

Nýskipan í ríkisrekstri

Verkefnavísar



Fjármálaráðuneytið

Febrúar 2005

V e r k e f n a v í s a r • N ý s k í p a n í r í k í s r e k s t r í

ÞINGVANGUR
Þingangur

Inngangur



Fjármálaráðuneytið hefur að undanförmu unnið að mótun heildstæðrar stefnu um þróun ríkisrekstrarins. Þessi stefna hefur verið nefnd „nýskipan í ríkisrekstri“. Kjarni hennar er að dreifa valdi og auka ábyrgð stjórnenda og starfsmanna á rekstri og tryggja þannig hagkvæma og góða þjónustu. Í þessu sambandi má nefna gerð rammafjárlaga og yfirfærslu ónýttra fjárheimilda milli ára.

Við fjárlagagerð fyrir árið 1996 mun fjármálaráðuneytið leggja áherslu á að afla með markvissum en einföldum hætti upplýsinga um þá þjónustu sem stofnanir ríkisins veita. Í því sambandi hefur verið leitað í smíðju til annarra þjóða sem hafa reynslu af að afla samsvarandi upplýsinga. Þessar nýju áherslur eru hér kynntar undir nafninu verkefnavísar.

Aðalmarkmiðið með gerð verkefnavísa er að koma á framfæri upplýsingum um þá þjónustu sem stofnanir ríkisins veita. Þessar upplýsingar eru ætlaðar Alþingi, ríkisstjórn, ráðuneytum, og almenningi. Því er mikilvægt að þær séu hnitmiðaðar og einfaldar en gefi engu að síður góða mynd af starfsemi stofnunar.

Gert er ráð fyrir að í sérstöku fylgiriti með fjárlagafrumvarpi birtist framvegis verkefnavísar fyrir hverja stofnun ríkisins. Gerð verkefnavísa er þriðþætt. Í fyrsta lagi þarf að skilgreina þau verkefni sem hver stofnun sinnir. Í öðru lagi þarf að skipta heildarrekstrarkostnaði stofnunar á einstök verkefni. Í þriðja lagi þarf að smíða þjónustuvísa fyrir hvert verkefni. Allir þessir þættir eru nánar skýrðir í þessu riti.

Verkefnavísar eru víða þekktir erlendis og hafa verið teknir upp í kjölfar rammafjárlaga. Í raun er hér um að ræða tvær hliðar á sama peningnum. Auknu frelsi handa stjórnendum fylgir krafta um aukna ábyrgð. Sú ábyrgð felst ekki síst í að greina frá hvernig fjárveitingum til stofnana er ráðstafað í einstök verkefni. Verkefnavísar auðvelda því ákvarðanir og forgangsriðun verkefna við gerð fjárlaga.

Það er von mín að þessi nýbreytni takist vel og leiði til hagkvæmari reksturs ríkisins.

Ólafur Jóhannsson

3

Verkefnavísar • Nýskipan í ríkisrekstri

Þjálfagagerð

fyrir árið 1996

Fjárlagagerð fyrir árið 1996



Frumkvæði stofnana.

Áhersla er lögð á frumkvæði hjá stofnunum við gerð verkefnavísa. Þar séu verkefni skilgreind, heildarkostnaði skipt á verkefni og þjónustuvísar smíðaðir. Gert er ráð fyrir að allar stofnanir ríkisins taki þátt í gerð verkefnavísa.

Hlutverk ráðuneyta.

Hlutverk ráðuneyta við gerð verkefnavísa er einkum fólgið í því að tryggja að allar nauðsynlegar upplýsingar komi fram um starfsemi stofnana og að samræma upplýsingar þegar um margar áþekkar stofnanir er að ræða.

Samanburður milli ára.

Verkefnavísar koma sérstaklega að notum við samanburð milli ára og til að sjá þróun yfir tiltekið tímabil. Þess vegna verður, við fjárlagagerð fyrir árið 1996, óskað eftir upplýsingum fyrir árið 1994, áætlun fyrir 1995 og fjárlagatillögur fyrir 1996. Almennt er miðað við að fjárveiting til stofnana verði óbreytt frá árinu 1995.

