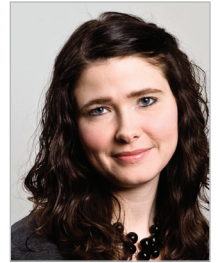




Arnar Jónsson



Arnar Pálsson



Vilborg Helga Harðardóttir

# Áskoranir í hagræðingarverkefnum opinberra aðila

**E**itt vandasamasta en jafnframt mikilvægasta verkefni næstu ára er að ná jafnvægi milli tekna og útgjalda hins opinbera. Slíkt jafnvægi er forsenda þess að hægt verði að koma á stöðugleika í efnahagsmálum á nýjan leik og leggja grunn að fjölgun starfa og aukningu kaupmáttar.

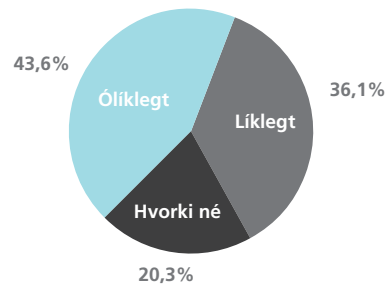
Samkvæmt upphaflegri efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þurfa útgjöld ríkissjóðs að lækka um 20% til ársins 2012 frá því sem þau voru í fjárlögum 2009.

Jafnframt liggur fyrir að þessu markmiði verði vart náð nema með sársaukafullum niðurskurði á viðkvæmum sviðum. Það hefur verið yfirlýst markmið að reyna að standa sem mest vörð um grunnþjónustu í samfélaginu þegar kemur að niðurskurði.

Til að það sé hægt verður verulegur hluti af lækkun ríkisútgjalda á tímabilinu að nást með aukinni hagræðingu í rekstri ríkisins svo sem með endurskipulagningu stofnanakerfisins, verkefnatilflutningi og sameiningu ráðuneyta og stofnana sem og endurmati á þeim verkefnum sem verið er að sinna.

Capacent framkvæmdi á tímabilinu 1.- 12. september 2010 könnun á meðal 186 forstöðumanna ríkisstofnana á Íslandi. Tilgangur könnunarinnar var að kanna ýmsa þætti tengda hagræðingaraðgerðum innan ríkisstofnana og viðhorf til fjárlagaferlisins. Fjöldi svarenda í könnuninni var 135 eða 72,6% af úrtakinu. Þátttaka í könnuninni veitti forstöðumönnum tækifæri til að koma á framfæri

sjónarmiðum sínum um sitt nánasta starfsumhverfi, stjórnun og þætti sem gætu haft áhrif til hagræðingar. Niðurstöður könnunarinnar gefa ýmsar athygliverðar vísendingar um viðhorf forstöðumanna ríkisstofnana til áframhaldandi hagræðingarkröfu, hvers konar aðgerða gripið hafi verið til og hvaða þættir séu ólíklegir til árangurs.



Mynd 1 - Telur þú líklegt eða ólíklegt að frekari hagræðing náist í rekstri stofnunar þinnar á árinu 2011?

## Hagræðingarkrafa 2011

Forstöðumenn voru spurðir að því hvort þeir teldu líklegt eða ólíklegt að frekari hagræðing væri möguleg í rekstri stofnana á árinu 2011. Er það mat 43,6% forstöðumanna að það sé ólíklegt að frekari hagræðing náist, 36,1% svöruðu að það væri líklegt en 20,3% gáfu ekki afgerandi svar við spurningunni.

Þegar litið er til einstakra þátta innan starfsemi stofnana sem gætu hindrað aukna hagræðingu á næsta ári er algengast að forstöðumenn telji til starfsmannatengda (36,1%) eða

þjónustutengda (32,7%) þætti. Af starfsmannatengdum þáttum má nefna fækkun starfsfólks (12,9%), launakostnað (11,2%), og að starfsmannalög (6,0%) og gildandi kjarasamningar (6,0%) setji skorður. Þjónustutengd vandkvæði sem nefnd voru við að ná fram aukinni hagræðingu eru þjónustuskerðing (12,9%), að verkefnum hafi fjölgað eða að aukin þörf sé á þjónustu (11,2%) og að stofnunin nái ekki að sinna lögbundnu hlutverki sínu ef hagræða eigi meira (8,6%).

Athyglisvert er að ríflega 35% forstöðumanna telja ekki hægt að skera meira niður í rekstri sinnar stofnunar.

