



Pröstur Sigurðsson

# Hvernig háþmörkum við samfélagslega arðsemi?

**S**kilningur manna á opinberu valdi og þýðingu þess breyttist við fráhrarf konungborinna einvalda sem æðstu manna ríkja, með vald sitt frá Guði. Upplýsingin og sókn manna til frelsis beggja vegna Atlantshafsins varð til þess að hrikta tók í stoðum hinnar rótgrónu stéttskiptingar sem ríkt hafði um aldir og sú nýlunda varð til að ráðamenn voru ekki lengur yfir almenning hafnir heldur fóru að starfa í umboði almennings.

Þáttaskil urðu við stofnun Bandaríkja Norður-Ameríku, sem mynduðust á grunni sterkrar stjórnarskrár sem kvað á um jafnræði meðal allra þegna, einstaklingsfrelsi og síðast en ekki síst að uppspretta valdsins væri án nokkurs vafa hjá fólkinu sem landið byggði, „We the people...“. Í konungsveldum spruttu um svipað leyti upp svokallaðir menntaðir einvaldar sem skiptu út Guði fyrir almenning þegar þeir skilgreindu sinn yfirmann. Þrátt fyrir þessa viðleitni urðu þeir engu að síður aðeins skammvinnt millistig á leiðinni að alvöru lýðræði um mest alla Evrópu.

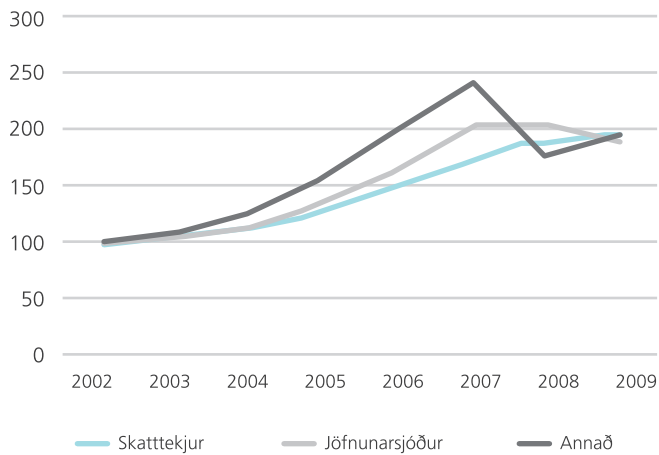
Þjóðir komu sér saman um hvert hlutverk ríkisvaldsins ætti að vera, þ.e. hvaða verkefni fólk gæti sameinast um að innt væru af hendi af opinberum aðilum og hversu miklar valdheimildir það væri tilbúið að færa þeim. Slíkur sáttmáli hefur verið kallaður samfélagsáttmáli og í raun hafa pólitískar deilur síðan að miklu leyti snúist um hvort heimildir hans skuli draga saman eða rýmka.

Samfélagsáttmálar taka mið af þörfum hverju sinni og

getu samfélagsins til að veita samfélagsþjónustu. Á Íslandi myndaðist sátt um að ganga ekki lengur sameiginlega í verk eins og sementsframleiðslu og bankastarfsemi en í staðinn var verulega aukið við millifærslur og ráðist í stórar framkvæmdir á vegum bæði sveitarfélaga og ríkisins. Allt varð þetta mögulegt vegna síaukinna ríkistekna sem endurspegluðu vaxandi verðmætasköpun í samfélaginu.

Árið 2010 blasir við nýr veruleiki, spírallinn er að snúast við og samdráttur tekna opinberra aðila (sjá mynd um skatttekjur sveitarfélaga) endurspeglar nú samdrátt í verðmætasköpun. Skera þarf niður umsvif hins opinbera og draga úr umfangi samfélagsáttmálans eða í það minnsta breyta honum á róttækan hátt svo að hann eigi eitthvað erindi við veruleika dagsins í dag.

