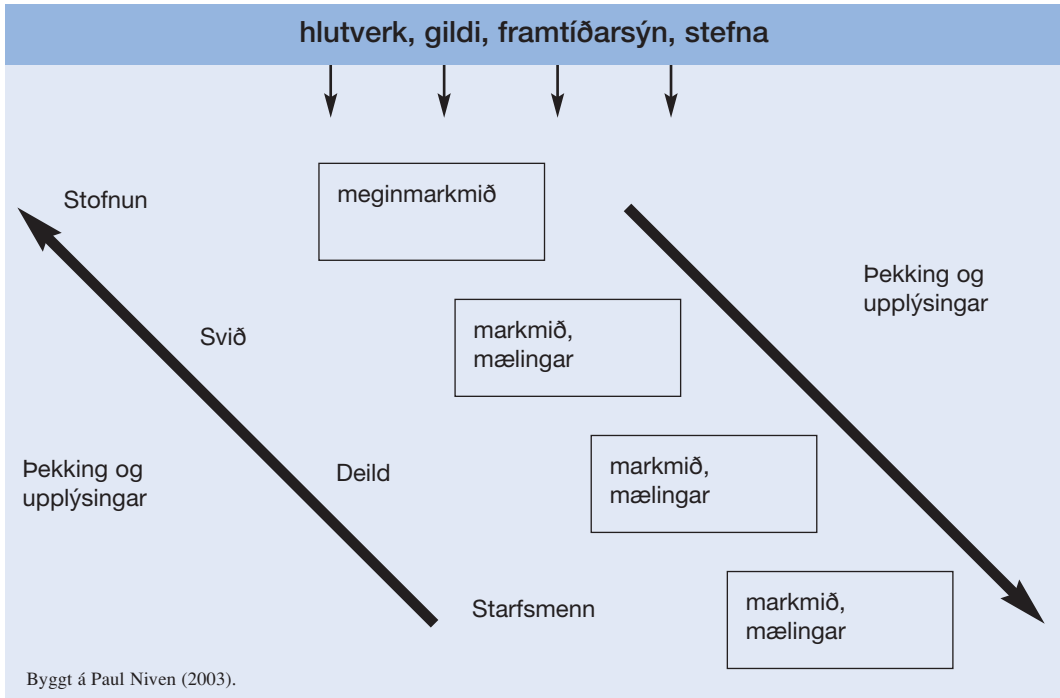
### 5.10 Ferli markmiðssetningar innan stofnunar

Þegar stefna stofnunar liggur fyrir þarf að tryggja að þau skilaboð, sem hún felur í sér, nái til allra starfsmanna hennar. Því er mikilvægt að stofnanir hafi ákveðið ferli við markmiðssetningu sem miðar að því að draga sem flesta starfsmenn að vinnunni og fá starfsmenn einstakra sviða og deilda til þess að vinna stefnunni framgang.

Ferli markmiðssetningar gæti verið sem hér segir hjá stórum stofnunum:

- Meginstefna stofnunar er sett fram af yfirstjórn í formi framtíðarsýnar og meginmarkmiða.
- Svið stofnunar gera tillögur til yfirstjórnar um eigin deilimarkmið á grunni meginmarkmiða stofnunarinnar. Við markmiðssetninguna svarar hvert svið því hvað það telur sig geta gert til að stefna stofnunarinnar nái fram að ganga.
- Deildir innan sviða stofnunar gera tillögur til sviðstjóra um eigin deilimarkmið á grunni markmiða sviðs.
- Deildarstjórar setja verkefnahópum deilimarkmið og/eða deilimarkmið eru sett fyrir einstaka starfsmenn eftir því sem þurfa þykir.

Þetta ferli markmiðssetningar leiðir til þess að stór hluti starfsmanna á einstakra sviða og deilda öðlast betri skilning á stefnunni og yfirstjórn stofnunarinnar fær á móti hugmyndir og upplýsingar um hvernig það sem hún lagði upp með muni virka í raun. Flæði upplýsinga og þekkingar verður þannig í báðar áttir (sjá mynd 5.2).



Mynd 5.2 Flæði upplýsinga og þekkingar innan stofnunar með árangursstjórnun

Það er mikilvægt að markmið, sem starfsmenn vinna að, samræmist meginmarkmiðum stofnunarinnar. Ekki er þó mælt sérstaklega með því að allir starfsmenn setji sér formleg markmið vegna þess hversu flókið og tímafrekt það getur verið að halda utan um öll markmiðin. Í sumum stofnunum getur þetta þó verið viðráðanlegt þar sem hver starfsmaður sinnir mjög afmörkuðum verkefnum. Í flestum tilvikum er þó væntanlega nægjanlegt að hafa markmið fyrir hvert svið og/eða deildir. Það á síðan að vera hlutverk yfirmanna þessara eininga að sjá til þess að allir starfsmenn vinni að markmiðunum. Starfsmannaviðtöl er góður vettvangur til að ræða markmið starfsmanna óformlega í samhengi við markmið sviðs/deildar og stofnunar. (Sjá nánar kafla 7.5 um mannauðsstjórnun.)

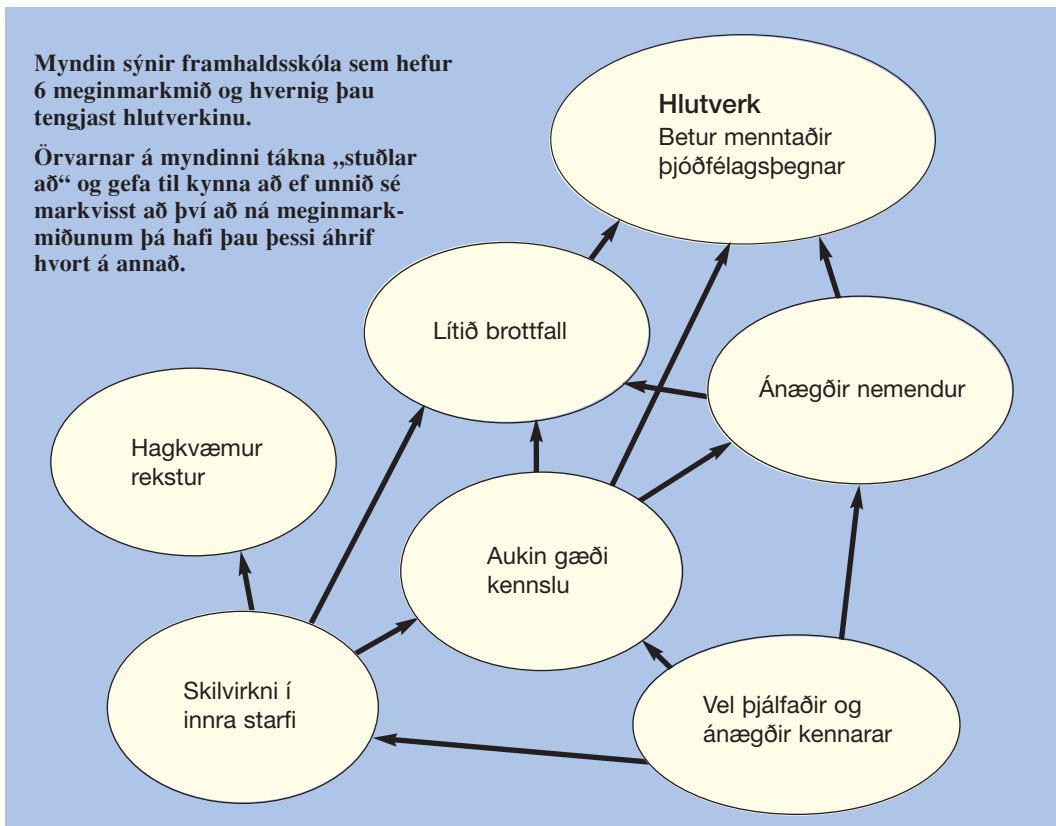
### 5.11 Miðlun stefnu með stefnukortum

Stefnukort er ein tegund tengslarita sem miða að því að setja fram tilgátur um orsaka- og afleiðingartengsl milli meginmarkmiða stofnunar á myndrænan hátt og upplýsa þannig um stefnu stofnunarinnar með meginmarkmiðunum. Tengslarit hafa lengi verið notuð til þess að gera grein fyrir raunverulegum tengslum eða tilgátum um samband milli ákveðinna þátta, t.d. við kortlagningu ferla innan stofnana. Slík rit auka yfirsýn, auðvelda skoðanaskipti og efla hugmyndaflug. Tengslarit má ýmist setja upp sem töflu eða mynd þar sem örvar sýna tengsl milli þátta, t.d. hvernig eitt stuðlar að öðru.

Í stefnukortum eru settar fram tilgátur um hvernig eitt meginmarkmið stofnunar hefur

áhrif á önnur meginmarkmið. Mælingar eru síðan notaðar til þess að prófa tilgáturnar. Gerð stefnukorta stuðlar að því að stofnanir setji stefnu fram á myndrænan, úthugsaðan, agaðan og auðskiljanlegan hátt. Slík framsetning eykur líkurnar á því að stefnan verði framkvæmd eins og vonir standa til. Auk þess auðveldar hún stjórnendum að hafa yfirlit yfir framkvæmd hennar. Stefnukort geta einnig hjálpað til við að miðla stefnu stofnunarinnar innanhúss til starfsmanna og/eða út á við til hagsmunaaðila.

Gerð stefnukorta geta einnig leitt í ljós „gloppur“ í stefnunni og þannig hjálpað stofnuninni inn á réttar brautir. Með gloppum í stefnunni er átt við að verið sé að vinna að meginmarkmiðum sem skipta ekki eins miklu máli og talið var en einnig að það vanti meginmarkmið, sem tengist einhverjum lykilþætti í rekstri stofnunarinnar, sem ekki hafi verið komið auga á fyrir í stefnumótunarvinnunni. Þegar stefnukort stofnunar hafa verið unnin er nauðsynlegt að fá sem flesta í stofnuninni til þess að skilja tilgáturnar sem þar eru settar fram og skipta með sér verkum til þess að prófa tilgáturnar með mælingum og að lokum nota niðurstöðurnar til þess að læra af þeim og bæta reksturinn. Mynd 5.3 er dæmi um stefnukort framhaldsskóla sem hefur það hlutverk að skila út í samfélagið betur menntuðum þjóðfélagsþegnum.



Mynd 5.3 Stefnukort framhaldsskóla

Röksemdafærslan í dæminu á mynd 5.3 gæti verið eitthvað á þessa leið:

- Betur þjálfaðir kennarar auka skilvirkni starfseminnar, bæta gæði kennslu og auka ánægju nemanda í skólanum.
- Bætt gæði kennslunnar minnka brottfall, auka ánægju nemenda og samfélagið fær betur menntaða þjóðfélagsþegna.
- Skilvirkni innra starfs hefur áhrif á hagkvæma nýtingu fjármuna, eykur gæði kennslunnar og minnkar brottfall.
- Ánægja nemenda hefur áhrif á brottfall og endanlega útkomu, þ.e. betur menntaða þjóðfélagsþegna.
- Minna brottfall hefur áhrif á endanlega útkomu.

Í stefnukortinu á mynd 5.3 eru dregnir fram helstu þættir, sem talið er að þurfi að hafa áhrif á, til þess að stofnunin ræki hlutverk sitt við að senda frá sér betur menntaða þjóðfélagsþegna. Lesendur þessarar handbókar geta væntanlega fundið fleiri tengingar og þar með endurbætt það sem fram kemur á myndinni. Mikilvægast af öllu, þegar tekin hefur verið ákvörðun um að stefnukortið skuli vera með ákveðnum hætti, er að allir vinni að því sem þar kemur fram þótt ekki sé hægt að ætlast til að allir sem koma að vinnunni séu sammála meðan á vinnunni stendur.

Gerð stefnukorta getur verið skemmtileg reynsla og auðveldar starfsfólki að átta sig á heildarmyndinni, staðsetja sig sjálft í henni og greina þætti sem þeir gætu haft bein áhrif á. Nánar verður fjallað um stefnukort og mikilvægi þeirra í stefnumiðuðu árangursmati í hluta III síðar í þessu riti.

## 6. Árangursmælingar

Árangursmælingar eru einn af þremur hornsteinum árangursstjórnunar eins og fyrr hefur verið nefnt. Nokkuð hefur verið ritað um árangursmælingar hjá hinu opinbera á síðustu árum og má í því sambandi sérstaklega nefna rit fjármálaráðuneytisins (1999) Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni. Í þessum kafla verður fjallað um val á mælikvörðum til að öðlast heildaryfirsýn yfir starfsemi stofnunarinnar. Einnig verður fjallað um jafnvægi mælinga og samspil mælinga og markmiða.

### 6.1 Hvað er árangursmæling?

Árangursmæling er regluleg söfnun stofnana á upplýsingum um árangur af starfsemi, til dæmis um það hvernig ákveðin verkefni hins opinbera ganga og hver áhrif þeirra eru á samfélagið. Hún er tæki til að kanna hvort stofnunin er að ná markmiðum sínum, framkvæma stefnuna, nálgast framtíðarsýnina og uppfylla hlutverkið. Oftast er um að ræða söfnun tölulegra upplýsinga til þess að bera saman við töluleg markmið.

Í kafla 4.2 var því haldið fram að árangursstjórnun og árangursmælingar styrki lýðræðið, auðveldi miðlun upplýsinga um stofnunina, veiti stjórnendum betri innsýn í reksturinn og hvetji starfsmenn til dáða. Til viðbótar þessu má nefna þrjár meginástæður þess að opinberar stofnanir ættu að nota árangursmælingar við stjórnun í auknum mæli.<sup>22</sup>

1. Það er hægt að hafa bein áhrif á atferli fólks með því að birta niðurstöður mælinga. Athygli fólks beinist að því sem mælt er og fyrir vikið verður það sem er mælt mikilvægara.
2. Árangursmælingar bæta upp ófullkomnar upplýsingar hefðbundinna reikningsskila um árangur af starfsemi opinberra aðila. Opinberar stofnanir hafa undantekningarlaust önnur markmið en arðsemi eiginfjár.
3. Stjórnendur stofnana eru sífellt að átta sig betur á mikilvægi annarra þátta en fjármagns við það að sinna verkefnum sínum og bæta þannig ákvarðanatöku um verkefni framtíðarinnar. Árangur byggist jafnframt á hæfu starfsfólki, skilvirkum verkferlum, ánægju viðskiptavina með þá þjónustu sem veitt er o.fl.

Árangursmælingar geta því verið öflugt stjórnæki séu þær notaðar á réttan hátt en sé þeim misbeitt getur það valdið skaða. Við framsetningu árangursmælikvarða þarf að hafa eftirfarandi í huga.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Byggt á Fjármálaráðuneytið (1999), bls 5.

<sup>23</sup> Byggt á Niven (2002). Sjá einnig umfjöllun í riti Ríkisendurskoðunar (2003a) um það hvaða þættir geri árangursmælingar góðar.

Árangursmælikvarðar þurfa:

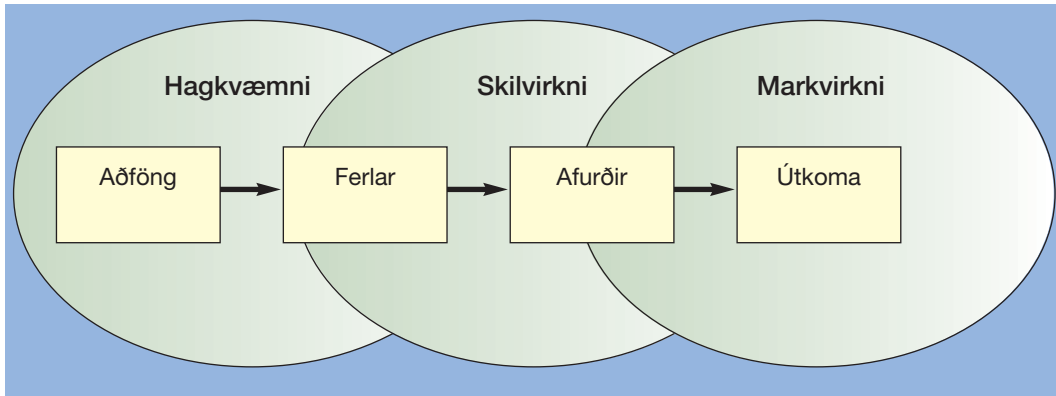
- Að hafa **tengingu við stefnu**. Árangursstjórnun snýst m.a. um að framkvæma stefnu stofnunar með markvissum aðgerðum.
- Að vera **magntækir**. Stjórnendur stofnana eru hvattir til þess að nota t.d. frekar prósentur en huglægjar mælingar eins og gott eða slæmt.
- Að vera **auðskiljanlegir**. Margir brenna sig á því að vera með mælingar sem eru alltof flóknar þannig að þeir, sem ætlað er að hvetja áfram með mælingunni, eru engu nær um hvað hún gefur til kynna.
- Að vera í **tengslum við annað sem mælt er** innan stofnunar. Ef ekki er tekið mið af þessu geta árangursmælingar snúist upp í andhverfu sína, hrundið af stað óæskilegri þróun að því leyti að ofuráhersla verði lögð á ákveðnar mælingar á kostnað annarra þátta. Eins er líklegt að upp komi vandamál ef starfsemi stofnunar er einungis mæld frá einum mælikvarða, t.d. að halda sig innan ramma fjárlaga. Stofnun miðar starf sitt eingöngu að því án þess að huga að þeim áhrifum sem það hefur, t.d. á þjónustu, starfsmenn eða ákveðna ferla sem eru að verki innan stofnunar. Til þess að ná sem bestum heildarárangri þarf stofnun vissulega að vera innan ramma fjárlaga en það eitt og sér er ekki nóg ef stofnunin gerir ekki réttu hlutina rétt.
- Að vera **einfaldir**. Í fyrstu á ekki að þurfa að kaupa ný upplýsingakerfi (þrátt fyrir að þau séu miklar og góðar gagnaveitur) heldur notast við þær upplýsingar sem t.d. núverandi fjárhags- eða skjalavistunarkerfi innihalda. Stjórnendur þurfa að vera raun-sær við val á mælikvörðum.

Jafnframt er mikilvægt að skilgreindur sé ábyrgðarmaður með hverjum mælikvarða sem hafi það hlutverk að sjá til þess að mælingar fari fram á réttum tíma og skrái niðurstöður þannig að auðvelt sé að nálgast þær. Algengt er að sviðstjórar og/eða deildarstjórar séu látnir bera formlega ábyrgð á mælikvörðum gagnvart yfirstjórn þótt þeir feli öðrum að mæla og halda mælingunum til haga. Mælt er með því að stofnanir komi sér upp gagnasafni um mælikvarða sem á að nota til þess að hafa á einum stað yfirlit yfir mælikvarða, hvað þeir mæla og hvernig þeir eru notaðir. *Dæmi um form til þess að halda utan um mælikvarða er í fylgiskjali 4.*

## 6.2 Hvað á að mæla?

Árangursstjórnun miðar að bættum árangri á öllum sviðum og þurfa stofnanir því að auka hagkvæmni, skilvirkni og markvirkni í rekstrinum. Mælingar þurfa að snúa að þessum þáttum. Með **hagkvæmni (e. economy)** er átt við sparsemi við öflun aðfanga til rekstrarins. Innkaupastefna ríkisins og ráðuneyta snýst einmitt um þetta.<sup>24</sup> Með **skilvirkni (e. efficiency)** er átt við það hversu vel aðföng til rekstrarins eru nýtt. Þá skiptir meginmáli að ferlar innan stofnunarinnar séu í lagi og að hlutirnir séu gerðir á réttan hátt. Með **markvirkni (e. effectiveness)** er átt við það hversu vel markmið nái fram að ganga og reksturinn þjóni hlutverki sínu. Þá er spurt hvort verið sé að gera réttu hlutina.

<sup>24</sup> Sjá nánar Fjármálaráðuneytið (2002).



Mynd 6.1 Fjórir meginþættir rekstrar sem þarf að fylgjast með

Á mynd 6.1 koma fram fjórir þættir í rekstri stofnana sem í öllum tilvikum er nauðsynlegt að mæla og tengsl þeirra við hagkvæmni, skilvirkni og markvirkni. Þessir þættir eru:

**Aðföng (e. input):** Það sem stofnunin notar til þess að sinna verkefnum sínum. Til þessa þáttar teljast fjármunir, starfsmenn, húsnæði, tæki o.fl. Stefnt skal að hagkvæmni í innkaupum og notkun aðfanga.

**Ferlar (e. processes):** Úrvinnsla úr þeim aðföngum sem notuð eru við reksturinn. Hversu marga starfsmenn þarf til að framkvæma ákveðin verkefni, hversu mikinn tíma tekur verkefni o.fl. Stefnt skal að hagkvæmu og skilvirku fyrirkomulagi.

**Afurðir/afrakstur (e. output):** Þær framleiðsluvörur og þjónusta sem stofnunin lætur samfélaginu í té. Hvað „framleiðir“ stofnunin með þeim aðföngum og ferlum sem hún notar. Hér ganga mælingar eins og magn þjónustu og fjöldi notenda hennar. Skilvirkir ferlar bæta þjónustuna og auka afköst og afrakstur starfseminnar.