### Flutningur ónýttar fjárheimilda fyrri ára

Í ljós kom að 66,4% stofnana átti ónýttar fjárheimildir frá fyrri árum um síðustu áramót. Það er þó misjafnt í hversu miklum mæli stofnanir náðu að nýta slíkar fjárheimildir á árinu 2010 til að mæta þeim hagræðingarkröfum sem gerðar voru til þeirra. Ríflega fimm tungur stofnana (21,3%) fékk ekki að nýta fjárheimildir frá fyrri árum. Stærsti hluti (40%) þeirra stofnana sem áttu ónýttar fjárheimildir frá fyrri árum í ársbyrjun gat mætt allt að 25% af hagræðingarkröfu ársins með því að nýta ónýttar fjárheimildir. Athygli vakti hversu margar stofnanir (20%) gátu mætt á bilinu 76%-100% af hagræðingarkröfu ársins með því að nýta fjárheimildir frá fyrri árum.

Það er mat langflestira forstöðumanna að hagræðingarkrafa ársins 2010 muni nást, en það telja 84,2% þátttakenda. Ríflega 10% telja ólíklegt að sú krafa náist og 5,3% forstöðumanna gefur ekki afgerandi svar við þeirri spurningu.

### Ónýttar fjárheimildir ársins 2010?

Þegar spurt er um horfur á ónýttum fjárheimildum í árslok 2010 sem stofnun geti nýtt á móti hagræðingarkröfu ársins 2011 horfir við önnur mynd. Ríflega 48% forstöðumanna telja að það sé ólíklegt að nýta megi fjárheimildir þessa árs á móti hagræðingarkröfum næsta árs. Þó telja 36,1% forstöðumanna að það sé líklegt en 15,7% aðspurða gaf ekki afgerandi svar við spurningunni.

### Aðgerðir stofnana til að draga úr útgjöldum á árinu 2010

Forstöðumenn hafa gripið til ýmissa aðgerða til að draga úr útgjöldum á árinu 2010. Sú aðgerð sem oftast var nefnd var að dregið hafi verið úr endurmenntun, ráðstefnum og ferðum (86,6%). Í mörgum tilvikum náðist hagræðing með breyttu fyrirkomulagi verkefna (70,1%). Lækkun launa eða launafyrsting er þriðja aðgerðin sem oft var nefnd (62,7%).

Einnig voru nefndar aðgerðir eins og frestun eignakaupa og viðhalds eigna (61,2%), fækkun starfsfólks (59%) og aukið samstarf við aðrar stofnanir (19,4%). Athygli vekur að 46,3% forstöðumanna líta á það sem aðgerð til sparnaðar að draga úr þjónustu stofnunar.

Forstöðumenn voru spurðir að því hversu mikil áhrif „Leiðarljós aðhaldsaðgerða“ höfðu á hagræðingaraðgerðir hjá viðkomandi stofnun. Aðeins tæp 8% sögðu áhrif þeirra mikil en um 52% lítil eða engin.

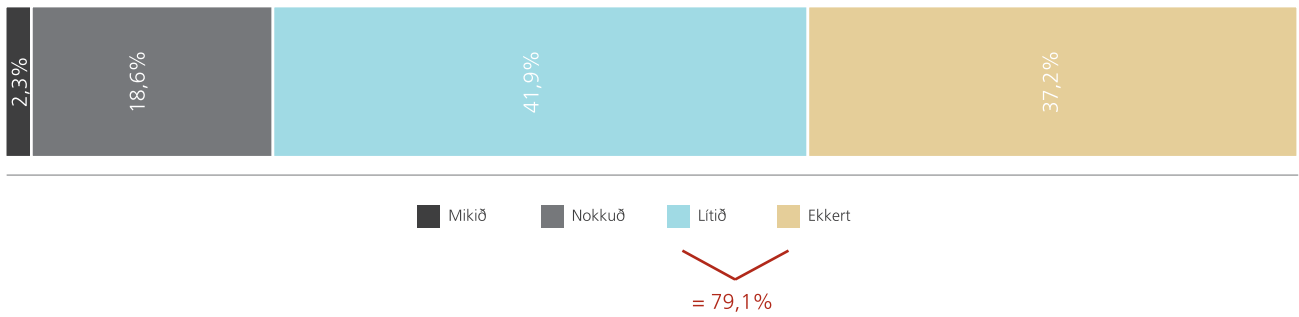
Spurt var hversu mikla aðkomu fagráðuneyti, stjórnendur stofnana og starfsfólk stofnana höfðu á mótun hagræðingaraðgerða hjá viðkomandi stofnunum og kom í ljós að stjórnendur virðast þar hafa haft mest áhrif (94% segja aðkomu stjórnenda mikla), þá starfsfólk stofnana (21,1% segja aðkomu starfsfólks mikla) og fagráðuneytin minnsta (10,6% segja aðkomu fagráðuneyta mikla). Tæplega 67% aðspurða töldu fagráðuneytin hafa haft litla eða enga aðkomu við mótun aðgerða.

