

Raunhæf skynsemi eða stefnufálm? Samband þings og framkvæmdarvalds við undirbúning opinberrar stefnumótunar

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

Útdráttur

Samkvæmt kenningum um raunhæfa skynsemi er lítið á skynsamlega stefnumótun og ákvarðanatöku sem ferli af ákveðinni tegund þar sem hugað er að dagskrá, rannsókn og greiningu, og ákvörðun fullnægir lágmarksskilyrðum. Þessu sjónarhorni er hér beitt á undirbúning stefnumótunar í fjórum löndum, þ.e. Íslandi og Skandinavíuríkjunum þremur. Áhugaverður munur kemur í ljós. Hvað dagskrá stefnumótunarinnar varðar sker Ísland sig frá hinum löndunum á þann hátt að samþætting og forgangsörðun virðist í minna mæli hlutverk ríkisstjórnar en í hinum ríkjunum en falla meira í hlut einstakra ráðherra og þingsins. Þróun og greining stefnukosta virðist einnig ómarkvissari á Íslandi og rannsókn mála er ekki í eins föstum skorðum. Forsendur opinberrar stefnumótunar eru því almennt ekki eins ljósar eins og í hinum ríkjunum. Á ákvarðanatökustiginu er mun algengara á Íslandi en í hinum ríkjunum að vikið sé í veigamiklum atriðum frá þeim niðurstöðum sem stefnumótun á fyrri stigum hefur gefið tilefni til. Niðurstaðan er að stefnumótun á Íslandi fullnægir mun síður forendum kenningarinnar um raunhæfa skynsemi en ríkin í Skandinavíu.

Efnisorð: Raunhæf skynsemi; dagskrá; greining; ákvarðanatöku; Ísland; Skandinavía.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 9, Issue 2 (257-277)

© 2013 Contact: Gunnar Helgi Kristinsson ghk@hi.is

Article first published online Desember 19th 2013 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl., 9. árg. 2013 (257-277) (Fræðigreinar)

© 2013 Tengiliður: Gunnar Helgi Kristinsson ghk@hi.is

Vefbirting 19. desember 2013 – Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.1>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Bounded rationality or policy fumble? Parliament and executive in the preparation of public policy

Abstract

The theory of bounded rationality regards rational policy making as a process which fulfils certain requirements with regard to agenda setting, fact finding and analysis and decision making which fulfils minimum requirements. This perspective is here applied to the preparatory stage of public policy in four states, i.e. Iceland and the three Scandinavian states. An interesting pattern emerges. With regard to agenda setting Iceland deviates from the other countries in that coordination and the setting of priorities is less the responsibility of the cabinet and more that of individual ministers and parliament. The development and analysis of policy alternatives is also less systematic in Iceland as may be seen among other things in a smaller volume of research. The premises on which policy is based are therefore generally not as clear as in the other cases. At the decision stage departures from the conclusions reached during the preparatory phase are much more common in Iceland than in the other states. The main conclusion is that policy making in Iceland deviates more from the premises of the theory of bounded rationality than in Scandinavia.

Keywords: Bounded rationality, agenda, analysis, decision making, Iceland, Scandinavia

Opinberri stefnumótun er oft lýst af fræðimönnum sem fremur stjórnlausu ferli þar sem óvissa og tilviljanir ráða miklu. Þetta er frábrugðið því hvernig algengast er að þeir sem mæla fyrir stjórnarstefnu, til dæmis stjórnarfrumvörpum, haga undirbúningi sínum. Þeir halda því fram að kerfisbundin stefnumörkun og vönduð greiningarvinna liggi að baki. Á milli þessara andstæðu sjónarhorna má finna fræðimenn sem halda fram varfærum sjónarmiðum um möguleika skynseminnar í mannlegu samfélagi (t.d. Simon 1983). Skynseminni, samkvæmt þeim, eru vissulega mikil takmörk sett, en án hennar er samt hætt við að vegferð stefnumótenda í hálförökrinu á milli vanþekkingar og upplýsingar verði að marklausu ráfi sem ekkert leiðir og engum árangri skilar.

Áhrifamestu rannsóknir þeirra höfunda sem leggja áherslu á fánýti skynseminnar í opinberri stefnumótun hafa verið framkvæmdar í Bandaríkjum Norður Ameríku, þar sem þrepaskipt og brotakennd stjórnsýsla sambandsríkisins myndar bagrunn niðurstaðna. Meðal þekktari rannsókna í þessari hefð má telja athugun Selznick (2010) á stjórn framkvæmda í Tennessee Valley (TVA), könnun Pressman og Wildavsky (1984) á innleiðingu áætlana um efnahagsþróun (Economic Development Administration) og rannsókn Kingdon (1995) á stefnumótun alríkisins í heilbrigðis- og samgöngumálum. Takmarkanir greiningar við undirbúning stefnumótunar voru útlistaðar með áhrifmiklum hætti af Lindblom (1980) sem taldi tilvist mannsins mótast öðru fremur af „smáum heila, stórum vandamálum“. Margir fleiri hafa haldið því fram að skynsemi og greining

gegni takmörkuðu hlutverki í opinberri stefnumótun, þeirra á meðal Baumgartner og Jones (1993) og Stone (1998).

Það kann að vera vafasöm aðgerð að smætta þennan hóp mikilsvirtra fræðimanna í einn skóla fálmkennrar stefnumótunar því margt greinir þá að. Sameiginlega má engu að síður merkja nokkuð skýr skil milli þeirra og höfunda sem telja skynsemi byggða á greiningu vera gagnlegt viðmið í opinberri stefnumótun jafnvel þótt oft séu veruleg vanhöld á að því sé fylgt í reynd. Hið „ólympíska“ líkan af skynsamlegri ákvarðanatöku, sem Simon (1983) nefnir svo, byggir á fjórum þrepum:

1. Sá sem ákvörðun tekur greinir aðstæður með allsherjar mat á nytjum (e. utility) í huga.
2. Ítarleg skoðun fer fram á öllum þeim valkostum sem ákvarðanataka standa til boða.
3. Lagt er mat á hversu miklum nytjum hver kostur er líklegur til að skila.
4. Sú leið er valin sem hámarkar vænt nyt.

Fátt bendir til að þetta sé raunhæf mynd af því hvernig ákvarðanataka gengur fyrir sig, til þess eru kröfurnar sem gerðar eru til upplýsinga og vitsmunalegrar getu allt of miklar. Gegn þessari sýn teflir Simon valkosti sem byggir á raunhæfari sýn á mannlegt atferli og afmarkar á hverju þrepi hvaða væntingar sé eðlilegt að hafa um skynsemi. Þannig reynir Simon að halda í kjarna skynsemishugmyndarinnar á formi sem hann kallar raunhæfa skynsemi (e. bounded rationality). Í stað allsherjar mats á nytjum felur það oft í sér að skoða tiltekin mál út af fyrir sig eða með nokkra líklega valkosti í huga þar sem áherslan er lögð á að greina líkleg nytjaáhrif þeirra. Ákvarðanatakinn er meðvitaður um takmarkanir greiningarinnar og að hann hefur takmarkaðan tíma til að skoða viðfangsefnið. Hann velur á endanum kost sem fullnægir lágmarksskilyrðum frekar en að leita út í hið óendanlega að hinum eina rétta hámarkandi kosti.

Ólíkt „ólympíska“ líkaninu leggur Simon áherslu á að mannlegri skynsemi og notagildi hennar við opinbera stefnumótun séu veruleg takmörk sett. Hann greinir sig hins vegar frá höfundum fálmkenna hvað það varðar að mismunandi aðferðir við ákvarðanatöku eru ekki lagðar að jöfnu. Þeirri gagnrýni má nefnilega beina að höfundum eins og Lindblom og Kingdon að þeir hafi í raun litlar forsendur til að leggja mat á gæði stefnumótunar og ákvarðana. Ákvarðanir verða til í tilviljanakenndu spili þar sem mála-miðlanir, fjölmiðlaathygli og pólitísk inngrip gegna meginhlutverki. Engin leið er að sýna að ein niðurstaða sé annarri betri. Simon reynir að bjarga skynseminni frá hugmyndum um ofurskynsemi stefnumótenda og skiptir í leiðinni út hugmyndinni um efnislega (e. substantive) skynsemi fyrir ferlishugmynd um skynsemi. „Atferli samrýmist ferlishugmynd um skynsemi“ segir hann „þegar það er afurð viðeigandi yfirvegunar“ (Simon 1982, 88).