Tímasetningar.

Gert er ráð fyrir að drögum að skilgreiningu verkefna, kostnaðarskiptingu og þjónustuvísnum stofnana verði skilað til fagráðuneyta fyrir 31. mars nk. Fagráðuneyti og fjármálaráðuneyti samræmi framsetningu og óski eftir frekari upplýsingum, ef þörf er á. Stofnanir skili svo endanlegum verkefnavísnum fyrir 30. maí nk.

Þróunarverkefni.

Það skal tekið fram að hér er um þróunarverkefni að ræða sem mun taka nokkur ár að hrinda í framkvæmd að fullu. Gera má ráð fyrir að á fyrsta ári muni stofnanir skila upplýsingum af misjöfnum gæðum. Með betra skipulagi mun upplýsingagrunnur stofnana hins vegar batna þegar fram líða stundir. Þá kann einnig að þykja ástæða til að endurskoða framsetningu upplýsinganna í ljósi reynslunnar.

Fjárlagafrumvarp.

Gert er ráð fyrir að gefa út sérstakt fylgirit með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 1996 þar sem þessar upplýsingar koma fram. Framsetning upplýsinga er sýnd aftar í þessu riti og skal hún höfð til hliðsjónar.

Innanhússupplýsingar.

Mikið magn upplýsinga mun safnast hjá stofnunum við gerð verkefnavísa. Stofnanir kunna að vilja hafa nákvæmari sundurliðun upplýsinga en hér er krafist svo þær geti nýst við innri stjórnun. Mikilvægt er því að stofnanir haldi vel utan um þær.

Skilgreining verkefna

Skilgreining verkefna



Hvað er verið að kaupa?

Eitt af grundvallaratriðum verkefnavísa er að stofnanir skilgreini helstu verkefni sín, þ.e. þá vöru og þjónustu sem þær veita. Með skilgreiningu verkefna er verið að svara spurningunni: Hvað eru skattgreiðendur að kaupa fyrir fjárveitingu til stofnunarinnar? Skilgreiningin þarf að vera stutt og kjarnytt. Þegar verkefni eru skilgreind ber að hafa í huga fjölda þeirra og eðli.

Fjöldi verkefna.

Stofnanir sinna mismörgum verkefnum og getur verið erfiðleikum bundið að skilgreina þau öll. Fjöldi skilgreindra verkefna þarf að vera takmarkaður. Að öðrum kosti er hættá á að upplýsingarnar gefi notendum verkefnavísa ekki nógu skýra heildarsýn.

Hvert verkefni sem skilgreint er skal samanstanda af áþekkri þjónustu og vera að ákveðnu lágmarksumfangi. Algengt er að meðalstórar stofnanir skilgreini 3 til 5 verkefni. Í þessu sambandi getur komið að gagni að leita upplýsinga frá hliðstæðum stofnunum á hinum Norðurlöndunum, en þau hafa nokkra reynslu af gerð verkefnavísa. Þar gengur þetta undir nafninu *resultatsrapportering* eða *output budgeting*.

Verkefni, en ekki markmið.

Gerður er skýr greinarmunur á verkefnum annars vegar og markmiðum hins vegar. Markmið svarar spurningunni: Af hverju er verið að sinna tilteknu verkefni? Forstöðumenn stofnana eru fyrst og fremst ábyrgir fyrir framgangi þeirra verkefna sem þeim eru falin.

Stjórnun og stoðverkefni.

Sum verkefni, svo sem þau sem yfirstjórnir, fjármáladeildir og tölvudeildir sinna, eru ekki sjálfstæð verkefni gagnvart aðilum utan stofnunar. Hér er fremur um stjórnun og stoðverkefni að ræða, sem nýtast við þau verkefni sem stofnunin sinnir gagnvart aðilum utan hennar. Þessum kostnaði ætti að skipta á þau verkefni. Nánar er fjallað um skiptingu kostnaðar í næsta kafla.

Endurskipulagning.