Þrátt fyrir að þessi þróun hafi ekki verið sú sem sóst var eftir þá liggja óneitanlega tækifæri í þessum verkefnum. Auknum íburði og útþenslu fylgir oft sóun og óhagkvæmni. Ofgnótt fjármagns hvort sem er í gegnum ódýrt lánsfé eða miklar skatttekjur gera verkefni fýsileg sem undir öðrum kringumstæðum hefðu ekki verið til umræðu. Íbúar finna nú á eigin buddu hve íþyngjandi opinberar álögur geta reynst og hafa því frekar skoðanir á því nú en áður hvert skuli stefna með opinberum verkefnum. Peningarnir eru minni, aðhaldið meira og sýna þarf skattfé meiri virðingu, endurskoða verklagsreglur og gera opinbera stjórnsýslu bæði faglegru og hagkvæmari. Krafa er á aukna skilvirkni skattþeninganna.



Mynd 1 - Vísitala tekna sveitarfélaga 2002-2009. Tekjur á verðlagi hvers árs.

Í góðri og ábyrgri stjórnslu er því mikilvægt að allar ákvarðanir, hvort sem um er að ræða niðurskurð eða fjárfestingu, séu vel ígrundaðar og unnið sé faglegt arðsemismat á ólíkum leiðum sem standa til boða.

Rekstur fyrirtækja hefur að markmiði að hámarka hag eigenda þeirra. Ákvarðanatöku stjórnenda tekur mið af því markmiði. Í opinberum rekstri þurfa stjórnendur að hafa mun breiðari skírskotun í sínum ákvarðanatökum. Opinberir aðilar hafa ekki einungis peningaleg markmið að leiðarljósi heldur einnig samfélagsleg markmið. Þeir þurfa því að taka tillit til fleiri þátta þegar kemur að því að meta árangur tiltekinna verkefna. Við þá beinu kostnaðarliði sem lúta að framkvæmdinni sjálfri bætist kostnaður og ábati íbúa og samfélagsins í heild. Þá þætti er erfitt að verðleggja. Hvernig á að verðleggja jöfnuð, byggðastefnu og heilsuvernd? Engin einföld svör eru til við þessum spurningum þó að þau hafi mikið vægi þegar kemur að ákvarðanatöku.

Þessi vandmeðförnu mælikvarðar torvela ákvarðanatöku, gera pólitíska rökræðu ómarkvissari og geta um leið skapað hagsmunaaðilum tækifæri til þess að hafa mikil áhrif. Þessi atriði geta dregið úr líkunum á því að hagkvæmstu leiðirnar verði valdar og að nýting skattpeninga sé hámarkuð.

Sú staðreynd er mjög alvarleg í ljósi þess að það fjármagn sem opinberir aðilar hafa úr að spila skapast ekki í tómarúmi. Það er annaðhvort skattfé, sem minnkar ráðstöfunartekjur heimila og fyrirtækja, eða lánsfé, sem hækkar lánskostnað þeirra og skattbyrði í framtíðinni. Því er mikilvægt fyrir stjórnendur í rekstri ríkis- og sveitarfélaga að leitast við að lágmarka þessa óvissu með vandaðri og faglegri greiningu á

þeim leiðum sem til greina koma í rekstri þeirra og velja þá sem mestum arði skilar til þess að auka velferð. Slíkt mat mætti kalla samfélagslega arðsemi.

Kostnaðar- og ábatagreining er aðferð sem víða er notuð til að meta hagkvæmni í útgjöldum opinberra aðila. Tilgangur greiningarinnar er að draga fram hvort eitthvert tiltekið verkefni er arðbært. Ef valkostir eru fleiri en einn þarf að meta hver þeirra er fýsilegastur með tilliti til samfélagslegrar arðsemi.

Við mat á því hvort verkefni er samfélagslega arðbært er litið til fleiri þátta en einungis þeirra sem snúa að útgjöldum hins opinbera. Þá er einnig litið til þess hverju verkefnið skilar íbúum samfélagsins t.d. í auknum tíma til vinnu, tómstunda og hvort það dregur úr beinum kostnaði þeirra.

Með því að taka tillit til slíkra þátta má meta hversu arðbær verkefni eru fyrir viðkomandi samfélag, hvort heldur um er að ræða eitt sveitarfélag, landssvæði eða landið í heild.