Hugmyndir Simon um raunhæfa skynsemi hafa verið notaðar bæði til að skýra greinaskipta stjórnsýslu í stórfyrirtækjum (t.d. Williamson 1975), mismunandi mannaudshefðir í opinberri stjórnsýslu (t.d. Silberman 1993) og þær liggja að ýmsu leyti

til grundvallar kenningum um gagnreynda nálgun í opinberri stefnumótun (evidence based policy, sjá t.d. Davies o.fl. 2000). Þær bjóða hins vegar upp á fjölbættari notkun. Ýmsir höfundar hafa bent á að kenningar um brotakernt stefnumótunarferli eigi betur við Bandaríkin en sum Evrópuríki þar sem miðstýrðari stjórnsýsla og þingræði skapar forsendur fyrir heildstæðara ferli en á flestum sviðum bandaríska alríkisins (Page 2006, 209; Hill 2009, kafli 8). Óháð spurningunni í hvaða mæli opinber stefnumótun sé í reynd skynsamleg frá einu tilviki til annars er spurningin hvort og í hvaða mæli ólík ríki *reyna* að feta leið skynsamlegrar stefnumótunar fræðilega gefandi viðfangsefni. Richardson o.fl. (1982) benda á að hefðir Evrópuríkja séu ólíkar varðandi mikilvæga þætti stefnumótunarferlisins eins og áherslu á skynsemishyggju og samstöðu. Meðal þeirra ríkja sem leggja hvað mesta áherslu á skynsemi, greiningu, samráð og samstöðu eru óefað Norðurlöndin (sjá t.d. Gustavson 1982 og Olson 1982). Sjálfsskilningur sænska kerfisins kemur ágætlega fram í eftirfarandi lýsingu sænska *Regeringskansliet* (2008) á undirbúningi meiriháttar ákvarðana:

Áður en slíkar ákvarðanir eru teknar getur ríkisstjórnin ákveðið að skipa hóp til að rannsaka málið. Slík rannsókn – eða rannsóknarnefnd – þarf að taka tillit til leiðsagnar (viðmiða) frá ríkisstjórn. Viðmiðin taka til þess hvaða mál á að rannsaka, hvaða vandamál á að leysa og hvenær rannsókninni á að ljúka. Að rannsókninni vinna sérfræðingar sem þekkja til viðfangsefnisins og, í sumum tilvikum, stjórnmalamenn. Að rannsókn lokinni er skýrslu skilað til þess ráðherra sem ábyrgur er og kallað eftir athugasemdum í samráðsferli við viðeigandi stjórnvöld, hagsmunasamtök og almennung. Þessir aðilar fá tækifæri til að gera athugasemdir við niðurstöður rannsóknarinnar. Niðurstöðurnar eru birtar í skýrsluröð sænskra stjórnvalda (SOU). Á hverjum tíma eru um 150 rannsóknir í gangi og niðurstöður þeirra leggja grunninn að mörgum þeirra tillagna (stjórnarfrumvarpa) sem ríkisstjórnin leggur fyrir þingið (bls.14).

Af þeim takmörkuðu rannsóknum sem til eru á stefnumótun á Íslandi er ástæða til að ætla að hinni almennu áherslu á rannsókn, greiningu og samstöðu sem finna má á Norðurlöndunum sé ekki til að dreifa hér. Fræðilegar athuganir á undirbúningi stefnumótunar á Íslandi eru til staðar á einstökum sviðum eins og varðandi stjórnsýsluumbætur, atvinnustefnu og heilbrigðisstefnu. Niðurstöður þeirra benda til að fálmkenningar veiti gagnlega sýn á einkenni stefnumótunarkerfisins. Þannig segir Ómar H. Kristmundsson (2003) um tilurð nýskipunar í ríkisrekstri að hún sé „auðskýrð með því að nota líkan John W. Kingdon af opinberri stefnumótun“ (bls. 142). Í rannsókn á atvinnustefnu á Íslandi halda Gunnar Helgi Kristinsson o.fl. (1992) því fram að meðal mótunarþátta hennar hafi verið „[u]msvifamikil ríkisvald með veika innri uppbyggingu og ómarkvissa stefnumótun“ (129). Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2006) lýsir stefnumótunarkerfi heilbrigðismála á niunda áratugnum þannig að það hafi „skort heildstæða stefnumótunar-

dagskrá“ (240) og stjórnkerfi heilbrigðismála eftir sameiningu sjúkrahúsa er lýst sem kerfi smáskrefabreytinga (259) í anda smáskrefakenningar Lindbloms. Undirbúningi í anda raunhæfrar skynsemi virðist hins vegar að ýmsu leyti ábótavant. Að þessu er vikið í skýrslu starfshóps forsætisráðuneytisins um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010), en þar segir meðal annars:

Hér á landi eru mörk undirbúnings stefnumótunar, pólitískrar ákvarðanatöku um val á milli löggjafarkosta og vinnu við gerð lagafrumvarpa oft afar óljós ... Sú mynd, sem dregin er upp af opinberri stefnumótun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, bendir til þess að hin pólitíska forysta í landinu búi við ófullnægjandi aðhald og að stefnumótun á mikilvægum sviðum hafi annaðhvort verið byggð á ófullnægjandi grundvelli eða verið misvísandi (bls. 37).

Hugmynd Simon um stefnumótun gerir ríkari kröfur til opinberrar stefnumótunar en fálmkenningar hvað þrjú meginstig opinberrar stefnumótunar varðar.

Í fyrsta lagi gerir hann ráð fyrir að dagskrá ákvarðanatöku mótist ekki jafn tilviljana-kennt og gert er í kenningum um skipulagt stjórnleysi (sbr. Kingdon 1995, sjá einnig Cohen, Marsh og Olson 1972). Ef það er miklum tilviljunum háð hvaða mál komast á dagskrá pólitískrar ákvarðanatöku þýðir það að geta ríkisvaldsins til að greina og forgangsraða úrlausnarefnum er lítil. Jafnvel þótt ekki sé raunhæft að gera ráð fyrir altækri forgangsöröðun ríkisvaldsins á markmiðum, í anda ólympíska líkansins, krefst raunhæft skynsemislíkan þess að um sé að ræða einhverja kerfisbundna upplýsingaöflun og mat á því hvaða aðstæður kalli á inngrip ríkisvaldsins. Í þingræðisríkjum er þetta verkefni að öðru jöfnu einkum í höndum framkvæmdarvaldsins og hluti af ábyrgð ríkisstjórna. Ef frumkvæði að stefnumótun kemur frá mjög ósamstæðum aðilum kann það að vera merki um að óljóst sé hver beri ábyrgð á að móta forgangsöröð ákvarðanatökunnar eða að sá aðili (framkvæmdarvaldið) sem eigi að sinna því verkefni sé illa í stakk búinn til að gera það.

Í öðru lagi gerir hann ráð fyrir að þróun stefnukosta mótist ekki jafn handahófskennt og til að mynda Lindblom (1980) gerir ráð fyrir. Lindblom telur að stefnumótendur geri almennt tilraun til að komast af með lágmarks breytingar á ríkjandi stefnu í þeirri von að auðvelt reynist að leiðrétta þær í ljósi reynslunnar. Í stað greiningar á vanda og þeim markmiðum sem honum tengjast kemur þannig einföld ákvarðanatökuregla um að lágmarka breytingar. Simon telur hins vegar að forsendur stefnumótunar hvað varðar bæði gildin sem hún byggir á og þann staðreyndagrunn sem gengið er út frá þurfi að vera eins upplýstar og mögulegt er. Mikilvægur hluti af undirbúningi stefnumótunar gengur þannig út á að þróa stefnukosti og greina líkleg áhrif þeirra. Hér koma meðal annars við sögu kenningar um kostnað og ábata (Mishan 1988) og val á stefnutækjum (sbr. Salomon 2002). Þótt slík greining taki ekki á öllum afleiðingum allra mögulegra lausna skapar hún þekkingu á vandanum og er upplýsandi, þegar lengra er komið í stefnumótunarferlinu, um hvaða forsendum stefnumótunin byggði á.

Í þriðja lagi gerir Simon ráð fyrir að val á stefnukostum fullnægi lágmarksskilyrðum (e. satisficing). Það þýðir að sá kostur verður fyrir valinu sem á grundvelli greiningarinnar á fyrri stigum málsins fullnægir best þeim lágmarksskilyrðum sem stjórnvöld gera til stefnumótunar. Þetta þýðir að gerð er krafa um lágmarks samræmi milli greiningar á vandamáli, mats á stefnuvalkostum og þeirrar ákvörðunar sem á endanum er tekin. Í „ruslatunnulíkani“ Marsh, Cohen og Olsons (1972) er ekki gengið út frá að því sé til að dreifa við ákvarðanatöku. Ólíkar niðurstöður úr mismunandi þrepum stefnumótunarferlisins eru þannig merki um að ferlið sé í anda fálmkenninga fremur en raunhæfra skynsemiskenninga.

Simon þróaði ekki sérstaka kenningu um innleiðingu stefnu (e. implementation) en gera má ráð fyrir að áherslur hans séu frekar í anda kenninga sem ganga út frá innleiðingu „að ofan“ frekar en „að neðan“ (Hill og Hupe 2002). Ljóst er engu að síður af verkum hans að hann gerir ráð fyrir að stjórnsýslan sé virkur þátttakandi í opinberri stefnumótun á öllum stigum. Í þeirri afmörkuðu rannsókn sem hér er unnin er hins vegar innleiðingarstigið ekki skoðað.