### Aukin útvistun verkefna – leið til hagræðingar?

Forstöðumenn eru afgerandi í skoðun sinni á aukinni útvistun verkefna en 28,8% aðspurðra líta svo á að það sé frekar ólíklegt til að skila árangri og 43,9% telja það mjög ólíklegt. Forstöðumenn voru þá spurðir að því hvaða þjónustubætti þeir myndu nýta sér ef boðið yrði upp á miðlæga stoðþjónustu fyrir stofnanir. Tölvurekstur bar þar efst á góma og segjast 35,9% aðspurðra myndu nýta sér slíka þjónustu. Aðrir þjónustubættir sem forstöðumenn myndu vilja nýta sér voru bókhaldsþjónusta (25,0%), rekstur húsnæðis (25,0%), launaumsjón (23,4%), greiðsluþjónusta (16,4%) og starfsmannaþjónusta (16,4%).

### Hagræði með frekari sameiningu stofnana

Að mati ríflega 79% forstöðumanna ríkisstofnana mun sameining við aðrar ríkisstofnanir leiða til lítillar eða engrar lækkunar á kostnaði við rekstur. Athyglisvert er að töluverður munur er á afstöðu forstöðumanna eftir því hvaða ráðuneyti stofnun þeirra heyrir undir. Forstöðumenn stofnana dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins eru bjartsýnastir á að sameiningar geti hjálpað til við að draga úr kostnaði og telja 48% þeirra að mikið eða nokkuð megi draga úr kostnaði stofnunar með slíku, á meðan aðeins 8% forstöðumanna stofnana sem heyra undir Mennta- og menningarmálaráðuneytið og 10% forstöðumanna stofnana undir Heilbrigðisráðuneytinu hafa þá trú.



Mynd 2 - Hversu mikið eða lítið telur þú að þín stofnun gæti dregið úr kostnaði með sameiningu við aðrar ríkisstofnanir?

### Starfsandi opinberra starfsmanna á tímum niðurskurðar

Áhugavert þótti að vita hvort stofnanir hefðu gripið til sérstakra aðgerða eftir að hagræðing hófst, umfram þær sem áður tíðkuðust, til að viðhalda eða bæta starfsanda. Almenn virðist sem ríkisstofnanir hafi gert svo en aðeins 5,3% forstöðumanna hafa ekki gripið til neinna slíkra aðgerða og riflega 72% forstöðumanna segja að gripið hafi verið til mikilla eða nokkurra slíkra aðgerða.

### Fjárveitingar og lögbundin verkefni – gæði veittrar þjónustu

Þegar forstöðumenn voru spurðir hversu vel eða illa stofnun þeirra geti sinnt lögbundnum verkefnum miðað við núverandi fjárveitingar kom í ljós að tæplega 20% forstöðumanna eru á þeirri skoðun að stofnunin hafi aðeins getu til að sinna þeim illa en rúmlega 51% telur að stofnunin geti sinnt lögbundnum verkefnum vel miðað við núverandi fjárveitingar.

Mikill meirihluti forstöðumanna, eða 69,2%, telur að gæði veittrar þjónustu séu svipuð og þau voru fyrir ári síðan og rúmlega 17% segja gæðin minni nú en áður. Hins vegar eru 13,5% aðspurðra sem segja að gæði þjónustunnar hafi aukist þrátt fyrir þá hagræðingu sem gerð hefur verið á sl. ári.

### Vinna við fjárlög og aðkoma forstöðumanna að fjárlagaferlinu

Forstöðumenn voru að lokum spurðir út í fjárlagaferlið.