Mat á samfélagslegri arðsemi hefur ekki verið notað í ríkum mæli við mat á opinberum rekstri á Íslandi til þessa. Í þeim hluta opinbers rekstrar sem hér verður gerður að sérstöku umtalsefni, þ.e. rekstri sveitarfélaganna, hefur fyrst og fremst verið litið til hagnaðar og eiginfjárfstöðu þegar árið er gert upp.

Að óbreyttu er lítil skynsemi fólgin í því að meta árangur af rekstri sveitarfélaga með því að draga fram hversu mikill hagnaður hefur verið af starfseminni hverju sinni. Þannig má ná markmiði sveitarfélags um að skila hagnaði og auka þannig eigið fé með því að auka skattheimtu og minnka þjónustu.

Framsetning reikningsskila sveitarfélaga og þeir mælikvarðar, sem eftirlitsnefnd með fjármálum sveitarfélaga ber að miða við í störfum sínum, gefur engu að síður tilefni til að ætla að hagnaður sé og eigi að vera eitt meginmarkmiðið í rekstri sveitarfélaga.

Þegar kemur að því að leggja mat á árangur af rekstri sveitarfélaga er skynsamlegra að horfa til þess hvort greiðslugeta sveitarfélagsins standi undir greiðsluskuldbindingum í stað þess að einblína á hagnað og eigið fé. Greiðsluskuldbindingar sveitarfélaga samanstanda annars vegar af rekstrarskuldbindingum s.s. skuldbindingum sveitarfélagsins við starfsfólk og vegna aðkeyprar þjónustu sem nauðsynleg er til að geta veitt íbúum nauðsynlega þjónustu og hins vegar lána- og fjárfestingaskuldbindingum. Sveitarsjóður þarf að byggja upp innviði samfélags og til þess þarf hann að fjárfesta. Stærri fjárfestingar eru í flestum tilvikum fjármagnaðar með lánnum og því er hér talað um lána- og fjárfestingaskuldbindingar.

Tafla 1 - Núverandi reglur og tillögur að nýjum

	LYKILTÖLUVIÐMIÐ	GREIÐSLUGETA	GREIÐSLU-SKULDBINDING	REKSTUR	SJÓÐSTREYMI	EFNAHAGUR
Núverandi reglur	Rekstrarniðurstaða fyrir afskriftir í hlutfalli við tekjur	x		x		
	Rekstrarniðurstöður í hlutfalli við tekjur	x		x		
	Veltufé frá rekstri í hlutfalli við tekjur	x		x	x	
	Fjárfestingahreyfingar í hlutfalli við veltufé frá rekstri				x	
	Langtímaskuldir í hlutfalli við varanlega rekstrarfjármuni			x		x
	Skuldir í hlutfalli við eignir					x
	Eiginfjárlutfall					x
Tillögur	Skuldareglan: Skuldir í hlutfalli við tekjur	x	x	x		x
	Jafnvægisreglan: Jafnvægi yfir þrjú ár	x		x		

Við mat á því hvort sveitarsjóður stendur við skuldbindingar sínar þurfa mælikvarðar því að meta hvort tveggja, greiðslugetu og greiðsluskuldbindingar.

Greiðslugeta sveitarsjóðs ræðst fyrst og fremst af tekjum sveitarfélagsins. Hluti þessara tekna er frátekinn í lögbundna þjónustu við íbúa og því ekki til ráðstöfunar í aðra þjónustu eða til frekari uppbyggingar. Þetta mætti skilgreina sem lágmarks greiðsluskuldbindingu sveitarfélaga. Það sem eftir stendur þegar greitt hefur verið fyrir lögbundna þjónustu er þá valkvæð þjónusta og fjárfestinga- og lánaskuldbindingar.

