

Sb. 131. Tillaga til þingsályktunar [85. mál]

um nýja aðferð við áætlanagerð.

Flm.: Friðrik Sophusson, Lárus Jónsson, Pálmi Jónsson, Friðjón Þórðarson.

Alþingi ályktar, að fjárveitingar hins opinbera verði óbundnar af fyrri fjárveitingum, þannig að verkefni komi til endurskoðunar frá grunni við fjárlagagerð. Því skorar Alþingi á ríkisstjórn að heita sér fyrir því, að „rekstrar- og fjárhagsáætlanir“ verði svo sem við verður komið reistar á svokölluðum „núllgrunni“.

Greinargerð.

Einn þátturinn í baráttunni gegn of miklum ríkisumsvifum er gerbreyting á fjárlagagerðinni. Þetta kemur m. a. fram í stefnuyfirlýsingu Sjálfstæðisflokksins, þar sem orðrétt segir: „Fjárveitingar til opinberrar starfsemi verði óbundnar af fyrri fjárveitingum, þannig að öll verkefni komi til endurskoðunar frá grunni við fjárlagagerð.“ Á 100. löggjafarþinginu fluttu flm. þessarar þingsályktunartillögu ásamt Ellert B. Schram tillögu um sama efni, eins og síðar verður vikið að, en hún varð ekki útrædd.

Flutningsmenn þessarar tillögu eru þingmenn Sjálfstæðisflokksins í fjárveitinga-nefnd.

Hefð ræður fjárveitingum fremur en þörf.

Í umræðunum um sparnað og hagræðingu í ríkisrekstrinum hefur margoft verið bent á vanmátt stjórnámálanna við forgangsröðun verkefna. Þetta stafar öðrum þæði af því að útgjöld ríkisins eru oftast til stofnana og deilda, en sjaldnast til verkefna. Árangur er þá yfirleitt mældur í útgjaldaupphæðum. Í fjárhagsáætlunum og bókhaldi ríkisfyrirtækja og stofnana (reyndar einkafyrirtækja einnig) er meira lagt upp úr því að sýna, hve mikið er notað í ýmsa kostnaðarþætti, svo sem laun, launatengd gjöld, símakostnað, rafmagn, ræstingu, aðkeyptan akstur o. s. frv., heldur en að einangra alla kostnaðarþætti hvers verkefnis sem unnið er að.

Stjórnendur einkafyrirtækja og stjórnámálamenn erlendis, sem trúað er fyrir fjármunum almennings, hafa leitað nýrra leiða við fjárlaga- eða fjárhagsáætlana-gerð. Ein sú þekktasta er kölluð „Núllgrunnsáætlunargerð“ (Zero Base Budgeting). Stjórnunarfélagið hefur kynnt þessa nýju tækni hér á landi. Helstu leiðbeinendur félagsins hafa verið þeir Björn Friðfinnsson fjármálastjóri Reykjavíkurborgar og Þórður Sverrisson framkvæmdastjóri Stjórnunarfélagsins, og hafa þeir víða leitað fanga.

Eins og fyrr er vikið að, var á 100. þinginu 1978—79 flutt tillaga um þetta efni svo hljóðandi:

„Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að heita sér fyrir því að „núllgrunnsáætlunargerð“ verði tekin upp sem víðast við gerð rekstrar- og fjárhagsáætlana hjá opinberum fyrirtækjum og stofnunum.“

Í greinargerðinni er m. a. vitnað til ritgerðar Þórðar Sverrissonar, þar sem hann skýrir frá því, hvað núllgrunnsáætlun er, hver séu megineinkenni hennar og helstu markmið:

Hvað er núllgrunnsáætlunargerð?

„Núllgrunnsáætlunargerð er tækni við gerð rekstrar- og fjárhagsáætlana, sem gerir þær kröfur til stjórnanda að hann réttlæti fjárhagsáætlunabeirðir sínar frá núllgrunni (þaðan er núllgrunnsnafnið komið). Tækni þessi flytur yfir á stjórnanda, sem sækir um fjárveitingu, sönnunarábyrgð fyrir því, að hann eigi yfirleitt að fá nokkurt fjármagn til ráðstöfunar (og hvetur um leið til þess, að hann eða sú deild, sem hann stjórnar, sýni góðan árangur af starfsemi sinni). Við gerð fjárhagsáætlunar er öll starfsemi brotin niður í ákvörðunarpakka (decision packages), sem síðan eru metnir með kerfisbundnum hætti og raðað upp eftir mikilvægi.