Tæplega tveir þriðju hlutar forstöðumanna eru óánægðir með núverandi fjárlagaferli en tæplega 9% eru ánægðir. Þegar forstöðumenn eru spurðir hvar pottur sé helst brotinn í fjárlagaferlinu með áherslu á úrbætur er efst á blaði aukið samstarf og aðkoma að ákvörðunum (55,0%) en meðal annarra atriða sem nefnd voru er skortur á langtímaáætlun (17,5%), aukið upplýsingaflæði (13,8%) og aukið gegnsæi (11,3%). Þegar á heildina er lítið er mest áberandi sú breytingartillaga forstöðumanna að aðkoma þeirra að ferlinu verði meiri sem og þeim veittar meiri upplýsingar um ferlið. Einnig vilja þeir að vinnubrögð almenn verði endurskoðuð í tengslum við ferlið sem og tímaþættir en yfirgnæfandi meirihluti (89%) forstöðumanna er því hlynntur að gerð sé áætlun um fjármál stofnana til lengri tíma.

### Töluverð bjartsýni

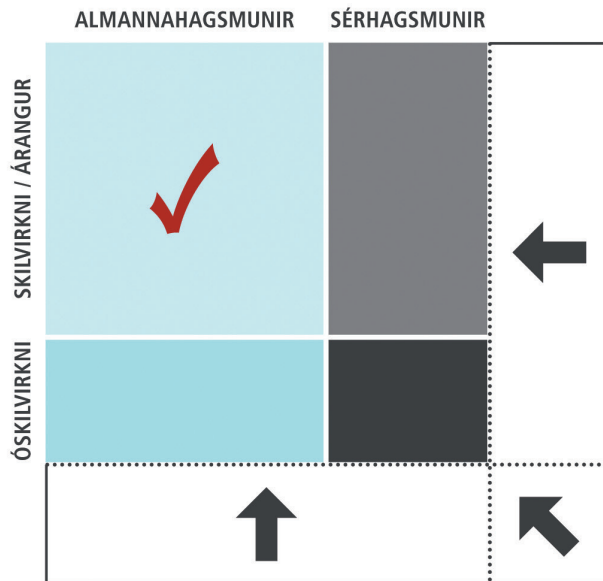
Könnun Capacent á meðal forstöðumanna ríkisstofnana gefur margar áhugaverðar vísbendingar sem vert er að rýna nánar í.

Athygli vekur hve stór hluti stofnana er bjartsýnn á að hagræðingarkrafa ársins náist sem og hversu margar stofnanir átti ónýttar fjárheimildir frá fyrri árum um síðustu áramót. Hagræðingaraðgerðir stofnana hingað til virðast því hafa skilað tilætluðum árangri og gott betur.

Minni bjartsýni er hins vegar á að hagræðingarmarkmið

## LEIÐ A - MINNI RÍKISÚTGJÖLD

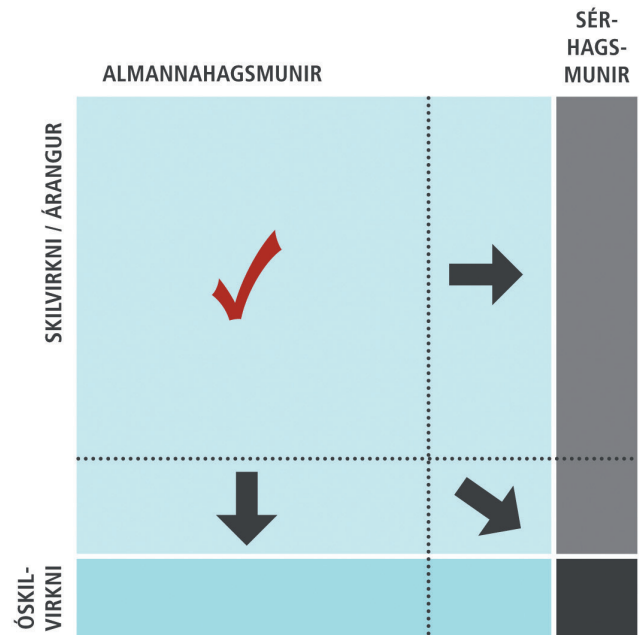
Lækkum rekstrarkostnað án nauðsynlegra breytinga á stefnu, verkferlum og ábyrgð og fáum þannig minna af því sama.



Mynd 3 - Leið A, minni ríkisútgjöld

## LEIÐ B - BETRI RÍKISREKSTUR

Mótum stefnu, skilgreinum markmið, bætum verkferli, skýrum ábyrgð og mælum árangur og fáum þannig meira fyrir peninginn



Mynd 4 - Leið B, betri ríkisrekstur

ársins 2011 náist en ársins 2010. Líklega má það teljast eðlilegt miðað við umfang þeirra hagræðingaraðgerða sem farið hefur verið í til þessa, því erfiðara er líklega að draga úr kostnaði því meira sem þegar hefur verið skorið niður. Þessi skoðun kom berlega í ljós þegar spurt var að því hver helstu vandkvæðin við frekari hagræðingu væru, en þá sögðu rúmlega 35% forstöðumanna að það væri einfaldlega ekki hægt að skera meira niður en þegar hefði verið gert.