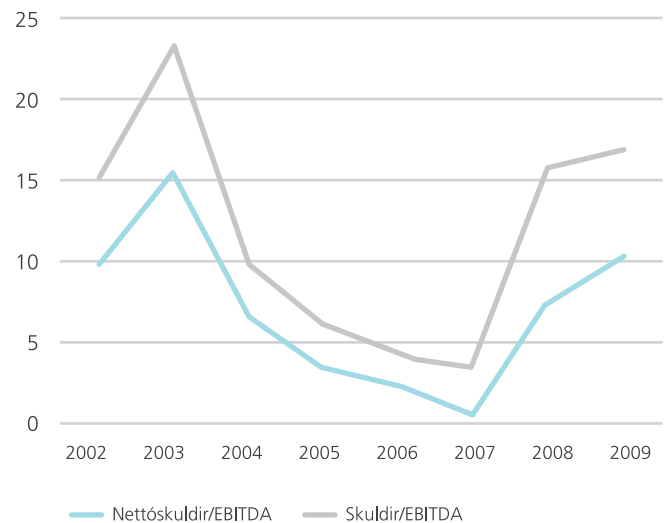
Nú hefur samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um efnahagsmál unnið tillögur að viðmiðum um fjármál sveitarfélaga. Viðmiðin byggja á tveimur meginreglum þ.e. skuldareglu og jafnvægisreglu (sjá töflu 1). Í skuldareglunni eru sett fram viðmið um að skuldir skuli ekki fara yfir skilgreint hámark af tekjum. Hér er því sett fram hugmynd um skuldaþak, svipað og áður var í fyrrgreindri reglugerð. Í jafnvægisreglunni er sett fram skilyrði um að rekstur sveitarfélaga skuli vera í jafnvægi þegar litið er til þriggja ára tímabils.

Í hugmyndum nefndarinnar er komið til móts við það sjónarmið í skuldareglunni að samhengi þurfi að vera á milli greiðsluskuldbindinga og greiðslugetu. Jafnvægisreglan sýnir hins vegar eingöngu hvernig greiðslugeta stendur.

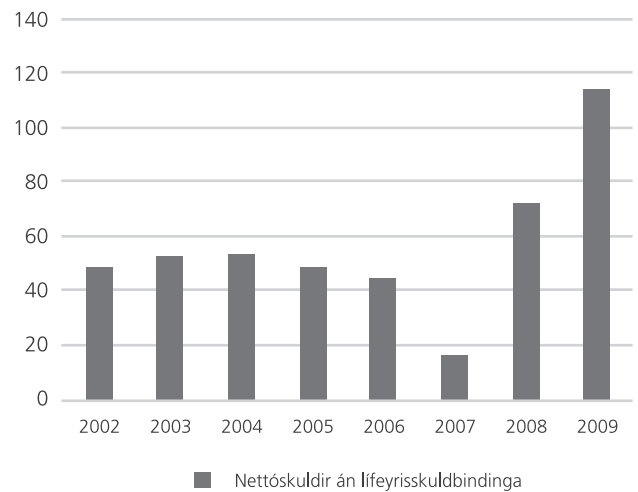
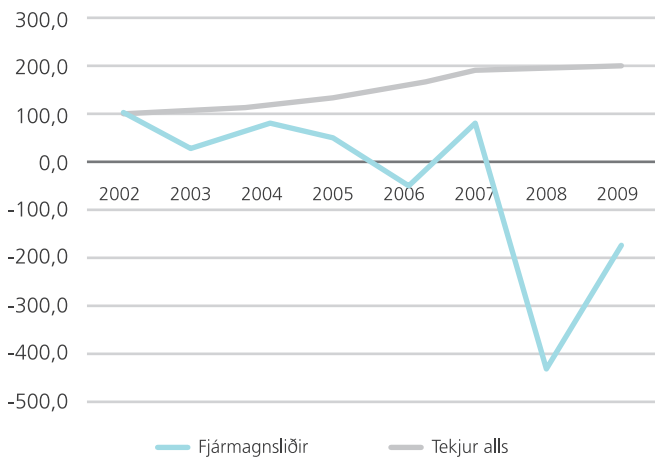
Þrátt fyrir að í skuldareglunni sé komið til móts við skilyrðið um að samhengi þurfi að vera á milli greiðsluskuldbindinga og greiðslugetu til að mæling á árangri sé skilvirk er ekki tekið tillit til þess að sveitarfélög hafa rekstrarskuldbindingar rétt eins og

þau hafa lánaskuldbindingar. Til að bæta úr því mætti hugsa sér að bæta við mælikvarða sem sýnir skuldir í hlutfalli við rekstrarhagnað fyrir afskriftir og væri miðað við að útkoman væri innan viðmiða a.m.k. að jafnaði á þriggja ára tímabili. Þannig væri skuldaþak skilgreint.