Gögn og aðferð

Opinber stefnumótun birtist með mjög fjölbreyttum hætti, allt frá einstökum yfirlýsingum ráðamanna, ákvörðunum um fjárveitingar og mannafla, reglum, nefndaskipunum og úrskurðum yfir í almenn stefnuþlög og löggjöf. Séu gögn sem lúta að löggjöf og undirbúningi hennar skoðuð fast einungis takmörkuð mynd af opinberri stefnumótun. Sú lýsing á stefnumótunarferlinu sem fram kemur í þeim getur verið gloppótt auk þess sem vandasamt er að draga af þeim ályktanir um framkvæmd og áhrif stefnumótunarinnar. Þetta er sennilega meginástæðan fyrir því að rannsóknir í opinberri stefnumótun eru mjög oft tilviksrannsóknir sem byggja á blöndu aðferða eins og lestri skjala, greinargerða og opinberra gagna ásamt viðtölum við þátttakendur. Styrkur slíkra rannsókna er dýptin en vandinn hið takmarkaða alhæfingargildi þeirra. Ekkert er, strangt tiltekið, hægt að fullyrða út frá niðurstöðum rannsókna á opinberri stefnumótun á tilteknu sviði atvinnumála um hvort stefnumótun í heilbrigðismálum í sama landi lúti svipuðum lög-málum eða ekki. Ekki heldur hvort stefnumótun á sama sviði atvinnumála í öðrum ríkjum sé henni lík. Um það er deilt hvort svo sé (sjá t.d. Richardson 1982; Wright 1988). Til að útkljá þá deilu þarf samanburðarrannsóknir. Vandinn er að finna gögn sem eru sambærileg milli landa og varpa raunverulega ljósi á þá þætti opinberrar stefnumótunar sem til skoðunar eru.

Þrátt fyrir takmarkanir þeirra gagna sem verða til við undirbúning löggjafar er, af framangreindum ástæðum, freistandi að leggja þau til grundvallar rannsókn á opinberri stefnumótun, sem getur náð þvert á ólík svið stefnumótunar, yfir mismunandi tímabil og ólík lönd. Slík rannsókn kemur ekki í staðinn fyrir dýpri eða ítarlegri rannsóknir á einstökum sviðum en vinnur með þeim. Hún býður hins vegar upp á tilraunir til víðtakari samanburðar en tilviksrannsókna.

Gögnin sem liggja rannsókninni til grundvallar eru aðallega þau skjöl og önnur gögn sem verða til í aðdraganda lagasetningar og liggja henni á einn eða annan hátt til grund-

vallar. Heimildagrunnurinn er þannig gagnagrunnur þingsins þar sem finna má gögn um aðdraganda, undirbúning og afgreiðslu laga.¹ Í þessu verkefni er byggt á gagnagrunnum Alþingis, danska Folketinget, norska Stortinget og sænska Riksdagen. Tölfræðigögn eru sótt á vefi þinganna eða unnin úr upplýsingum sem þar er að finna.

Ríkin fjögur sem hér eru til skoðunar voru valin með það fyrir augum að bera opinbera stefnumótun á Íslandi saman við stefnumótun í Skandinavíu. Þótt innbyrðis munur sé á skandinavísku ríkjunum þremur, eins og vikið er að hér fyrir neðan, mynda þau þó í alþjóðlegum sambanburði skýr dæmi um þingræðisríki með tiltölulega sterk þjóðþing, sterka stjórn málaflokka, tiltölulega mikla áherslu á efnislega málsmeðferð og viss áhrif minnihlutans, einkum þegar minnihlutastjórnir eru við völd (Damgaard 1990; Döring 1995; Arter 1999). Þær takmörkuðu rannsóknir sem fyrir eru gefa ástæðu til að ætla að stefnumótun á Íslandi sé í anda fumkenninga en að ríkari einkenna skynsemishyggu gæti í hinum ríkjunum. Væntingar eru prófaðar á þremur stigum stefnumótunar. Í fyrsta hluta greinarinnar er skoðað hvernig dagskrá ákvarðanatökunnar mótast. Í öðrum hluta er farið yfir mótun og greiningu stefnukosta. Í þriðja hluta er fjallað um ákvörðunina sjálfa og samræmi hennar við fyrri stig ákvarðanatökunnar.

Hvað ræður dagskránni?

Dagskrá pólitískrar umræðu eða ákvarðanatöku getur mótast bæði með formlegum og óformlegum hætti. Oft endurspeglar hún viðburði í samfélaginu eða umræðu í fjölmiðlum, en hinn formlegi vettvangur stefnumótunarinnar afmarkast við stofnanir stjórnkerfisins. Gera má ráð fyrir að mikilvægir þættir opinberrar stefnumótunar ríkja birtist á einhverju þrepi ákvarðanatökunnar í formi frumvarpa sem lögð eru fyrir þing. Þessi regla er ekki undantekingalaus, því á sumum sviðum (t.d. í milliríkjasamskiptum) og stjórnunarþrepum (t.d. á lægri stjórnstigum) getur þessi tenging verið veik. Sú aðferð að skoða dagskrá ákvarðanatöku í gegnum löggjafardagskrá þingsins er þannig ekki gallalaus. Lögmætisreglan kallar hins vegar að öðru jöfnu á aðkomu löggjafarvaldsins í opinberri stefnumótun sem styður – á meðan ekki eru skýrar vísbendingar um annað – að löggjafarferlið gefi nokkra mynd af áherslum í opinberri stefnumótun (sjá þó Mailand 2006).

Í flestum þingræðisríkjum er dagskrá lagasetningar að miklu leyti í höndum framkvæmdarvaldsins. Skýringin á því er að forysta þeirra stjórn málaflokka sem ráða í þinginu gegnir forystuhlutverki fyrir framkvæmdarvaldið. Forysta framkvæmdarvaldsins er þannig leiðandi í störfum þingsins, að minnsta kosti þar sem meirihlutastjórnir sitja að völdum. Þetta þýðir að dagskrá löggjafarstarfsins er í flestum þessara ríkja ákveðin að verulegu leyti af ríkisstjórn. Heimildir einstakra þingmanna til frumkvæðis eða íhlutunar í löggjafarstarfið eru að vísu mismunandi rúmar og geta tekið mismunandi form. Langt er síðan ljóst var að það væri „ekki lengur á færi einstakra þingmanna að semja lagafrumvörp um mikilvæg mál“ eins og Benedikt Gröndal (1981: 21) orðaði það. Þannig er þetta í öllum þingræðisríkjum og jafnvel í Bandaríkjunum hefur hlutverk forsetans aukist verulega, þrátt fyrir formlega aðgreiningu yfirstjórnar framkvæmdarvaldsins og þingsins. Forystuhlutverk framkvæmdarvaldsins endurspeglar þá trú – eftir því sem vaxandi kröfur eru um nýja lagasetningu – að „bara framkvæmdarvaldið hafi á sínu færi að búa

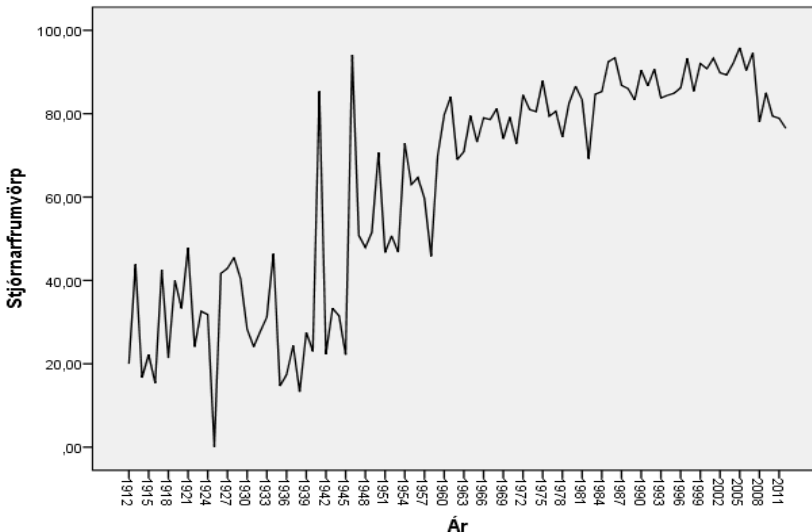
til forgangsröð um það í hvaða röð huga eigi að nýrri löggjöf (Loewenberg og Patterson, 1979: 549).

Þrátt fyrir grundvallarábyrgð framkvæmdarvaldsins á lagasetningu í þingræðisríkjum er hlutverk þess mismunandi mikið og ýmsar aðstæður geta ýtt undir dagskráráhrif þingsins. Þannig er algengt að einstakir þingmenn í fyrirgreiðslukerfum reyni að vekja á sér athygli með því að leggja fram tillögur sem hafa mjög þröngt efnissvið. Á Ítalíu er mikill fjöldi laga og lagaákvæða tengdur fyrirgreiðsluhlutverki þingmanna (Golden, 2003). Óheft réttindi þingmanna til að leggja fram frumvörp geta haft sömu áhrif. Á Íslandi leggja þingmenn jafnan fram mikinn fjölda frumvarpa á ári hverju, og hafa þannig viss áhrif á dagskrá þingsins, en að vísu fær lítill hluti þessara frumvarpa afgreiðslu úr nefnd.²

Staða framkvæmdarvaldsins gagnvart þinginu getur einnig haft veruleg áhrif. Í Danmörku, þar sem minnihlutastjórnir eru oftast við völd, eykur það áhrif þingsins og einkum þingnefndanna að stjórnin þarf að semja sig í gegnum þingið í stað þess að nota meirihlutann til að framfylgja stefnu sinni. Við það dregur úr dagskrárvaldi ríkisstjórna en vald þingnefndanna eykst á móti. Eftir sem áður er undirbúningur mála í öllum meginatriðum á ábyrgð framkvæmdarvaldsins. Í sumum tilvikum eru stjórnarfrumvörp á Íslandi einnig lögð fram í samræmi við þingsályktanir.