**Útkoma/áhrif(outcome):** Það sem starfsemi stofnunarinnar leiðir af sér og áhrif þess á samfélagið. Útkoman úr starfseminni getur verið endanlegt takmark hverrar ríkisstofnunar og gefur vísbendingu um hvort hún þjóni hlutverki sínu.

Þar eð árangursstjórnun beinist að því að bæta árangur skiptir miklu að reyna að mæla útkomu/áhrif starfseminnar. Slíkar mælingar eru yfirleitt mjög vandasamar. Einn vandi er sá að útkoman eða áhrifin koma stundum ekki fram fyrr en löngu síðar og annar vandi er sá að þættir, sem liggja utan yfirráðasvæðis stofnunarinnar, geta haft áhrif á endanlega niðurstöðu.

### 6.3 Jafnvægi í mælingum

Stofnun sem ætlar að stunda mælingar á aðföngum, ferlum, afrakstri og útkomu, þarf að gæta þess að vera með fjölbreyttar mælingar sem auka líkurnar á því að réttar ályktanir verði dregnar af niðurstöðum þeirra. Það getur verið mjög slæmt ef mælingar eru einhliða, t.d. beinast einungis að fjármálum, en ekkert að þjónustunni sem stofnunin lætur í té því að þá gefa þær ekki rétta mynd af rekstri hennar. Þegar mælingar eru skipulagðar þarf að gæta jafnvægis á fjórum sviðum.

- Jafnvægi milli fjárhagslegra mælikvarða og annarra mælikvarða. Velja þarf nokkra mælikvarða sem gefa góða mynd af því hvernig stofnuninni gengur að uppfylla hlutverk sitt og skyldur á öllum sviðum í starfsemi hennar.
- Jafnvægi milli mælikvarða sem gefa vísbendingar um innri rekstur stofnunar, s.s. verkferla og starfsmannahald og mælikvarða sem gefa vísbendingu um framgöngu stofnunarinnar út á við, s.s. um viðhorf viðskiptavina.
- Jafnvægi milli mælikvarða á langtíma- og skammtímaáhrif.
- Jafnvægi milli mælikvarða sem mæla orsakir og afleiðingar.<sup>25</sup> Sumir tala um framvirkar og afturvirkar mælingar.<sup>26</sup> Orsakamælingar (lead) eru mælingar á þáttum sem geta leitt til þess að niðurstaða úr afleiðingamælingu (lag) breytist. Sjá nánar töflu 6.1.

#### Tafla 6.1

#### Orsaka- og afleiðingamælingar<sup>27</sup>

	<i>Afleiðingamæling</i>	<i>Orsakamæling</i>
<b>Skilgreining</b>	Mælingar sem gefa til kynna niðurstöður við lok ákveðins tímabils.	Mælingar á því hvernig niðurstöðum afleiðingamælinga er náð. Mæla yfirleitt ferli og virkni þeirra.
<b>Dæmi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ánægja viðskiptavina</li> <li>• Ánægja starfsmanna</li> <li>• Innheimtuárangur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjöldi daga sem tekur að svara erindum</li> <li>• Fjarvistir starfsmanna</li> <li>• Fjöldi ítrekunarbréfa</li> </ul>
<b>Kostir</b>	Oftast auðvelt að skilgreina og ná utan um.	Hafa ákveðið spágildi og gefa stofnunum tækifæri á því að gera breytingar sem byggjast á niðurstöðum þeirra.

<sup>25</sup> Hér er átt við mælingar sem kallaðar eru á ensku *lead* og *lag* mælingar.

<sup>26</sup> Ríkisendurskoðun (2003b).

<sup>27</sup> Byggt á Niven (2002), bls 116.

Ekki er alltaf augljóst hvað er orsök og hvað er afleiðing og ættu stofnanir ekki að leggja of mikla áherslu á þessar skilgreiningar í upphafi árangursstjórnunarvinnu. Oft og tíðum kemur ekki fullkomlega í ljós hvers eðlis mælingin er fyrr en farið er að nota niðurstöður hennar við stjórnun. Þetta ferli getur tekið nokkurn tíma. Mikilvægast af öllu er að stofnanir byrji sem fyrst að mæla þannig að umræðunni verði beint að ákveðnum þáttum sem stjórnendur stofnunar telja mikilvæga en að mælikvarðarnir sjálfir og niðurstöður mælinganna séu ræddar á gagnrýnan hátt og séu sífellt til endurskoðunar. Það getur tekið mörg ár að þróa og meta mælingar og áhrif þeirra.

Jafnvægi mælinga er hægt að lýsa með þeim hætti, að góð þjónusta sé afleiðing þess sem stofnunin gerir. Ef öðrum þáttum, sem mældir eru, er sinnt eins og til er ætlast gefum við okkur að það leiði til (orsaki) þess að þjónustan batni (afleiðing) og stofnunin nálgist það að uppfylla hlutverk sitt.

#### 6.4 Samspil meginmarkmiða, deilimarkmiða og árangursmælinga

Árangursmælingar þurfa að gefa vísbendingu um hvort stofnunin er á réttari leið með hliðsjón af þeim markmiðum sem sett hafa verið og vísbendingin fæst með því að bera raunverulegan mældan árangur saman við áætlun. Best er að mæla sem oftast, í hverjum mánuði ef mögulegt er. Það er alveg ljóst að í upphafi, þegar byrjað er að nota mælikvarða sem ekki hafa verið notaðir áður, að deilimarkmið ársins geta verið byggð á tilfinningu, þ.e. hafa ekki mikið vísindalegt gildi. Það á þó ekki að koma að sök þar sem fyrsta árið, sem árangursmælikvarðar eru notaðir, þarf að skoða niðurstöður þeirra með sérstaklega gagnrýnum hætti hvort sem markmiðin nást eða ekki. Það er nefnilega ákveðin hætta á því í upphafi að starfsmenn stofnunar reyni ósjálfrátt að stilla markmið þannig að þau náist næsta auðveldlega.

Tafla 6.2 lýsir samspili meginmarkmiða stofnunar, deilimarkmiða og mælikvarða.

**Tafla 6.2**

#### Samspil meginmarkmiðs, deilimarkmiðs og mælikvarða

<i>Meginmarkmið</i>	<i>Deilimarkmið</i>	<i>Árangursmælikvarði</i>
Að starfsemi stofnunarinnar sé skilvirk.	Að 95% erinda, sem berast stofnuninni í hverjum mánuði, sé svarað innan 14 daga.	Hraði við svörun erinda, þ.e. dagafjöldi sem tekur að svara erindum eftir að þau berast stofnuninni.

Með mælingunni í töflunni er fengin ákveðin vísbending um hvernig okkur gengur að uppfylla meginmarkmið stofnunarinnar um skilvirka starfsemi og notum deilimarkmið um að 95% erinda verði svarað á réttum tíma sem viðmið. Niðurstaða mælingarinnar gefur okkur síðan niðurstöðu um það hvort deilimarkmiðið náist eða ekki. Mælikvarðinn, sem fram kemur í töflunni, er þó ekki fullnægjandi einn og sér sem mælikvarði á skilvirka starfsemi. Sé bara stuðst við þennan mælikvarða getur hann leitt til þess að erindum verði svarað mjög hratt og það komi niður á gæðum svaranna sem gæti leitt til þess að ánægja með þjónustu stofnunar minnkaði. Mælikvarðar ættu að veða hver annan upp og því mikilvægt að stofnanir reyni að vinna gegn þeirri hættu að mælingar hafi önnur og óæskilegri áhrif en ætlunin var í upphafi. Óæskileg viðbrögð við mælikvarða ættu því að koma fram annars staðar og því hægt að bregðast við með því að skoða niðurstöður mælingarinnar í töflu 6.2 í samhengi við aðra mælikvarða, t.d. góða þjónustu, gæði svara og margt fleira.

Þrátt fyrir að mælikvarðinn í töflu 6.2 sé ekki hinn endanlegi sannleikur um hvort starfsemi stofnunar sé skilvirk, hefur þó ákveðnum áfanga verið náð með mælingunni. Sé fylgst reglulega með niðurstöðum hennar, skapa þær umræðu um það hvort stofnunin sé raunverulega að nálgast markmið, hvort aðrir þættir geti haft áhrif og hvort bregðast þurfi við á annan hátt.

## 6.5 Fjöldi mælikvarða

Ljóst er að í upphafi geta stofnanir verið með nokkuð marga árangursmælikvarða sem talið er nauðsynlegt að fylgjast með til þess að hafa yfirsýn yfir starfsemina. Almennt er þó mælt til þess að reynt verði að hafa þá fáa og reynslan er sú að þeim fækkar yfirleitt eftir því sem árangursmælingar verða reglulegri innan stofnunar. Margir árangursmælikvarðar í upphafi eiga þó ekki að koma í veg fyrir að mælingar hefjist þar sem mælingarnar sjálfar hjálpa til við grísjun mælikvarða. Það getur jafnframt tekið nokkurn tíma fyrir þá sem notfæra sér mælingarnar að finna út hverjar eru óþarfar eða hverjar er hægt að sameina. Útilokað er að við upphaf árangursstjórnunar séu stofnanir tilbúnar með fullkomið safn árangursmælikvarða sem allir skipta máli. Árangursstjórnun gerir stofnunum það auðveldara að meta hvort tiltekin mælikvarði skiptir máli eða ekki þar sem tenging við stefnu er helsta forsenda þess að ákveðnir þættir séu mældir.

Eins og rætt var í kafla 3 eiga samskipti stofnana og ráðuneyta að snúast um aðalatriði og því ættu stofnanir í samskiptum sínum við ráðuneyti, t.d. í ársáætlunum og skýrslum, að fjalla um fáa mælikvarða t.d. svona 5-8. Aftur á móti geta þeir verið fleiri í innra starfi stofnunarinnar sjálfrar en almennt skal þó reyna að fækka þeim frekar en fjölga.

## **6.6 Niðurstöður árangursmælinga eru tækifæri**

Að lokum má einnig benda á mikilvægi þess að stjórnendur láti það koma skýrt fram við starfsmenn stofnana að árangursmælingar séu tæki sem hjálpa til að nálgast markmið árangursstjórnunar, ná árangri og hrinda stefnumálum í framkvæmd. Árangursmælingar eru ekki settar fram til þess refsá, hvorki af hálfu ráðuneytis gagnvart stofnun né af hálfu stofnunar gagnvart starfsfólki. Mælingar, sem gefa vísbendingar um slakan árangur, veita tækifæri til þess að bæta árangur í framtíðinni.

## 7. Aðgerðir, skipulag, verkferlar, upplýsingatækni og mannauðsstjórnun

Þegar stefna stofnunar er mörkuð þarf jafnframt að huga að ýmsum aðgerðum sem nauðsynlegt er að gera svo unnið verði á markvissan hátt að framgangi hennar. Eins er mælt sérstaklega með að hugað sé að því hvort ríkjandi skipulag stofnunarinnar geti virkað hamlandi, yfirfara verkferla, móta stefnu um notkun upplýsingatækni og endurskoða aðkomu að mannauðsstjórnun.

### 7.1 Forgangsröðun aðgerða

Með aðgerðum er átt við sérstök áhersluverkefni sem unnið er að innan stofnunar til þess að auðvelda starfsmönnum að ná markmiðum hennar. Árangursstjórnun snýst m.a. um forgangsröðun verkefna út frá stefnu stofnunarinnar þannig að við mótun aðgerðaáætlunar í kjölfar stefnumótunar þarf að yfirfara eldri aðgerðir sem og almennt verklag. Einnig þarf að skipuleggja nýjar aðgerðir sem talið er að muni auðvelda starfsmönnum stofnunarinnar að vinna að framgangi stefnunnar og ná þeim markmiðum sem sett hafa verið. Niven (2003) setur fram fjögur skref sem hann mælir með að stofnanir stígi við mat á sérstökum aðgerðum til þess að ná ákveðnum markmiðum. Þessi skref geta nýst sem hjálpartæki til þess að ákvarða forgangsröðun nýrra eða gamalla aðgerða/áhersluverkefna.

- *Gera lista yfir þær aðgerðir/áhersluverkefni sem í gangi eru á stofnuninni.* Þetta er mjög gagnleg vinna því að þá geta komið upp á yfirborðið alls kyns verkefni sem lengi hafa verið í gangi innan stofnunarinnar en hafa kannski ekki skilað miklu. Dæmi um slík áhersluverkefni geta verið endurmenntunaráætlun, gerð starfslýsinga og verkferlaskráning svo eitthvað sé nefnt.
- *Máta þessar aðgerðir/áhersluverkefni við stefnu og meginmarkmið stofnunarinnar.* Þessi vinna er mjög nauðsynleg en getur jafnframt verið umdeild þar sem ákveðnir einstaklingar hafa mikinn áhuga á því að halda fast í suma hluti sem erfitt er að sjá að falli að stefnu eða lögbundnum verkefnum stofnunar.
- *Draga úr aðgerðum/áhersluverkefnum sem ekki falla að stefnu og hrinda í framkvæmd nýjum þar sem þurfa þykir og efni standa til.* Að draga úr sérstökum áhersluverkefnum getur verið sársaukafullt og þurfa stjórnendur að ná sem mestri sátt um slíkar aðgerðir. Gott getur verið að tengja slíka vinnu við ákvörðun um nýjar aðgerðir þar sem við á. Hér, sem á svo mörgum stöðum í árangursstjórnunarvinnu, reynir á leiðtogahæfileika stjórnanda.

- *Forgangsraða aðgerðum/áhersluverkefnum.* Þegar ákvörðun hefur verið tekin um það hver áhersluverkefni skuli vera, hvort sem það snýst um að halda áfram einhverju sem var í gangi eða ráðast í ný verkefni, þarf að forgangsraða. Þannig þarf að skilgreina hvernig áhersluverkefnin hjálpa stofnuninni við innleiðingu stefnu og tryggja að hún sinni lögbundnum verkefnum sínum sem best. Allt helst þetta í hendur við þá vinnu sem þegar hefur farið fram innan stofnunarinnar í tengslum við mótun framtíðarsýnar og skilgreiningar á hlutverki. Hvað gerum við, hvenær og hvernig til þess að uppfylla hlutverkið?

Við forgangsstöðun aðgerða er jafnframt mikilvægt að huga að stofnanamenningu, sérstöðu stofnunar, lögum um starfseminna o.fl. þáttum.

Árangursstjórnun sem sett er á fót í stofnun, sem vill ríghalda í þær aðgerðir sem unnið hefur verið að og helst ekki breyta neinum venjum, er í raun dæmd til þess að mistakast. Árangursstjórnun er eins og margoft hefur komið fram fyrst og fremst hugarfarsbreyting um áherslur ríkisrekstrarins og er nauðsynlegt að hafa það í huga. Líkt og annað í innleiðingu árangursstjórnunar, er þessi vinna við aðlögun aðgerða að stefnu og kjarnaverkefnum stofnunarinnar ákveðin jafnvægislist og byggist ekki á skyndilausnum.

## Rammi 7.1

### Dæmi um aðgerðir sem tengjast upptöku árangursstjórnunar

- Yfirfara og laga verkferla stofnunarinnar.
- Fara sérstaklega yfir innkaupamál stofnunarinnar.
- Breyta framsetningu upplýsinga á vef stofnunar.
- Gera þjónustukannanir einu sinni á ári.

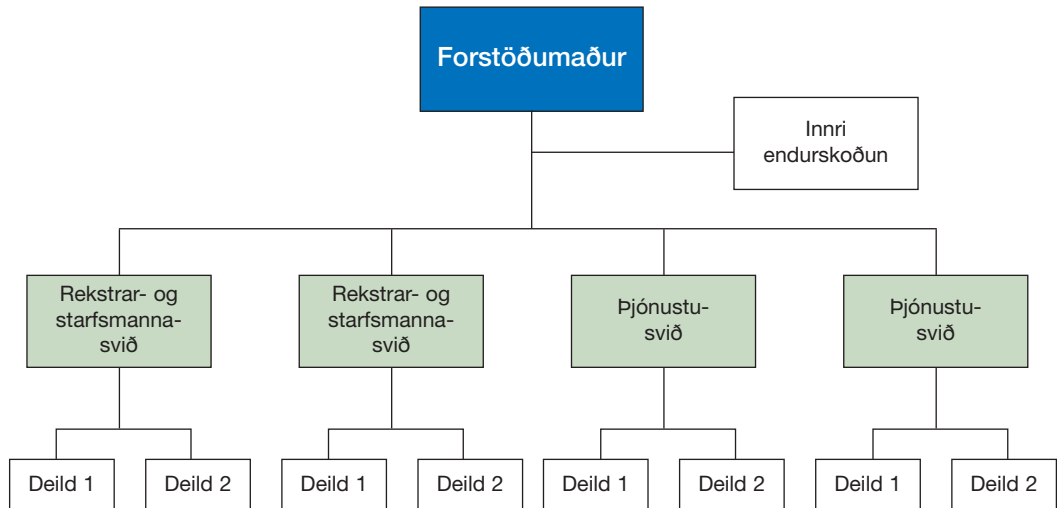
## 7.2 Skipulag stofnunar

Við innleiðingu árangursstjórnunar koma stundum í ljós vankantar á skipulagi stofnunar. Í eðli sínu er hefðbundin stjórnsýsla íhaldssöm á skipulag og ábyrgðartengsl, t.d. milli ráðuneyta og stofnana. Það er samt sem áður ljóst að framsækin ríkisstofnun þarf að sinna kalli tímans og endurskoða innra skipulag sitt við innleiðingu árangursstjórnunar og gera breytingar ef þurfa þykir. Við þá vinnu þarf að hafa í huga hvort skipulagið styðji við þá stefnu sem stofnunin hefur markað og að ábyrgð og valdsvið sé vel skilgreint.

### 7.2.1 Starfsskipulag

Flestar stofnanir starfa eftir starfsskipulagi þar sem rekstur stofnunarinnar er greindur niður í nokkur svið sem hvert um sig hefur yfirmann og tilgreindan fjölda starfsmanna. Verkefni innan stofnunarinnar eru síðan að mestu unnin innan þessara ákveðnu sviða.

Þetta fyrirkomulag hefur í mörgum stofnunum reynst vel þar sem talið er heppilegt að skipta starfsemi stofnunar upp í einingar sem sinna afmörkuðum verkefnum. Á mynd 7.1 er dæmi um hefðbundið starfsskipulag þar sem stofnun er skipt upp í nokkur jafnréttá svið sem sinna ákveðnum verkefnum og hafa undir þeim ákveðnar deildir. Innri endurskoðun heyrir síðan beint undir forstöðumann og er í raun sjálfstæð stoðeining sem sinnir innra eftirliti.



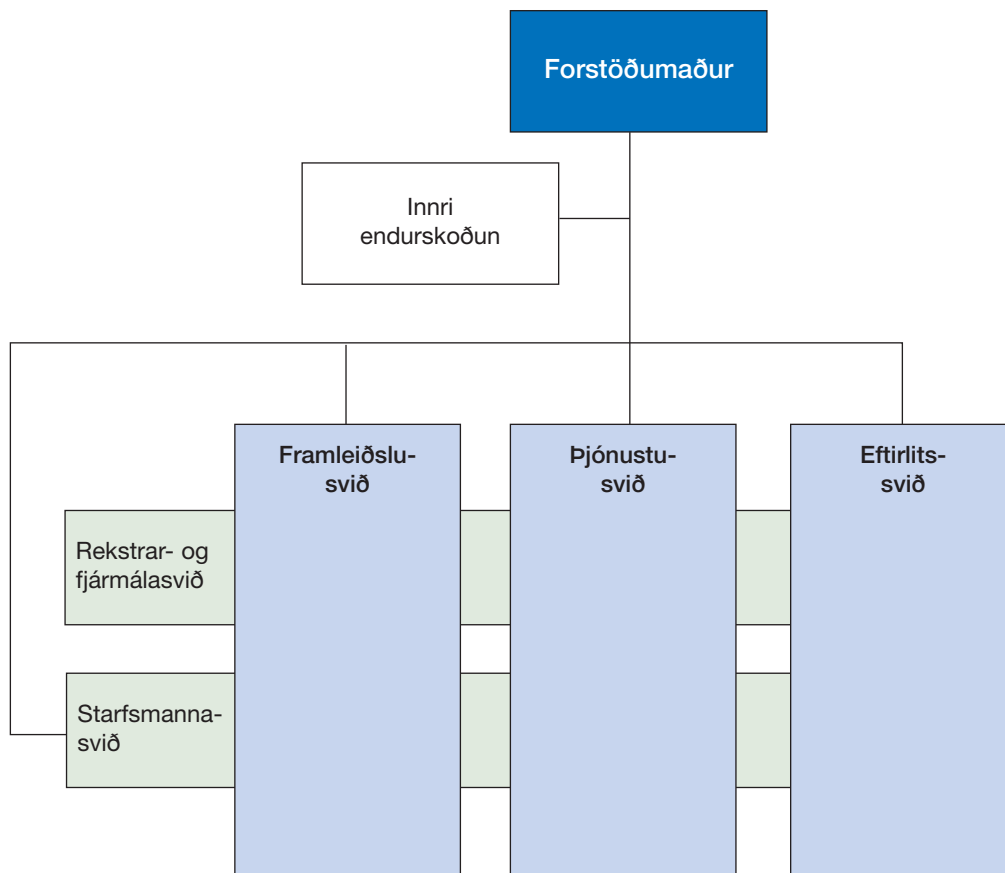
Mynd 7.1 Hefðbundið starfsskipulag

Færst hefur í vöxt að fyrirtæki og stofnanir séu farin að gera greinarmun á stoð- og kjarnastarfsemi í skipulagi og er mælt með því að stofnanir skoði þann möguleika vel.

