



## Árangur í opinberum rekstri 2011

### Útdráttur á íslensku

- Mælingar á árangri í opinberum rekstri hafa lengi verið taldar nauðsynlegar til að meta skilvirkni og hagkvæmni í rekstri hins opinbera. Vegna áhrifa efnahagskreppunnar sem hófst árið 2008 á opinber fjármál eru nákvæm og tímanleg gögn nú mikilvægari en áður til að stjórnvöld geti tekið upplýstar ákvarðanir um hvernig og hvar eigi að forgangsraða útgjöldum, draga úr kostnaði og stuðla að nýsköpun í opinberri stjórnsýslu. Viðleitni til að rétta af fjárhagsstöðu hins opinbera leiddi til niðurskurðar á fjárlögum, frýstingu launa opinberra starfsmanna og/ eða fækkunar þeirra í mörgum OECD-ríkjum árið 2010. Niðurstöður skýrslunnar Árangur í opinberum rekstri 2011 (Government at a Glance 2011) hafa mikla þýðingu fyrir stefnumörkun og ýmis málefni er varða þær sparnaðaraðgerðir sem meirihluti OECD-ríkja hefur ráðist í.
- Í skýrslunni eru um 60 mælikvarðar fyrir bæði aðildarríki og samstarfsríki til að auðvelda stefnumótandi aðilum og almenningi að greina og mæla árangur í opinberum rekstri. Einnig er að finna í skýrslunni gögn sem spanna allan „framleiðsluferil“ opinberrar starfsemi: upplýsingar um tekjur; gögn um opinber útgjöld og aðföng, atvinnu og laun; gögn um framleiðslu og afrakstur fyrir hið opinbera í heild sinni sem og tiltekna geira, s.s. mennta-, heilbrigðis- og skattkerfið. Að auki eru birt í skýrslunni samanburðargögn um stjórnunarvenjur hins opinbera með tilliti til gagnsæis og ráðvendni, stjórnarháttá eftirlitsstofnana, mannauðsstjórnunar hins opinbera og þjónustu. Slík gögn veita innsýn í mismunandi nálganir í stjórnun og stefnumótun sem og bein dæmi um hvað virkar og hvað ekki. Einnig er markmiðið með skýrslunni að stuðla að upplýstri umræðu um umbætur hjá hinu opinbera.

---

## *Stjórnvöld eru mikilvægir þátttakendur í hagkerfinu og samfélaginu – aðkallandi er að þau vinni vel.*

---

Stjórnvöld hafa með höndum að stuðla að hagvexti og félagslegri þróun, veita þjónustu og vörur, hafa eftirlit með atferli fyrirtækja og einstaklinga og endurskipta tekjum. Umfang opinberrar starfsemi endurspeglast í því að árið 2009 námu almenn opinber útgjöld næstum helmingi af landsframleiðslu í aðildarríkjum OECD að meðaltali. Þau námu um 16.000 Bandaríkjadöllum á mann miðað við kaupmáttarjafnvægi (PPP). Í flestum OECD-ríkjum var félagsleg vernd stærsti kostnaðarliðurinn, sem svaraði að meðaltali til um 34% af heildarútgjöldum árið 2008. Útgjöld til heilbrigðismála (14,7% af heildarútgjöldum), almennrar félagslegrar þjónustu (13,1%, þ.m.t. vaxtagreiðslna á skuldir) og menntamála (13,1%) voru einnig umtalsverður hluti heildarútgjalda. Auk þess að hafa úr miklum fjármunum að spila eru stjórnvöld mjög stór vinnuveitandi: Að meðaltali eru opinberir starfsmenn næstum fjórðungur heildarvinnuafis í OECD-ríkjum.