Lagafrumvörp eru lögð fram af þingmönnum (þingmannafrumvörp), nefndum þingsins (nefndafrumvörp) og ráðherrum (stjórnarfrumvörp). Framlagning frumvarpa var lengi í lausum skorðum á Íslandi sem greindi sig frá flestum öðrum þingræðisríkjum hvað varðar mikinn fjölda þingmannafrumvarpa. Á síðari hluta tuttugustu aldar komst meiri festa á undirbúning þeirra frumvarpa sem urðu að lögum.

Mynd 1. Hlutfall stjórnarfrumvarpa af lögum samþykktum á Alþingi 1912-2012



Athugasemd: Þau þing sem ná yfir tvö ár eru talin með fyrra árinu. Þau ár sem tvö þing voru haldin gilda tölur um þingin samanlögð.

Reikult hlutfall stjórnarfrumvarpa fram eftir tuttugustu öldinni ber vitni um ómarkviss vinnubrögð við undirbúning lagasetningar á Íslandi. Á sjöunda áratugnum virðist hafa komist meiri festa á þennan undirbúning og framkvæmdarvaldið frá þeim tíma í vaxandi mæli borið ábyrgð á því að móta dagskrá lagasetningar. Þetta helst í hendur við aukna fagmennsku framkvæmdarvaldsins, þótt um það megi deila hversu fullnægjandi hún hafi verið. Athygli vekur að eftir hrunið minnkar hlutur stjórnarfrumvarpa. Þótt slík breyting sé í samræmi við hugmyndir sem uppi voru í kjölfar hrunsins og birtust meðal annars í ýmsum yfirlýsingum frá þeim tíma (sjá t.d. Þingmannanefnd um viðbrögð þingsins við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (2010)) er ekki líklegt að hér sé um varanlega breytingu að ræða. Slík breyting væri þá að minnsta kosti á skjön við þá tilhneingingu sem almennt gætir til að efla vandaða stefnumótun og fela framkvæmdarvaldinu megin-ábyrgð á því verki.

Ef skoðaðar eru tölur yfir samþykkt frumvörp á norrænu þingunum 2010-11 má engu að síður draga þá ályktun að dagskrárábyrgð íslenskra ríkisstjórna í löggjafarmál-efnum sé ekki í eins föstum skorðum eins og á hinum Norðurlöndunum.

Tafla 1. Rætur löggjafar á Norðurlöndum: stjórnarfrumvörp, nefndafrumvörp og þingmannafrumvörp 2010-11 (%)

	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Stjórnarfrumvörp	78,9	100,0	98,7	100,0
Nefndafrumvörp	11,3	0	1,3	0
Þingmannafrumvörp	9,8	0	0	0
Samtals (N)	100,0 (133)	100,0 (205)	100,0 (75)	100,0 (127)

Tæp 79% þeirra frumvarpa sem urðu að lögum á Íslandi fóru í gegnum það undirbúningsferli sem til staðar er innan framkvæmdarvaldsins samanborið við nokkurn vegin öll frumvörp á hinum Norðurlöndunum. Um 11% voru undirbúin af þingnefndum en 10% voru þingmannafrumvörp.

Þorsteinn Magnússon (2011) bendir á að athugun hans á þingnefndarfrumvörpun sýni „að meginþorri samþykktra nefndafrumvarpa hafi á þingræðistímanum verið fluttur að ósk ráðherra og að sama skapi hafi meirihluti samþykktra þingmannafrumvarpa verið fluttur af stjórnarliðum“ (bls. 366). Þessu til stuðnings sýnir hann að 71% samþykktra nefndarfrumvarpa valin ár 1916-2006 hafi verið flutt að ósk ráðherra og 54% samþykktra þingmannafrumvarpa valin ár 1930-2006 verið flutt af stjórnarliðum. Í gögnunum sem hann birtir má hins vegar greina að þessi hlutföll hafa breyst í grundvallaratriðum frá því á millistríðsárunum. Þannig eru einungis 43% nefndarfrumvarpa frá 1970 flutt að ósk ráðherra og 22% þingmannafrumvarpa, en þess ber þó að geta að talsverður hluti þingmannafrumvarpa er þverpólitískur.

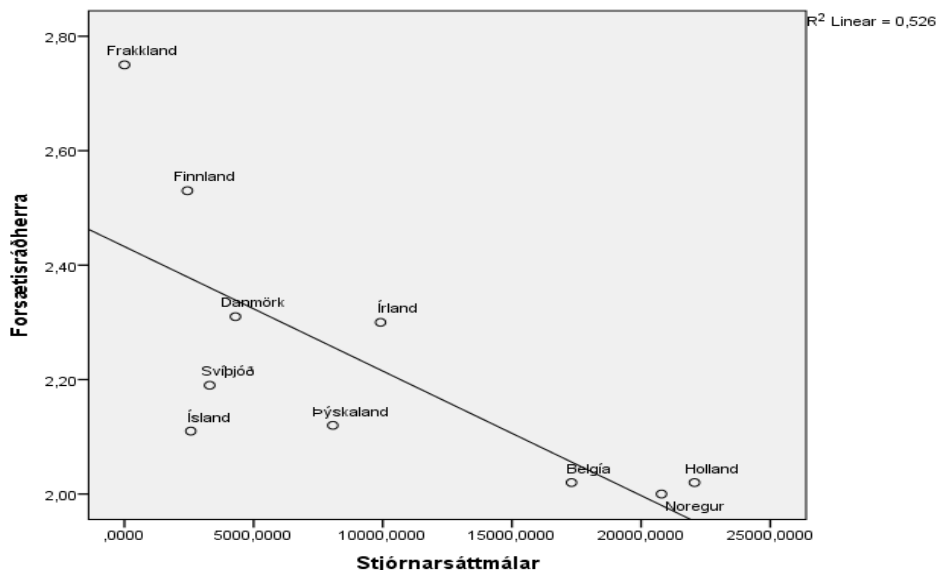
Jafnvel þótt tekið sé mið af því að nefndafrumvörp og þingmannafrumvörp séu ekki samþykkt í andstöðu við ráðherra vaknar sú spurning hvers vegna það er einungis á Íslandi sem það form er viðhæft í nokkrum mæli að nefndir og þingmenn semji eða láti

semja texta löggjafar. Sé markmiðið að móta skýr vinnubrögð eða ferli til að tryggja gæði undirbúningsvinnunnar virðist ljóst að sá aðili sem ber ábyrgð á ferlinu og getur haldið utan um forgangsroðina er ríkisstjórnin og aðilar á hennar vegum.

Forsenda þess að dagskráin þróist með kerfisbundnum hætti í samræmi við hugmyndir um raunhæfa skynsemi er að sú dagskrá sem ríkisstjórnir móta þróist í samræmi við einhverja almenna forgangsroð frekar en að hún skjóttist tilviljanakennt upp úr því sem Kingdon kallar „frum-stefnu-súpuna“ (e. primeval policy soup). Í þingræðisríkjum krefst það þess almennt að ríkisstjórnir finni sér starfshætti sem dragi úr tilhneigingum til að dagskráin mótist tilviljanakennt. Grundvallarval ríkisstjórna í þessu efni er á milli sjálfstæðra ráðherra og samhæfðrar stefnumótunar. Öfgakennt dæmi um stjórnleysi í ríkisstjórn væri ef ráðherrar færu með valdið sem þeir þiggja frá ríkisstjórn algerlega án nokkurs tillit til samstarfsaðila sinna í ríkisstjórn. Engin lýðræðiskenning og engin empírísk kenning um hvernig ríkisstjórnir starfa gerir, eftir því sem best er vitað, ráð fyrir að þetta geti verið meginstarfsform ríkisstjórna. Kenning Laver og Shepsle (1994) gerir hins vegar ráð fyrir að samningar flokka við myndun samsteypustjórna gangi aðallega út á að skipta málasviðum á milli flokkanna þannig að sá flokkur sem hlýtur ráðherraembætti fái um leið umráðarétt yfir stefnumótun og stjórnsýslu á viðkomandi sviði. Í þessu felst vísir að hugmynd um forgagnsröðun ríkisstjórna, en vandinn er, eins og margir höfundar hafa bent á, að kenningin er of einföld. Ríkisstjórnir haga innra starfi sínu með mismunandi hætti (sbr. t.d. Dunleavy og Bastow 2001, Thies 2001 og Warwick og Druckman 2001). Greina má á milli lóðréttra og láréttra stjórnunarforma í ríkisstjórn. Lóðrétt stjórnunarform vísa til stigveldis í ríkisstjórn, einkum þess hversu miklu hlutverki forsætisráðherrann gegnir við að hafa umsjón með störfum annarra ráðherra. Lárétt stjórnunarform vísa til þess hve miklu hlutverki stjórnarheildin, í sameiningu, gegnir. Láréttar stjórnunaraðferðir geta byggt á stjórnarsáttmálum, sameiginlegri ákvarðanatöku ríkisstjórn og öðrum aðferðum sem byggja á íhlutun og eftirliti jafnsettra aðila (flokka eða ráðherra) í ríkisstjórn. Indridason og Kristínsson (2013) halda því fram að stigveldi í ríkisstjórn sé öflugasta aðferðin við að hrinda sameiginlegri stefnu samsteypustjórna í framkvæmd og hindra stefnurek fyrir tilstilli einstakra ráðherra eða flokka. Ef ríkisstjórnir eiga þess af einhverjum ástæðum ekki kost að beita stigveldi er líklegt að þær efli í staðinn lárétt stjórnunarform, eins og notkun stjórnarsáttmála. Í samræmi við þetta er neikvætt samband á milli stigveldis í ríkisstjórn og lengdar stjórnarsáttmála í þeim Evrópuríkjum sem gögn eru til um. Lengd stjórnarsáttmála er mæld í orðaaföldum en völd forsætisráðherra á mati sérfræðinga á kvarða þar sem mælir hlutfallsleg frávik frá völdum meðalráðherra (sem fær gildið 1.0).