- Með kjarnastarfsemi er átt við þau verkefni sem stofnunin sinnir og henni hefur verið falið að sinna lögum samkvæmt.
- Með stoðstarfsemi er átt við starfsemi sem gerir stofnuninni kleift að sinna kjarnastarfseminni á hagkvæman og skilvirkan hátt. Stoðstarfsemi gæti þannig verið fjármála-svið, starfsmannasvið, gæðasvið o.fl.

Með skilgreiningu á starfsemi stofnunar í kjarna- og stoðsvið er ekki sagt að stoðstarfsemi sé síður mikilvæg en kjarnastarfsemin. Hún er í raun lífæð stofnunarinnar og gerir henni fært að sinna lögbundnu hlutverki sínu og þannig kjarnastarfseminni. Með aðgreiningunni er fyrst og fremst verið að skerpa á hlutverkum sviða innan stofnunar og skerpa á því hvernig þau koma að framkvæmd stefnu og úrlausn verkefna. Á mynd 7.2 er sett fram sama dæmi um skipurit og í mynd 7.1 en nú hefur stoðstarfsemi hefur verið greind frá kjarnastarfsemi, starfsmannamálum verið gefið meira vægi og deildaskipting verið

tekin út úr heildarskipuriti sem gefur sviðunum meira svigrúm. Framleiðsla, þjónusta og eftirlit eru þannig kjarnaverkefni þessarar stofnunar en starfsmannamál og rekstrarmál eru stoðsvið.

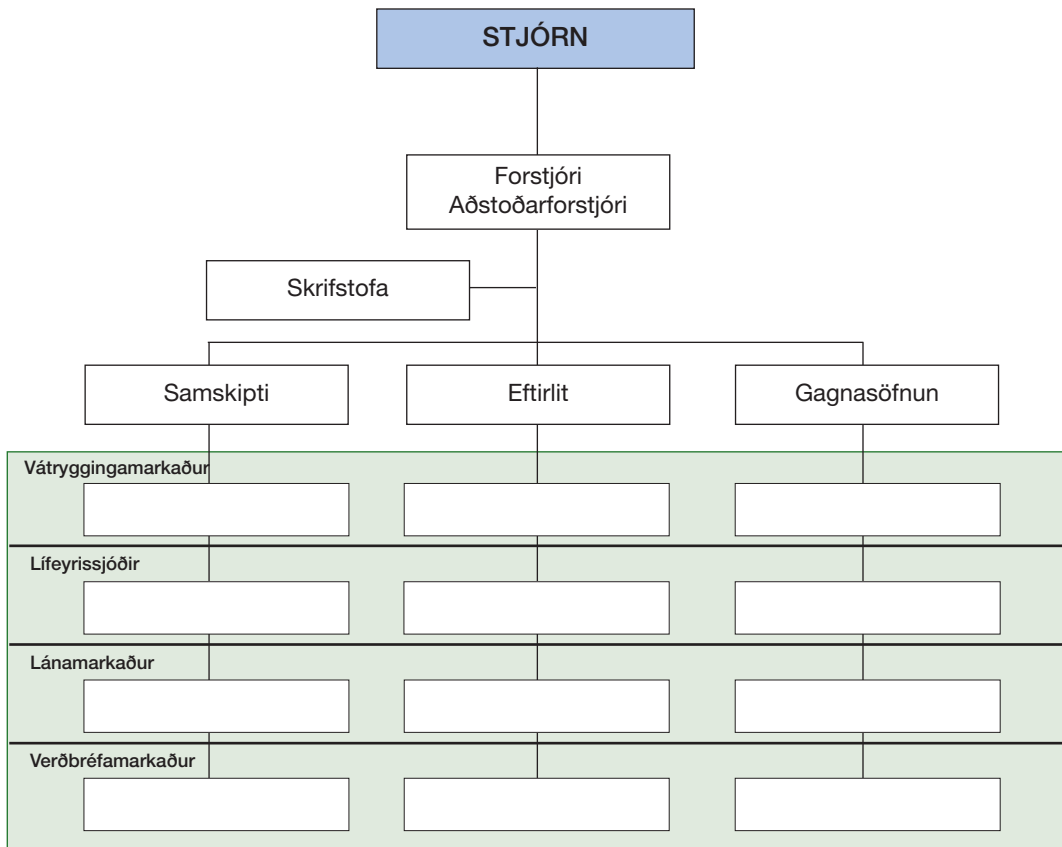


Mynd 7.2 Starfsskipulag þar sem greint hefur verið á milli kjarna- og stoðstarfsemi

### 7.2.2 Verkefnaskipulag

Önnur skipulagsaðferð, sem verið hefur að ryðja sér rúms undanfarin ár, er svokallað verkefnaskipulag. Í slíku skipulagi heyra starfsmenn ekki undir ákveðið svið eða deild heldur eru settir saman hópar til þess að sinna þeim verkefnum sem að höndum ber hverju sinni. Skipulagið er mjög sveigjanlegt og gerir miklar kröfur til starfsmanna. Á mynd 7.3 má sjá skipurit Fjármálaeftirlitsins sem styðst við verkefnaskipulag. Starfsemi stofnunarinnar er greind í þrjá meginþætti, þ.e. eftirlit, gagnasöfnun og samskipti og birtast þessir meginþættir „lóðrétt“ í skipuriti stofnunarinnar eins og svið og deildir í hefð-

bundnu skipuriti. Auk þess er skrifstofa sem hefur umsjón með fjárhagslegum rekstri, innri tölvumálum og almennu skrifstofuhaldi. Þrátt fyrir skilgreiningu starfseminnar í þrjú meginþætti felur það ekki í sér skiptingu hennar í þrjú aðgreind svið sem lúta stjórn tiltekinna starfsmanna. Greining er fyrst og fremst sett fram til þess að skilgreina starfsemi stofnunarinnar og auðvelda mótun á áherslum hennar. Fjórir helstu markaðir fjármálastarfsemi, sem undir eftirlit stofnunarinnar heyra, koma síðan „lárétt“ á meginþætti starfseminnar í skipuriti stofnunarinnar. Markaðirnir, sem stofnunin hefur eftirlit með, eru: váttryggingamarkaður, lífeyrissjóðir, lánamarkaður og verðbréfamarkaður. Tilteknum starfsmönnum stofnunarinnar er falið að hafa yfirsýn yfir hvern markað og vera nokkurs konar verkefnisstjórar yfir þeim án þess að hafa bein mannaforráð. Þeim er ætlað að starfa með öðrum sérfræðingum að nánar tilgreindum verkefnum sem unnin eru innan stofnunarinnar á hverjum tíma.



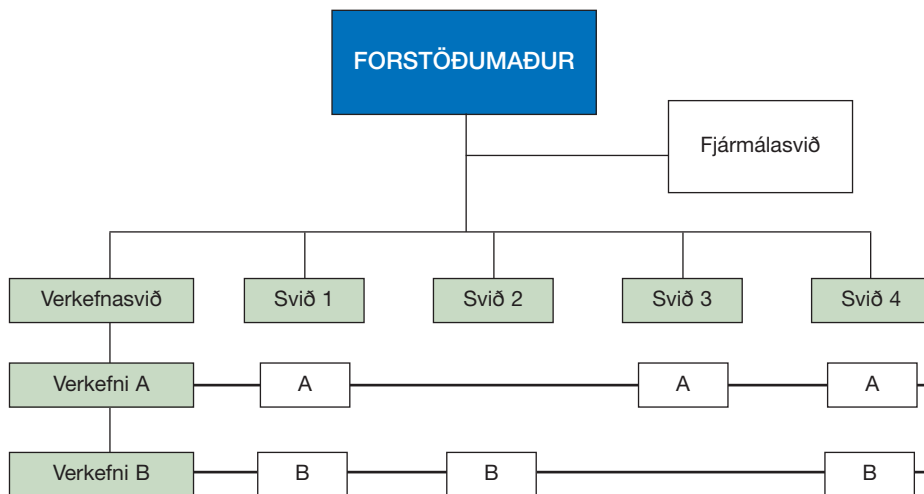
Mynd 7.3 Skipuriti Fjármálaeftirlitsins: verkefnaskipulag

Með þessari tilhögun leggur stofnunin áherslu á að sú þekking og reynsla sem til staðar er í stofnuninni á hverjum tíma njóti sín í skipulaginu. Sérfræðingum og öðrum starfsmönnum er ekki markaður starfsvettvangur á tilteknu sviði fjármálstarfsemi, heldur vinna þeir að verkefnum á öllum sviðum þar sem þekking þeirra nýtist. Sami starfsmaður nýtir því þekkingu sína „lóðrétt“ í skipuritinu, hvort sem nánar tilgreint verkefni lýtur að eftirliti, gagnasöfnun eða öðrum samskiptum. Af skipulaginu leiðir að myndaðir eru verkefnahópar, ýmist tímabundið vegna tiltekinnna afmarkaðra verkefna eða til lengri tíma.

### 7.2.3 Fléttuskipulag

Algengt er að stofnanir, sem hafa hefðbundið skipulag, notist við verkefnastjórnun í einhverjum mæli. Settir eru á fót hópar innan stofnunar sem saman standa af starfsfólki á mismunandi sviðum sem koma saman, til þess að leysa ákveðin tímabundin verkefni, þrátt fyrir að hefðbundið starfsskipulag ráði alla jafna innan stofnunarinnar. Þetta eru oftast hópar sem þurfa að skila ákveðnu verki sem síðan er unnið áfram innan hefðbundins skipulags stofnunarinnar.

Hægt er að hafa þessa sambættingu milli starfsskipulags og verkefnaskipulags formlegri og er þá talað um fléttuskipulag. Í fléttuskipulagi er skipuritið þannig uppbyggt að svið og deildir eru bæði „lárétt“ og „lóðrétt“. Fyrirtækið byggist á hefðbundnum sviðum sem hafa sína starfsmenn en verkefnahópar eru settir í gang í kringum flest stærri verkefnin með aðkomu þeirra sviða sem þurfa þykir á hverjum tíma.



Byggt á Þórði Víkingi Friðgeirssyni (2003)

Mynd 7.4 Fléttuskipulag

Á mynd 7.4 hér fyrir ofan hefur sérstakt svið, verkefnasvið, það hlutverk að skipuleggja verkefni þvert á hin fjögur megin svið stofnunarinnar (svið 1–4) sem skipulögð eru samkvæmt hefðbundnu starfsskipulagi. Í dæminu á myndinni fær verkefnasvið tvö verkefni til úrslausnar (A og B). Tveir verkefnisstjórar eru starfandi á verkefnasviði og stýra þeir hvor sínu verkefninu. Þeir kalla síðan til starfsfólk af hinum fjórum hefðbundnu sviðum stofnunarinnar eftir því sem við á. Verkefni A þarf á starfsfólki frá sviði 1, 3 og 4 að halda en verkefni B þarf starfsfólk af sviði 1, 2 og 4.

#### 7.2.4 Almennt um skipulag

Þessar þrjár gerðir skipulags eru algengastar þrátt fyrir að útfærslan á þeim geti verið mismunandi og frábrugðin því sem fram kemur í myndum 7.1–7.4. Ljóst er að verkefnaskipulag hentar ekki öllum tegundum reksturs, t.d. ekki í stofnunum þar sem skil á milli sviða þurfa að vera skörp svo að hvert svið geti sinnt sínum verkefnum og byggt upp ákveðna sérþekkingu sem ekki er þörf á annars staðar í stofnuninni. Meginatriði er að velja skipulag sem stjórnendur telja að henti best starfseminni á hverjum stað og miðar að því að vinna stefnunni framgang, sé örvandi fyrir starfsfólk stofnunarinnar og skýri ábyrgðatengsl innan hennar. Að þessu gefnu er ekki sjálfgefið að árangursstjórnunarvinna leiði til breytinga á skipulagi stofnunar.

### 7.3 Ferlar

Eitt af meginmarkmiðum árangursstjórnunar er að ná fram skilvirkni í ríkisrekstrinum. Í kafla 6.2 var fjallað um mikilvægi þess að stofnanir mæli innri starfsemi sína, þar á meðal ferla. Stjórnsýslan byggist mikið á ferlum; málum er komið í ákveðin farveg, þeim er svarað innan ákveðins tíma og svo framvegis. Í umhverfi sem þessu getur verið lögð ofuráhersla á ferlana þannig að þeir fari hreinlega að hamla skilvirku starfi stofnunarinnar. Þegar stefna er mótuð og árangursstjórnun er tekin upp er líklegt að eitthvað af þeim venjum og reglum sem stofnunin hefur tamið sér í gegnum tíðina þarfnist endurskoðunar. Ekki er mælt með því að öllu verði kastað upp í loft og ráðist í endurskipulagningu ferla bara til þess að endurskipuleggja heldur þarf að huga að því sem stofnunin getur bætt til þess að ná árangri.

Það er stundum kallað flöskuhálsar þegar hnökrar koma í málsmeðferð innan stofnunar vegna misbresta í ferlum. Slíkir flöskuhálsar geta virkað hamlandi á afköst og leitt til þess að mál strandar eða meðferð þeirra tekur mun lengri tíma en ásættanlegt þykir. Því þarf reglulega að yfirfara ferlana og huga að virkni þeirra. Innan stofnana geta verið margir flöskuhálsar tengdir almennu vinnulagi.

Breytingar á ferlum tengjast oft og tíðum líka nýrri tækni og nýjum kerfum. Huga þarf markvisst að því að með upptöku nýrra kerfa, færslu þjónustu út á Netið og ýmsu öðru þarf oft að endurskoða ferla innan stofnunar í kjölfarið. Sem dæmi má nefna að rafræn skil upplýsinga til opinberra stofnana breyta óhjákvæmilega vinnulagi stofnunar sem hefur haft margt starfsfólk við að taka móti gögnum sem nú er skilað rafrænt.

Best er að vinna á flöskuhálsum í starfsemi stofnana með því að takast á við breytingar á innra starfi með opnum hug, framkvæma þær hægt og tryggja samhengi þeirra við þær venjur og hefðir sem eru innan stofnunarinnar. Það sem í fyrstu getur virkað smávægileg breyting á, t.d. málsmeðferð innan stofnunar, getur leitt til þess að verkið vinnst hraðar og þar með aukið afköst stofnunarinnar eða orðið til þess að hægt verði að fækka starfsfólki sem sinnir þessum þætti starfseminnar og nýta krafta þeirra til annarra verka innan stofnunar. (Sjá dæmi í kafla 8.6.)

## 7.4 Upplýsingatækni

Mikið hefur áunnist á sviði upplýsingatækninnar á síðustu árum og hefur stjórnsýslan á Íslandi verið framarlega við innleiðingu hennar til hagsbóta fyrir samfélagið. Upplýsingatæknin hjá opinberum stofnunum getur í sumum tilvikum þróast með sjálfstæðum hætti og óháð þörfum stofnunarinnar við úrlausn verkefna ef ekki eru sett skýr markmið með innleiðingu þeirra. Á mótum getur líka skort skilning á þeim tækifærum sem upplýsingatæknin hefur upp á að bjóða hjá þeim sem annast fagleg verkefni. Kostir upplýsingatækninnar geta verið miklir þar sem henni er ætlað að leysa þau verkefni, sem stjórnsýslan annast, með einfaldari og skilvirkari hætti.

Þrátt fyrir alla þá kosti, einföldun o.fl. sem upplýsingatæknin færir okkur, gagnast hún stofnunum lítið ef ekki er skýrt hver markmiðin eru með innleiðingu hennar. Upplýsingatæknin og rafræn stjórnsýsla, s.s. ný fjárhags- og mannauðskerfi (Oracle), innkaupakort ríkisins, markaðstorg o.fl., eru öflug tæki sem geta hjálpað stofnunum að ná því marki sem þær stefna að. Stofnanir eru hvattar til þess að skoða þá möguleika sem þessar lausnir hafa upp á að bjóða til þess að auðvelda starfseminu og gera hana áreiðanlegri. Varast ber þó að líta á upplýsingatækni sem markmið í sjálfu sér, hún er fyrst og fremst hjálpartæki til þess að ná öðrum markmiðum.

Sérstaklega er fjallað um hugbúnað vegna eftirfylgni árangursstjórnunar í kafla 8.7.

## 7.5 Mannauðsstjórnun

Uptaka árangursstjórnunar felur ekki bara það í sér að samhliða sé nægjanlegt að breyta skipulagi og ferlum og taka upplýsingatæknina í sína þágu. Það þarf að huga að fleiri þáttum, sér í lagi starfsmannamálum. Það er einmitt starfsfólk stofnunarinnar sem mun vinna í anda árangursstjórnunar. Breytt samsetning vinnuafls vegna nýrra þarfa getur verið tengd þeim breytingum á starfsemi stofnana sem fylgja innleiðingu nýrra stjórnunarháttá. Þessi þáttur er alltof oft vanræktur. Í stað þess að fara í breytingar í starfsmannamálum á markvissan hátt geta þær orðið tilviljanakenndar. Móta þarf skýra stefnu um það hvernig samsetning starfsfólksins þarf að vera svo að stofnunin geti náð markmiðum sínum; hvernig starfsmenn þurfi að ráða og hvað þurfi að gera fyrir þá sem fyrir eru á stofnuninni, t.d. í tengslum við endurmenntun. Með öðrum orðum þarf að setja stofnuninni nákvæma starfsmannastefnu með hliðsjón af heildarstefnu. Oft og tíðum eru í starfsmannastefnu og markmiðum sett fram fögur fyrirheit um endurmenntun og starfsánægju án þess að breyta í neinu aðgerðum stofnunarinnar í starfsmannamálum.

Starfsmannastjórnun er tæki sem stjórnendur stofnunar geta notfært sér til þess að styðja við daglega vinnu stofnunarinnar. Hér fyrir neðan eru sett fram nokkur atriði sem gott er fyrir stjórnendur stofnana að hafa í huga þegar starfsmannamál eru hugsuð í anda árangursstjórnunar.

- Stærri stofnanir ættu að koma sér upp sérstöku starfsmannasviði til þess að sinna starfsmannamálum eða a.m.k. að það sé skýrt hvaða deild fari með starfsmannamálin. Í dag er þessu oftast þannig háttað að starfsmannadeild er undir fjármála-skrifstofu og stundum eru það fleiri en eitt svið sem sjá um starfsmannamálin án nægrar tengingar milli sviða.
- Fyrir í þessari bók var rætt um mikilvægi áætlanagerðar. Huga þarf að starfsmannamálum og áætlaðri mannaflaþörf í tengslum við langtímaáætlanagerð stofnana.
- Þjálfun og fræðslu þarf að skoða sérstaklega með hliðsjón af samsetningu starfsmanna og þeirri stefnu sem stofnunin ætlar að ná fram. Huga þarf að markvissri endur- og símenntun.
- Starfslýsingar eru mikilvægar upplýsingar fyrir stjórnendur. Flestar stofnanir ættu að reyna að koma sér upp starfslýsingum án þess þó að þær komi niður á sveigjanleika starfseminnar.
- Frammistöðustjórnun/frammistöðumat. Huga þarf að því hvernig starfsmönnum er umbunað fyrir góðan árangur og taka á því þegar starfsmenn standa sig ekki (sjá kafla 7.5.1).
- Starfsmannasamtöl milli starfsfólks og næsta yfirmanns verða æ algengari í opinberum stofnunum. Þau eru nauðsynleg til þess að fá endurgjöf frá starfsfólki og til þess að stilla saman stefnu stofnunar og starfsmanna.

### 7.5.1 Umbun

Mikið hefur verið rætt og ritað um tengsl árangursstjórnunar og umbunar. Sumir telja að fjárhagsleg umbun sé nauðsynleg til þess að árangursstjórnun geti virkað á meðan aðrir leggja til að beðið sé með hana þangað til meiri reynsla er komin á árangursmatskerfi stofnana.

Almennt má segja að fjárhagsleg umbun fyrir árangur sé vandmeðfarin og geti verið varhugaverð m.a. vegna þess að sé árangursmatskerfi ekki nægjanlega skýrt, getur það leitt til þess að ákveðið er að „umbuna“ öllum burtséð frá árangri. Þá missir umbunin marks sem hvatning til starfsmanna um að gera betur. Þrátt fyrir þessi varnaðarorð eru stofnanir hvattar til þess að koma sér upp ákveðnum ferlum samhliða upptöku árangursstjórnunar sem fela í sér hvata fyrir einstaka starfsmenn, deildir eða svið þótt þessir hvatar þurfi ekki endilega að vera fjárhagslegir. Slík umbun getur m.a. falist í aukinni ábyrgð, þátttöku í stefnumótunarvinnu, hrósi o.fl. Hvatning til starfsfólks, sem stendur sig vel sem og viðbrögð gagnvart því þegar starfsmenn standa sig ekki sem skyldi, er nauðsynlegur hluti af árangursstjórnun.