Megineinkenni og markmið:

Samkvæmt þessari skilgreiningu hefur núllgrunnsáætlunargerð þrjú megineinkenni:

1. Sönnunarbyrði um réttmæti fjárveitingar flyst frá æðstu stjórnendum og handhöfum fjárveitingavalds yfir til stjórnenda stofnana og deilda sem sækja um fjárveitingu.

2. Starfsemi stofnunar eða deildar verður að skoða frá grunni, en slíkt hvetur til endurbóta á rekstri og eykur því viðleitni til að bæta virkni stofnana við að ná markmiðum sínum.

3. Við gerð áætlunarinnar er allri starfsemi skipt í ákvörðunarpakka (decision packages), sem hver fyrir sig hefur að geyma lýsingu á ákveðnu verkefni: hvert sé markmiðið með að ráðast í það, hvernig það skuli unnið, hvað það kosti o. s. frv. Þessir ákvörðunarpakkar eru síðan metnir og þeim raðað upp eftir mikilvægi þeirra.

Auk þeirra megineinkenna á núllgrunnsáætlunargerð, sem nefnd voru hér að framan, eru helstu markmið með beitingu þessarar tækni þau að:

1. Gera úttekt á þörf fyrir framkvæmd á og skilvirkni þeirrar starfsemi, sem fram fer á stofnun eða deild, og kanna hvort starfsemin sé sú sama og til var ætlast í upphafi.

2. Geta gert samanburð á tillögum um ný verkefni og þeim verkefnum sem þegar er unnið að í stofnunum.

3. Tryggja mikla þátttöku stjórnenda á öllum þrepum innan stofnana í gerð fjárhagsáætlunar.

4. Gera æðstu stjórnendum auðveldara með að velja úr þau verkefni sem þeir telja mikilvægust.“

Verkefni í stað stofnana.

Eins og bent hefur verið á í þessari greinargerð, eru til nýjar aðferðir við fjárlagagerð, sem hægt er að beita til að koma fjárhagsáætlunum á verkefnagrundvöll í stað stofnanagrundvallar og auðvelða stjórnámálamönnum að raða verkefnum hins opinbera í forgangsröð. Þurfi þeir síðan að beita hnífnum gerist slíkt með því að velja eða hafna skilgreindum verkefnum, en ekki með því að beita almennum „flötum“ niðurskurði eða fresta ætíð nýjum verkefnum, eins og hingað til hefur tíðkast í langflestum tilvikum.

Samanburður á hefðbundinni áætlanagerð og núllgrunnsáætlanagerð:

Hefðbundin áætlanagerð:

Fjárveiting fyrra árs er notuð sem grunnur, sem gengið er út frá.

Gerð er kostnaðar-/nytjagreiðing fyrir NÝ verkefni.

Stjórnun felst í að ákveða krónur (input), sem verja má til þess að halda uppi rekstri.

Eftir áætlunargerðina liggur fyrir heildarfjárhagsáætlun fyrir stórar einingar. Erfitt er að breyta einstökum liðum hennar.

Hefur stofnanir eða deildir í brenni-depli við fjárveitingar (functionally oriented).

Einkum er rætt um og metið gildi viðbótarverkefna.

Núllgrunnsáætlanagerð:

Allar fjárumsóknir þarf að rökstyðja frá núllgrunni.

Gerð er kostnaðar-/nytjagreiðing fyrir ÖLL verkefni.

Byrjað er að fastmóta markmið og aðgerðir.

Hægt er að velja um mismunandi árangursstig einstakra verkefna innan sömu stofnunar.

Hefur verkefni og markmið í brenni-depli við fjárveitingar (program oriented).

Gerð er svipuð athugun á gildi þeirra verkefna, sem unnið er að, og nýrra verkefna, sem gerð er tillaga um.

(Úr ritgerð Þórðar Sverrissonar).

Það skal að lokum tekið fram, að ýmsir hafa amast við orðinu „núllgrunnur“. Af því tilefni var á sínum tíma haft samband við málnefndina, en betra orð hefur ekki fundist enn.