

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Pólitíkin og stjórnslan, hvor á að gera hvað?

Sigurður Þórðarson ríkisendurskoðandi

1. tbl. 1. árg. 2005
Erindi og greinar



Margir muna eftir samskiptum ráðuneytisstjórnans stimamjúka við hinn óreynda en áhugasama ráðherra í breska sjónvarpsþættinum „Já, ráðherra“ sem sýndur var á sínum tíma við miklar vinsældir. Þar lagði sá fyrrnefndi sig í framkróka um að „hafa vit fyrir“ ráðherranum og koma í veg fyrir að hann gerði einhvern „óskunda“ af sér, ekki síst ef það hróflaði á einhvern hátt við völdum og áhrifum ráðuneytisstjórnans og annarra embættismanna. Sjálfsagt er þetta sú mynd sem mörgum kemur fyrst í hug þegar minnst er á samskipti stjórnsmála- og embættismanna. Mig langar í þessari grein að segja í stuttu máli frá minni reynslu og skoðun á samskiptum þessara aðila eftir nær þriggja áratuga störf innan opinbera kerfisins.

Allt fram til loka áttunda áratugarins var stjórnsýslan hér á landi tiltölulega einföld í sniðum og hún varð fyrir tiltölulega litlu áreiti. Það þurfti að vísu að afgreiða hin og þessi erindi en allt var það í föstum skorðum og gert með því lagi og á þeim tíma sem stjórnsýslunni sjálfri þóknaðist best. Í embættiskerfinu starfaði reynslumikið fólk (að vísu aðallega karlmenn), en þetta voru sannkallaðir þungavigtarmenn sem höfðu sterka stöðu gagnvart stjórnsmálamönnum. Traust og virðing ríkti á milli stjórnsmálamanna og embættismanna og sjaldan skarst í odda milli þeirra. Vissulega skiptu stjórnsmálamenn sér mun meira af ráðningum annarra en æðstu embættismanna en nú er og meira var um ýmiss konar fyrirgreiðslu en embættismenn höfðu engu að síður sterka stöðu og ef eitthvað er hallaði á stjórnsmálamennina.

Þetta átti eftir að breytast. Ný kynslóð stjórnsmálamanna kom til sögunnar og þeim fannst mörgum að þeir réðu lítið við embættiskerfið sem að þeirra dómi var bæði gamaldags og svifaseint. Hver man ekki eftir talinu um „möppudýrin“? Um þetta leyti var stjórnsýslan tekin að vaxa hratt, ný verkefni bættust við sem kölluðu á fleiri sérfræðinga. Ráðuneytin stækkuðu og um leið fjölgaði innan þeirra aðstoðarmönnum og pólitískum ráðgjöfum sem létu fá embættisverk afskiptalaus.

Til hvers hefur þetta leitt og hver er núverandi ásýnd stjórnsýslunnar? Fyrst vil ég nefna öflugna stjórnsýslu með fjölda vel menntaðs og reynslumikils fólks. Um leið eru skilin á milli ópólitískra embættismanna og stjórnsmálamanna óljósari en áður. Að mínu mati þarf að skýra betur verkaskiptingu þessara aðila. Ég tel að stjórnsmálamenn þurfi að birta skýra sýn á málin og setja hana fram í formi markmiða og krafna sem gerðar eru til opinbers rekstrar. Eins og staðan er nú er ekki fyllilega ljóst til hvaða árangurs er ætlast af stjórnsýslunni. Pólitísk stefnumótun er enn ófullburða og í sumum tilvikum hafa embættismenn lítið annað að styðjast við en óljós fyriræli í lögum. Vissulega hefur hið pólitíska vald sýnt ýmsa viðleitni til að bæta hér úr á síðustu árum. Eitt dæmi um það er heilbrigðisáætlun til 2010 þar sem stjórnvöld setja fram almenn markmið um heilbrigðisþjónustuna nokkur ár fram í tímann.

Ráðuneytin þurfa líka að breyta vinnubrögðum sínum og færast meira frá því að sinna daglegum verkefnum í að taka þátt í að móta stefnu fyrir málaflökka í samráði við hið pólitíska vald. Það á að vera hlutverk ráðuneytanna að benda á valkosti, meta kosti þeirra og galla, t.d. með tilliti til kostnaðar, og sjá síðan um útfærsluna.

Raunhæf stefnumótun hlýtur að byggjast á nánun samspili ráðherra, ráðuneytis og lykilembættismanna í hverjum málaflökki. Það er ráðherrans að tryggja hið pólitíska bakland stefnunnar, hvort sem það er gert með því að leggja stefnuna formlega fyrir Alþingi eða með öðrum hætti. Það er einnig ráðherrans að bera ábyrgð á framkvæmd stefnunnar og gegna þar ákveðnu forystuhlutverki.

Eins og málum er nú háttað hefur tiltölulega lítil hópur stjórnenda í opinberum stofnunum tileinkað sér stefnumiðuð vinnubrögð. Það er alls ekki nóg að embættismennirnir einir séu áhugasamir og vel að sér um nútíma stjórnunarhætti í opinberum rekstri. Stjórnsmálsmenn þurfa að hafa forystu um að innleiða vinnubrögðin. Víða í þeim löndum sem við berum okkur saman við mótar hið pólitíska vald skýra stefnu í ólíkum málaflokkum og fylgist síðan grannt með framgangi hennar. Vinnubrögð af þessu tagi eru t.d. einkennandi fyrir ráðuneytin í Bretlandi. Upplýsingar um árangur stefnunnar eru síðan lagðar fyrir þing og ræddar á opinberum vettvangi. Þannig verður hin pólitíska ábyrgð ráðherra gagnvart þinginu skýrari sem og lýðræðisleg ábyrgð hans gagnvart almenningi.

Hér á landi virðist í mörgum tilvikum sem hvorki stjórnsmálsmenn né embættismenn vilji axla ábyrgð á óvinsælum ákvörðunum. Hver vill bera ábyrgð á sparnaði með því að draga úr þjónustu í heilbrigðiskerfinu eða takmarka fjölda nemenda sem fær skólavist í háskólum. Hvers vegna geta sumir ríkisháskólar takmarkað nemendafjölda sinn en aðrir ekki? Hver ætlar að taka af skarið um skólagjöld vegna háskólanáms? Á að setja gæðastaðla um öldrunarþjónustuna og hverjir eiga þeir að vera? Hér er þörf fyrir skýra pólitíska forystu. Embættismenn eiga ekki að þurfa að taka af skarið í málum sem í eðli sínu eru pólitísk. Þeir verða hins vegar að bera þá ábyrgð sem felst í starfi þeirra.

Hvernig sem á þetta er litið er ljóst að samtal og samráð þarf að eiga sér stað á milli stjórnsmálsmanna og embættismanna. Þeir fyrrnefndu þurfa að kveða skýrt á um hvað þeir vilja og hinir síðnefndu hvað þurfi til að þeir geti mætt kröfunum. Á endanum hljóta bæði stjórnsmálsmenn og embættismenn að vera samherjar sem leggja sig alla fram um að þjóna almenningi sem best.