## 8. Eftirfylgni

Þriðji hornsteinninn árangursstjórnunar er eftirfylgni. Eftirfylgni er oft og tíðum erfiðasti hluti árangursstjórnunar. Þegar mikið hefur verið lagt í stefnumótun stofnunar og mælikvarða getur verið að þrekið sé búið þegar kemur að því að stjórna og reka stofnunina í anda árangursstjórnunar. Eftirfylgnin snýst um að vinna að þeirri stefnu og þeim áætlunum sem gerðar hafa verið og halda árangursstjórnun á lofti innan stofnunarinnar með markvissum aðgerðum þar sem þurfa þykir. Í þessum kafla verður fjallað um árangursstjórnun sem virkt stjórnþæki innan stofnunar og ársáætlanir. Sérstaklega verður rætt um hlutverk leiðtoga í að viðhalda árangursstjórnun, leiðbeiningar, innanhússfundi, viðbrögð við niðurstöðum, hugbúnað fyrir stjórnendaupplýsingar, samskipti ráðuneyta og stofnana í tengslum við eftirfylgni árangursstjórnunar og endurmat.

### 8.1 Virkt stjórnþæki

Árangursstjórnun á að vera virkt stjórnþæki innan stofnana. Með því er átt við að stjórnun og aðgerðir innan stofnunarinnar þurfa að taka mið af árangursstjórnun og stefnu hennar. Eftirfylgni innan ársins með áætlunum og markmiðum er stór þáttur í rekstri stofnana og er til þess fallin að halda stjórnendum og starfsmönnum við efnið. Á síðari árum hefur færst í vöxt að stofnanir noti rekstraráætlanir sem virkt stjórnþæki í rekstri og fari yfir stöðuna mánaðarlega með hliðsjón af þeim, oft og tíðum eru slíkar áætlanir brotnar niður á svið og deildir.<sup>28</sup> Þetta vinnulag hefur það í för með sér að kostnaðarvitund eykst og hægt er að bregðast við fyrr en ella til að leiðrétta stefnuna. Mikilvægt er að skoða fleiri þætti í rekstrinum með sama hætti innan ársins og fylgjast þannig með því hvernig stofnunin stendur sig, nær árangri og nálgast stefnuna. Að fylgjast með fjárhagsstöðu og stöðu annarra þátta í rekstrinum innan ársins er forsenda þess að árangursstjórnun verði að því virka stjórnþæki innan stofnunar sem nauðsynlegt er. Það skiptir að sjálfsgöðu líka máli hvernig þessar upplýsingar eru notaðar, hvert er samhengi þeirra við umhverfi og venjur stofnunarinnar og því hvernig er brugðist við þeim.

### 8.2 Ársáætlanir til nota inni á stofnunum

Nokkuð hefur verið ritað um ársáætlanir og framar í þessu riti er farið yfir mikilvægi þeirra í samskiptum ráðuneyta og stofnana. Ársáætlun, sem skilað er til ráðuneytis, á fyrst og fremst að vera útdráttur úr nákvæmri áætlun stofnunar sem notuð er innanhúss.<sup>29</sup>

Ársáætlun til nota innanhúss er aftur á móti eitt mikilvægasta stjórnþækið, sem stjórnendur hafa, í innri rekstri stofnana innan ársins. Við gerð hennar þurfa forstöðumenn að

<sup>28</sup> Sjá nánar kafla 8.2.

<sup>29</sup> Sjá kafla 3.4 hér að framan.

spyrja sig spurninga eins og hvort gera megi betur á einu sviði og jafnvel slaka á annars staðar í ljósi framtíðarstefnu eða viðunandi árangurs fram til þessa. Í áætluninni þarf að koma fram rekstraráætlun ársins brotin niður á svið og deildir eftir mánuðum. Á síðustu árum hefur það aukist að slíkar áætlanir séu jafnvel brotnar niður á verkefni. Í innanhúss-áætlunum ættu einnig að koma fram helstu markmið ársins, áhersluverkefni og árangursmælikvarðarnir, sem stofnunin ætlar að nota, til þess að prófa hvort fyrirætlanir nái fram að ganga.

Utanhald um ársáætlun getur verið margs konar hvort sem er á pappír eða í sérhæfðum tölvukerfum fyrir stjórnendaupplýsingar. Þessi tenging stefnu, fjárhagslegra mælikvarða og annarra mælikvarða er nauðsynleg til þess hægt sé að halda upp öflugri eftirfylgni í innri rekstri stofnunarinnar innan ársins.

## Rammi 8.1

### Verklag við gerð ársáætlunar til nota innanhúss hjá stofnunum

- ***Vandað reikniverk***

Mikilvægustu stærðirnar í áætluninni þurfa að byggjast á reikniverki þar sem magn og verð er aðgreint. Þetta á t.d. við um launakostnað þar sem byggja þarf á starfsmannafjölda, launatöflum, yfirvinnuþörf, o.s.frv. Ef reikniverkið er ekki til staðar og látið duga að framreikna kostnað fyrra árs, verður nær útilokað að greina ástæður fyrir frávikum innan ársins.

- ***Samvinna lykilstarfsmanna***

Starf fjármálastjóra felst ekki hvað síst í því að gera deildarstjóra ábyrga fyrir útgjöldum og tekjum sinna deilda. Samstarf yfirstjórnar þarf að vera mjög náð við áætlanagerðina þannig að ekki fari á milli mála hvaða deildarstjórar eru ábyrgir hverju sinni. Hlutverk fjármálastjóra er þá oft tengt því að aðstoða forstöðumann og deildarstjóra við útreikninga og afla upplýsinga um útgjöld fyrri ára.

- ***Áætla fyrir óvæntum útgjöldum***

Góð vinnuregla er að ráðstafa ekki öllum útgjaldaheimildum í upphafi. Eðlilegt er að gera ráð fyrir að óvænt útgjöld komi upp innan árs og skilja eftir varasjóð við áætlanagerðina.

- ***Tengsl við starfsmarkmið, verkefnabókhald***

Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt að fjárhagsáætlanagerð tengist beint starfsmarkmiðum ársins. Því verður best komið með því að skipta áætlun niður á einstök verkefni en ekki eingöngu á deildir eins og algengast er.

- ***Nýta nýjustu tækni***

Í tengslum við innleiðingu á nýju upplýsingakerfi ríkisins þurfa stofnanir að tileinka sér nýja tækni sem auðveldar ekki aðeins útreikninga (t.d. með tengingu við mannauðskerfið) heldur einnig framsetningu og dreifingu á upplýsingum.

### **8.3 Hlutverk forstöðumanna við að viðhalda árangursstjórnun**

Nokkuð hefur verið rætt um hlutverk forstöðumanna sem leiðtoga í þessu riti. (Sjá kafla 4.1.) Forysta og skuldbinding forstöðumanns við ferlið er einn mikilvægasti hlekkurinn í því að viðhalda árangursstjórnun hjá stofnunum. Þetta á þó ekki síður við um sviðstjóra, deildarstjóra, hópstjóra og aðra stjórnendur innan stofnana sem hafa mannaforráð. Þeirra hlutverk er að hafa áhrif á aðra starfsmenn, selja hugmyndina, hlusta eftir óskum þeirra og hvetja þá áfram til þess að vinna að markmiðum stofnunarinnar alla daga. Þá krefst árangursstjórnun einnig mikils af almennu starfsfólki þar sem allir þurfa að leggjast á eitt og vinna saman sem ein heild að ætluðu takmarki.

Forstöðumenn þurfa að beita innsæi og kænsku við ákvarðanatöku og til þess þurfa þeir að geta lesið úr þeim skilaboðum sem árangursstjórnun og árangursmælingar gefa. Þeir þurfa að hvetja starfsmenn til þess að fylgja markmiðum og samhæfa aðra stjórnendur innan stofnunar svo að þeir komi hugsuninni áfram innan sinna eininga. Engin tæki koma í stað þessara hæfileika en góður stjórnandi notar aðferðirnar og tækin stofnuninni til framdráttar.

### **8.4 Leiðbeiningar**

Verklagsreglur og leiðbeiningar geta verið mjög hjálplegar þegar kemur að því að vinna samkvæmt nýjum stjórnunarháttum. Leiðbeiningarrit, þar sem gerð er grein fyrir markmiðum, mælikvörðum o.fl., nýtast vel við kynningu á þeirri vinnu sem fram hefur farið innan stofnunarinnar. Leiðbeiningarrit tryggja líka að allir starfsmenn skilji hugtök á sama hátt.

### **8.5 Fundir**

Margar leiðir eru til þess að halda árangursstjórnunarvinnu gangandi innan stofnunar. Það er hægt að setja reglur, láta upplýsingar koma fram í hugbúnaðarkerfum sem stjórnendur og starfsmenn geta nálgast á netinu þegar þeim hentar o.fl. Reglur og hugbúnaðarkerfi geta hjálpað til við að gera árangursstjórnun að lifandi ferli innan stofnunar en mannleg samskipti eru og verða áfram stærsti og sterkasti þátturinn. Það þarf að gera reglurnar og upplýsingarnar úr hugbúnaðarkerfunum skiljanlegar, setja þær í samhengi og fá endurgjöf starfsmanna. Þrátt fyrir að oft sé kvartað yfir því að fólk sé of mikið á fundum þá geta þeir verið mjög gagnlegir við eftirfylgni árangursstjórnunar, að því gefnu að þeir séu vel undirbúnir.

#### **8.5.1 Yfirstjórnarfundir**

Yfirstjórnarfundir þurfa að snúast um það sem skiptir máli. Þeir eru vettvangur stofnunar til þess að móta áherslurnar í starfseminni til framtíðar og hafa eftirlit með að þeirri stefnu, sem unnið er eftir, sé framfylgt. Alltof algengt er að fundir yfirstjórnar séu ómarkvissir og miklu þúðri sé eytt í að fara yfir dagleg verkefni sem skipta litlu sem engu máli fyrir heildarmyndina af rekstri og markmiðum stofnunarinnar. Eftir innleiðingu árangursstjórnunar ættu yfirstjórnarfundir að stærstum hluta að snúast um það hvernig okkur

gengur að nálgast stefnuna og á þeim grunni mótað starfið til framtíðar. Forsenda þess að þetta sé hægt eru öflugar áætlanir hvers sviðs þar sem skýrt er að hvaða árangri sé stefnt, hver séu markmiðin og hvaða þættir skuli mældir. Undirbúa þarf slíka fundi vel og fá upplýsingar úr upplýsingakerfum stofnunarinnar þar sem við á. Sumar stofnanir, sem nota hugbúnaðarlausnir fyrir stjórnendaupplýsingar, geta haft niðurstöður mælinga uppi á skjá fyrir framan sig í fundarherberginu meðan fundurinn fer fram. Ekkert er þó því til fyrirstöðu að niðurstöðunum sé dreift á blaði. Þeir aðilar, sem bera ábyrgð á ákveðnum mælingum, þurfa síðan að gera grein fyrir niðurstöðum þeirra, skýra frávik og greina frá mögulegum aðgerðum.

Aðalatriðið er að fundirnir haldi mönnum við efnið og umræður snúist um leiðir til þess að gera betur jafnframt því sem hrósað er fyrir góðan árangur. Sviðstjórar þurfa síðan að miðla þeim upplýsingum sem fram koma á þessum fundum áfram til starfsmanna síns sviðs þannig að unnið verði markvisst að því að halda áfram því sem vel er gert og bæta það sem betur má fara.

Yfirstjórnarfundir eru jafnframt tækifæri forstöðumanns til þess að skerpa á megináherslum stofnunarinnar og hvetja aðra stjórnendur stofnunarinnar áfram til þess að vinna stefnunni framgang.

### 8.5.2 Sviða- og deildarfundir

Algengt er að svið og deildir innan stofnunar hafi reglulega fundi fyrir starfsmenn. Líkt og með yfirstjórnarfundum þurfa þessir fundir oft og tíðum að vera betur skipulagðir en reyndin er í dag. Á þessum fundum þurfa sviðs- og deildarstjórar að gera starfsfólki sínu grein fyrir hvernig sú vinna, sem sviðið/deildin innir af hendi, fellur að heildarstefnu stofnunarinnar. Greina frá þeim þáttum sem starfsfólk sviðsins/deildarinnar hefur sérstaklega áhrif á og reyna að ná fram umræðu á fundum um þessa þætti. Í þessu sambandi reynir verulega á millistjórnendur innan stofnunar við eftirfylgni árangursstjórnunar.

### 8.5.3 Starfsmannafundir

Forstöðumenn stofnana, sem vinna í anda árangursstjórnunar, ættu að leggja sig fram um að halda starfsmannafundi þar sem saman koma allir starfsmenn. Fjöldi slíkra funda veltur mikið á stærð stofnunar og smærri stofnanir geta haft slíka fundi t.d. mánaðarlega á meðan þær stærstu láta 1 til 2 fundi á ári duga.

Þrátt fyrir að sviðs- og deildarstjórar séu ábyrgir fyrir að starfsmenn þeirra eininga vinni stefnunni framgang þá er nauðsynlegt að halda stærri fundi með öllum starfsmönnum. Fyrir stórar stofnanir, sem halda fáa slíka fundi, er t.d. heppilegt að hafa þá þegar ársáætlun stofnunar er lögð fram eða þegar árangur fyrra árs hefur verið gerður upp í ársskýrslu. Almennir starfsmannafundir gefa forstöðumönnum tækifæri til þess að hvetja starfsfólkið til dáða og sýna því með óyggjandi hætti að stefna stofnunarinnar er það sem hann/hún hefur að leiðarljósi. Slíkir fundir eru jafnframt vettvangur forstöðumanna til þess að kynna starfsmönnum stefnuna og eyða þeirri tilfinningu sem starfsmenn hafa oft og tíðum um að stefnan sé einkamál yfirstjórnar.

Starfsmannafundir, þar sem meginlínán er lögð, geta verið nauðsynlegir til þess að viðhalda árangursstjórnunarhugsun innan stofnunar.

## 8.6 Viðbrögð

Upplýsingar um framgang stefnu eru gagnslausar ef ekki er til staðar vilji og leiðir til þess að meta þær og bregðast við þar sem þurfa þykir.

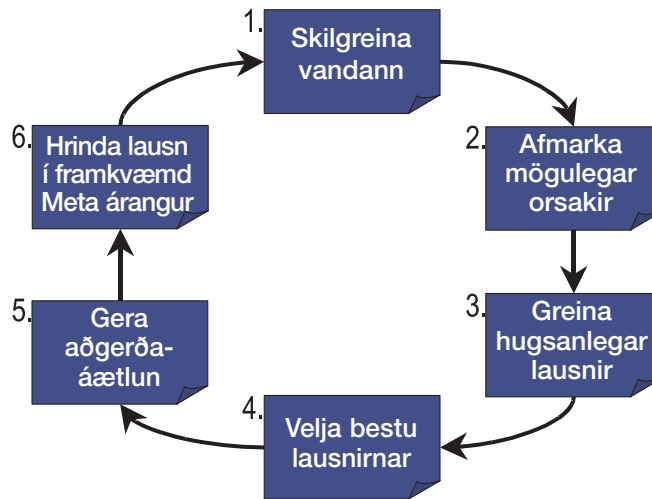
Þar sem starfað er í anda árangursstjórnunar þarf að skoða hvernig ætlunin er að bregðast við upplýsingum sem mælingar gefa um hvernig gengur að framfylgja stefnunni. Eins og fyrr hefur verið sagt ber að varast að líta á eftirfylgni með mælingum sem tæki til þess að refsastjórnendum sviða/deilda sem og öðrum starfsmönnum. Niðurstöður mælinga eru fyrst og fremst tækifæri til þess að gera betur. Að sjálfsögðu er ekki hægt að útiloka að ástæður þess að illa gengur á ákveðnu sviði sé vegna vanhæfni stjórnanda en skoða þarf málin í stærra samhengi áður en dómur er kveðinn upp.

Þrátt fyrir að mælt sé til þess í þessu riti að stofnanir mæli sem oftast hvernig staðan er og helst mánaðarlega er ekki þar með sagt að bregðast þurfi við með sérstökum aðgerðum í hvert skipti. Aðalatriðið er að bregðast við mælingum í hvert skipti með því ræða niðurstöður þeirra.

*Dæmi:* Óvenjumargir veikindadagar í einum mánuði geta átt sér eðlilega skýringar, t.d. vegna umgangspestar, og niðurstaða umræðu verður sú að þessi einstaka mæling kalli ekki á sérstök viðbrögð. Aftur á móti ef mælingar gefa til kynna að mikil munur sé á fjölda veikindadaga milli sviða stofnunarinnar nokkur tímabil í röð, er komið tilefni til þess að skoða málið nánar.

Umræðan er fyrsta skrefið og yfirstjórnar-, sviðs- og deildarfundir eru besti vettvangurinn fyrir hana eins og áður hefur verið rætt. Flest frávík eiga sér eðlilegar skýringar og kalla ekki á viðbrögð. Þrátt fyrir það kemur alltaf upp sú staða þegar það verður mat stjórnenda að bregðast þurfi við þeim vísbendingum sem ákveðnar mælingar gefa.

Mynd 8.1 sýnir einfalt verklag til þess að greina vanda og finna viðunandi lausnir ef mælingar gefa til kynna að markmið og viðmið stofnunarinnar náist ekki. Mælt er með því að stofnanir, svið innan þeirra og deildir notfæri sér þetta verklag þegar ákveðið er að bregðast við skilaboðum sem mælingar gefa.



Mynd 8.1 Verklag vegna umbótaverkefna

Við skulum taka ímyndað dæmi um notkun á þessu verklagi hjá ríkisstofnun sem markvisst skoðar mælingar sínar og þau skilaboð sem í þeim felast.

- Mælingar á starfsánægju eru langt undir viðmiðum stofnunarinnar 2003 og jafnframt hefur starfsmannavelta aukist nokkuð síðustu mánuði svo að stefnir í óefni.
- Við nánari eftirgrennsln kemur í ljós að mögulegar skýringar á þessu séu langvarandi óánægja starfsfólks með vaktafyrirkomulag hjá stofnuninni en þar er unnið á þrískiptum vöktum; morgun-, kvöld- og næturvöktum.
- Stjórnendur stofnunarinnar telja að þrjár mögulegar lausnir séu í stöðunni.
  - Aðhafast ekkert. Starfsánægja og starfsmannavelta skipti ekki það miklu í samanburði við önnur markmið sem ætlunin er að ná fram með núverandi vaktafyrirkomulagi að talið sé að bregðast þurfi sérstaklega við þessu.
  - Uppfræða starfsmenn sérstaklega um kosti þess að vinna vaktavinnu og bæta aðbúnað þeirra.
  - Skoða breytingar á vaktafyrirkomulaginu.
- Í ljósi mikillar óánægju er ákveðið að skoða breytingar á vaktafyrirkomulaginu. Gerð er könnun meðal starfsfólks á því hvaða tíma sólarhringsins það vill helst vinna. Út úr könnuninni kemur að hluti starfsfólks vill bara vinna á morgnana, aðrir á kvöldin, sumum hentar best að vinna á nóttunni á meðan aðrir eru sáttir við skipulagið eins og það er.
- Fólki er þannig gefið kostur á því að vinna á þeim vöktum sem það vill helst en ekki skikka alla til þess að vinna á þrískiptum vöktum. Fyrirkomulagið verður þá þannig að sumir fá fastar vaktir á meðan aðrir skipta. Árangurinn af þessum aðgerðum er sá að starfsmannavelta stofnunarinnar minnkar og starfsánægja eykst, auk þess sem þessar breytingar á vaktafyrirkomulagi hafa í för með sér að þrjú stöðugildi spöruðust.

## 8.7 Hugbúnaður

Eins og fram kemur í kafla 4.4.5 er ekki nauðsynlegt að stofnanir fjárfesti í stjórnendaupplýsingahugbúnaði áður en hafist er handa við innleiðingu árangursstjórnunar. Til þess að auðvelda eftirfylgni á síðari stigum, getur það aftur á móti verið skynsamlegt að fjárfesta í slíkum hugbúnaði eða a.m.k. að útbúa einhverja stjórnendaupplýsingalausn í þeim hugbúnaði sem fyrir er á stofnuninni. Þær hugbúnaðarlausnir, sem komnar eru á markað í dag, geta tvímælalaust hjálpað stjórnendum og eru oft og tíðum mikilvægur þáttur í því að hugmyndafræði árangursstjórnunar er haldið á lofti innan stofnunar. Lausnin þarf þó ekki að vera flókin og margar stórar stofnanir og sveitarfélög hafa notað pappír, excel og annað í nokkur ár áður en farið er að hugleiða kaup á sérstökum hugbúnaði.