Af þeim fjórum ríkjum sem athyglin hér beinist sérstaklega að er stigveldi í ríkisstjórn mest í Danmörku en minnst í Noregi. Hins vegar eru stjórnarsáttmálar lengstir í Noregi. Sú aðferð sem hér er viðhöfð til að meta lárétta stjórnun í ríkisstjórn (þ.e. lengd stjórnarsáttmála) vanmetur tvímælalaust umfang slíkra stjórnarháttá í Svíþjóð þar sem ríkisstjórn fundar á hverjum degi og getur almennt ekki tekið bindandi ákvarðanir nema í sameiningu. Athyglisvert er að Ísland er það ríki sem stendur næst SV-horni myndarinnar, sem túlka má svo að þar sé minnst taumhald á ráðherrum af þeim ríkjum

Mynd 1. Lóðrétt og lárétt stjórnun samsteypustjórna í 10 Evrópuríkjum



Heimild: Gögn birt í Indridason og Kristinsson 2013, 832.

sem til skoðunar eru. Þeir eru hvorki bundnir af sterkum forsætisráðherra né ítarlegum stjórnarsáttmála. Í skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands (2010) kemur fram að umræða um frumvörp í ríkisstjórn sé oft takmörkuð vegna þess hversu frumvörp eru oft lögð fyrir ríkisstjórnarfundum á Íslandi með litlum fyrirvara, jafnvel bara sama morgun og þau eiga að ræðast. Dagskrá ríkisstjórnarfunda þarf – samkvæmt reglum um ríkisstjórnarfundum – ekki að senda út fyrir en kl. 16.00 daginn fyrir fund (Reglur um starfshætti ríkisstjórna 2013). Á hinum Norðurlöndunum er sá tími sem ráðherrar fá til að skoða mál almennt mun lengri.

Lítleik afleiðing af einleik ráðuneytanna við undirbúning löggjafar er mikil greina-skipting löggjafarstarfsins þar sem samhæfingu og samræmingu skortir. Vegna smáðar margra íslenskra ráðuneyta skapar þetta einnig hættu á að hagsmunaaðilar séu fyrirferð-armikilir við mótun löggjafar. Í skýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarráðs laganna er bent á að aukin formfesta í stjórnsýslu hafi í vissum mæli bitnað á frumkvæðishlutverki ráðuneytanna við stefnumótun:

Aukið vinnuálag innan ráðuneytanna við úrlausn og afgreiðslu mála í samræmi við reglur stjórnsýslu- og upplýsingalaga, afgreiðslu einstaklingsmála og fyrirspurna frá Alþingi, ásamt fullgildingu alþjóð-legra samþykpta og samninga, virðist þannig hafa dregið úr möguleikum ráðuneytanna til að sinna öðrum verkefnum á verksviði þeirra, t.d. stefnumótun, eftirfylgni með ákvörðunum, leiðsögn og eftir-liti með

undirstofnunum. Því minni sem ráðuneytin eru því minna svigrúm hafa þau til að taka á sig stærri stefnumótandi verkefni til viðbótar þessum lögbundnu afgreiðslu- og úrskurðarverkefnum. Mörgum starfsmönnum ráðuneyta finnst sem miklir kraftar fari í að bregðast við vandamálum og hvers kyns upptökum. ...Starfsmenn ráðuneytanna kalla nær undantekningarlaust eftir skýrari pólitískri leiðsögn og forgangsriðun verkefna en nú er raunin, markvissari stefnu og fjölgun sérfræðinga svo efla megi fagþekkingu og greiningarhæfni ráðuneytanna á málefnasviðum þeirra (Nefnd um stjórnarráðslög 2010, 62).

Undirbúningur, greining og samráð

Undirbúningur og rökstuðningur stefnumótunar er mismunandi útfærður frá einu ríki til annars. Almennt má segja að ferlið sé mjög umfangsmikið í Svíþjóð en viðaminnst á Íslandi af þeim löndum sem hér eru til skoðunar. Undirbúningur löggjafar í Svíþjóð fer fram með tvennum hætti. Önnur leiðin felst í skipun nefndar til að rannsaka forsendur nýrrar löggjafar og skýrsla hennar er síðan gefin út í ritröð stjórnvalda, *Statens Offentliga Utredningar* (SOU). Hin leiðin felst í skipan vinnuhóps innan ráðuneytanna sem gegnir hliðstæðu hlutverki og skýrsla hans er gefin út í ritröðinni *Departementserien*. Að meðaltali eru gefnar út röklegga 100 SOU skýrslur á ári og 60 á ári í *Departementserien*. Hinar fyrrnefndu eru oftast ítarlegri, nokkur hundruð blaðsíður að lengd, og að þeim kemur fjölbreyttur hópur sérfræðinga og í sumum tilvikum stjórnmalamanna. Skýrslur í *Departementserien* geta verið frá nokkrum tugum blaðsíðna upp í nokkur hundruð. Norsk hliðstæða SOU ritraðarinnar er *Norges offentlige utredninger* (NOU) en niðurstöður slíkra skýrslna endurspeglast í *Melding til Stortinget* (áður *Stortingsmelding*) frá ríkisstjórn til þings þar sem stefna er reifuð. Að meðaltali eru gefnar út tæplega 30 NOU skýrslur á ári. Hina dönsku hliðstæðu þessara skýrslna er að finna í *Statens betænkninger*. Að meðaltali hafa komið út 24 skýrslur á ári í ritröðinni frá því hún hóf göngu sína 1951.

Ekkert hliðstætt verklag er tíðkað á Íslandi við undirbúning stefnumótunar. Stundum eru samt skipaðar nefndir til undirbúnings stefnumótun á Íslandi en það er þó mun fátiðara en á hinum Norðurlöndunum og slík nefndaskipan ekki í jafn föstum skordum. Helsta heimildin um þann undirbúning sem fram fer áður en stjórnarfrumvarp er samið er að öðru jöfnu athugasemdirnar sem fylgja frumvarpi í upphaflegri útgáfu. Það er því áhugavert að skoða hversu ítarlegar þær eru samanborið við greinargerðir sem fylgja lagafrumvörpum á hinum Norðurlöndunum. Í töflu 3 er borinn saman orðafjöldi greinargerða í ríkjum fjórum, í fyrsta lagi í hinum almenna hlut þeirra, í öðru lagi um einstakar greinar og í þriðja lagi greinargerðunum í heild.

Mikill munur er á Íslandi og hinum ríkjum hvað það varðar hversu ítarlegur rökstuðningur fylgir frumvörpum til laga. Ítarlegastur er rökstuðningurinn í Noregi þar sem samanlagður orðafjöldi greinargerða er nærri 41 þús. orð en á Íslandi er orðafjöldinn að meðaltali innan við fimm þúsund orð.

Meginhluti þess samráðs sem haft er við undirbúning lagasetningar við hagsmunaaðila af ýmsu tagi fer á hinum Norðurlöndunum fram áður en frumvarp kemur inn í

Tafla 2. Meðal orðafjöldi greinargerða með frumvörpum sem urðu að lögum 2010-11

	Almennur hluti	Einstakar greinar	Samtals
Ísland	1786	3086	4872
Danmörk	5354	4784	10139
Noregur	20229	1957	40927
Svíþjóð	16936	7352	27294

Þingið (sjá t.d. Christensen o.fl. 2005) eða á innleiðingarstiginu. Þótt nokkuð hafi verið rætt um endalok ný-korporatismans sem aðferð við undirbúning stefnumótunar bendir margoft til að hann gegni ennþá veigamiklu hlutverki við undirbúning stefnumótunar, þótt það sé breytilegt frá einu tilviki til annars (Mailand 2006). Samráð framvæmdarvaldsins við hagsmunaaðila getur, ef minnihlutastjórnir eru við völd, skapað því sterkari stöðu gagnvart þinginu og greitt fyrir framgangi mála á ákvarðanatökustiginu (Pallesen 2006). Ítarlegar rannsóknir á samstarfi íslenska framkvæmdarvaldsins við hagsmunaaðila skortir. Þekkt eru einstök dæmi, svo sem á sviði atvinnumála, um náð samstarf ráðuneyta og hagsmunasamtaka (sjá til dæmis Gunnar Helga Kristinsson o.fl. 1992). Heildarsamráð aðila á vinnumarkaði hefur verið veikara og sveiflukenndara en á hinum Norðurlöndunum en á einstökum sviðum stefnumótunar, svo sem í heilbrigðismálum og málefnum einstakra atvinnugreina, hefur það í sumum tilvikum verið náð (Gunnar Helgi Kristinsson 1999). Í undirbúningsfasa stefnumótunar virðist þetta samráð þó vera með mjög óformlegum hætti. Ekki eru til gögn sem lýsa umfangi samráðs á ráðuneytisstiginu í öllum ríkjunum fjórum. Frumvarpsgögn gera mögulegt að bera saman samráð á Íslandi og í Noregi á ráðuneytisstiginu, þótt hafa beri fyrirvara um hversu mikið hægt er að álykta af þeim.