Lítill trú forstöðumanna á útvistun verkefna sem og almenn andstaða gagnvart sameiningu stofnana kom berlega í ljós. Í sjálfu sér eiga þær niðurstöður ekki að koma mjög á óvart því hagsmunir forstöðumanna og starfsfólks stofnana stríða líklega hvað mest við þá heildarhagsmuni sem litið er til þegar farið er í slíkar aðgerðir. Ekki er þó hægt að horfa framhjá andstöðunni og vert að kafa betur ofan í ástæður hennar því lyklatríði í árangri við sameiningar stofnana er viðhorf fólksins sem þar starfar. Einnig er vert að skoða af hverju forstöðumenn stofnana sem heyra undir dómsmála- og mannréttindaráðuneytið eru jákvæðari í garð sameininga en forstöðumenn stofnana sem heyra undir önnur ráðuneyti og eflaust má draga af því lærdóm sem nýst gæti á þeim stöðum sem sameiningar verða. Bent hefur verið á að sameiningar stofnana hafa gjarna í för með sér upphafskostnað og að fjárhagslegur ávinningur af þeim kemur gjarnan fram yfir lengri

tíma en eitt fjárlagaár.

Þótt fimmtungur forstöðumanna telji að sín stofnun sinni lögbundnum verkefnum illa telja flestir gæði þjónustunnar þó að mestu óbreytt frá síðasta ári. Stofnanir virðast því að nokkru leyti ná árangri við hagræðingu án þess það bitni af fullum þunga á hlutverki og þjónustugæðum og virðast stofnanir því hafa staðið sig mjög vel miðað við erfiðar aðstæður og gefur von um að hugsanlega sé svigrúm til frekari hagræðingar.

Mikil óánægja með fjárlagaferlið virðist að stórum hluta tengjast þeirri tilfinningu forstöðumanna að áhrif þeirra í ferlinu séu lítil. Kalla þeir eftir auknum upplýsingum og að á þá sé hlustað. Eflaust er umdeilanlegt hvernig þessum málum sé best háttað, hvort ferlið eigi að vera miðstýrt, á borðum einstakra stofnana eða sambland af báðum. Raddirnar eru háværar svo ljóst má vera að um er að ræða stóran óánægjuþátt og vert er að skoða ofan í kjölinn með hvaða hætti mætti ná mestum árangri. Í öllu falli virðist skynsamlegt að leita leiða til að draga úr þeim núningi sem þessi óánægja veldur, hvort sem það verður gert með auknum áhrifum forstöðumanna eða auknu og breyttu upplýsingaflæði í tengslum við fjárlagaferlið.

Niðurstöður þessarar könnunar staðfesta að næstu skref stjórnvalda hljóta að felast í því að forgangsraða enn frekar þeim verkefnum sem ríkið sinnir og veita stjórnendum stofnana þannig leiðsögn. Um þetta er ekki deilt en það er ekki fyrr en



Mynd 5 - Útgjöld ríkisins, tilgangur og útkoma

beinar hagræðingar- eða sparnaðartillögur eru lagðar fram sem deilurnar hefjast. Þegar ljóst er að breytingar munu bitna á heilbrigðisþjónustu á einhverjum tilteknum stað eða einhver tiltekinn framhaldsskóli verður að draga saman seglin.

Því er mikilvægt að nálgast viðfangsefnið með réttum hætti. Hagræðingu og sparnað þarf að byggja á stefnumörkun og forgangsörðun stjórnvalda, og framkvæma á grundvelli þekkingar og reynslu stjórnenda og starfsmanna ríkis og sveitarfélaga.

## Skilgreina þarf opinbera þjónustu

Fyrsta skrefið er að skilgreina hvaða þjónustu hið opinbera eigi að veita. Næsta skref er að kanna hvernig hagkvæmast sé að veita þá þjónustu. Þá eru eftir flóknustu og tímafrekustu skrefin þ.e. að útfæra og framkvæma nauðsynlegar breytingar.