Þegar taka á ákvörðun um kaup á hugbúnaði þarf að byrja á að gera þarfalýsingu, t.d. með hliðsjón af þeim spurningum sem settar eru fram í ramma 8.2. Þegar því er lokið er hægt að fara með lýsinguna til þeirra fyrirtækja sem selja hugbúnaðarlausnir athuga hvort þau geti hjálpað stofnuninni á þeim forsendum sem fram koma í þarfalýsingunni. Hugbúnaðarlausnir vegna stjórnendaupplýsinga, sem í boði eru í dag, eru mjög mismunandi, allt frá því að vera fullkominn hugbúnaður sem styður við alla helstu þætti stefnumiðaðs árangursmats yfir í að vera mælaborð fyrir stjórnandann sem gefur til kynna með skýrum hætti ef markmið stofnunarinnar nást ekki.

Við val á hugbúnaðarlausn er lykilatriðið hvað stofnunin ætlar að gera, hvort hún telur þörf á að kaupa lausn og þá hversu þróaða og hversu miklum fjármunum hún er tilbúin til þess að verja til þess. Með öðrum orðum þurfa forsvarsmenn stofnana að gera sér grein fyrir markmiðunum með kaupunum. Eins og áður hefur verið rakið einkennist íslensk stjórnsýsla af litlum, fámennum og sérhæfðum stofnunum sem margar hverjar hafa ekki bolmagn til þess að leggja út í mikla vinnu við að hugbúnaðarvæða árangursstjórnun. Það er með þetta eins og svo margt annað, við kaup á hugbúnaði til þess að tryggja eftirfylgni með árangursstjórnunarvinnu þurfa stjórnendur stofnana að beita hyggjuvitinu og sníða sér stakk eftir vexti.

## Rammi 8.2

### Nokkrar spurningar til athugunar áður er ákveðið er kaupa hugbúnað

1. Er þörf á því að kaupa hugbúnað?
2. Er hugbúnaðurinn einfaldur í notkun og auðvelt að miðla upplýsingum úr honum?
3. Hentar hugbúnaðurinn þeirri menningu sem er á stofnuninni?
4. Er líklegt að hann verði notaður markvisst til stjórnunar og verði þannig órjúf-anlegur hluti af eftirfylgni árangursstjórnunar innan stofnunar?
5. Hverju bætir hugbúnaðurinn við það að nota pappír, excel, power point, innri vef, málaskrá eða önnur upplýsingakerfi sem þegar eru til staðar á stofnuninni?
6. Er auðvelt að mata hugbúnaðinn á þeim upplýsingum sem við höfum nú þegar innan stofnunarinnar, t.d. úr öðrum upplýsingakerfum?

## 8.8 Samskipti stofnana og ráðuneyta vegna eftirfylgni

Samskipti ráðuneyta og stofnana hafa verið rædd nokkuð ítarlega framar í þessu riti og verður ekki miklu bætt við það hér.<sup>30</sup> Árangursstjórnun ætti að vera samstillt átak stofnunar og ráðuneytis til að forgangsraða þeim þáttum sem framkvæmdavaldinu er falið að sinna lögum samkvæmt fyrir skattfé borgaranna. Aðkoma ráðuneytis að innleiðingu árangursstjórnunar og skuldbinding þess við ferli árangursstjórnunar, sem áður er rakið, getur þannig ráðið úrslitum um hvort árangursstjórnunarvinna stofnunar verður annað og meira en fögur fyrirheit. Ráðuneytin þurfa einnig að rækja eftirlitshlutverk sitt svo að stofnanir þeirra geti náð þeim árangri sem að er stefnt.

## 8.9 Endurmat

Nauðsynlegur þáttur í viðhaldi árangursstjórnunar innan stofnunar er að stunda reglulegt endurmat á markmiðum og mælikvörðum stofnunarinnar. Deilimarkmið og mælingar eru fyrsta kastið oft og tíðum ekki annað en óljósar hugmyndir um það hvernig við teljum að þessi þáttur eða hinn hafi áhrif á framgang stefnu stofnunarinnar. Þetta þarf að hafa í huga þegar verið er að fylgja eftir áætlunum ársins. Verið getur að endurmeta þurfi ýmsa þætti í árangursstjórnunarvinnunni þótt meginstefna stofnunarinnar standi áfram svo til óhreyfð.

<sup>30</sup> Sjá t.d. kafla 2 og 3 og kafla 4.3.



## HLUTI III

# Innleiðing stefnumiðaðs árangursmats há tollstjóranum í Reykjavík

## 9. Inngangur

Á árinu 2002 og fram á mitt ár 2003 stóð yfir innleiðing á stefnumiðuðu árangursmati (e. balanced scorecard) hjá tollstjóranum í Reykjavík.<sup>31</sup> Innleiðingin var framkvæmd í samráði við framkvæmdanefnd um árangursstjórnun og fjármálaráðuneytið. Um var að ræða tilraunaverkefni hjá ríkinu til þess að ná markmiðum árangursstjórnunar og styrkja hana í sessi.

Þessi hluti handbókarinnar er skrifaður í því skyni að kynna öðrum ríkisstofnunum stefnumiðað árangursmat og sérstaklega hvernig unnið var að innleiðingu þess hjá tollstjóranum. Það er mat bæði fjármálaráðuneytisins og tollstjórans að stefnumiðað árangursmat geti reynst vel til þess að festa árangursstjórnun í sessi hjá stofnunum. Mikilvægt er að hafa í huga að tollstjórinn í Reykjavík er tiltölulega stór stofnun á íslenskan mælikvarða, með um 200 starfsmenn. Taka þarf tillit til þess þegar umfjöllunin hér á eftir er lesin og verða forsvarsmenn þeirra stofnana sem ætla sér að innleiða stefnumiðað árangursmat að taka mið af sérstökum aðstæðum á hverjum stað.

---

<sup>31</sup> Einnig nefnt samhæft árangursmat.

## 10. Hvað er stefnumiðað árangursmat í ríkisrekstri?

Skilgreina má stefnumiðað árangursmat sem verkfæri í árangursstjórnun sem miðar að því að hrinda markaðri stefnu í framkvæmd og ná heildarsýn yfir reksturinn. Lögð er sérstök áhersla á að miðla stefnu til starfsmanna og fá til baka upplýsingar um hvernig framkvæmd hennar miðar svo að taka megi ákvarðanir byggðar á þeim. Hugmyndin er sú að tengja daglega mælikvarða rekstrareininga við hlutverk og framtíðarsýn stofnunar með því að meta forsendur árangurs, núverandi stöðu og framtíðarárangur.

Stefnumiðað árangursmat er:

- **Samskiptatæki.** Miðlar stefnu innan stofnunar til starfsmanna en einnig til ráðuneytis og annarra hagsmunaaðila ef því er að skipta. Miðlunin eykur þannig vitneskju starfsmanna um það sem að er stefnt. (Nánar er fjallað um miðlun stefnu í kafla 5.11 frammar í þessu riti.)
- **Mælitæki.** Heldur utan um mælingar á framgangi stefnunnar með áherslu á heildarsýn. Erum við að ná þeim viðmiðum sem við höfum sett? Ef ekki, af hverju? Enn fremur er því ætlað að skapa umræðu um ákveðna þætti í starfseminni og á hvaða hátt þessir hlutir hafa áhrif á stefnu stofnunarinnar. (Nánar er fjallað um mælingar í kafla 6 frammar í þessu riti.)
- **Stjórnæki.** Gefur stjórnendum stofnunar mikilvægar vísbendingar um þróun mála sem hægt er að kanna nánar ef ástæða þykir til. Stefnumiðað árangursmat veitir stjórnendum þannig góðan grunn til þess byggja ákvarðanir sínar á þar sem horft er á stofnunina í heild en ekki bara afmarkaða þætti.
- **Aðgerðadrifið tæki.** Stefnumiðað árangursmat eykur líkurnar á því að menn sjái fyrir þau tækifæri og þær hættur sem geta leynst í rekstri stofnunarinnar. Þannig má grípa til aðgerða, sé þess þörf, sem miða að því að mörkuð stefna nái fram að ganga. (Nánar er fjallað um viðbrögð vegna upplýsinga úr rekstrinum í kafla 8.6 frammar í þessu riti.)

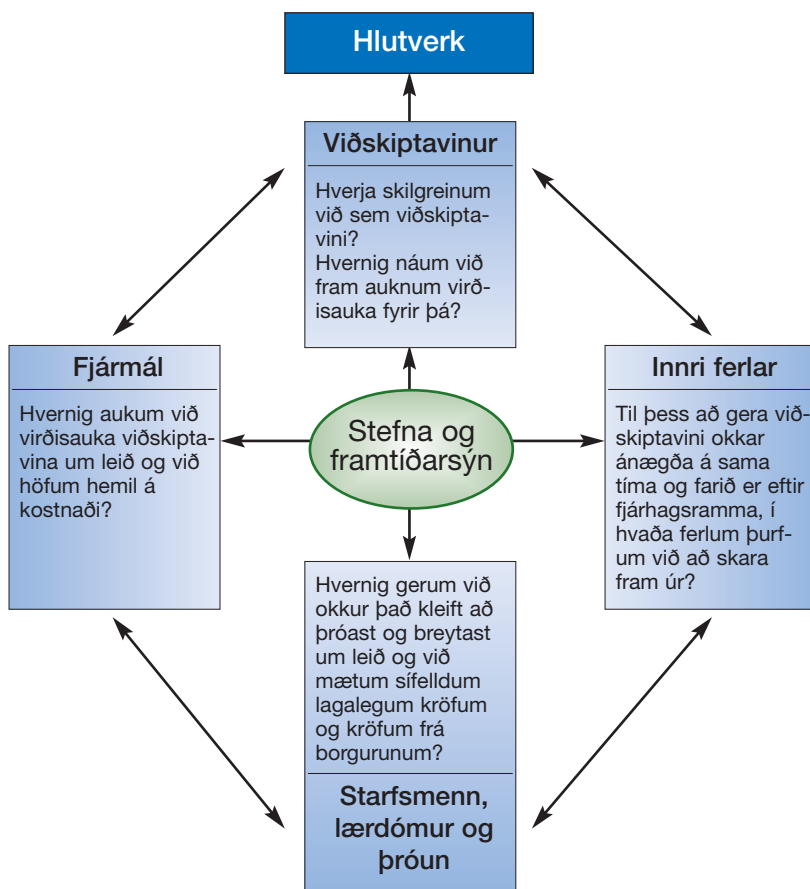
### 10.1 Víddir

Eitt af lykilhugtökum stefnumiðaðs árangursmats eru víddir eða sjónarhorn. Vídd gefur til kynna út frá hvaða meginþáttum stofnun ákveður að horfa á rekstur sinn. Víddirnar geta verið eins margar og menn vilja en algengast er að horft sé á stofnunina út frá fjórum víddum. Mikilvægt er að þeir sem huga að innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats festist ekki í því að nota þær fjórar víddir sem flestir nota, bara af því að flestir nota þær.

Mælt er með því að víddir séu ekki valdar fyrr en búið er að fara í gegnum reksturinn og taka meðvitaða ákvörðun um hvaða víddir henti rekstri stofnunarinnar best. Þær fjórar víddir, sem opinberar stofnanir nota oftast, eru:<sup>32</sup>

- Þjónusta
- Fjármál
- Innra starf / innri ferli
- Starfsmenn, lærdómur og þróun

Mynd 10.1 sýnir samspil þessara fjögurra vídda, hlutverks, stefnu og framtíðarsýnar jafnframt því sem dregnar eru fram lykilsurningar í hverri vídd.



Mynd 10.1 Samhæft árangursmat hjá hinu opinbera

<sup>32</sup> Eins og fyrr segir er ekki sjálfgefið að stofnanir noti eingöngu þessar fjórar víddir. Fiskistofa, notar t.d. 5 víddir. Þessar fjórar auk eftirlitsvíddar.

En hvernig eru víddir valdar? Eftirfarandi röksemdir lágu til grundvallar þegar víddir tollstjórans í Reykjavík voru valdar en ákveðið var að notast við hinar hefðbundnu fjórar víddir sem oftast er rætt um í tengslum við stefnumiðað árangursmat og fram koma á mynd 10.1.

- **Þjónusta.** Einhver mikilvægustu markmið opinberrar stofnunar eru þau sem lúta að þjónustu við viðskiptavinum. Það er sú vídd sem viðskiptavinir skynja og upplifa. Dæmi um viðskiptavinum stofnunar er almenningur, ráðuneyti og aðrar stofnanir. Viðhorfskannanir meðal viðskiptavina, hlutfall viðskiptavina sem hafa jákvætt viðhorf til stofnunarinnar og hlutfall ánægðra viðskiptavina með símaþjónustu eru dæmi um mælikvarða á þjónustu. Með góðri frammistöðu má tryggja jákvætt viðhorf viðskiptavina og með vel skilgreindum mælikvörðum má meta frammistöðuna, fylgja matinu eftir og stýra þjónustuþætti starfseminnar.
- **Fjármál.** Opinbert fé er af skornum skammti og áhersla yfirvalda á hagkvæman rekstur og skynsamlega nýtingu opinberra fjármuna hefur farið mjög vaxandi undanfarin ár. Með því að setja árangur í þjónustu í samhengi við fjárhag er hægt að vinna að markvissari nýtingu fjármuna. Fjárhagslegir mælikvarðar sem nýttir eru í rekstri opinberra stofnana tengjast t.d. framleiðni, frávikum frá áætlun, fjölda reikninga sem greiddir eru á gjalddaga og innheimtuárangri. Með innleiðingu samhæfðs árangursmats eru nýttar aðferðir sem hvetja stofnanir til að fara sparlega með fé og hámarka nýtingu þess í þágu markmiða embættisins.
- **Innra starf.** Í starfsemi opinberra stofnana eru mörg og flókin ferli sem þurfa að ganga upp til að tryggja góða nýtingu fjármuna og góða þjónustu. Með öflugum gæðastarfi og endurnýjun verkferla er starfsemin bætt sem aftur leiðir til betri þjónustu við viðskiptavinum. Dæmi um þetta eru mælingar á villutíðni, meðalbiðtíma og mælingar á ýmsum skilgreindum afgreiðsluferlum. Með greiningu lykilaðila til árangurs má skilgreina hver mikilvægustu ferlin eru og meta hvernig má bæta þau.
- **Starfsmenn, lærdómur og þróun.** Lykilaðili í því að ná árangri í þjónustu, stjórnun fjármála og innra starfi er stjórnun mannauðs. Því er mikilvægt að vinna stöðugt að starfsmannamálum, hafa vel skilgreinda starfsmannastefnu og fræða starfsfólk um mikilvæga þætti í starfseminni og með hvaða hætti ætlunin er að standa að mælingum á frammistöðu og árangri. Dæmi um mælikvarða í starfsmannavíddinni tengjast m.a. ánægju starfsmanna, frammistöðu, frumkvæði, starfsreynslu, starfsþróun, símenntun og aðild að ýmsum málum. Í heimi stöðugra breytinga er nauðsynlegt að stjórna starfsmönnum vel, hvetja þá til dáða, skapa umhverfi sem vænlegt er til árangurs og tryggja að áralagið í starfseminni sé samhæft.

**Hlutverk stofnunar** virkar svo í raun eins og fimmta víddin eins og sjá má á mynd 10.1 en eins og fjallað var um í kafla 5.4 snýst rekstur opinberra stofnana um að uppfylla hlutverk þeirra í samfélaginu. Þau markmið og mælikvarðar, sem settir eru fram í hverri vídd, þurfa að taka mið af hlutverkinu.

**Framtíðarsýnin og stefnan** eru síðan drifkrafturinn í stofnuninni eins og rætt var í köflum 5.6 og 5.7 framar í þessu riti.

## 10.2 Stefnukort og skorkort

Annað sem einkennir stefnumiðað árangursmat er áhersla aðferðafræðinnar á stefnukort og skorkort.

**Stefnukort** lýsir á myndrænan hátt hvernig markmið stofnunar tengjast innbyrðis, bæði innan sömu víddar og milli vídda. Ítarlega var fjallað um stefnukort í kafla 5.11 hér fyrir framan og verður sú umfjöllun látin duga en bent er á það hér að stefnukort lýsa stefnunni í gegnum víddirnar í átt að hlutverkinu.

**Skorkort** samanstendur af sömu víddum og meginmarkmiðum og stefnukortið en þar er jafnframt að finna tengingu meginmarkmiðanna við árangursmælingar, viðmið um hvað sé viðunandi eða óviðunandi árangur og tillögur um aðgerðir til þess að ná tilætluðum árangri.

## 10.3 Almennt um stefnumiðað árangursmat

Eins og sjá má á umfjölluninni hér að framan er stefnumiðað árangursmat ekki annað en frekari útfærsla á árangursstjórnun eins og henni er lýst í II. hluta. Grunnurinn er vel skilgreint hlutverk, gildi, framtíðarsýn, stefna og markmið. Mælikvarðar eru jafnframt nauðsynlegir til þess að meta framgang stefnunnar sem og stöðug eftirfylgni. Stefnumiðað árangursmat byggist því á hornsteinum árangursstjórnunar enda er það tæki til þess að innleiða árangursstjórnun og tryggja stöðuga eftirfylgni.

## 11. Innleiðing stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík

Í þessum kafla er gerð grein fyrir helstu áföngum og skrefum sem tekin voru vegna innleiðingar stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík. Reynt er eftir fremsta megni að forðast endurtekningar á því sem fram hefur komið í fyrri hlutum handbókarinnar en frekar vísað til viðeigandi kafla.

### 11.1 Aðdragandi

Árið 1999 var stefna tollstjórans í Reykjavík skilgreind og í framhaldi af því undirritaður árangursstjórnunarsamningur milli fjármálaráðuneytisins og stofnunarinnar. Í samningnum var kveðið á um gagnkvæmar skyldur ráðuneytisins og stofnunarinnar, hlutverk hennar dregið fram ásamt helstu markmiðum og áherslum í starfi til næstu 5 ára. Í kjölfarið var hafist handa við að gera ítarlegar starfsáætlanir sem höfðu að geyma mælanleg markmið og árangursmælikvarða. Áætlanirnar voru síðan gerðar upp í ársskýrslum. Á árunum 1999-2001 var lögð nokkur vinna í árangursstjórnunina og þróun mælinga á árangri.

Árið 2001 var embætti ríkistollstjóra sameinað tollstjóranum í Reykjavík og í kjölfarið var árangursstjórnunarsamningurinn endurskoðaður og ákveðið að innleiða stefnumiðað árangursmat. Stjórnendur stofnunarinnar og fjármálaráðuneytið litu á þetta skref sem rök rétt framhald þeirrar árangursstjórnunarvinnu sem fram hafði farið hjá stofnuninni árin þar á undan. Styrking árangursstjórnunar var þannig lykilmarkmið en jafnframt var lagt upp með það að reynslan af innleiðingunni gæti nýst öðrum stofnunum sem hug hafa á að innleiða þessa aðferð hjá sér. Hafa starfsmenn stofnunarinnar af því tilefni farið víða og kynnt þessa vinnu, bæði á stofnunum og opnum fundum.

### 11.2 Skipulag og fyrstu skref

Í október 2001 hófst vinna við undirbúning innleiðingar stefnumiðaðs árangursmats hjá stofnuninni. Verkefnisstjóri var ráðinn til starfa og í kjölfarið var settur á laggirnar stýrihópur sem samanstóð af tollstjóra, fulltrúa frá fjármálaráðuneyti, gæðastjóra og verkefnisstjóra. Hlutverk stýrihópsins var að halda utan um verkþætti og stýra verkefninu en hópurinn hittist að jafnaði tvisvar í mánuði. Þegar mikilvægar ákvarðanir voru teknar og einnig þegar ábendinga var þörf voru forstöðumenn sviða kallaðir til ráðgjafar við stýrihópinn. Í stofnuninni voru fjögur svið, stjórnsýslu-, tollheimtu-, tollgæslu- og innheimtu-svið. Nú eru þau orðin fimm þar sem starfsmannamálin voru um mitt ár 2003 aðgreind frá stjórnsýslusviði og gerð að sérstöku sviði.

Verkefnisstjóri og gæðastjóri sáu um dagleg verkefni, sem tengdust innleiðingunni, í

samvinnu við forstöðumenn og deildarstjóra einstakra sviða. Unnið var samkvæmt sérstöku erindisbréfi. Þar var m.a. skilgreindur tilgangur verkefnisins, markmið þess og helstu verkþættir. Á fyrstu fundum stýrihópsins fór fram almenn umræða um verkefnið en gert var ráð fyrir að innleiðingarvinnan stæði yfir út árið 2002 og eftir það tæki við frekari þróunarvinna. Skilningur var meðal þátttakenda á því að innleiðing og viðhald á stefnumiðuðu árangursmati væri stöðugt lærdómsferli og að helsti kostur þess feli í sér þátttöku starfsmanna við að veða og meta það sem gengur vel í starfsemi stofnunar og einnig það sem betur má fara. Í því ljósi var ákveðið að ýmis umbótaverkefni, sem tengdust með beinum eða óbeinum hætti stefnumiðuðu árangursmati, skyldu unnin samhliða innleiðingunni. Dæmi um slíkt verkefni er áttak í starfsmannamálum.