Tafla 3. Hversu marga aðila var að meðaltali haft samráð við á ráðuneytisstiginu í undirbúningi frumvarpa sem urðu að lögum 2010-11 í Noregi og Íslandi

	Noregur	Ísland
Þingnefndir:	5,11	
Pólitískir aðilar:	,01	0,01
Ráðuneyti	8,15	0,28
Ríkisstofnanir:	9,72	0,10
Lægri stjórnslustig:	10,12	0,03
Fagaðilar:	5,53	0,06
Hagsmunaaðilar:	16,25	0,21
Rannsóknir og vísindi:	3,61	
Atvinnulíf:	5,53	
Félagasamtök:	1,97	

Athugasemd: Taflan tekur til innsendra crinda.

Umfangsmikið samráð fer fram við undirbúning frumvarpa á ráðuneytisstiginu í Noregi en umfang slíks samráðs á Íslandi er samkvæmt þessum gögnum lítið (sjá einnig Gunnar Helga Kristinsson 2004). Þótt hagsmunaaðilum bjóðist að senda inn erindi til þingnefnda á Íslandi kemur það inn á tímamarki þar sem undirbúningi stefnumótunar á í raun réttir að vera lokið ein og nánar er vikið að hér fyrir neðan.

Ýmislegt hefur verið gert á Íslandi til að styrkja hinn tæknilega undirbúning lagasetningar eins og vikið er að hér fyrir neðan. Þegar skoðuð eru frumvörp sem urðu að lögum á norrænu þingunum 2010-2011 kemur samt í ljós að íslensku ráðuneytin gegna minna hlutverki við skrif á endanlegum lagatexta en ráðuneyti hinna ríkjanna.

Tafla 4. Hverjir skrifa lagatexta á Norðurlöndunum? Frumvörp sem urðu á lögum 2010-2011 (%)

	Ísland	Danmörk	Noregur	Svíþjóð
Ráðuneyti	61	100	100	100
Samstarfsnefnd embættismanna	8			
Aðrir samstarfshópar á vegum ráðuneyta	10			
Þingmenn eða aðilar á vegum þings	21			
Samtals	100	100	100	100

Mun meiri breytileiki ríkir á Íslandi en hinum Norðurlöndunum samkvæmt þessum gögnum varðandi hvaða aðilar ganga frá texta lagafrumvarpa. Texti frumvarpa er í öllum tilvikum unninn í viðkomandi fagráðuneytum á hinum Norðurlöndunum, en á Íslandi eru aðeins 61% frumvarpa beinlínis samin þar. Hluttur þingmanna, starfsmanna eða aðila á vegum þingsins er talsverður en starfshópar af ýmsu tagi gegna einnig töluverðu hlutverki.

Ákvarðanastigið: Framkvæmdarvald mætir þinginu

Almennt eru norrænu þingin talin til frekar áhrifamikilla þinga, að minnsta kosti miðað við þingræðisríki, einkum hið danska, þar sem minnihlutastjórnir eru tíðari en annars staðar. Flest bendir hins vegar til að Alþingi gegni mun virkara löggjafarhlutverki en þing hinna Norðurlandanna. Það birtist í því að nefndir þingsins eiga oftast frumkvæði að lagasetningu, gegna stærra hlutverki í samráði við hagsmunaaðila og breyta í ríkari mæli stjórnarfrumvörpum en dæmi eru um á hinum Norðurlöndunum. Í skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands (2010) er auk þess bent á að ráðherrar búi við talsvert aðhald af eigin þingflokki:

Sú venja hefur skapast hér á landi að stjórnarfrumvörp eru borin undir þingflokka stjórnarflokkanna áður en þau eru lögð fyrir þingið. Þá hafa þau að öðru jöfnu þegar verið rædd í ríkisstjórn og samþykkt þar. Af viðtölum við ráðherra má ráða að þeir telji sig búa við talsvert

aðhald frá eigin þingflokki. Ráðherrar eru jafnvel gerðir afturreka með mál. Sjaldgæft er að ráðherrar fundi með þinghópi samstarfsflokksins og af viðtölum má ætla að ekki sé um að ræða sterkt aðhald þingflokka með ráðherrum samstarfsflokka (44).

Að framan hefur verið gerð grein fyrir frumkvæði þingnefnda að löggjöf. Nefndir Alþingis gegna einnig talsverðu hlutverki við samráð um lagasetningu við hagsmunaaðila og umsagnaraðila af ýmsu tagi, innan og utan opinbera geirans. Þetta birtist meðal annars í miklum fjölda gesta á þingnefndarfundum og innsendra erinda um löggjafarmálefni. Á tímabilinu 2001-2013 var að meðaltali fjallað um hvert frumvarp sem hlaut samþykki á 4,61 fundi og að meðaltali mættu 27 gestir á fundi um hvert frumvarp. Innsend erindi á þinginu 2010-2011 voru að meðaltali rösklega 37 í hverju máli og skiptust svo:

Tafla 5. Meðalfjöldi innsendra erinda til þingnefnda á Íslandi

	Ísland
Þingnefndir:	0,18
Pólitískir aðilar:	0,01
Ráðuneyti	0,41
Ríkisstofnanir:	7,09
Lægri stjórnarsýslustig:	9,63
Fagaðilar:	2,30
Hagsmunaaðilar:	11,06
Rannsóknir og vísindi:	1,27
Atvinnulíf:	4,61
Félagasamtök:	0,86

Þetta birtist þó ekki í því að nefndarálit á Íslandi séu almennt ítarlegri en á hinum Norðurlöndunum. Miðað við orðafjölda eru þau ítarlegri en hin dönsku, en styttri en nefndarálit í Noregi og Svíþjóð.

Tafla 6. Meðal orðafjöldi nefndarálita á þingum Norðurlandanna 2010-2011

Ríki	Meðal orðafjöldi	Fjöldi	Staðalfrávik
Ísland	1498	133	2320
Danmörk	1137	205	1247
Noregur	4197	75	7232
Svíþjóð	3795	127	4841
Samtals	2276	540	4033

Ítarleg úttekt þingnefnda samræmist vel því hlutverki þeirra að veita framkvæmdarvaldinu aðhald. Ef frumvörp eru vandlega unnin af hálfu framkvæmdarvaldsins ætti hins vegar sjaldan að þurfa að koma til þess að þingnefndir geri breytingar á efnisatriðum eða texta þeirra. Miklum inngripum þingnefnda fylgir sú hættu að forsendur þeirrar stefnumótunar sem birtist í lagatexta verði óljós. Þingnefndir hafa almennt ekki forsendur til sjálfstæðrar rannsóknar mála, sérstaklega ekki ef um er að ræða flókin eða tæknileg viðfangsefni. Ef þingnefndir tíðka það í miklum mæli að breyta frumvörpum skapar það tvenns konar hættu. Annars vegar er hættu á að inn komi vanhugsaðar breytingar sem ekki hafa hlotið viðhlítandi athugun á fyrri stigum máls. Betri forsendur framkvæmdarvaldsins til að undirbúa löggjöf birtast meðal annars í að því er almennt falið að fást við flóknari atriði löggjafar og stjórnarfrumvörp eru að meðaltali 3.5 / 4.1 sinnum lengri en þau sem samin eru af þingnefndum eða þingmönnum.

Tafla 7. Orðafjöldi frumvarpa 2010-11

Flutningur	Meðalfjöldi orða	Fjöldi frumvarpa	Staðalfrávik
Ráðherra	2149	105	4139
Þingnefnd	350	15	388
Þingmenn	410	13	1102
Samtals	1776	133	3761

Ríkisstjórnir hafa í vaxandi mæli reynt að vanda til undirbúnings löggjafar á Íslandi, meðal annars með reglubundnu mati á fjarhagsáhrifum frumvarpa, útgáfu leiðbeiningarrits um undirbúning og frágang frumvarpa (Handbók 2007), stofnun skrifstofu löggjafarmálefna í Forsætisráðuneytinu og almennt aukinni vöktun stefnumótunarhlutverks stjórnarráðsins. Hins vegar er hættu á að forsendur stefnumótunar verði óljósari en ella og að í þeim gögnum sem fylgja löggjöf sé þar af leiðandi að finna óljósari leiðbeiningar um túlkun stefnunnar fyrir starfsfólk í opinberri stjórnsýslu og dómstóla. Mikil inngrip þingnefnda eru hér túlkun sem óvissuþáttur í opinberri stefnumótun sem dregur úr forsendum stjórnkerfisins til að vinna í anda raunhæfrar skynsemi.