Krafa um hraða lækun ríkisútgjalda kallar á almennar aðgerðir. Slíkt er gjarnan kallað flatur niðurskurður og er í raun andstæða markvissrar hagræðingar. Hættan er sú að mátturinn sé dreginn úr mikilvægri starfsemi og verkefnum – að aðeins sé verið að herða sultarólina.

Fyrir utan þá áhættu sem þetta skapar gagnvart þeim mannauði sem stofnanir ríkisins og sveitarfélaga búa yfir beinir of mikil áhersla á lækun kostnaðar sjónum manna frá því sem kalla má betri og skilvirkari rekstur.

Áhersla á betri og skilvirkari rekstur byggir á stefnumörkun og forgangsörðun á grunni hennar, nauðsynlegum úrbótum á verkferlum og skýrari ábyrgðar- og verkaskiptingu innan og milli stofnanna ríkisins.

Þegar nauðsynlegt er að lækka ríkisútgjöld hratt skapast jafnframt veruleg hættu á að fjárveitingarvaldið fái einfaldlega minna af því sama. Skynsamlegra er því að horfa ekki eingöngu á kostnaðinn heldur leggja áherslu á að ná fram betri opinberum rekstri sem felur í sér heildstæðari skoðun hluta; markvissa stefnumótun, úrbætur á verklagi og skýrari verkaskiptingu innan stjórnsýslunnar. Ákveða þarf hvaða verkefnum hið opinbera á að sinna og hvaða verkefni eru betur leyst af öðrum. Um leið er mikilvægt að skoða vel hverju má hætta að sinna og leggja af. Í sinni einföldustu mynd má skoða þetta sem tvo valkosti (sjá mynd 3 og 4).

Án efa er leið B sú leið sem á að fara. Um það ættu allir að vera sammála. Mikill niðurskurður ríkisútgjalda án nauðsynlegra umbóta á rekstri hins opinbera er varhugaverður. Hætt er við því að aðeins sé verið að færa kostnað milli staða eða fresta því að taka á vandamálum. Það er tiltölulega einfalt að ákveða hversu miklu á að ráðstafa til reksturs hins opinbera, en öllu erfiðara og flóknara er að hámarka það samfélagslega virði sem fæst fyrir fjármagnið.

*Arnar Jónsson er stjórnsýsluráðgjafi hjá Capacent. Hann hefur einkum sinnt verkefnum á sviði stefnumótunar, stjórnskipulags, rekstrar- og stjórnsýsluúttekta, endurskipulagningar og hagræðingar. Arnar er með MA próf í stjórnsýslufræðum frá Birmingham háskóla í Bretlandi og BA próf í stjórnmálafræði frá HÍ. Arnar hefur einkum verið ráðgjafi stjórnenda ráðuneyta, stofnana, sveitarfélaga, félagasamtaka og stéttarfélaga. Hann hóf störf við stjórnsýsluráðgjöf hjá PricewaterhouseCoopers árið 1998 er síðar varð ParX – viðskiptaráðgjöf IBM. Arnar leiddi stjórnsýsluráðgjöf ParX frá árinu 2000 og gegndi því starfi til ársloka 2009 er hann hóf störf hjá Capacent. Hann var sérfræðingur á fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins frá 1995-1998.*

*Arnar Pálsson er stjórnsýsluráðgjafi hjá Capacent. Sérsvið hans eru stjórnsýsluráðgjöf, hagræðingarverkefni og stjórnskipulagsbreytingar. Arnar er með MSc-gráðu í stjórnun og MA í bókmenntafræði. Hann starfaði áður sem sérfræðingur í félagsmálaráðuneyti og ráðgjafi hjá ParX – viðskiptaráðgjöf IBM. Í verkefnum sínum hefur Arnar starfað fyrir fjölda ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga á sviði stefnumótunar og rekstrar. Arnar hefur einnig sinnt rekstrar- og stjórnsýsluúttektum og tekið að sér verkefnisstjórnun á sviði rafrænnar stjórnsýslu.*

*Vilborg Helga Harðardóttir er sviðstjóri á rannsóknarsviði Capacent með áherslu á fyrirtæki og stofnanir innan opinbera geirans. Vilborg er með BA í sálfræði frá Háskóla Íslands. Hún starfaði hjá Gallup frá 2001-2006 sem verkefnastjóri og vörustjóri þjónusturannsóknna, vann að uppsetningu gæðakerfis og sinni starfi umsjónarmanns gæðamála í kjölfar ISO 9001 vottunar Gallup. Hún starfaði í fjárstýringu hjá Straumi-Burðarási frá 2006-2009.*