### 11.2.1 Námskeið og ráðgjöf

Þátttakendur í stýrihópnum hugleiddu að sækja sérstök námskeið um stefnumiðað árangursmat og innleiðingu þess erlendis. Aflað var gagna um námskeið í Bandaríkjunum og í Evrópu en stýrihópurinn komst að þeirri niðurstöðu að flest þeirra hentuðu ekki þar sem þau voru í grundvallaratriðum sniðin að einkamarkaðnum eða miðuðust við að þátttakendur hefðu lítinn skilning á aðferðafræði stefnumiðaðs árangursmats eða árangursstjórnunar, auk þess sem þau þóttu dýr. Ekki var heldur mikið framboð af námskeiðum hérlendis á þessum tíma. Í aðdraganda verkefnisins höfðu meðlimir stýrihópsins aflað sér þekkingar með því kynna sér aðferðafræðina vel enda fjölmargar bækur til um þetta efni.<sup>33</sup> Verkefnisstjóri sá um fræðslu fyrir forstöðumenn og starfsmenn, haldnir voru stuttir kynningarfundir jafnframt því sem lesefni og öðru kynningarefni var dreift.

Stýrihópurinn ræddi strax í upphafi um aðkomu ráðgjafa að verkefninu. Í lok árs 2001 var þekkingin á stefnumiðuðu árangursmati á ráðgjafarmarkaði hér á landi ekki mikil, en á því hefur orðið gífurleg breyting, og því ákveðið að nota ekki ráðgjafa við hluti er tengdust beint innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats enda verkefnisstjóri með reynslu á þessi sviði ráðinn til þess að hafa það að aðalstarfi. Ráðgjafar komu aftur á móti að afmörkuðum þáttum eins og endurskoðun á starfsmannamálum sem tengdust beint eða óbeint innleiðingunni.

Í upphafi var einnig skoðað hvort þörf væri á því að kaupa hugbúnað til þess að halda utan um stefnumiðað árangursmat hjá stofnuninni. Stýrihópur og forstöðumenn skoðuðu flesta þá hugbúnaðarpakka sem í boði voru og eftir nákvæma skoðun og að höfðu samráði við aðra í sömu sporum var ákveðið að flýta sér hægt í þessum eignum, notast við excel og taka ákvörðun um hugbúnað síðar.

### 11.3 Reynsla annarra

Ákveðið var að byggja innleiðingu að mestu á reynslu og þekkingu stýrihópsins – verkefnisstjóra sérstaklega – en jafnframt draga lærdóm af reynslu stofnana og fyrirtækja sem hefðu þegar hafið þróun á samhæfðu árangursmati, bæði hérlendis og erlendis. Á

<sup>33</sup> Sjá t.d. helstu heimildir aftar í þessu riti.

vegum Stjórnvísí er starfræktur sérstakur faghópur um samhæft árangursmat og sótti stýrihópurinn fundi faghópsins frá byrjun. Þessir fundir reyndust afar mikilvægir við það að kynna reynslu annarra. Þetta varð til þess að farið var í sérstakar heimsóknir til fyrirtækja og stofnana sem voru að innleiða samhæft árangursmat eða voru að hugleiða innleiðingu. Meðal fyrirtækja, sem stýrihópurinn heimsótti, voru Orkuveitan í Reykjavík, Reykjavíkurborg, Landsbankinn, Flugleiðir og Samskip. Þessi fyrirtæki höfðu þegar hafið innleiðingu á samhæfðu árangursmati og var það sammerkt með þeim öllum að stuðst var við stefnumiðað árangursmat eins og það er sett fram í bókum og fræðigreinum, sérstaklega eftir frumkvöðlana Robert S. Kaplan og David P. Norton og lýst er kafla 10. Þrátt fyrir þetta tók innleiðingarferlið oftast á sig mismunandi myndir þegar farið var af stað og má segja að aðferðafræði stofnananna og fyrirtækjanna hafi þegar upp var staðið að nokkru leyti verið sérhönnuð í hverju tilviki fyrir sig. Verður þetta að teljast fullkomlega eðlilegt þar sem mjög misjafnt er hversu vel stofnanir og fyrirtæki eru undir það búin til að taka upp samhæft árangursmat. Hjá þeim stofnunum, sem lagt hafa af stað í þessa vegferð, hefur oftast verið komin nokkur hefð á árangursstjórnun og litið á stefnumiðað árangursmat sem skref áfram á þeirri braut.

Einnig var litið til tollaembætta erlendis sem þóttu skara fram úr í stjórnsýslu með tiliti til árangursmælinga og sum þeirra höfðu einnig innleitt stefnumiðað árangursmat. Má þar sérstaklega nefna Kanada, Bretland, Bandaríkin, Ástralíu og Finnland. Þessi samskipti og upplýsingaöflun um það hvernig aðrir stóðu að málum var mjög mikilvæg og kom að góðum notum.

#### **11.4 Kynningarfundir og fræðsla fyrir starfsmenn**

Eitt af fyrstu verkum stýrihópsins var að sjá til þess að verkefnið yrði kynnt fyrir starfsmönnum tollstjóra. Haldnir voru sérstakir fundir með forstöðumönnum sviða og deildarstjórum og komið upp samskiptaferli milli þeirra og verkefnisstjóra. Haldnir voru kynningarfundir með öllum starfsmönnum en þeir eru um 190 talsins. Þá voru skrifaðar greinar í fréttabréf stofnunarinnar, Tollpóstinn, þar sem gerð var grein fyrir aðferðafræðinni og hvers vegna tollstjórinn í Reykjavík hefði ákveðið að innleiða stefnumiðað árangursmat.

Eins og fjallað var um í kafla 4.5 er góð fræðsla afar mikilvæg við innleiðingu árangursstjórnunar, bæði við upphaf hennar og meðan á henni stendur. Þegar litið er til baka yfir innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík er þó ljóst að betur hefði mátt standa að fræðslu meðan á innleiðingunni stóð, t.d. hefði þurft að virkja betur sviðs- og deildarstjóra til þess að fræða starfsmenn um ferlið.

#### **11.5 Framkvæmd innleiðingar**

Við innleiðinguna hjá tollstjóraembættinu var stuðst við aðferðafræði áðurnefndra frumkvöðla, Kaplan og Norton. Í grundvallaratriðum gerir aðferðafræðin ráð fyrir eftirfarandi þrepum:

1. Skilgreina hlutverk, gildi, framtíðarsýn, stefnu og meginmarkmið.
2. Móta stefnukort og skilgreina þannig frekar markmiðin og orsakatengsl á milli þeirra.
3. Skilgreina mælikvarða í takt við markmiðin og setja viðmið.
4. Skilgreina leiðir og aðgerðir.
5. Innleiða samhæft árangursmat í skorkortum.

Stuðst var við ofangreint en einnig byggt á reynslu annarra eins og áður hefur verið rakið. Þá byggði stýrihópurinn á þeirri árangursstjórnunarvinnu sem átt hafði sér stað hjá embættinu á tímabilinu 1999-2001 og áður hefur verið nefnd.

Þegar hafist var handa við innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats í lok árs 2001, kom í ljós að ýmsir mælikvarðar, sem embættið hafði skilgreint, stóðu fyllilega fyrir sínu en talið var að skipta þyrfti öðrum út. Enn fremur kom í ljós að skortur hafði verið á eftirfylgni í tengslum við markmið embættisins og að tenging markmiða og aðgerða eða áhersluverkefna hafði ekki verið nægilega markviss. Þar sem hafist var handa við gerð ársáætlunar um það leyti sem vinna við innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats hófst, ákvað stýrihópurinn að flétta saman innleiðingarferlinu og vinnu við ársáætlun fyrir árið 2002. Uppbyggingu hennar var breytt í takt við hugmyndir stefnumiðaðs árangursmats og meginviðir starfseminnar skilgreindar eins rætt var í kafla 10.1.

## **11.6 Vinna við ársáætlun 2002**

Ársáætlun 2002 var skipt í 6 kafla:

1. Inngangur – samantekt fyrir yfirstandandi ár og áætlanir fyrir næsta ár.
2. Hlutverk og verkefni.
3. Mælanleg markmið ársins, leiðir og verkefni skilgreind.
4. Samhæft árangursmat – samhengi við fyrri ár og breytingar á þjónustu milli ára
5. Tölfræðilegar upplýsingar.
6. Fjárhagsáætlun – þar sem forstöðumenn sviða gerðu grein fyrir því hvernig rekstri verður hagað innan fjárhagsrammans.

Vinnan við ársáætlunina fór þannig fram að verkefnisstjóri hélt vinnufundi með einstökum sviðum þar sem kennt var hvernig standa bæri að uppbyggingu ársáætlunar og stefnumiðaðs árangursmats fyrir stofnunina í heild og fyrir hvert svið. Í framhaldi unnu sviðin hvert sína áætlun og útfærðu stefnumiðað árangursmat í samvinnu við verkefnisstjóra. Vinna við ársáætlunina lauk í apríl 2002 og um mitt árið var farið að vinna að gagnrýnni endurskoðun á áætluninni fyrir næsta ár.<sup>34</sup> Endurskoðun leiddi í ljós að margt hafði tekist vel en talið var nauðsynlegt að skilgreina þyrfti betur hlutverk og stefnu, þ.e.

<sup>34</sup> Áætlunin var tilbúin svona seint vegna þessarar vinnu og var hún strax frá byrjun hugsuð sem tilraunaútgáfa.

skerpa á stefnumótuninni sem fram hafði farið árið 1999. Þá þótti skipulag stofnunarinnar ekki vera nægilega vel fram sett og tengingar frá hlutverki til mælikvarða oft og tíðum óljósar. Því var ákveðið að endurskoða hlutverk og stefnu og fara með markvissum hætti í gegnum þau skref sem fjallað er um í köflum 5-6 hér fyrir framan.

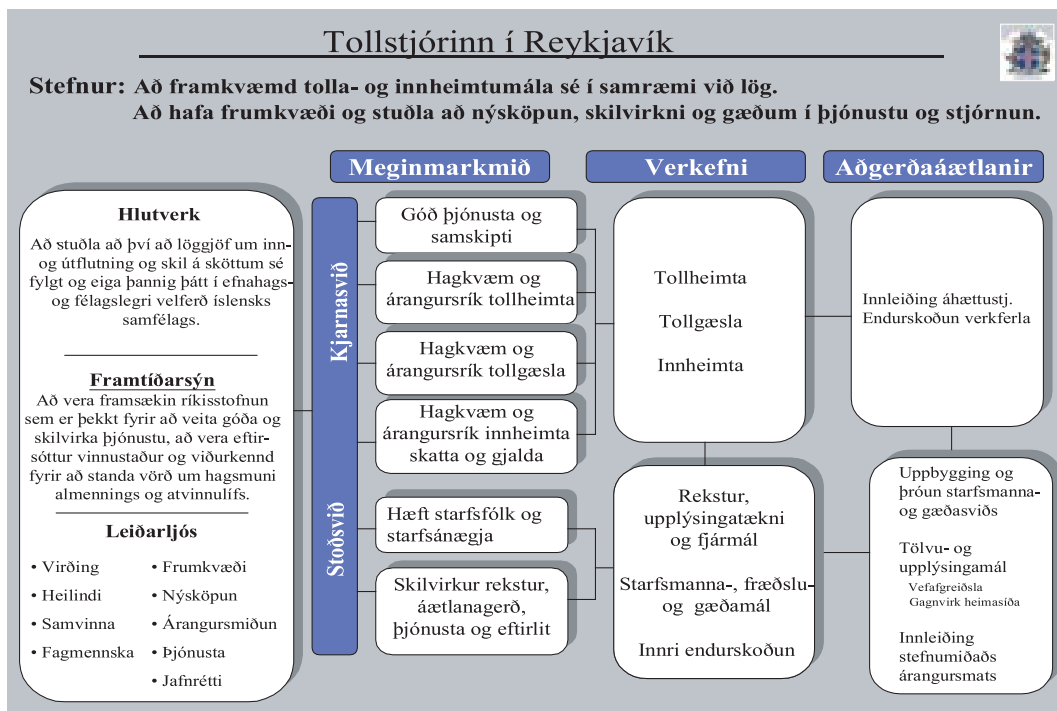
Stýrihópurinn ákvað að farið yrði kerfisbundið yfir eftirfarandi verkþætti:

1. Stefnumótun.
2. Stefnukort stofnunarinnar og einstakra sviða.
3. Skorkort stofnunarinnar og einstakra sviði.
4. Fjárhagsáætlun.
5. Árangursmat.
6. Eftirfylgni.

Þrátt fyrir að þetta hafi verið gert var ekki litið svo á að vinna sem lögð var í gerð ársáætlunar í upphafi ársins 2002 hafi verið til einskis heldur dró hún skýrar fram þá þætti sem áfram þyrfti að bæta og laga.

### **11.7 Stefnumótun**

Haustið 2002 fór fram endurskoðun á hlutverki, stefnu, framtíðarsýn, gildum og markmiðum stofnunarinnar með það í huga að setja heildarmyndina fram á einfaldan og skýran hátt fyrir starfsmenn. Að verkinu komu tollstjóri, forstöðumenn sviða og ýmsir deildarstjórar. Á mynd 11.1 má sjá afrakstur þessarar vinnu. Þar kemur fram hlutverk, tvær meginstefnur og skipulag þar sem ákveðið var að skilgreina sérstaklega annars vegar kjarnasvið og hins vegar stoðsvið og jafnframt var tekin ákvörðun um að stofna nýtt starfsmannasvið sem varð að veruleika um mitt árið 2003.



Mynd 11.1 Stefna og skipulag tollstjórans í Reykjavík.

Eins og sést á mynd 11.1 er framsetningin skýr. Hlutverkið, framtíðarsýnin og leiðarljósið, sem birtast í hólfinu lengst til vinstri á myndinni, er sett fram á stuttan og hnitmiðaðan hátt. Dýpri skilgreiningar liggja síðan þar að baki en það sem birtist á mynd 11.1 er það sem starfsmenn og aðrir hagsmunaaðilar sjá með skýrum hætti. Næst sjáum við lárétta súlu á myndinni sem táknar skipulag stofnunarinnar í kjarna- og stoðsvið (sjá almenna umfjöllun um skipulag í kafla 7.2). Þar næst koma meginmarkmiðin í tengslum við helstu verkefni. Þarna eru ekki sett fram öll meginmarkmiðin, þau koma fram í stefnukorti stofnunarinnar á mynd 11.2, heldur helstu markmiðin sem tengjast meginverkefnunum. Verkefnunum er skipt eftir skipulaginu, þau tákna fimm meginsvið auk innri endurskoðunar sem er sjálfstæð deild og heyrir beint undir tollstjóra. Loks eru dregin fram nokkur áhersluverkefni sem unnið er að hjá embættinu – þetta er þó ekki tæmandi listi heldur leið til þess að setja fá lykilverkefni í forgrunn.

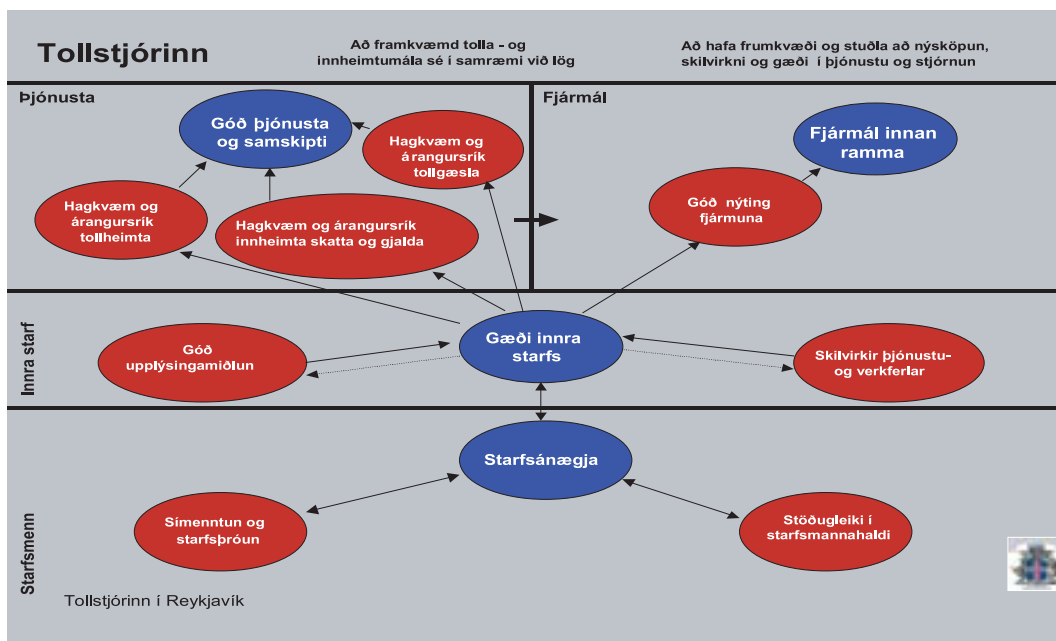
## 11.8 Stefnukort

Þegar hlutverk, gildi, framtíðarsýn, stefna og meginmarkmið lágu fyrir eins og þau eru sett fram á mynd 11.1 var hafist handa við að búa til stefnukort fyrir stofnunina í heild og skoða markmið hennar í því ljósi. Eins og áður hefur verið rakið eru stefnukort myndræn

Lýsing á orsakasamhenginu milli meginmarkmiða í tengslum við þær víddir sem ákveðið hefur verið að skoða starfsemina út frá.

Heildarstefnukort tollstjórans í Reykjavík ásamt hlutverki, framtíðarsýn og verksskipulagi er það sem lagt er til grundvallar í árangursmati stofnunarinnar. Stefnukortið eins og það er sett fram er án mælikvarða en þeir eru skilgreindir á einstökum sviðum og koma fram í skorkortum þeirra og speglast síðan í heildarskorkorti stofnunarinnar. Tilgangurinn með gerð stefnukortsins er að draga fram það sem talið er vera rökrétt sambengi milli meginmarkmiða svo að stofnunin geti sinnt hlutverki sínu af kostgæfni og framfylgt stefnu sinni. Megintilgangurinn með því setja stefnukortin fram á myndrænan hátt var til þess að auðvelda starfsmönnum að gera sér grein fyrir hlutverki sínu í heildarmyndinni og skilja sambengið milli meginmarkmiðanna.

Vinnulaginu við gerð stefnukortsins var þannig háttað að stýrihópurinn, forstöðumenn sviða og deildarstjórar, sátu vinnufundi þar sem skilgreindar voru áherslur og markmið stofnunarinnar á grundvelli stefnumótunarvinnunnar sem á undan var gengin. Þátttakendur í vinnufundunum ræddu síðan tengsl einstakra áherslupátta, skilgreindu tengslin og flokkuðu eftir víddunum fjórum. Heildarstefnukort stofnunarinnar er birt hér (mynd 11.2) og síðan nánari skýringar á meginmarkmiðum sem þar koma fram (rammi 11.1). Gert er ráð fyrir að kortið þróist með tímanum og geti tekið breytingum þegar fram líða stundir.



Mynd 11.2 Heildarstefnukort tollstjórans í Reykjavík, 2. útgáfa janúar 2004

Þau fjögur markmið, sem lituð er blá á mynd 11.2, eru lykilþættir hverrar víddar og skipta höfuðmáli um það hvernig stofnuninni gengur að uppfylla hlutverk sitt í samfélaginu og vinna markaðri stefnu framgang.

## Rammi 11.1

### Skilgreining á meginmarkmiðum í stefnukorti tollstjórans í Reykjavík

#### Góð þjónusta og samskipti

Góð þjónusta og samskipti við innri og ytri aðila eru mikilvægir þættir í því að starfsemi tollstjórans í Reykjavík sé í samræmi við markmið um skilvirkan rekstur og að áætlanagerð standist.

#### Árangursríkt eftirlit með inn- og útflutningi

Árangursríkt eftirlit með inn- og útflutningi stuðlar að því að framfylgja markmiði um hagkvæma og árangursríka tollgæslu sem og stefnu stofnunarinnar um að framkvæmd tolla- og innheimtumála sé í samræmi við lög.

#### Hagkvæm og árangursrík tollheimta

Tollstjórinn í Reykjavík leggur áherslu á hagkvæma og árangursríka tollheimtu. Til þess að ná því markmiði þurfa verklagsreglur og verkferlar að liggja fyrir; auk þess þarf eftirlitið að byggjast á áhættugreiningu. Formleg áhættugreining og áhættustjórnun á að tryggja að eftirlit verði mest með þeim sem hætta er á að brjóti lögin. Tafir vegna eftirlits eiga að vera sem minnstar fyrir viðskiptavinum. Skjót og rétt viðbrögð stofnunarinnar eiga að leiða til þess að viðskiptavinurinn sjái hag sinn í því að upplýsa um afgreiðslur sem ekki eru í samræmi við lög og óska leiðréttingar á þeim að eigin frumkvæði.

#### Hagkvæm og árangursrík innheimta skatta og gjalda

Meginmarkmið viðvíkjandi innheimtu er að innheimtuaðferðir séu bæði hagkvæmar og árangursríkar og stuðli þannig að bættri stöðu ríkis- og sveitarsjóða. Til þess að tryggja hagkvæmni í innheimtu opinberra gjalda þarf sífellt að huga að skilvirkni verkferla.