Undirritaður setti á sínum tíma fram hugmynd um skuldaþol-/þak. Skuldaþakið var skilgreint sem sú upphæð sem afgangur frá rekstri gat staðið undir á 25 ára tímabili miðað við að greiða þyrfti 5% vexti, það er þau kjör sem lánasjóður sveitarfélaga bauð. Miðað við núverandi reikningsskilareglur sveitarfélaga má skilgreina skuldaþak sem þá upphæð sem sveitarsjóður getur greitt með rekstrarafgangi



Mynd 2 - Hversu lengi eru aðalsjóðir sveitarfélaga að greiða skuldir sínar með rekstrarhagnaði sem þau hafa. Upphæðir miðast við vaxtaberandi skuldir, þ.e. lífeyrisskuldbindingum er sleppt og EBITDA tekur ekki mið af breytingum á lífeyrisskuldbindingum.



Mynd 3 - Vísitala fjármagnsliða og tekna sveitarfélaga annars vegar og nettóskuldir sveitarfélaga í milljörðum króna (í báðum tilfellum er um verðlag hvers árs að ræða).

fyrir afskriftir (EBITDA) á 25 árum og bæri 5% vexti. Til að taka tillit til fjárfestingaskuldbindinga mætti miða við að einungis hluti afgangins væri til ráðstöfunar.

Algengari mælikvarðar sem notaðir eru um greiðslugetu eru greiðsluþekja (e. debt service coverage ratio; DSCR) og vaxtaþekja (e. interest coverage ratio; ICR). Greiðsluþekja segir til um það hversu oft rekstrarhagnaður (EBITDA) þekur afborganir og vexti af lánum á hverju ári. Vaxtaþekjan segir til um það hversu oft rekstrarhagnaður þekur vaxtagjöld hvers árs.

Mynd 2 sýnir annars vegar nettóskuldir sveitarfélaga í hlutfalli við rekstrarafgang og hins vegar skuldir í hlutfalli við afgang. Þessar stærðir segja til um það hversu mörg ár það tæki að greiða upp lánin annars vegar með því að nota þá fjármuni sem til eru í sveitarfélaginu í dag og þann afgang sem reksturinn skilar til greiðslu vaxta, afborgana og eignabreytinga og hins vegar ef afgangurinn stæði einn undir því.

Mynd 3 sýnir svo hvernig þróunin hefur verið annars vegar um fjármagnsliði og skatttekjur og hins vegar um nettóskuldir. Sjá má að í stað þess að sveitarsjóðir höfðu að jafnaði haft tekjur af fjármagnsliðum fram til ársins 2007 urðu fjármagnsgjöld hærri en fjármunatekjur árið 2008 og 2009. Þetta skýrist svo á myndinni til hægri þar sem nettóskuldir taka stökk árið 2008.

Lögbundið er að sveitarfélög leggi fram þriggja ára áætlun árlega. Hluti af framsetningu áætlana ætti að vera niðurstaða þessara mælikvarða, þ.e. mat á skuldaþaki, niðurstaða jafnvægisreglu, vaxtaþekja og greiðsluþekja. Slík framsetning og skýr viðmið um hvaða niðurstaða er ásættanleg í rekstri sveitarfélaga segir meira til um árangur en hagnaður og eigið fé.

Algengur mælikvarði í rekstri sveitarfélaga og sá sem framkvæmdastjórar sveitarfélaganna hafa helst haldið á lofti er veltufé frá rekstri. Það segir til um hversu mikið sveitarfélagið hefur til að greiða afborganir af lánum og til framkvæmda. Í veltufé frá rekstri eru fjármagnsliðir teknir með og það kann að draga úr gagnsæi um hvernig rekstur þjónustunnar hefur gengið. Rekstrarhagnaður (EBITDA) gefur skýrari niðurstöðu um greiðslugetu lánaskuldbindinga.

