

Vefrit fjármálaráðuneytisins

12. janúar 2006

Árangursupplýsingar við fjárlagagerð

Margar vestrænar ríkisstjórnir hafa verið að þróa kerfisbundnar aðferðir til að tengja fjárveitingar ríkisins við árangurinn sem sóst er eftir. Forsenda árangursfjárlagagerðar eru góðar upplýsingar um árangur af opinberri starfsemi og um kostnaðinn við að ná árangri. Það er hins vegar mismunandi hvernig reynt er að tengja saman árangur og fjárveitingar; hvers konar árangursupplýsingum er byggt á og hvers konar markmiðum er stefnt að.

Vönduð fjárlagagerð byggist á margvíslegum upplýsingum. Viðfangsefnið snýst ekki síst um að átta sig á því hvaða upplýsingar er æskilegt að leggja til grundvallar á hinum ýmsu stigum vinnunnar til að bæta ákvarðanatöku, hvernig hægt er að útvega þær og hverju má kosta til.

Þótt ríkin sem hafa unnið að því að taka upp árangursfjárlagagerð hafi ekki öll sama hátt á, hafi mismanga reynslu og hafi rekið sig á ýmislegt, halda þau öll ótraud áfram á þróunarbrautinni. Þróun fjárlagagerðar lýkur ekki svo lengi sem fjárlagagerð er stunduð. Þessi mál hafa verið rædd reglulega á vettvangi Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) eins og mörg önnur framfarímál sem stofnunin tekur upp. Nú hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (IMF) bæst í hóp þeirra aðila sem vilja taka þátt í að þróa árangursstjórnun og árangursfjárlagagerð, bæði vegna innri rekstrar sjóðsins og vegna ráðgjafar til stjórnvalda víða um heim. Nýlega hélt sjóðurinn ráðstefnu þar sem helstu sérfræðingar á þessu sviði báru saman bækur sínar. Ráðstefnan var liður í því að safna saman reynslu og gera fræðilegar úttektir sem miðast að því að þróa aðferðir við fjárlagagerð opinberra aðila.

Á fundinum var m.a. fjallað um reynslu Breta sem leggja áherslu á að bæta markmiðasetningu á öllum stigum ríkisrekstrar. Ætlast er til ráðuneytin útskýri að hverju skuli stefnt á mikilvægum sviðum og hverju það muni skila þjóðinni og einstökum hópum. Dæmi um markmið (Public Service Agreement targets) á sviði heilbrigðismála er að draga úr dauðsföllum af völdum hjartasjúkdóma hjá þeim sem eru undir 75 ára um 40% fyrir árið 2010. Árið 1998 þegar slík markmiðasetning var fyrst tekin upp voru markmiðin 600 að tölu. Markmiðin hafa verið endurskoðuð annað hvert ár og var fækkað niður í 110 árið 2004. Í öllum tilvikum á að vera ljóst hverjir svara fyrir framvindu einstakra markmiða, þannig að ábyrgðarkeðjan á alltaf að liggja fyrir. Það kostar alltaf eitthvað að ná settum markmiðum og þótt markmið og árangursupplýsingar séu meðal þess sem lagt er til grundvallar við fjárlagagerð ríkisins eru engin sjálfvirk tengsl á milli markmiðasetningar og fjárveitinga. Vegna mikilvægis árangursupplýsinga er áriðandi að þær séu traustar og er ýmsum aðferðum beitt til að sannreyna þær og gera úttektir á árangri. Sömuleiðis er lögð áhersla á að koma árangursupplýsingum á framfæri við almenning og aðra sem láta sig þessi mál varða.

Þá var á fundinum sagt frá kerfisbundnu mati á verkefnum bandarísku alríkisstjórnarinnar (PART) sem felst í því að taka hvert og eitt verkefni fyrir með því að svara 30 spurningum varðandi tilgang, skipulag, stjórnun og árangur. Tilgangurinn er að bæta ábyrgð, ákvarðanir um fjárveitingar og framkvæmd verkefnanna. Með þessu er komið á formlegum tengslum milli umfjöllunar um árangur verkefna og um fjárveitingar án þess þó að gera tengslin sjálfvirk. Helstu áhrif kerfisins hafa verið þau að auka vægi stjórnunar- og fjárlagaskrifstofu Bandaríkjastjórnar auk þess sem kerfið hefur haft áhrif á mælingar á starfsemi ríkisins og söfnun starfsemistalna, beint athyglinni að starfsemi og sviðum sem þarf að endurmeta frá grunni og eflit árangursstjórnun, svo það helsta sé nefnt.

Töluvert var fjallað um notkun árangursmælinga til að deila fyrirfram ákveðinni fjárveitingu út á milli stofnana með svokölluðum reiknilíkönnum (formula funding). Mörg lönd styðjast við þannig aðferðir vegna ákvarðana um fjármögnun skóla og heilbrigðisstofnana. Á ráðstefnunni var tekið dæmi um fjármögnun háskóla í Eþíópíu sem nýlega var breytt með

hlíðsjón af fyrirkomulagi í Bretlandi og fleiri löndum. Þar greiðir ríkið einingarframlag á hvern nemanda í fullu háskólanámi en þeir sem eru í hlutanámi greiða námið sjálfir. Framlagið er reiknað út frá fáum og einföldum forsendum, enda talið að flóknar forsendur og útreikningar leiði ekki til réttlátari skiptingar fjárveitinga á milli skóla. Framlag er mishátt eftir fræðasviðum en óháð því í hvaða skóla kennslan fer fram. Munur á lágsta og hæsta framlagi er sjöfaldur og er dýrasta námið doktorsnám sem krefst aðstöðu á tilraunastofum. Eingöngu er greitt fyrir nemendur sem ljúka námsári og einungis greitt með hverjum nemanda í ákveðinn árafjölda. Reynslan af notkun reiknilíkana bendir almennt til að þau hafi marga góða kosti en geti verið afar flókin í framkvæmd þar sem þau krefjast yfirleitt aukins eftirlits með árangri, breytinga á hvatningu stjórnenda og formlegrar endurskoðunar á mælingum til að staðfesta tölur.