#### Fjármál innan ramma

Tollstjóranum í Reykjavík ber að gæta þess að rekstur sé innan marka þeirra fjárveitinga sem eru til reksturs hvert ár. Vel unnar rekstraráætlanir í samráði við hvert svið og stöðugt eftirlit með nýtingu fjármagns til einstakra rekstrarliða stuðla að því að þessu markmiði sé náð.

#### Góð nýting fjármuna

Gæta þarf vel að nýtingu fjármuna vegna allra rekstrarþátta og kostnaðartegunda til þess að hámarka þá hagkvæmni sem fæst í rekstrinum. Stöðugt þarf að leita hagstæðustu innkaupa, t.d. með því að notfæra sér útboð og innkaupasamninga Ríkiskaupa í samræmi við innkaupastefnu ríkisins ásamt því að endurmeta sífellt innkaupavenjur og almennan rekstrarkostnað.

**Gæði innra starfs**

Miðar að því að sífellt sé unnið að því að bæta innra starf og verkferla stofnunarinnar með það að markmiði að nýta betur fjármagn og bæta þjónustu.

**Góð upplýsingamiðlun**

Réttar upplýsingar á réttum tíma til innri og ytri viðskiptavina, m.a. um lög, reglugerðir og verklagsreglur er gilda um starfsemi stofnunarinnar, er ein af lykilmörkum þess að rekstur og skilvirkni sé í samræmi við markmiðssetningu. Ávallt þarf að huga að bestu leiðum til þess að koma upplýsingum á framfæri og tryggja að þær séu sem réttastar á hverjum tíma.

**Skilvirkir þjónustu- og verkferlar**

Tollstjórinn leggur áherslu á að veita góða og skilvirka afgreiðslu og þjónustu. Lykillinn að því er að starfsmenn séu meðvitaðir um mikilvægi vel skilgreindra verkferla jafnframt því að vera opnir fyrir nýjungum sem geta aukið hagkvæmni.

**Starfsánægja**

Tollstjórinn í Reykjavík leggur áherslu á að starfsmenn séu ánægðir í starfi því að starfsánægja skilar sér í betri þjónustu og árangursríkara starfi.

**Símenntun og starfsþróun**

Tollstjórinn í Reykjavík vill stuðla að því að auka kunnáttu, frumkvæði og þjónustuhæfni starfsmanna svo að þeir geti tekist á við hin margbreytilegu verkefni sem stofnunin sinnir.

**Stöðugleiki í starfsmannahaldi**

Með stöðugleika í starfsmannahaldi er átt við að stofnuninni takist að halda í reynslumikið og gott starfsfólk sem veitir góða þjónustu. Slíkur stöðugleiki er greinileg vísending um að áherslur í starfsmannamálum séu réttar.

Eftir að vinnu við endurskoðun stefnu og gerð heildarstefnukorts var lokið var ákveðið að vinnuhópar innan hvers sviðs læsu drögin yfir og kæmu með athugasemdir. Eftir að því ferli lauk var stefna og heildarstefnukort samþykkt og gefið út sem eins konar leiðarljós fyrir frekari útfærslu stefnumiðaðs árangursmats einstakra sviða og endurskoðun og uppbyggingu mælikvarða. En það er einmitt á einstökum sviðum sem mælingar á árangri stofnunarinnar fara fram.

**11.9 Heildarskorkort**

Skorkort tollstjórans í Reykjavík innheldur sömu 12 markmið og 4 víddir sem fram koma í stefnukortinu. (Sjá mynd 11.3.)

<b>Þjónusta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Góð þjónusta og samskipti</li> <li>• Hagkvæm og árangursrík tollheimta</li> <li>• Hagkvæm og árangursrík innheimta skatta og gjalda</li> <li>• Hagkvæm og árangursrík tollgæsla</li> </ul>
<b>Fjármál</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fjármál innan ramma</li> <li>• Góð nýting fjármuna</li> </ul>
<b>Innra starf</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gæði innra starfs</li> <li>• Skilvirkir þjónustu- og verkferlar</li> <li>• Góð upplýsingamiðlun</li> </ul>
<b>Starfsmenn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Starfsánægja</li> <li>• Símenntun og starfsþróun</li> <li>• Stöðugleiki í starfsmannahaldi</li> </ul>

Mynd 11.3. Heildarskorkort tollstjórans Reykjavík

Úr heildarskorkortinu er síðan hægt að „bora“ sig niður í undirliggjandi markmið sviða, mælingar og viðmið. Tengdir heildarskorkorti eru um 70 mælikvarðar sem mældir eru á ýmsum sviðum stofnunarinnar.

## 11.10 Innleiðingin á einstökum sviðum

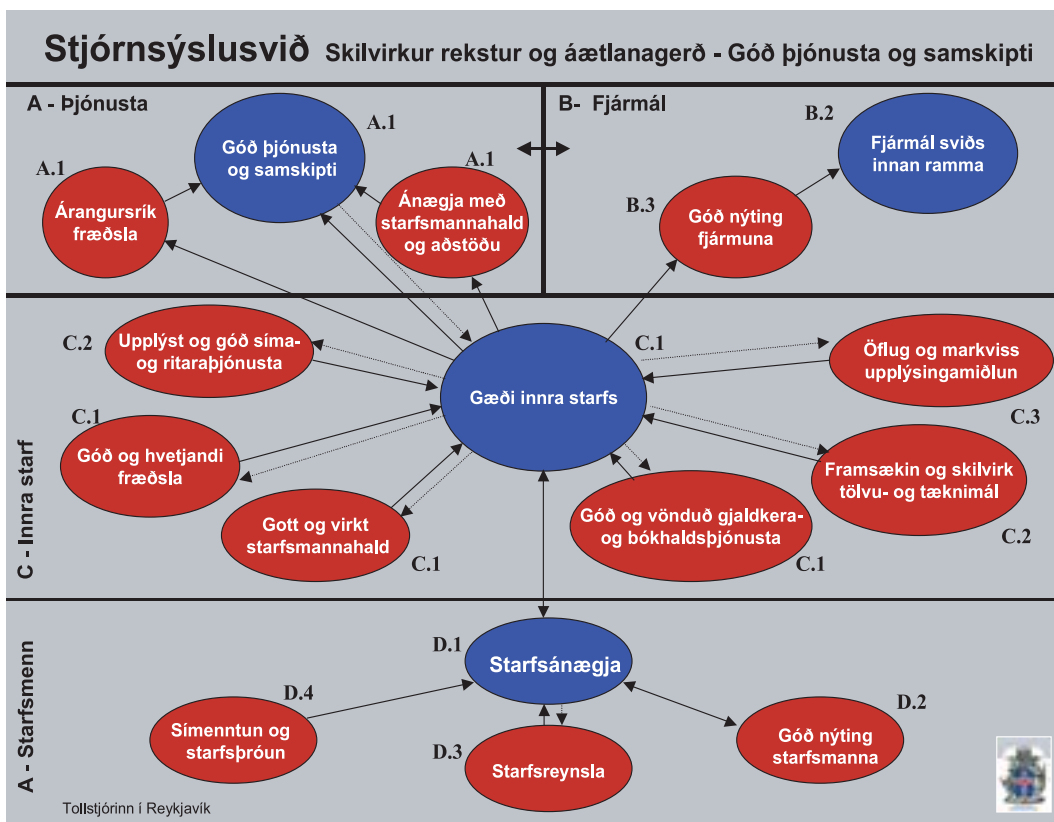
Verkefnisstjóri ásamt forstöðumönnum sviða skipulögðu og boðuðu til vinnufunda með starfsmönnum einstakra sviða. Á þessum vinnufundum var unnið nánar að skilgreiningu á stefnu, markmiðum og árangursmælingum fyrir hvert svið. Eftirfarandi er umfjöllun um innleiðinguna á einu þessara sviða, þ.e. stjórnsýslusviði, en ferlið var eins fyrir öll svið.

### 11.10.1 Stefnukort stjórnsýslusviðs

Boðað var til vinnufundar með starfsmönnum sviðsins. Vinnufundinum var stýrt af verkefnisstjóra og forstöðumanni sviðsins, þar sem fjallað var um hlutverk, stefnu, meginmarkmið og heildarstefnukort tollstjóraembættisins og tengingu þess við þá vinnu sem fram fer á sviðinu. Farið var yfir stefnumótun sviðsins og hún skoðuð með hliðsjón af heildarstefnukorti stofnunarinnar og gerð grein fyrir því að gera ætti stefnukort fyrir stjórnsýslusvið á grunni heildarstefnukortsins. Hlutverk og markmið sviðsins voru þannig endurskoðuð í því ljósi og lögð betur að meginmarkmiðum stofnunarinnar. Ákveðið hafði verið að sameiginleg markmið skyldu að mestu vera í stefnukortum allra sviða í

starfsmannavídd og fjármálavídd til þess að tryggja samanburð þessara kjarnaþátta í starfsemi. Aftur á móti væru mismunandi markmið eftir sviðum í viddunum innra starfi og þjónustu sem helgaðist af því hvaða starfsemi þar fór fram en hún er að mörgu leyti ólík.

Eftir þennan fyrsta fund hófst hin eiginlega vinna við gerð stefnukorts stjórnsýslusviðs. Meðan á vinnunni stóð fundaði verkefnisstjóri reglulega með starfsmönnum sviðsins (sviðstjóra og deildarstjórum) og eins fór fram mikil vinna á milli funda. Skilgreindir voru ábyrgðarmenn innan sviðsins sem fengu það hlutverk að sinna ákveðnum verkþáttum í samráði við verkefnisstjóra og forstöðumann, t.d. að afla frekari gagna eða funda með smærri hópi starfsmanna til að útfæra nánar einstök markmið. Ábyrgðamennirnir skiluðu af sér til forstöðumanns og verkefnisstjóra og til varð fullbúið stefnukort fyrir sviðið. Drög að stefnukorti stjórnsýslusviðs var síðan tekið fyrir á sviðsfundi með öllum deildarstjórum þess þar sem það var rætt og samþykkt. Þegar þessum áfanga var náð var kortið ásamt kortum annarra sviða tekið fyrir á fundi stýrihóps ásamt forstöðumönnum og það mátað við heildarstefnukortið og endanlega samþykkt. Á mynd 11.4 má sjá stefnukort stjórnsýslusviðs.



Mynd 11.4 Stefnukort stjórnsýslusviðs 1. útgáfa

### 11.10.2 Mælikvarðar, viðmið og leiðir til þess að mæla

Þegar stefnukortið var tilbúið með meginmarkmiðum sviðsins var hægt að hefjast handa við nánari útfærslu á mælikvörðum, viðmiðum og leiðum til að mæla. Eins og áður hefur komið fram var stuðst við þá vinnu sem þegar hafði farið fram við gerð ársáætlunar 2002 og nú voru mælikvarðarnir, sem þar voru notaðir, mætaðir við markmiðin eins og þau koma fram í stefnukorti en einnig voru skilgreindir nýir mælikvarðar. Eins og við gerð stefnukortanna var þessari vinnu stjórnað af verkefnisstjóra og forstöðumanni sviðsins í samráði við deildarstjóra.

Næst var komið að því að finna viðmið á mælikvarðana. Á þá mælikvarða sem notaðir höfðu verið um nokkurn tíma – suma allar götur frá 1999 þegar farið var að vinna í anda árangursstjórnunar hjá stofnuninni – reyndist nokkuð auðvelt að finna viðmið. Áftur á móti var rennt svolítið blint í sjóinn með viðmið á nýja mælikvarða. Við þessa vinnu kom í ljós ákveðin tilhneiging til þess að stilla mælikvarða af þannig að viðmiðin næðust og var því ákveðið að nota árið 2003 til þess að stunda kerfisbundnar mælingar um leið og viðmiðin yrðu slípuð, þ.e. niðurstöður allra mælinga voru skoðaðar og ræddar vel. Eins var ákveðið að reyna að hafa eins marga mánaðarlega mælikvarða og unnt væri svo

	Mælikvarðar	Viðmið	Hvernig mælt
<b>Þjónusta</b>	Ánægja stjórnenda Ánægja starfsmanna Ánægja nemenda -Starfsmenn -Viðskiptavinir Kunnáttu nemenda Ánægja notenda m/upplýs.mál (1/Y aðilar) Ánægja notenda m/hugb./tæki (1/Y aðilar)	> 90% ánægðir > 90% ánægðir  > 90% ánægðir > 90% ánægðir Meðaleinkunn 6,0 eða > > 90% ánægðir með upplýsingar og gögn > 90% ánægðir með hugbúnað/tæki	Viðhorfskönnun Viðhorfskönnun  Viðhorfskönnun Viðhorfskönnun Próf Viðhorfskönnun Viðhorfskönnun
<b>Fjármál</b>	Frávik raunkostnaðar frá rekstraráætlun. Upphæð dráttarvaxta  Frávik frá eignakaupaáætlun	Raunkostnaður fari ekki fram úr rekstraráætlun, sé 0% eða undir áætlun. Upphæð dráttarvaxta sé < 42 þús. kr. á ári.  Eignakaup séu < 5% yfir eignakaupaáætlun	Ábyrgðaraðilar fái mánaðarlega tölur til eftirlits Meðferð kostnaðarreikninga sé hraðað, verklagsreglur Ábyrgðaraðilar fylgi innkaupaáætlun, verklagsreglur
<b>Innra starf</b>	Ánægja stjórnenda með innra starf tollskólans (kennsla, námssefni og námskrá) Hlutfall tollvarða og tollendurskoðenda sem hafa lokið öllum námskeiðum  Kvartanir vegna aðbúnaðar % villna í launagreiðslum % starflýsinga af heild Kvartanir vegna upplýsingamiðlunar Fjöldi stjórnsýsluákvæðana er tekur ekki gildi á og framkvæmist á réttum tíma í tollkerfum Bilanatiðni: - tækja - hugbúnaðar Uppitími tölvuferfa á dagvinnutíma Rétt staða bókhalds og gjaldkera  Ánægja notenda	> 90% ánægðir stjórnendur  100% starfsmanna  = eða < 20 vegna aðbúnaðar < 1% villur í launagreiðslum > 95% réttar < 10 per mán = 0 fjöldi stjórnsýsluákvæðana per mán.  < en 20 per mán < en 20 per mán > 99% per mán > 99% per mán  > 90%	Samráð og sameiginleg uppbygging á innra starfi. Eftirfylgni, verklagsreglur og gagnagrunnur.  Skráning og verklagsreglur Skráning Skráning og verklagsreglur Nýtt vefsetur, skráning, verklagsreglur Skráning, verklagsreglur og eftirfylgni  Skráning og verklagsreglur Skráning og verklagsreglur Skráning og verklagsreglur Skráning og verklagsreglur
<b>Starfsmenn</b>	% ánægðra starfsmanna Starfsmannavelta % starfsmanna með => 3 ár  Hlutfall fjarvistadaga	> 90% ánægðir < 10% á ári > 85% af heild  < 0,5 dagar á mánuði per starfsmann	Viðhorfskönnun Mæling Mæling  Mæling

Mynd 11.5 Mælikvarðar stjórnsýslusviðs fyrir árið 2003

að raunupplýsingar væru ávallt til staðar til ákvarðanatöku. Þetta er þó ekki raunhæft með alla mælikvarða, sbr. mælingar á viðhorfi, þjónustu og starfsánægju sem fengnar eru með spurningakönnunum. Slíkar kannanir er ekki talið skynsamlegt að framkvæma nema einu sinni á ári. Mynd 11.5 sýnir vinnublað yfir mælikvarða stjórnsýslusviðs árið 2003 þar sem tilgreind eru viðmið mælikvarða og lýsing á því hvernig mælingin fer fram.

Þegar búið var að skilgreina mælikvarðana þurfti að finna þeim ábyrgðarmann. Forstöðumaður sviðs ber ábyrgð á öllum mælikvörðum gagnvart tollstjóra en getur falið öðrum deildarstjórum innan sviðsins að sjá til þess að ákveðnir mælikvarðar séu mældir. Þetta var skilgreint fyrir hvern og einn mælikvarða á öllum sviðum.

### **11.11 Fyrsta útgáfa af árangursmatskerfi fyrir stofnunina**

Sú vinna, sem fram fór á stjórnsýslusviði, er sambærileg við þá vinnu sem fram fór á tollheimtusviði, tollgæslusviði og innheimtusviði á árinu 2002. Þegar henni var lokið í upphafi árs 2003 var stofnunin komin með árangursmatskerfi til þess að nota við markvissa stjórnun innan stofnunarinnar. Í árangursmatskerfinu fólust eftirfarandi þættir fyrir árið 2003:

- Heildarskorkort þar sem hægt var að „bora“ sig áfram niður að mælikvörðum einstakra sviða. Kortið er þannig lykillinn að því að fylgjast með árangri innan stofnunarinnar.
- Heildarstefnukort þar sem settar eru fram fjóra víddir sem ákveðið er að skoða starfsemina út frá. Einnig eru þar sett fram meginmarkmið embættisins og reynt að skilgreina orsakatengslin á milli þeirra.
- Stefnukort fyrir fjögur meginsvið stofnunarinnar sem byggjast á heildarstefnukortunum til notkunar í innri rekstri sviðanna.
- Skorkort fyrir sviðin þar sem fram koma markmið sem byggjast á grunni meginmarkmiða stofnunarinnar, mælikvarðar og viðmið.
- Um það bil 70 mælikvarðar sem gefa vísbendingar um hvernig staðan er.

### **11.12 Eftirfylgni**

Meðan sú vinna fór fram, sem lýst er hér að framan, var stjórnað eftir markmiðum og mælikvörðum sem settir voru fram í ársáætlun 2002. Við þá eftirfylgni var stuðst við excelskjöl sem sviðs- og deildarstjórar fylltu inn í þegar niðurstöður mælinga lágu fyrir. Eftirfylgnin með þessu var þó ekki nægilega markviss enda menn á fullu að vinna við endurskoðun á markmiðum og mælingum.

#### **11.12.1 Kaup á hugbúnaði**

Í upphafi árs 2003 var tekin ákvörðun um að kaupa sérstakan hugbúnaði til þess að halda utan um árangursmatskerfið og auðvelda eftirfylgni. Stærsti þátturinn í þeirri

Ákvörðun var sú að stofnunin er tiltölulega fjölmennt miðað við margar ríkisstofnanir og einnig er hún með starfsstöðvar á nokkrum stöðum. Jafnframt hafði ekki verið settur upp innri vefur fyrir stofnunina en æskilegt var talið að allir starfsmenn gætu haft skoðunaraðgang að heildarskorkortinu, jafnframt sem þeir gætu skoðað mælikvarða síns sviðs sérstaklega.

Sú vinna, sem farið hafði fram allt árið 2002 og framsetningin í excel, virkaði sem þarfagreining fyrir þann hugbúnað sem ætlunin var að kaupa. Haft var samband við hugbúnaðarfyrirtæki og þau spurð í ljósi þess sem embættið taldi sig þurfa hvort þau gætu uppfyllt þarfir þess. Það sem óskað var eftir var m.a. eftirfarandi :

- Hugbúnaðurinn væri einfaldur því að viðbúið var að mikið þyrfti að leggja í kynningu á árangursmatskerfinu fyrir starfsmenn og að margir aðilar myndu hafa umsjón með því að ganga frá upplýsingunum og sjá um innslátt í hugbúnaðinn í þeim tilvikum þar sem ekki var um vélræna tengingu við önnur hugbúnaðarkerfi að ræða.
- Hugbúnaðurinn gæti sýnt stefnukortin.
- Hægt þyrfti að vera að „bora“ sig niður frá markmiði í heildarskorkorti niður í mælikvarða einstakra sviða.
- Hugbúnaðurinn mætti ekki vera of dýr.

### 11.12.2 Yfirstjórnarfundir

Eftir að byrjað var að skrá niðurstöður mælinga reglulega breyttust mánaðarlegir fundir yfirstjórnar á þann veg að aukin áhersla var lögð á að skoða árangurinn og hvernig unnið væri að þeim markmiðum sem sett höfðu verið. Slíkir eftirfylgnifundir eru nauðsynlegir til þess að fá fram umræður um mælingar og undirbúa ákvarðanatöku, þ.e. hvort grípa þurfi til aðgerða ef niðurstöður eru ekki í samræmi við sett markmið. Á þessum fundum fara forstöðumenn sviða yfir helstu niðurstöður mánaðarins gagnvart þeim mælingum sem þeir bera ábyrgð á og gera grein fyrir frávikum.

### 11.12.3 Eftirfylgni

Hjá tollstjóranum í Reykjavík er í skorkortum gefið til kynna með litum hvort verið sé að ná þeim viðmiðum sem sett hafa verið í tengslum við mælikvarða stofnunarinnar. Litirnir eru grænn, gulur og rauður. Grænn þýðir að settu viðmiði hafi verið náð, gulur þýðir að settu viðmiði hefur ekki verið náð þó lítið vanti uppá og rauður gefur til kynna að bregðast verði við með aðgerðum. Þegar ákveðið er að bregðast við niðurstöðum mælinga skal vinna samkvæmt verklagi umbótaverkefna sbr. umfjöllun í kafla 8.6, mynd 8.1.