---

## *Efnahagsleg umsvif hins opinbera hafa aukist töluvert eftir kreppuna.*

---

Í skýrslunni er að finna gögn sem sýna hve mikið opinber útgjöld jukust miðað við landsframleiðslu eftir að kreppan hófst. Á tímabilinu 2000 til 2007 drógu aðildarríki OECD úr opinberum útgjöldum um að meðaltali 0,6 prósentustig af vergri landsframleiðslu. Eftir að kreppan skall á jókst hins vegar hlutfall opinberra útgjalda í OECD um 4,9 prósentustig að meðaltali á árunum 2007 til 2009. Aðeins hluti þessarar aukningar er vegna minnkaðrar landsframleiðslu; aukningin endurspeglar einnig meiri opinber útgjöld sem var varið í að tryggja stöðugleika fjármálakerfisins og örva efnahagslífið. Á árunum 2007 til 2009 jukust opinber útgjöld sem hlutfall af landsframleiðslu mest á Írlandi (+12,1 prósentustig) og í Eistlandi (+10,8 prósentustig).

---

## *Stjórnvöld margra OECD-ríkja þurfa að sýna mikið aðhald í opinberum fjármálum til að minnka eða koma stöðugleika á skuldir*

---

Innan OECD er það sameiginlegt álit flestra sem hlut eiga að máli að opinber fjármál margra OECD-ríkja séu í farvegi sem er ósjálfbær. Til að öðlast betri skilning á því hvað þetta þýðir fyrir stefnumótun í opinberum fjármálum á komandi árum hefur OECD metið þörf mismunandi landa fyrir aukid aðhald. Samkvæmt matinu þarf að auka slíkt aðhald sem svarar að meðaltali til næstum 4% af framleiðslugetu miðað við stöðuna árið 2010 aðeins til að koma jafnvægi á hlutfall skulda af landsframleiðslu árið 2026. Auk þess þarf á næstu 15 árum að finna fjármuni sem svara að meðaltali til 3 prósentustigum af landsframleiðslu til að mæta útgjaldaþrýstingi vegna hækkandi lífaldurs, þ.m.t. vegna heilbrigðis- og eftirlaunakerfa. Sjálfbær opinber fjármál krefjast þess að borgarar, fyrirtæki og stjórnvöld komist að samkomulagi um það stig opinberrar þjónustu sem almenningur vill og hve mikið hann vill greiða fyrir slíka þjónustu.

---

## *Meirihluti OECD-ríkja er að ráðast í – eða hyggst ráðast í – aðgerðir til að draga úr eða endurskipuleggja opinbera þjónustu.*

---

Yfir þriðjungur þeirra OECD-ríkja sem svöruðu spurningalistanum 2010 OECD Survey on Strategic Human Resources Management kváðust vera að, eða hafa áform um að gera, umbætur til að fækka ríkisstarfsmönnum. Auk þess hafa 15 OECD-ríki ákveðið tiltekin hlutföll nýráðninga þegar fólk fer á eftirlaun. Þessi hlutföll geta verið á bilinu 1 af hverjum 10 starfsmönnum í löndum á borð við Spán til 8 af hverjum 10 í Ísrael eða Kóreu.

---

## *Ný gögn um laun ríkisstarfsmanna benda til nokkuð jafnra launa hjá hinu opinbera.*

---

OECD hefur í fyrsta skipti safnað gögnum um laun ríkisstarfsmanna hjá svonefndum kjarnaráðuneytum, einkum æðstu stjórnenda, millistjórnenda, sérfræðinga og ritara. Gögnin um þessar starfsstéttir sýna hlutfallslegar heildartekjur í mismunandi OECD-löndum, þ.m.t. ekki aðeins laun heldur einnig félagslegar bætur og lífeyristekjur í framtíðinni. Að meðaltali námu heildartekjur æðstu stjórnenda í þáttökulöndunum tæplega 235.000 Bandaríkjadöllum miðað við kaupmáttarjafnvægi (PPP) árið 2009 á meðan sérfræðingar, s.s. hagfræðingar og tölfræðingar, voru með u.þ.b. 90.000 Bandaríkjadali (PPP) í árslau. Ritarar æðstu stjórnenda og svonefndir stjórnsýsluritarar voru að meðaltali með milli 50.000 og 60.000 Bandaríkjadali (PPP) í árslau. Þessi gögn sýna að laun eru tiltölulega jöfn hjá hinu opinbera: Æðstu

stjórnendur hjá ríkinu (sem geta verið t.d. staðgenglar ráðherra eða forstjórar) eru með tvöföld laun á við sérfræðinga á sviði stefnumótunar og um 4,5 sinnum meðallaun ritara. Skýrslan hefur einnig að geyma gögn um laun kennara, lækna og hjúkrunarfræðinga, þ.e. árstekjur samanborið við meðaltekjur annarra háskólamenntaðra starfsmanna á vinnumarkaði.