Útgáfa ritsins Þjóðarbúskapurinn árið 2006

Á árinu 2006 verður ritið [Þjóðarbúskapurinn](#) gefið út fjórum sinnum í stað þriggja útgáfna undanfarin ár. Þá verður útgáfan með aðeins öðrum hætti en verið hefur. Á vetrar- og sumarmánuðum verða gefnar út endurskoðaðar þjóðhagsspár til tveggja eða þriggja ára í senn. Þessar skýrslur verða styttri en verið hefur, með færri töflum í viðauka og verða einungis birtar á vef fjármálaráðuneytisins. Fleiri töflur verða þó uppfærðar á vef ráðuneytisins í tengslum við útgáfuna. Í vetrarskýrslu verður þjóðhagsspáin uppfærð í ljósi ákvarðana Alþingis um fjárlög og fjárukaalög til viðbótar við nýjar upplýsingar um efnahagsþróun. Á vor- og haustmánuðum verða gefnar út ítarlegri spár með áherslu á framvindu efnahagslífsins til meðallangs tíma, eða fjögurra til fimm ára í senn, og ítarlegum töfluviðauka. Á haustmánuðum er jafnframt birt spá á grundvelli nýrra forsendna um ríkisfjármálin sem felast í fjárlagafrumvarpinu. Vor- og haustskýrslur verða gefnar út á prentuðu formi. Útgáfuáætlun fjármálaráðuneytisins fyrir ritið Þjóðarbúskapurinn er sem hér segir fyrir árið 2006:

24. janúar 2006	Endurskoðuð þjóðhagsspá fyrir árin 2005 – 2007
25. apríl 2006	Þjóðhagsspá fyrir árin 2006 – 2010
20. júní 2006	Endurskoðuð þjóðhagsspá fyrir árin 2006 – 2007
2. október 2006	Þjóðhagsspá fyrir árin 2006 – 2010

Val á ríkisstofnun til fyrirmyndar

Hafinn er undirbúningur að vali á ríkisstofnun sem skarar fram úr og er til fyrirmyndar í starfi sínu, en fjármálaráðherra mun í vor í sjötta sinn veita slíka viðurkenningu. Kvennaskólinn í Reykjavík hlaut viðurkenninguna árið 1996 er hún var veitt í fyrsta sinn, árið 1998 hlaut Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra á Reykjanesi viðurkenninguna, árið 2000 fékk Landgræðsla ríkisins hana, Orkustofnun árið 2002 og ÁTVR 2004. Ráðgert er jafnframt að veita einni stofnun hvatningarverðlaun en slík verðlaun hlaut Sjúkrahúsið og heilsugæslan á Akranesi árið 2004.

Við mat á stofnumum verður fyrst og fremst horft á stjórnun þeirra. Skoðað verður að hverju er stefnt (markmið, hlutverk o.fl.), hvaða stjórnunaraðferðir eru notaðar (ferlar, starfsmannamál, fjármálastjórn o.fl.), hvernig stjórnendur og starfsmenn geta vitað að aðferðirnar skili árangri og stefnumörkunin sé rétt (endurgjöf frá notendum og starfsmönnum, gæðamat o.fl.) og loks verður skoðað hvaða aðferðir stofnanir nota til að þróa og bæta árangur sinn í síbreytilegu umhverfi (stefnumótandi vinna, geta og vilji til þess að breyta o.fl.) Stofnanir með rekstrarhalla koma ekki til álita nema sýnt sé fram á að ástæðan hafi verið ófyrirsjáanleg og utan valdsviðs stjórnenda hennar.

Verðlaunin verða veitt í maí nk. Fjármálaráðuneytið ráðgerir að halda ráðstefnu um stjórnun ríkisstofnana í kjölfarið.

Tekjur ríkissjóðs janúar-nóvember			Gjöld ríkissjóðs janúar-nóvember			Afkoma ríkissjóðs janúar-nóvember			Ýmsar hagtölur		
12 mánaða breyting (%)	2004	2005	12 mánaða breyting (%)	2004	2005	Milljónir króna	2004	2005	12 mánaða breyting (%)	2005	2006
Skatttekjur alls	13,7	21,3	Almenn mál	8,2	4,8	Handbært fé frá rekstri	-8.177	21.461	Verðbólga (jan. '06)	4,0	4,4
Skattar á tekjur og hagnað	13,3	24,6	Félagsmál	9,2	6,4	Hreinn lánsfjárfjöfnuður	9.557	70.420	Kjarnaverðb. 1 (jan. '06)	4,0	4,3
Tryggingagjöld	10,3	16,4	Atvinnumál	1,9	-2,0	Afborgun lána	-32.321	-61.597	Launavísitala (nóv. '05)	5,4	7,3
Eignarskattar	44,2	31,6	Vaxtagjöld	-6,1	35,7	Br. lánsfjárfjöfnuður	-29.639	3.691	Heildarvelta (jan.-ág. '05)	9,6	9,2
Veltuskattar	12,7	19,5	Önnur útgjöld	6,0	63,4	Lántökur	27.567	7.734	Smás.velta (jan.-ág. '05)	4,3	6,3
Tekjur alls	8,0	45,6	Gjöld alls	6,9	8,9	Greiðsluafkoma	-2.072	11.425	Atvinnuleysi (nóv. '05)	2,8	1,7