Spurningin er hvernig meta eigi umfang breytinga. Martin og Vanberg (2005) meta umfang breytinga í meðförum þings sem summu allra málsgreina sem breytt er eða eytt. Pedrazzani og Zucchini (2013) benda hins vegar á að mat sem byggir á greinum eða málsgreinum sé viðkvæmt fyrir sérkennum þingskapa í hverju landi fyrir sig og hefðum í framsetningu löggjafar. Þeir telja því eðlilegt að byggja matið á fjölda orða sem er breytt (bætt við, eytt eða breytt) (bls. 699). Sú aðferð sem hér er notuð er í meginatriðum í samræmi við þetta sjónarmið. Skoðað er hve mikið lagatexti breytist frá því frumvarp er lagt fram til endanlegs lagatexta. Túlka má breytingastuðul frumvarpa sem mat á umfangi breytinga sem verða í þinginu.³

Tafla 8. Breytingar á texta frumvarpa í meðförum þings: Samþykkt stjórnarfrumvörp 2010-11

Ríki	Meðalbreyting	Fjöldi	Staðalfrávik
Ísland	,196	133	,268
Danmörk	,055	205	,064
Noregur	,019	74	,030

Athugasemd: Ekki var hægt að framkvæma hliðstæða greiningu fyrir Svíþjóð vegna þess hvernig frumvörp eru fram sett.

Frumvörp á Íslandi breytast að meðaltali um tæp 20% í meðförum þingsins, samanborið við rúm 5% í Danmörku og 2% í Noregi. Ekkert samband er á milli orðafjölda frumvarpa og breytingastuðulsins þannig að jafn miklar líkur eru á að stutt frumvörp og löng verði fyrir miklum breytingum í þinginu. Í sumum tilvikum hefur Alþingi, samkvæmt þessari mælingu, endurskrifað að verulegu leyti stór lagafrumvörp, jafnvel yfir 90% þeirra. Slík inngríp þingsins í stjórnarfrumvörp eiga sé engar hliðstæður á hinum Norðurlöndunum.

Niðurstöður

Í þessari grein hafa gögn um undirbúning löggjafar verið greind með það fyrir augum að draga ályktanir um áhrif raunhæfrar skynsemi, í skilningi Simon, á opinbera stefnumótun. Þrjú stig stefnumótunar voru skoðuð sérstaklega, þ.e. mótun dagskrár, þróun stefnukosta og ákvarðanastigið. Gögnin eru takmörkuð við skjöl sem tilheyra hinni þinglegu meðferð lagafrumvarpa og af þeim er ekki hægt að draga ályktanir um annað en það sem lýtur að hinu formlega undirbúningsferli. Vitað er að áður en til þess kemur hafa bæði fjölmiðlar, hagsmunasamtök og stjórnmálaflokkar oft haft áhrif á mótun dagskrár sem ekki endurspeglast nema að takmörkuðu leyti í þessum gögnum.

Áhugaverður mismunur kemur í ljós um undirbúning stefnumótunar á Íslandi, annars vegar og Skandinavíuríkjunum þremur. Hvað dagskrá stefnumótunarinnar varðar sker Ísland sig frá hinum löndunum bæði við þá dagskrármótun sem fer fram innan stjórnarráðsins og á þinginu. Innan stjórnarráðsins virðist minna haldið utan um dagskrárvinnuna en á hinum Norðurlöndunum og frumkvæði í meira mæli vera í höndum einstakra ráðherra. Í þinginu sker Ísland sig frá hinum ríkjunum hvað varðar ábyrgð framkvæmdarvaldsins á dagskrá löggjafarstarfsins, sem er óljósari á Íslandi en í hinum ríkjunum, einkum samanborið við Noreg og Svíþjóð.

Þróun og greining stefnukosta virðist einnig mun ómarkvissari á Íslandi. Það birtist í því að rannsókn mála er ekki í eins föstum skorðum og ekki eins viðamikil. Samráð við hagsmunaaðila og aðra sem mál varðar er heldur ekki eins umfangsmikið á þessu stigi stefnumótunarinnar. Skýr munur er einnig á Íslandi og hinum ríkjunum hvað greinargerðir eða athugasemdir með frumvörpum varðar. Þær eru mun minna útfærðar á Íslandi.

Á ákvarðanatökustiginu er mun algengara á Íslandi en í hinum ríkjunum að vikið sé í veigamiklum atriðum frá þeim niðurstöðum sem stefnumótun á fyrri stigum hefur gefið tilefni til. Nefndastigið á Alþingi virðist vera vettvangur mun meiri endurskoðunar en í Skandinavíu og breytinga á þeim niðurstöðum sem undirbúningur á fyrri stigum hefur getið af sér. Þetta er í andstöðu við það meginsjónarmið sem ríkir í hinum ríkjunum að útfærsla á flókinni og tæknilega vandasamri stefnumótun sé almennt ekki á færi þingnefnda. Á Íslandi verða um 20% breytingar á frumvörpum í meðförum þingsins eða fjórum sinnum meiri breytingar en í Danmörku og tíu sinnum meiri en í Noregi.

Við niðurstöður rannsóknarinnar er rétt að hafa nokkra fyrirvara. Gögn rannsóknarinnar ná einungis til eins þings (2010-11) í hverju landi og ljóst er að nokkuð sérstakar aðstæður ríktu í íslenskum stjórnmálum á þeim tíma. Því er þörf frekari rannsókna sem ná yfir lengra tímabil. Strangt til tekið er auk þess ekki hægt að fullyrða á grundvelli þeirra gagna sem hér eru skoðuð að gæði opinberrar stefnumótunar séu minni á Íslandi en í hinum ríkjunum, þótt niðurstöðurnar séu vísbending um að svo sé. Niðurstöðurnar lýsa ferli frekar en útkomu. Jafnvel þótt kenningum um að tiltekin tegund af ferli sé líkleg til að auka skynsemissþátt ákvarðana sé hins vegar tekið með fyrirvara virðist óhætt að fullyrða að nauðsynleg forsenda skynsamlegrar stefnumótunar sé kerfismundin skimun, vönduð skoðun og samkvæm ákvarðanataka. Íslenska kerfið uppfyllir þessi skilyrði í minna mæli en hin þrjú.

Niðurstöðurnar kalla á frekari rannsóknir, bæði á undirbúningi stefnumótunar á Íslandi og hversu vel ákvarðanir reynast í framkvæmd. Slíkar rannsóknir geta beinst að nokkrum þáttum. Í fyrsta lagi er þörf á fyllri rannsókn á aðkomu hagsmunaaðila að opinberri stefnumótun, einkum á ráðuneytisstiginu. Þau gögn sem hingað til hafa verið skoðuð um það efni á Íslandi eru brotakennd og ófullkomin. Í öðru lagi er þörf á að skoða nánar hvað einkennir þau mál sem þingið hefur virkasta aðkomu að og skoða í því ljósi hvaða sögu þau segja um tengsl þings og framkvæmdarvalds á Íslandi. Í þriðja lagi væri ástæða til að skoða hversu algeng mistök við stefnumótun eða lagasetningu eru, sem gæti birst meðal annars í tíðri endurskoðun lagaákvæða eða íhlutun dómstóla í löggjafarmálefni. Loks má hugsa sér að í framkvæmd takist starfsfólki stjórnsýslunnar að sneiða hjá vanköntum stefnumótunar, í anda kenninga um stefnuinnleiðingu. Slíkar rannsóknir eru hins vegar ekki langt komnar hér á landi.

Þótt líta megi á niðurstöður þessarar greinar sem gagnrýni á ýmislegt í starfsháttum við opinbera stefnumótun hér á landi er mikilvægt að henda reiður á hverju er verið að halda fram og hverju ekki. Því er ekki haldið fram hér að hreinræktað sérfræðingaveldi sé af hinu góða né að slíkt fyrirkomulag ríki á hinum Norðurlöndunum (sjá t.d. Albæk 2005; Lemne og Gunnarsson 1998). Vönduð stefnumótun krefst þess hins vegar að málefni séu greind og upplýst eftir fönngum jafnframt því sem ólíkir hagsmunir takast á. Ef dagskrá, þróun stefnukosta og ákvarðanataka eru mjög ófullburða dregur það úr líkunum á að þeim sem standa fyrir opinberri stefnumótun takist vel að gæta hagsmuna umbjóðenda sinna.

Þakkir

Rannsóknin naut styrks frá Rannsóknasjóði Háskóla Íslands og er hluti af rannsóknarverkefninu „Hvað einkennir íslenskt lýðræði? Starfsvenjur, gildi og skilningur“ sem nýtur styrks frá Rannís. Höfundur er þakklátur þátttakendum í málstofu verkefnisins 26-27. september 2013 þar sem meðal annars var fjallað um eldri drög að greininni. Auk þátttakenda í verkefninu komu Þorsteinn Magnússon og Stefanía Óskarsdóttir með gagnlegar ábendingar á málstofunni. Auk þess er tveimur ónafngreindum ritrýnum Stjórn mála og stjórnsýslu þakkað fyrir gagnlegar ábendingar. Dr. Haukur Arnþórsson aðstoðaði höfund við gagnaöflun og nýttist þekking hans á vefum norrænu þingana afar vel við rannsóknina. Enginn ofangreindra ber þó ábyrgð á þeim skoðunum sem fram koma í greininni.