Mat á heildarniðurstöðu í rekstri sveitarfélaga er mikilvægt, það segir til um það hversu vel gekk að halda rekstrinum í horfi og hversu miklu var kostað til af skattpeningum til að standa við skuldbindingar við íbúana um þjónustu og hversu mikið íbúarnir þurfa að greiða á næstu árum vegna uppbyggingar þjónustunnar til framtíðar. Það hefur hins vegar ekki farið fram mat á því hvort sú þjónusta sem veitt var skilaði því til íbúanna sem þeir sóttust eftir þ.e. var veitt þjónusta í samræmi við óskir þeirra og væntingar. Skilvirkni opinberrar þjónustu hlýtur að felast í því að íbúarnir séu sáttir við það hvernig sköttum er varið.

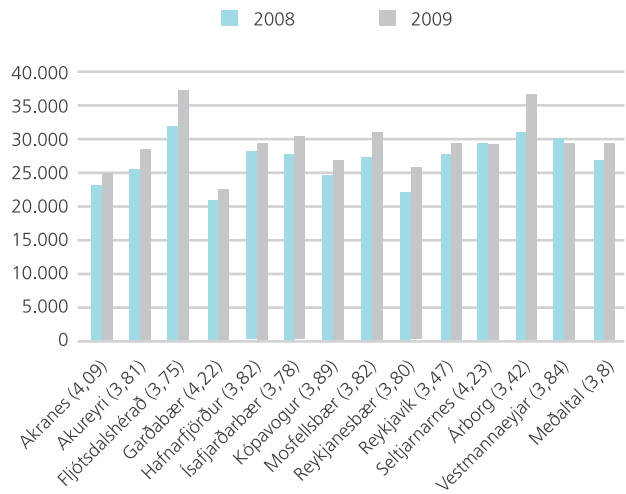
### Hvað skiptir íbúana mestu máli?

Þeir þættir sem skipta íbúana máli við mat á árangri í opinberum rekstri snúa að gæðum þeirrar þjónustu sem þeir fá, skilvirkni hennar og þeim kostnaði þ.e. hversu mikið samfélagið og íbúinn þarf að greiða fyrir að fá þjónustu.

Árlega gerir Capacent rannsókn á því hversu ánægðir íbúar einstakra sveitarfélaga eru með þá þjónustu sem þeim er veitt.



Mynd 4 - Launakostnaður á íbúa í nokkrum sveitarfélögum



Mynd 5 - Skilvirkni í rekstri grunnskóla (einkunnir 2009 í sviga).

Auk fjölda annarra spurninga er m.a. spurt:

- Hversu ánægð(ur) eða óánægð(ur) ert þú með þjónustu grunnskóla sveitarfélagsins?
- Hversu ánægð(ur) eða óánægð(ur) ert þú með þjónustu leikskóla sveitarfélagsins?
- Hversu ánægð(ur) eða óánægð(ur) ert þú með þjónustu sveitarfélagsins á heildina litið, bæði út frá reynslu þinni og áliti?

Niðurstöður slíkra mælinga segja stjórnendum sveitarfélaga til um hversu mikil gæði eru í þeim þjónustuþætti sem um ræðir. Hann mælir hins vegar ekki hversu kostnaðarsamt það hefur verið að veita þjónustuna. Ef við tengjum saman kostnað við að veita þjónustuna og niðurstöður úr slíkum könnunum má sjá hversu skilvirk hver króna er sem ráðstafað er í tiltekið verkefni.

Á vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga má sjá hversu kostnaðarsamt það er að veita tiltekna þjónustu eftir sveitarfélögum. Hér að neðan er gerð tilraun til að meta hversu „skilvirkar“ þær krónur eru sem lagðar eru til einstakra þjónustuþátta í rekstri sveitarfélaganna. Matið er framkvæmt þannig að einkunn sú sem íbúar gefa þjónustu sveitarfélagsins er deilt upp í kostnað á íbúa við að veita þjónustuna. Þannig fæst kostnaður við hvern 1,0 sem gefinn er í einkunn, þ.e. mat á skilvirkni þjónustu.