All nokkur vinna getur farið í að skilgreina verkefni. Erlendis hefur reynslan sýnt að hér er kjörið tækifæri til að huga að endurskoðun innra skipulags stofnunar. Þannig eru tvær flugur slegnar í einu höggi: Verkefni stofnunar eru skilgreind og skipulag hennar er lagað að þeim.

Kostnaður við verkefni

Kostnaður við verkefni



Skipting kostnaðar.

Annar meginþáttur verkefnavísa er að skipta heildarkostnaði stofnunar á skilgreind verkefni. Þróa má aðferðir sem gefa nægjanlega rétta mynd af raunverulegum kostnaði við hvert verkefni þótt það geti verið ýmsum erfiðleikum háð. Án kostnaðarskiptingar er ófært að gera sér grein fyrir hvort kostnaður við einstök verkefni er í samræmi við afrakstur.

Beinn kostnaður og sameiginlegur kostnaður.

Kostnaði við einstök verkefni má skipta í beinan kostnað og sameiginlegan kostnað. Beinan kostnað má rekja til eins ákveðins verkefnis, þ.e. kostnaður við starfsmann eða tækjabúnað sem nýtist nær alfarið í þágu þess verkefnis. Sameiginlegan kostnað má hins vegar rekja til fleiri en eins verkefnis. Dæmi um það er kostnaður vegna yfirstjórnar og fjármáladeildar.

Skipting sameiginlegs kostnaðar.

Sameiginlegum kostnaði skal skipta á einstök verkefni í samræmi við það hvernig hann er til kominn. Tvær leiðir eru færar við skiptingu sameiginlegs kostnaðar. Annars vegar má nota verkþókhald þar sem starfsmenn skrá niður hvernig tíma og aðföngum er varið í þágu einstakra verkefna. Hins vegar má nálgast þessa skiptingu með mótun almennra reglna þar sem t.d. mótuneytiskostnaði er skipt á verkefni miðað við fjölda starfsmanna.

Ársverk.

Skipting heildarkostnaðar stofnunar á einstök verkefni leiðir af sér samsvarandi skiptingu heildarársverka. Gert er ráð fyrir að draga þá skiptingu sérstaklega fram. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis hefur gefið út samræmdar reglur um hvernig ársverk eru skilgreind.

Framsetning bókhalds.

Æskilegt getur verið fyrir stofnun að breyta uppsetningu fjárhagsbókhalds svo að það taki mið af verkefnum hennar. Til að mynda getur verið rétt að endurskoða viðfangsefni stofnunar og hvernig kostnaður er færður á þau.

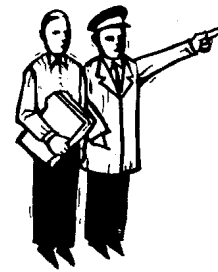
Afskriftir og fjárbinding.

Það skal tekið fram að á þessu stigi er ekki reiknað með kostnaði vegna afskrifta og fjárbindingar. Í reynd er þessi kostnaður þó verulegur. Stofnkostnað og kostnað vegna viðhalds skal því sýna sérstaklega.

Verkefnavísar • Nýskipan í ríkisrekstri

Þjónustuvísar fyrir verkefni

Þjónustuvísar fyrir verkefni



Hvað eru þjónustuvísar?

Þriðji meginþáttur verkefnavísa eru þjónustuvísar. Þeir skiptast í tvennt: magnvísa og gæðavísa. Þjónustuvísarnir eru talnalegir mælikvarðar á magn og gæði hvers verkefnis. Þeim er ætlað að gefa sem skarpasta mynd af hverju verkefni og eru valdir með tilliti til þess.

Heildstæðir en fáir.

Mikilvægt er að þjónustuvísar séu heildstæðir þannig að þeir gefi raunsanna mynd af verkefninu. Ef svo er ekki er hættu á að þeir leiði reksturinn á ranga braut. Einnig er brýnt að notaðir séu fáir og einfaldir þjónustuvísar til að lýsa hverju verkefni. Mikill fjöldi þjónustuvísa getur dregið úr upplýsingagildi og áhrifamætti þeirra.

Magnvísar.