---

*Ekki er alltaf upplýsingaskylda um persónulega hagsmuni þeirra sem gegna stöðum þar sem hætta er á hagsmunaárekstrum.*

---

Í skýrslunni er að finna ný gögn um upplýsingagjöf um persónulega hagsmuni í hinum þremur greinum ríkisvaldsins sem og upplýsingaskyldu þeirra sem gegna stöðum þar sem hætta er á hagsmunaárekstrum, s.s. starfsmanna hjá fjármálayfirvöldum, innkaupastjóra og starfsmanna hjá skatt- og tollembættum. Niðurstöðurnar sýna að varnir gegn hugsanlegum hagsmunaárekstrum felast fyrst og fremst í upplýsingaskyldu um og banni við utanaðkomandi gjöfum og starfsveitingum. Þó gera 63% aðildarríkjanna ekki þá kröfu að starfsmenn fjármálaeftirlita upplýsi um fyrri störf, og í meira en helmingi landanna er ekki upplýsingaskylda um uppruna tekna og fjárhæðir fyrir viðkomandi stöður.

---

*Fyrirtæki nýta enn þjónustu hins opinbera á netinu betur en almennir borgarar.*

---

Bæði borgarar og fyrirtæki kjósa í auknum mæli að nota rafrænar leiðir í samskiptum sínum við hið opinbera. Þótt notkun almennra borgara á þjónustu á netinu hafi aukist á undanförunum árum í öllum aðildarríkjum OECD sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fylgist með nýta fyrirtæki þó enn rafræna þjónustu hins opinbera betur. Árið 2010 höfðu að meðaltali um 80% fyrirtækja nýtt sér rafræna þjónustu hins opinbera samanborið við um 40% borgara. Þetta kann að skýrast af meiri breiðbandsnotkun fyrirtækja og ráðstöfunum hins opinbera til að hvetja til notkunar rafrænna samskiptaleiða fyrir t.d. opinber innkaup. Aukin notkun rafrænna samskiptaleiða er snar þáttur í að gera þær að kostnaðarhagkvæmari og raunhæfari kosti í opinberri þjónustu.

---

*Ríki reyna að endurheimta traust með því að auka aðgengi að upplýsingum og gögnum hins opinbera.*

---

Lög um upplýsingafrelsi eru ein meginstoð opinna stjórnarsýslu. Þau stuðla að auknu gagnsæi, sem eykur ábyrgðarskyldu hins opinbera og auðveldar upplýsta þátttöku í stefnumótun. Sem stendur hefur aðeins eitt ríkjanna sem svaraði spurningalistanum OECD 2010 Open Government Survey sett lög eða reglugerðir til að tryggja aðgangsrétt að upplýsingum. Í flestum OECD-ríkjum ná lög um upplýsingafrelsi til allra stiga stjórnarsýslunnar og allra þriggja greina ríkisvaldsins, þ.e. löggjafar-, dóms- og framkvæmdarvalds. Enn fremur hafa öll OECD-ríki frumkvæði að því að birta opinberar upplýsingar, en þær tegundir upplýsinga sem eru birtar að frumkvæði hins opinbera eru mjög mismunandi: Meirihluti ríkjanna hefur frumkvæði að því að birta skjöl sem varða t.d. fjárlög, ársskýrslur ráðuneyta og úttektarskýrslur en færri ríki hafa frumkvæði að því að birta lista yfir opinbera embættismenn og laun þeirra. Aukin þróun á sér stað í OECD í þá átt að birta stjórnarsýsluupplýsingar á opnu gagnasniði. Þetta gerir öðrum aðilum kleift að endurnota opinberar upplýsingar og stuðlar að nýsköpun.