Skoðum fyrst hver kostnaður við rekstur grunnskóla var í nokkrum sveitarfélögum. Hér er eingöngu miðað

við launakostnað, því kostnaður við rekstur húsnæðis er mismunandi á milli sveitarfélaganna.

Á mynd 4 má sjá að launakostnaður árið 2009 var lægstur á íbúa í Garðabæ, álíka mikill í Reykjanesbæ og Reykjavík. Ef við lítum nú til þess hversu ánægðir íbúar sveitarfélaganna voru með þá þjónustu sem þeir fengu þá kemur í ljós að ánægjan eykst ekki eftir því sem kostnaður á íbúa eykst.

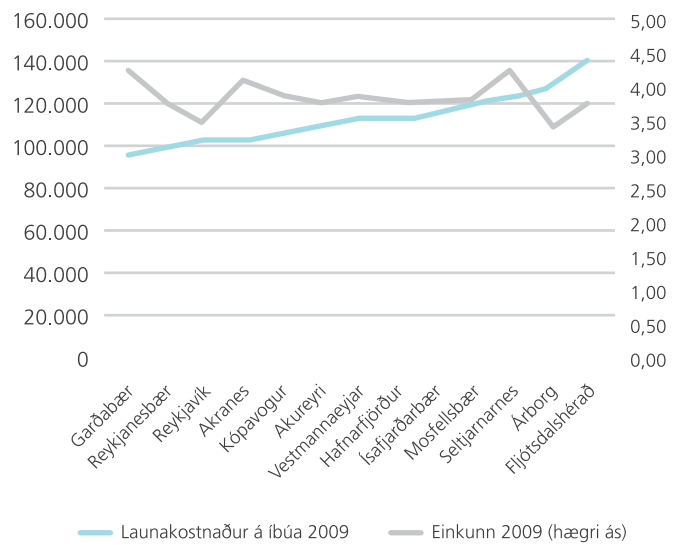
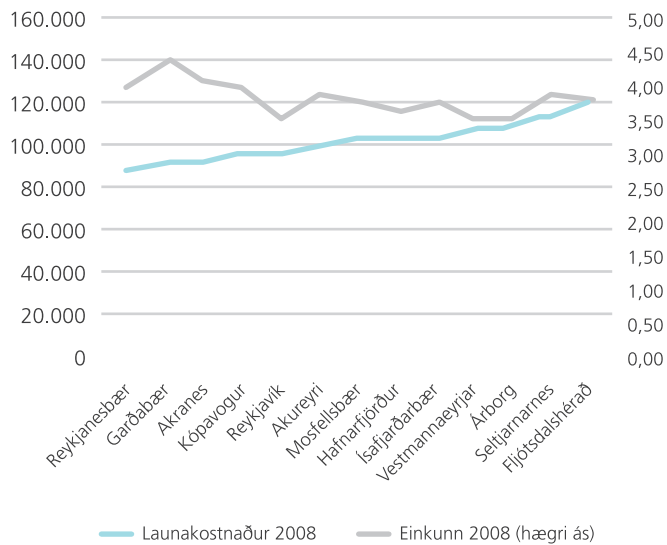
Mynd 5 sýnir samanburð á mati íbúa á þjónustu grunnskóla sveitarfélagsins og launakostnaði á íbúa í sveitarfélaginu. Myndin sýnir ekki samband á milli ánægju íbúanna og launakostnaðar árið 2009 og ef eitthvað er þá er sambandið neikvætt árið 2008.

Til að ná utan um hvort tveggja í senn, það er kostnað við að veita þjónustuna og ánægju íbúa með þá þjónustu sem veitt er mætti setja upp mælikvarða sem mælir kostnað við einkunnarstig, þ.e. hver er kostnaðurinn að baki hverjum 1,0 í einkunn.

Mynd 6 sýnir að íbúar Garðabæjar, Akraness og Reykjanesbæjar virðast ánægðastir á hverja krónu sem ráðstafað er í launakostnað í sveitarfélaginu.

Mælikvarðarnir sem hér eru settir fram um skilvirkni í opinberum rekstri eru ekki lagðir fram sem tillaga til viðmiðunar um rekstur sveitarfélaga, heldur frekar sem hugvekja um það hvernig meta má árangur í rekstri út frá þeirri þjónustu sem opinberir aðilar veita að teknu tilliti til þess hversu miklu er til kostnað við að veita þá þjónustu.