Aftanmálgreinar

- 1 Fjárlög og fjárukaulög eru ekki tekin með vegna mismunar við afgreiðslu þeirra milli landa.
- 2 Eldri rannsóknir benda til að um helmingur stjórnarfrumvarpa eigi rætur í stefnumótun þings, ríkisstjórna eða sveitarstjórna, þriðjungur í kröfum hagsmunahópa en afgangurinn annað hvort vegna úrskurða dómstóla eða alþjóðlegra skuldbindinga (Gunnar Helgi Kristinsson 2004, 333).
- 3 Texti frumvarpa og laga er fluttur í MS Word 2003. Skjölin eru sameinuð í eitt með Compare and Merge Documents og Track Changes og greinir Word þá mismun milli skjalanna, annars vegar eydd orð og hins vegar ný orð. Eydd orð og ný orð eru talin með PractiCount & Invoice (business útgáfu) sem er sérhæfður talningarbúnaður fyrir þýðendur. Niðurstöðum er varpað á kvarða sem nær frá 0 til 1 þar sem 0 þýðir engin breyting og 1 alger breyting. Breytingastuðullinn (x) er reiknaður með eftirfarandi formúlu:
$$x = m + n/k + 1$$
 þar sem m = fjöldi eyddra orða; n = fjöldi nýrra orða; k = fjöldi orða í frumvarpi og l = fjöldi orða í lögum.

Heimildir

- Albæk, E. 2005. *Eksperten kan være gode nok, men ...* (Århus: Aarhus universitetsforlag).
- Alþingi, www.althingi.is
- Arter, D. 1999. *Scandinavian politics today* (Manchester: Manchester University Press).
- Baumgartner, D. og B. Jones 1993. *Agendas and Instability in American Politics* (Chicago: University of Chicago Press).
- Benedikt Gröndal 1981. *Alþingi að tjaldabaki* (Reykjavík: Alþingi).
- Christensen, P. M. , A. Nørgaard og N. C. Sidenius, 2005. *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger* (Århus: Aarhus unibersitetsforlag).
- Cohen, M. D., J. March og J. P. Olsen 1972. „A garbage can model of organizational choice“, *Administrative Science Quarterly*, 17:1, 1-25.
- Damgaard, E. (ritstj.) 1990. *Parlamentariske forandring i Norden* (Oslo: Universitetsforlaget).
- Davies, H., Nutely, S. og Smith, P. (ritstj.) 2000. *What works?* (Bristol: Polity Press).
- Dunleavy, P. & Bastow, S. (2001). „Modelling coalitions that cannot coalesce: A critique of the Laver-Shepsle approach“. *West European Politics* 24(1): 1–26.
- Döring, H. (ritstj.) 1995. *Parliaments and majority rule in Western Europe* (Frankfurt: Campus Verlag).
- Folketinget, http://www.ft.dk/Search.aspx?tab=3&btn=1&q=&df_lovforslagsomfremsat=1&csamling=20101&udvalgsomraade=&dokumenttyper=lf&advdoctype=lf&ministeromraade=&emne1=&emne2=&emne3=&fremsataf=ªoerer=&alledokumentvedr=&format=&Forslagstyper=&xtaget=&emneord=#result

- Golden, M. 2003. „Electoral connections: The effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy“, *British Journal of Political Science*, 33, 189-212.
- Gunnar Helgi Kristinsson 2004. „Þáttur stjórnarráðsins í laga- og reglusetningu“ í Sumarliði Ísleifsson (ritstj.) *Stjórnarráðs Íslands 1964-2004 I* (Reykjavík: Sögufélag).
- Gunnar Helgi Kristinsson 1999. *Úr dögum sjóði. Fjárlagaágerð á Íslandi* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun/Háskólaútgáfan).
- Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir 1992. *Atrinnustefna á Íslandi 1959-1991* (Reykjavík: Félagsvísindastofnun).
- Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* (Reykjavík: Forsætisráðuneytið, Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, Skrifstofa Alþingis)
- Hill, M. 2009. *The public policy process* (Harlow: Person).
- Hill, M. og P. Hupe 2002. *Implementing public policy* (London: Sage).
- Indridason, I. og G. H. Kristinsson 2013. „Making words count: Coalition agreements and cabinet management“, *European Journal of Political Research* 52: 822-846.
- Kingdon, J. 1995. *Agendas, alternatives and public policy* (New York: Longman).
- Lemne, M. og V. Gunnarsson 1998. *Kommittéerna och bofinken. Får en kommitté se ut hur som helst?* Stockholm: Finansdepartementet, DS 1998: 57.
- Laver, M.J. & Shepsle, K.A. (1994). *Cabinet government in theoretical perspective. Í Cabinet ministers and parliamentary government.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, C. 1980. *The policy making process* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall).
- Mailand, M. 2006. „Dynamic neo-corporatism – regulating work and welfare in Denmark“, *Transfer*, 12:3, 371-387.
- Martin, L. W. og G. Vanberg 2005. „Coalition policymaking and legislative review“. *American Political Science Review* 90:1, 92-106.
- Mishan, E. 1988. *Cost-benefit analysis* (London: Routledge).
- Nefnd um endurskoðun laga um stjórnarráð Íslands 2010. *Sambent stjórnsýsla* (Reykjavík: Forsætisráðuneytið) <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganevnd.pdf>
- Olsen, J., P. Roness og H. Sætren 1982. „Norway: Still peaceful coexistence and revolution in slow motion?“ í Richardson (ritstj.) *Policy Styles in Western Europe* (London: George Allen & Unwin).
- Ómar H. Kristmundsson 2003. *Reinventing government in Iceland* (Reykjavík: University of Iceland Press).
- Page, E. 2006. „The origins of policy“ í Moran, Rein og Goodin (ritstj.) *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).
- Pallesen, T. 2006. „Scandinavian corporatism in a Trans-Atlantic comparative perspective“, *Scandinavian Political Studies*, 29:2, 131-145.
- Pedrazzani, A. og F. Zucchini 2013. „Horses and hippos: Why Italian government bills change in the legislative arena, 1987-2006“, *European Journal of Political Research* 52: 687-714.
- Pressman, J. & A. Wildavsky 1984. *Implementation* (Berkeley: University of California Press).
- Regeringskansliet 2008. *The Swedish government at work* (Stockholm: Regeringskansliet).
- Richardson, J. (ritstj.) 1982. *Policy styles in Western Europe* (London: George Allen & Unwin).
- Richardson, J., G. Gustafsson og G. Jordan 1982. „The concept of policy style“ í Richardson (ritstj.) *Policy styles in Western Europe* (London: George Allen & Unwin).
- Ruin, O. 1982. „Sweden in the 1970s: Policy-making becomes more difficult“, í Richardson (ritstj.) *Policy styles in Western Europe* (London: George Allen & Unwin).
- Riksdagen, <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/?sort=typ&sortorder=desc&a=s&avd=dokument&facets=1&sok=&tempbet=&motkat=&rm=2010/11&parti=&doktyp=prop,mot,frsrdg&subtyp=&datum=&from=&tom=&debattdagfrom=&debattdagtom=&org=&nr=&bet=&talare>
- Salamon, L. (ritstj.) 2002. *The tools of government* (Oxford: Oxford University Press).
- Selznick, P. 2010. *TVÅ and the grass roots* (New Orleans: Quit Pro).

- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir 2006. *Health policy and hospital mergers* (Reykjavík: Háskólaútgáfan).
- Silberman, B. 1993. *Cages of reason* (Chicago: University of Chicago Press).
- Simon, H. 1983. *Reason in human affairs* (Oxford: Basil Blackwell).
- Simon, H. 1982. „From substantive to procedural rationality“, í McGrew og Wilson (ritstj.) *Decision Making* (Manchester: Manchester University Press).
- Starfshópur forsætisráðherra um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingi 2010. *Skýrsla starfsbóps forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*, (Reykjavík: Forsætisráðuneytið).
- Stone, D. 1988. *Policy Paradox and Political Reason* (New York: Harper Collins).
- Stortinget, <http://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Statistikk-over-saker/>
- Thies, M.F. (2001). “Keeping tabs on partners: The logic of delegation in coalition governments“. *American Journal of Political Science* 45(3): 580–598.
- Warwick, P.V. & Druckman, J.N. (2006). The portfolio allocation paradox: An investigation into the nature of a very strong but puzzling relationship. *European Journal of Political Research* 45(4): 635–665.
- Williamson, O. 1975. *Markets and hierarchies* (New York: The Free Press).
- Wright, M. 1988. „Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies“, *Political Studies*, 36:4, 593-612.
- Þingmannanefnd til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010. Skýrsla þingmannanefndar, þskj. 1501, 138. lgþ., <http://www.althingi.is/altext/138/s/1501.html>
- Þorsteinn Magnússon 2011. „Samþætting valdþáttanna og hlutverk Alþingis“ í Ragnhildur Helgadóttir, Helgi Skúli Kjartansson og Þorsteinn Magnússon (ritstj.) *Þingræði á Íslandi. Saga og samtíð* (Reykjavík: Forlagið).