Magnvísar gefa vísbendingu um umfang hvers verkefnis. Hér er oftast um að ræða einingafjölda. Dæmi um magnvísa eru fjöldi útskrifaðra nemenda, fjöldi útgefna vottorða, fjöldi sýningargesta, fjöldi umsókna og þess háttar. Oft og tíðum má finna þessar upplýsingar í ársskýrslum stofnana.

Gæðavísar.

Gæðavísar gefa vísbendingu um þjónustustig hvers verkefnis. Hér getur verið um að ræða lengd afgreiðslutíma, þ.e. hvað það tekur langan tíma að afgreiða mál, eða kannanir meðal viðskiptavina um gæði þjónustunnar.

Lítill reynsla er komin á gæðavísa héraendis og erlendis. Ástæðan er sú að þeir eru nokkuð erfiðir meðferðar. Því er umfjöllun um þá sett fram til kynningar og verður ekki óskað eftir upplýsingaskilum vegna þeirra á þessu stigi.

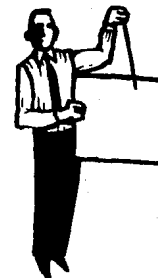
Skráning upplýsinga.

Nauðsynlegt er fyrir stofnanir að skrá upplýsingar um þjónustumagn og þjónustugæði á kerfisbundinn hátt. Í þessu sambandi má nefna að í Bókhalts- og áætlunarkerfi ríkisins (BÁR) er unnt að koma við skráningu einingatalna samhliða skráningu fjárhagsupplýsinga, t.d. að skrá fjölda afgreiðslna um leið og þjónusutekjur eru færðar í bókhaldið.

V e r k e f n a v í s a r • N ý s k í p a n í r í k í s r e k s t r í

*Dæmi um
framsetningu*

Dæmi um framsetningu



Tollstjórnin í Reykjavík	Fjárlög	Tillaga	
	1994	1995	1996
Kostnaður (m.kr.)			
Rekstrarkostnaður	254,7	249,1	251,7
Sértekjur	13,9	11,4	9,0
Mismunur	240,8	237,7	242,7
Stofnkostnaður og viðhald	15,5	15,6	15,7
Starfsmannafjöldi			
Ársverk	147,2	138,2	138,0

Verkefni 1: Tollgæslan, skipavakt

Skilgreining á verkefni:

Eftirlit með ferðum og flutningi vara til og frá landinu, forða og birgðum fara, fermingum og affermingum. Tollafgreiðslur, sérafgreiðslur o.fl.

Kostnaður (m.kr.)			
Rekstrarkostnaður	31,5	30,2	29,9
Sértekjur	2,5	3,6	2,8
Mismunur	29,0	26,6	27,1
Starfsmannafjöldi			
Ársverk	38,2	38,4	37,1
Þjónustuvísar			
Skip			
Komur	559	482	556
Brottfarir	392	388	423
Flug			
Komur	1.339	1.397	1.713
Brottfarir	369	394	534

Verkefni 2: Tollgæslan, vöruskoðun

Skilgreining á verkefni:

Kannanir á samræmi milli innfluttra vara og tilsvareandi aðflutningsskýrslna. Staðfesting á því að útflutt vara fari úr landi. Eftirlit með umflutningi vara milli tollumdæma og til útlanda. Svör við fyrirspurnum um tollflokkun o.fl.

Kostnaður (m.kr.)			
Rekstrarkostnaður	74,8	71,9	71,1
Sértekjur	0,0	0,0	0,0
Mismunur	74,8	71,9	71,1
Starfsmannafjöldi			
Ársverk	63,5	64,8	65,1
Þjónustuvísar			
Skoðaðar vörusendingar	4.004	3.737	2.073

Tölur í þessu dæmi eru staðhæfðar og áætlaðar að hluta.

Verkefnavísar • Nýskipan í ríkisrekstri

Helstu

hugtök

Helstu hugtök



	Bls.
Afskriftir	9
Ársverk	9
Beinn kostnaður	9
Fjárbinding	9
Gæðavísar	11
Kostnaðarskipting	9
Magnvísar	11
Markmið	7
Sameiginlegur kostnaður	9
Stoðverkefni	7
Verkefni	7
Verkefnavísar	3
Þjónustuvísar	11