Góð klisja segir að þú sért það sem þú mælir. Ef við mælum



Mynd 6 - Launakostnaður á íbúa í samanburði við einkunn íbúa

eigið fé og hagnað hjá sveitarfélögum er hætt við að við séum ekki að mæla þá hluti sem skipta máli. Það er mikilvægt að tengja árangur starfseminnar við tilkostnað með einhverjum hætti.

Slíkt mat er hægt að setja fram á fleiri en einn veg og þekkt eru töl og tæki til að framkvæma slíkt mat. Um margra ára skeið hefur aðferðafræði sem byggir á samhæfðu árangursmati verið notuð. Þar er lögð áhersla á að mæla þá þætti sem skipta máli um árangur í rekstri og tengja þá við stefnu rekstrareiningarinnar.

Bibliú samhæfðs árangursmats (e. balanced scorecard) skrifuðu þeir Norton og Kaplan fyrir meira en áratug síðan. Þar segir á fyrstu síðu frá samtali farþega við flugstjóra. Í lauslegri þýðingu er samtalið þannig:

Farþegi gengur inn í flugstjórnarklefa og sér að þar er bara einn mælir í mælaborði flugstjórans. Hann verður undrandi og spyr út í það

**Farþegi:** Ég er hissa á að þú skulir eingöngu hafa einn mæli í borðinu hjá þér. Hvað mælir hann?

**Flugstjóri:** Hraða, ég er að fylgjast með hraðanum í þessu flugi.

**Farþegi:** Hm, já það er mikilvægt. En hvað með hæð, er ekki mikilvægt að vita í hvaða hæð þú flýgur?

**Flugstjóri:** Jú, ég mældi það fyrir nokkru og ég hef nú fengið ágætis tilfinningu fyrir hæðinni. Nú er ég að vinna að hraðanum.

**Farþegi:** Já, ég skil. En þú fylgist ekki með eldsneytinu. Ertu

með nóg eldsneyti til að komast á áfangastað, hvað segir þér til um það?

**Flugstjóri:** Rétt athugað. Eldsneyti er mikilvægt. Það er hins vegar ekki hægt að fylgjast með öllu í einu. Ég hef nú náð tökum á lofthæðinni. Nú einbeiti ég mér að hraðanum og þegar ég hef náð tökum á honum fer ég að skoða þetta með eldsneytið.

Spurningin er hversu margar ferðir flugstjórinn hefur komist án þess að fylgjast með eldsneytinu. Það sama á við um rekstur sveitarfélaga. Ef sveitarstjórnarmenn einbeita sér á næstu árum að því að skoða eingöngu niðurstöður um hlutfall skulda af skatttekjum og hagnað af rekstri, þá er hætt við að tankurinn verði tómur áður en á áfangastað er komið. Ef árangur skólustarfs er mældur í því hversu litlu er til kostað án þess að aðrir þættir séu metnir samhliða er augljóst að hagkvæmast er að leggja fræðslustarfið niður. Þannig væri markmiðinu um hagnað best náð.

Próstur Sigurðsson er ráðgjafi hjá Capacent. Sérsvið hans eru fjármál, hagkvæmisúttektir, rekstrarúttektir og fjármál sveitarfélaga. Próstur stofnaði ráðgjafarfyrirtækið Rekstur og ráðgjöf 1993. Hann stýrði því þar til hann tók við sem sviðsstjóri fjármálaráðgjafar PriceWaterhouse Coopers árið 2000. Ráðgjafasvið þess félags breyttist síðar í ParX, og stýrði Próstur fjármálaráðgjöf þess fyrirtækis til 2007. Þá gekk hann til liðs við Landic Properties, þar sem hann var framkvæmdastjóri M&A. Í byrjun 2009 stofnaði hann svo ráðgjafarfyrirtækið Melland Partners, sem sérhæfði sig í ráðgjöf á sviði orkumála, fasteignarekstrar og fasteignaviðskipta og opinbers rekstrar.