---

*Stefnumótandi hugsun og sterk forysta í opinberri þjónustu eru mikilvægari en áður.*

---

Mikilvægt er að byggja upp getu hins opinbera til skipulegrar og markvissrar stefnumótunar og áhættustýringar til að milda framtíðarkreppur og aðlagast breyttum aðstæðum. Ný gögn um að hvaða marki stjórnvöld OECD-ríkja nýta sér skipulegar og markvissar („strategískar“) stjórnunarvenjur í stjórnarsýslu ríkisins sýna að þótt flest ríki hafi komið sér upp kerfum til áætlanagerðar um starfsmannamál og vinnuafli til að bregðast við t.d. lýðfræðilegum breytingum innleiða mörg þeirra slíkar venjur á tilviljanakenndan hátt. Önnur málefni, svo sem möguleikar á útvistun og/eða innleiðingu upplýsingatækni í opinberri þjónustu, fá minni athygli í skipulagi starfsmannamála. Þróun markvissrar stefnumótunar þar sem tekið er mið af breytingum og þörfum borgaranna er vissulega mikilvæg, en skilvirk og skipuleg innleiðing slíkra verkefna í allri stjórnarsýslunni krefst einnig mjög hæfra æðstu stjórnenda hjá hinu opinbera. Meirihluti OECD-ríkja lítur á æðstu stjórnendur hjá hinu opinbera sem aðskilinn hóp í starfsmannaskipulagi sínu. Niðurstöður könnunarinnar sýna að sum OECD-ríki eru raunar betri en önnur í að koma auga á hugsanlega æðstu stjórnendur hjá hinu opinbera snemma á ferli þeirra og leggja meiri áherslu á árangursmat þeirra eða á að hvetja þá til sem bestar frammistöðu í starfi.

---

*Meðalútgjöld OECD-ríkja til opinberra innkaupa eru mjög umtalsverð, sem felur í sér bæði ógnir og möguleika.*

---

Áætluð stærð markaða fyrir opinber innkaup er að meðaltali meira en 12% af vergri landsframleiðslu á OECD-svæðinu. Möguleikar stjórnvalda á að beita útgjöldum til innkaupa sem stjórnþækjum til að stuðla að nýsköpun og sjálfbærari neyslu og framleiðslu eru því umtalsverðir. Hins vegar hafa aðeins 57% ríkjanna skilgreint á formlegan hátt hvað felst t.d. í „grænum“ innkaupum og mjög fá lönd safna gögnum um fjölda eða virði samninga sem byggjast á grænum viðmiðum. Á sama tíma getur umfang og flækjustig slíkra viðskipta verið berskjaldað fyrir soun, sviksamlegu athæfi og spillingu. Stjórnvöld verða að vinna gegn slíkum ógnum með auknu gagnsæi og upplýsingagjöf.

Þessar og aðrar mikilvægar niðurstöður skýrslunnar sýna fram á gildi gangreyndra upplýsinga og það hlutverk sem þær geta og ættu að gegna í stefnumótun. Viðbótarupplýsingar um verkefnið, viðbótargögn og nánari umfjöllun um hvert land er að finna á slóðinni: [www.oecd.org/gov/indicators/govataglance](http://www.oecd.org/gov/indicators/govataglance). Skýrslan býður einnig upp á StatLinks, sem gerir lesendum kleift að hlaða niður Excel-skrám með viðkomandi gögnum.

© OECD

**Þessi útdráttur er ekki opinber OECD þýðing.**

Eftirprentun þessa útdráttar er leyfileg, að því tilskildu að getið sé höfundarréttar OECD og titils upprunalegu útgáfunnar.

**Fjöltýngdir útdrættir eru þýdd ágríp af útgáfum OECD sem upphaflega voru gefnar út á ensku og frönsku.**

**Þeir eru fáanlegir án endurgjalds í netbókaverslun OECD** [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop)

Hafið samband við Réttinda- og þýðingareiningu OECD, framkvæmdanefnd fjölmiðlunar og almannamálefna ef frekari upplýsinga er þörf hjá: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) eða með faxi: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)  
2 rue André-Pascal, 75116  
Paris, France

Heimsækið vefsíðu okkar [www.oecd.org/rights](http://www.oecd.org/rights)