## 12. Reynsla og ávinningur tollstjórans í Reykjavík af innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats

Reynslan af innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats hjá tollstjóranum í Reykjavík hefur verið jákvæð fyrir starfsmenn og stofnunina þótt framkvæmdin hafi á köflum verið erfið. Við innleiðingu árangursstjórnunar og stefnumiðaðs árangursmats hafa stjórnendur gert sér grein fyrir að verkefnið er lærdómsferli sem í raun lýkur aldrei. Í tengslum við innleiðinguna hefur verið horft til annarra stofnana, bæði hérlendis og ekki síður erlendis, til að kynna nýjungum og bestu leiðum í stjórnun og skipulagi.

Þegar litið er til baka hefur ýmislegt áunnist en um leið er ljóst að sumt hefði betur mátt fara í innleiðingarferlinu. Helsti ávinningurinn af innleiðingu stefnumiðaðs árangursmats fyrir tollstjóran í Reykjavík er að verkefnið hefur leitt til markvissari stjórnunar. Stjórnun er faglegri en áður þar sem stjórnþæki árangursstjórnunar gera stjórnendum kleift að skilgreina stefnu og markmið stofnunarinnar, velja mælingar út frá stefnu og stuðla að eftirfylgni til að vinna að ýmsum umbótaverkefnum sem og einstökum skilgreindum verkefnum til að koma stefnu og markmiðum í framkvæmd. Í tengslum við mælingar á árangri hafa verið framkvæmdar viðhorfs- og þjónustukannanir innanhúss og meðal viðskipta- og hagsmunaaðila til að meta ánægju starfsmanna og þjónustu stofnunarinnar. Í kjölfarið hefur verið unnið að verkefnum til að auka árangur starfseminnar, bæta innra starf og upplýsingaflæði til viðskiptavina og hagsmunaaðila.

Ef litið er til þess hvað betur hefði mátti fara í innleiðingunni, ber fyrst að telja að betur hefði mátt ganga að miðla upplýsingum um mælingar á árangri til starfsmanna og fá þá með í verkefnið. Stjórnendur vita af þessum vanda og verið er að útfæra leiðir til að taka á þessu. Hingað til hefur margt verið gert til að ná til starfsmanna, t.d. hafa verið haldnir fjölmargir kynningarfundir og fræðslufundir. Einnig var haldin sérstök spurningakeppni til að vekja áhuga starfsmanna á aðferðafræðinni og niðurstöðum mælinga. Margir tóku þátt í keppninni. Enn fremur hafa allir starfsmenn haft aðgang að skorkorti embættisins en tæknilegir örðugleikar í byrjun innleiðingarferlis hafa líklega gert einhverja þeirra frá hverfa.

Helstu stjórnendur og millistjórnendur hafa með sér ágætt vinnulag hvað varðar miðlun upplýsinga og utanumhald um mælingar. Ljóst er að gera þarf átak í því á einstökum sviðum að upplýsa starfsmenn betur um meginmarkmið stofnunarinnar með því að auka hlutdeild þeirra í skilgreiningarvinnu og endurskoðun á mælikvörðum sem beinlínis tengjast vinnu þeirra og verkferlum. Einnig þarf að virkja starfsmenn betur og tengja þá stefnu og markmiðum stofnunarinnar með því t.d. að kalla eftir hugmyndum þeirra um hvað þurfi helst að bæta til að ná fram markmiðum einstakra deilda og þar með stefnu stofnunarinnar.

## Helstu heimildir

- Fjármálaráðuneytið (1988). *Stjórnun til árangurs - Gerð starfsáætlana í ríkisstofnunum*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995). *Samningsstjórnun [samningar við 5 ríkisstofnanir]*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1996). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið
- Fjármálaráðuneytið (1997). *Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1999). *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana*. Nefndarálit. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (2001). *Framkvæmd fjárlaga. Handbók*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (2002). *Innkaupastefna ríkisins*. Fjármálaráðuneytið.
- Robert Behn (2002). *The Psychological Barriers to Performance Management: Or why isn't everyone jumping on the performance-management bandwagon?* Í *Public Performance & Management Review*, volume 26, number 1, september 2002.
- Robert Behn (2003). *Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures*. Í *Public Administration Review*, volume 63, number 5, september/október 2003.
- Paul R. Niven (2002). *Balanced scorecard Step-by-Step: Maximizing Performance and Maintaining Results*. John Wiley & Sons.
- Paul R. Niven (2003). *Balanced Scorecard Step-by-Step For Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley & Sons.
- Robert S. Kaplan og David P. Norton (1996). *The Balanced Scorecard*. Harvard Business School Press.
- Robert S. Kaplan og David P. Norton (2001). *The Strategy Focused Organization*. Harvard Business School Press.
- Robert S. Kaplan og David P. Norton (2000). *Having Trouble with your Strategy? Then Map it*. Í *Harvard Business Review*, september-október 2000.
- Michael E. Porter (1996). *What is Strategy?* Í *Harvard Business Review*, nóvember-desember 1996.
- Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing Government In Iceland: A Case Study of Public Management Reform*. Háskólaútgáfan.
- Runólfur Birgir Leifsson (2003). *Stefnumótun í skipulagssheildum: Athugun á stefnumótun hjá nokkrum íslenskum fyrirtækjum*. Í *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Viðskipta- og hagfræðideild, ritstj. Ingjalður Hannibalsson*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands - Háskólaútgáfan.
- Runólfur Smári Steinþórsson (2003). *Lýsing á stefnu og stefnumótunarvinnu*. Í *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Viðskipta- og hagfræðideild, ritstj. Ingjalður Hannibalsson*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands - Háskólaútgáfan.
- Snjólfur Ólafsson (2003). *Stefnukort*. Í *Rannsóknir í félagsvísindum IV: Viðskipta- og hagfræðideild, ritstj. Ingjalður Hannibalsson*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands - Háskólaútgáfan.
- Ríkisendurskoðun (2003a). *Kennitölur um umsvif og árangur: Stefnumiðað árangursmat í ríkisrekstri*. Ríkisendurskoðun.
- Ríkisendurskoðun (2003b). *Stefnumiðað árangursmat hjá Ríkisendurskoðun*. Útgáfa 1.0. Ríkisendurskoðun.
- Ríkisendurskoðun (2003c). *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Ríkisendurskoðun.
- National Audit Office (2001). *Measuring the Performance of Government Departments*. National Audit Office.
- National Audit Office (2000). *Good practice in performance reporting in executive agencies and non-departmental public bodies*. National Audit Office.
- Þórður Víkingur Friðgeirsson (2003). *Stjórnun á tímum hraða og breytinga*. JPV útgáfa.
- OECD (2002). *Public sector modernisation: a new agenda*. OECD.

## Fylgiskjöl

### Fylgiskjal 1.

Árangursstjórnunarsamningur milli dóms- og kirkjumálaráðuneytisins og sýslumannsins í Kópavogi.

23-25.7	JJP
9 JAN 2004	
04010210	

#### Dómsmálaráðuneytið og embætti sýslumannsins í Kópavogi gera með sér svohljóðandi samning

#### I. Tilgangur

Í samningi þessum er kveðið á um skyldur dómsmálaráðuneytisins og embættis sýslumannsins í Kópavogi, við útfærslu á lögbundnu hlutverki sýslumannsins í Kópavogi, ásamt því að leggja grunn að áætlanagerð og mati á árangri af starfsemi embættisins. Með áætlunum, sem samningurinn kveður á um, er mótuð stefna til næstu ára. Sýna skal fram á árangur af starfseminni í ársskýrslu með samanburði við markmið ársins.

Tilgangur samningsins er að afmarka starfssvið og rekstur embættis sýslumannsins í Kópavogi og framfylgja stefnu og áherslum dómsmálaráðuneytisins og embættisins í samræmi við lög og reglugerðir sem um starfsemina gilda.

Samningurinn breytir engu um ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi á rekstri embættisins né þeim stjórnsýsluskuldum sem ráðherra og embættið hafa lögum samkvæmt.

#### II. Hlutverk

Hlutverk sýslumannsins í Kópavogi er að gæta laga og réttar, standa vörð um öryggi borgaranna og þjónusta almenning á sem bestan og hagkvæmestan máta. Embætti sýslumannsins í Kópavogi fer með stjórnsýslu ríkisins eftir því sem lög og reglugerðir mæla fyrir um.

#### III. Verkefni

Aðalviðfangsefni embættisins greinast í eftirfarandi þætti:

1. Löggæsla og meðferð ákærvalds í þeim málaflokkum sem lög um meðferð opinberra mála mæla fyrir um.
2. Almenn umboðsstörf samkvæmt fyrirætlum laga, m.a. eftirfarandi: Þinglýsingar, aðfarargerðir, nauðungarsölur, sífjamál, meðferð dánarbúa, yfirlögráð, lögbókandagerðir, útgáfa ýmissa leyfa og skirteina og lögskráning skipshafna.
3. Innheimta opinberra gjalda.
4. Tollgæsla.
5. Önnur verkefni sem ákvarðast af sérstökum ákvörðunum stjórnvalda, s.s. umboðsstörf fyrir Tryggingastofnun ríkisins svo og önnur störf sem dómsmálaráðuneytið ákveður.

#### IV. Markmið og áherslur

Sýslumaður skal í áætlunum sínum setja fram skýr markmið og jafnframt tilgreina hvernig þeim skuli náð og hvernig árangur skuli mældur. Í áætlunum sínum skal embættið leggja sérstaka áherslu á eftirtalin atriði:

1. Varðandi stjórn embættisins:
  - 1.1. Að það verði rekið á sem hagkvæmestan hátt og innan þeirra fjárheimilda sem ákveðnar eru hverju sinni.
  - 1.2. Að allar úrlausnir verði unnar af sem mestum gæðum og þekkingu.
  - 1.3. Að það tileinki sér þau vinnubrögð og nýti sér þá tækni er leiði til sem mestrar skilvirkni við afgreiðslu mála.

JJP EP

- 1.4. Að móta heildarstefnu á sviði starfsmannamála, þar sem kveðið er m.a. á um endurmenntun og þjálfun starfsmanna og jafnréttismál.
  - 1.5. Að leggja áherslu á að veita þeim aðilum sem til embættisins leita góða þjónustu.
  - 1.6. Að nýta upplýsingatækni, í samræmi við stefnu dómsmálaráðuneytisins, með það fyrir augum að greiða fyrir aðgangi borgaranna í samskiptum við embættið.
  - 1.7. Að embættið leggi áherslu á að auka samstarf við aðra aðila í þeim tilgangi að ná sem bestum árangri á sviðum er lúta að hlutverki þess.
2. Varðandi löggæslu:
    - 2.1. Að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu.
    - 2.2. Að auka öryggi borgaranna á sem bestan hátt.
    - 2.3. Að stemma stigum við afbrotum með öflugum forvarnar- og eftirlitsstarfi.
    - 2.4. Að vinna svo sem kostur er að uppljóstrun afbrota.
  3. Varðandi önnur verkefni:
    - 3.1. Að innheimta opinberra gjalda verði sem skilvirkust.
    - 3.2. Að þjónusta við Tryggingastofnun ríkisins verði í samræmi við kröfur hennar.
    - 3.3. Að þjónusta við einstaklinga, fyrirtæki og stofnanir varðandi önnur mál sem talin eru upp í III. kafla verði eins góð og kostur er.

#### V. Skyldur og ábyrgð samningsaðila

Á samningstímanum skulu sýslumannsembættið í Kópavogi og dóms- og kirkjumálaráðuneytið standa skil á verkefnum sem hér segir:

**Fyrir 1. maí 2004** skal embættið leggja fram drög að langtímaáætlun til næstu þriggja ára, um helstu verkefni, forgangsröðun og áherslur á tímabilinu. Áætlunin skal höfð að leiðarljósi við gerð ársáætlunar.

**Fyrir 1. september 2004** skal embættið móta starfsmannastefnu og senda ráðuneytinu eintak hennar.

**Í nóvembermánuði ár hvert** skal embættið skila ráðuneytinu ársáætlun (rekstraráætlun) fyrir næsta ár. Í febrúarbyrjun ár hvert skal embættið skila endurskoðaðri ársáætlun.

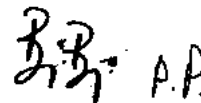
**Í júlímánuði ár hvert** skal embættið skila ráðuneytinu ársskýrslu vegna starfseminnar á liðnu ári. Embættið skal kynna ráðuneytinu ársskýrslu sína.

**Í janúarmánuði ár hvert** skal embættið tilgreina óskir og tillögur vegna úthlutunar úr veikindapotti.

**Í febrúarmánuði ár hvert** skal embættið leggja mat sitt á lagabreytingar, stjórnvaldsfyrirmæli og önnur atriði sem haft geta áhrif á útgjaldaliði og gera ráðuneytinu skil á fjárlagatillögum sem taka mið af þeim breytingum.

Ráðuneytið skal leiðbeina embættinu um forsendur vegna stefnumörkunar og vekja athygli embættisins á laga- og reglugerðabreytingum er varða rekstur þess.

Ráðuneytið skal innan 30 daga, eftir að því er send áætlun, taka afstöðu til markmiða, mælikvarða og forgangsröðunar verkefna sem þar koma fram. Sameiginlega taka ráðuneytið og sýslumaðurinn í Kópavogi afstöðu til árangurs af starfseminni.



**VI. Gildistími og endurskoðun**

Samningurinn gildir frá 19. janúar 2004. Gildistími er þrjú ár en hvor aðili um sig getur óskað eftir endurskoðun innan þess tíma. Vinna við endurnýjun samningsins skal hefjast a.m.k. þremur mánuðum áður en samningstímanum lýkur.

Kópavogi, 19. janúar 2004

  
Dómsmálaráðherra

  
Sýslumaðurinn í Kópavogi



## Fylgiskjal 2.

Dæmi um uppsetningu ársskýrslu

# Ársskýrsla 200x

## 1. Formáli

Innlegg frá forstöðumanni stofnunar, útdráttur úr því markverðasta sem á daga stofnunarinnar hefur drifið undanfarið ár. Áritun forstjóra á skýrsluna sem staðfestir að hún gefi rétta mynd af stöðu mála.

## 2. Árangursmat

Stofnanir eiga, í samráði við ráðuneyti sitt, að setja fram í ársáætlun raunhæf markmið og mælikvarða. Uppgjör ársskýrslu skal miðast við þessa framsetningu. Í þessum kafla skýrslunnar skulu taldir upp í töflu (sjá neðar) helstu mælikvarðar sem settir hafa verið fram í ársáætlun stofnunar. Því næst þau deilimarkmið sem sett hafa verið fyrir árið. Þá eru birtar tölur um niðurstöðuna í lok þess árs sem verið er að gera upp og merkt sérstaklega við þau tilvik þar sem deilimarkmiðunum hefur verið náð. Þar sem mikil frávik koma fram frá raunverulegri útkomu ársins, skal gera grein fyrir frávikunum (sjá hluta 4 neðar).

### Dæmi um framsetningu uppgjörs á árangri stofnana framarlega í ársskýrslu

Mælikvarði	Deilimarkmið skv. ársáætlun	Niðurstaða 2002	Náðist (j) / Náðist ekki (n)
Áætlun innan ramma fjárlaga.	62 milljónir	67 milljónir	n
Lækkun einingarkost. 1.	3%	4%	j
Hlutfallsleg ánægja með þjónustuna.	85%	64%	n
Uppitími tölvukerfa.	100%	99%	n
Erindum svarað innan 14 daga.	100%	100%	j
Réttar skráningar í tölvukerfi.	100%	98%	n
Veikindadagar í mánuði á hvern starfsmann.	1	2	n
Hlutfall starfsmanna sem eru ánægðir í starfi.	90%	98%	j

### **3. Hlutverk, stefna og meginmarkmið.**

Í þessum kafla er gerð grein fyrir þeim meginmarkmiðum sem stofnunin vinnur eftir. Þessi kafla þarf í raun einungis að vera ein blaðsíða þar sem stefna, hlutverk og framtíðarsýn stofnunar er skýrt sett fram ásamt meginmarkmiðum.

### **4. Yfirlit yfir starfsemi ársins.**

Í þessum kafla gerir stofnunin nánari grein fyrir árangri ársins og starfsemi í samanburði við áætlun og fyrri ár. Farið er nánar í markmið stofnunarinnar og þá mælikvarða sem gerðir eru upp í töflunni í hluta 2 og frávik frá viðmiðum eru skýrð. Jafnframt ætti nota skýra framsetningu, svo sem skýringarrit, til þess að sýna fram á hvort ástandið er að batna eða versna. Mikilvægt er að reyna að skýra út hvaða áhrif það hefur á samfélagið að markmið stofnunarinnar náist. Sem dæmi myndi löggæslustofnun reyna að skýra út að markmið þeirra og mælikvarðar þeim tengdir, sem fylgst er með og gerðir eru upp í skýrslunni, hafi áhrif á öryggi borgaranna.

### **5. Reikningar ársins.**

Efnahagsreikningur, rekstrarreikningur, sjóðstreymi og skýringar.

## Fylgiskjal 3.

Erindisbréf verkefnisstjóra

### Erindisbréf verkefnisstjóra

**Hlutverk:** *Innleiða árangursstjórnun*

**Markmið verkefnisins:**

- Stuðla að aukinni skilvirkni og hagkvæmni í rekstri, þjónustu og eftirliti.
- Bæta áætlanagerð.
- Vera brautryðjandi og fyrirmynd stofnana og fyrirtækja ríkisins í notkun samhæfðs árangursmats.

**Verkefnisstjórnun og innleiðing:** Nafn

**Helstu verkþættir:**

- Gerð verkáætlunar.
- Skipuleggja fræðslu og upplýsingagjöf til starfsmanna.
- Framkvæma stöðumat á embættinu, m.a. greiningu á starfsumhverfi og helstu upplýsingakerfum.
- Útfæra stefnu embættisins, megináherslur og markmið sem og að skilgreina mælikvarða og leiðir í samvinnu við tollstjóra, sviðstjóra og starfsmenn.
- Læra af og nýta reynslu annarra sem nota samhæft árangursmat eða vinna að innleiðingu.

**Að auki mun verkefnisstjóri:**

- Sitja í stýrihópi.
- Rita og halda utan um fundargerðir stýrihóps.
- Skrifa minnisblöð um framvindu starfsins og einstaka þætti að gefnu tilefni.
- Skila áfangaskýrslum eftir þörfum og í samráði við stýrihóp.

**Helstu samstarfsaðilar:**

- Stjórnendur og starfsmenn.
- Viðskiptavinir (almenningur og fyrirtæki).
- Ýmis fyrirtæki og stofnanir sem eru að vinna að árangursstjórnun.
- Utanaðkomandi ráðgjafar.

## Fylgiskjal 4.

Yfirlitsblað yfir mælikvarða.

<b>Árangursmælikvarði:</b> Heiti mælikvarða		<b>Markmið:</b> Þau markmið sem tengjast mælikvarðanum.		
<b>Ábyrgðarmaður fyrir því að mælikvarðinn sé mældur:</b> Nafn, oftast sviðstjóri eða deildarstjóri.		Markmið 1. Markmið 2. Markmið 3.		
<b>Síðast uppfært:</b> Dagsetning.				
<b>Tíðni:</b> Hversu oft er mælikvarðinn uppfærður.				
Rök fyrir mælikvarða	Birting	Útreikningur	Viðmið	Ábyrgð
Lýsing á mælikvarða og hvers vegna hann var valinn til þess að mæla árangur og framgang markmiðanna.	Hvernig eru niðurstöður mælinga birtar?	Lýsing á því hvernig niðurstaða er fengin. T.d. rauntölur á móti tölum úr áætlun?	Hvaða viðmið hafa verið sett um viðunandi árangur	Hvaða starfsmaður ber ábyrgð á söfnun og birtingu upplýsinga um mælikvarða? Getur verið annar en t.d. sviðstjóri sem ber ábyrgð á mælikvarðanum gagnvart yfirstjórn.

**DÆMI:** Árangursmælikvarði stjórnsýslusviðs.

<b>Árangursmælikvarði:</b> Erindum svarað innan 14 daga.		<b>Markmið:</b>		
<b>Ábyrgðarmaður fyrir því að mælikvarðinn sé mældur:</b> Jón Jónsson sviðstjóri stjórnsýslusviðs.		M1. Góð þjónusta. M2. Ánægðir viðskiptavinir. M3. Skilvirkni og gæði innra starfs.		
<b>Síðast uppfært:</b> 15.11.2003.				
<b>Tíðni:</b> Mældur mánaðarlega.				
Rök fyrir mælikvarða	Birting	Útreikningur	Viðmið	Ábyrgð
Viðskiptavinir stofnunarinnar krefjast þess að fá fljóta og góða þjónustu og ef hún býðst eykst væntanlega ánægja þeirra.	Niðurstöðurnar eru birtar í miðlægu excel-skjali og teknar fyrir á mánaðarlegum fundum yfir stjórnar stofnunarinnar.	Mældur sá tími sem líður frá því að erindi er bókað til stofnunar og þar til svar við því hefur verið bókað út úr stofnuninni.	90%–100% mjög gott, 86–89% viðunandi, 81–86% sæmilegt, 0–80% óviðunandi og krefst aðgerða.	Guðmundur G. Guðmundsson.





