

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu¹

Gunnar Helgi Kristinsson
prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

2. tbl. 3. árg. 2007
Erindi og greinar



Lýðræðisleg ábyrgð er ekki eitt af þeim viðfangsefnum sem hafa verið ofarlega á baugi umræðna um stjórnarsýsluumbætur á Íslandi. Merking lýðræðislegrar ábyrgðar virðist hér að ýmsu leyti á huldu – sem birtist í því meðal annars að menn eru mjög sjaldan látnir sæta lýðræðislegri ábyrgð. Margir rugla saman lagalegri ábyrgð og lýðræðislegri ábyrgð sem eru þó að ýmsu leyti ólík fyrirbæri. Lagaleg ábyrgð ráðherra er skilgreind í lögum um ráðherraábyrgð en pólitísk ábyrgð er hins vegar innbyggð í lýðræðiskerfi okkar og þingræðisregluna.

Deilan um pólitíska ábyrgð var kjarni stjórnarskrárdeila 19. aldar í okkar heimshluta. Íhaldsmenn héldu því fram að taumhald laganna með opinberri stjórnarsýslu væri fullnægjandi trygging fyrir vönduðum stjórnarsýsluháttum. Krúnunni og embættismönnum hennar væri treystandi til að fara vel með opinbert vald og beita því með hag ríkisheildarinnar fyrir brjósti. Frjálslyndir höfðu hins vegar andúð á lokuðum forréttindaklíkum embættismanna og treystu þeim ekki vel til að stjórna í almannabágu. Ríkisvaldið ætti uppsprettu hjá fólkinu og stjórnarsýslan væri á endanum ábyrg gagnvart almenningi fyrir gjörðir sínar. Svo fór, eins og kunnugt er, að sjónarmið frjálslyndra urðu ofaná í þessum deilum: Evrópuríki tóku upp þingræði og gerðu embættismannakerfin og yfirstjórn þeirra ábyrg gagnvart fulltrúum almennings á þjóðþingunum.

Vöxtur ríkisumsvifa

Á tuttugustu öld deildu hægri menn og vinstri menn um ríkisumsvif. Hægri menn vildu takmarka umsvif ríkisins og treystu markaðnum og einkaframtakinu vel til að leysa úr verkefnum samfélagsins. Vinstri menn hins vegar vantreystu markaðnum og vildu tryggja taumhald ríkisins með margvíslegri starfsemi í samfélaginu í þágu jöfnuðar og velferðar. Niðurstaðan af þeirri deilu varð sú að ríkisumsvif við lok tuttugustu aldarinnar voru meiri en nokkru sinni fyrr. Einungis örfá ríki – eins og Svíþjóð og Nýja Sjáland – hafa náð umtalsverðum árangri í að snúa þróuninni við og meðalútgjöld í OECD og Evrópu eru álíka mikil núna eins og þau voru 1990. Engu síður er um það nokkuð breið samstaða að á meðal forgangsverkefna stjórnvalda sé að hemja vöxt opinbera geirans í flestum Evrópuríkjum.

Tilraunir til að hemja vöxt opinbera geirans hafa leitt til vaxandi tilraunastarfsemi með nýjar aðferðir í opinberri stjórnun. Ríki heims reyna að fá meira fyrir minna; að nýta betur þá fjármuni og stjórnþæki sem hið opinbera hefur yfir að ráða. Að hluta er þetta gert með því að bæta stjórnun í opinbera geiranum og að hluta með því að færa verkefni opinbera geirans yfir í nýja farvegi þar sem einkarekstur og markaðir koma meira við sögu.

1 Grein þessi er að stofni til erindi sem flutt var á ráðstefnu Stofnunar stjórnarsýslufræða og stjórn mála, fjármálaráðuneytisins og Félags forstöðumanna um rekstrarform í ríkisrekstri á Grand Hótel, 24. nóvember 2004.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Þessi þróun er hins vegar ekki svo einföld að valið standi einfaldlega milli hefðbundins ríkisrekstrar og hefðbundinnar markaðssamkeppni. Á mörgum sviðum þar sem ríkið hefur haslað sér völl er um alvarlega markaðsbresti að ræða, þ.e. aðstæður þar sem ekki er hægt að gera ráð fyrir að markaður skili bestu niðurstöðu afskiptalaust. Helstu markaðsbrestirnir eru samgæði,² ytri áhrif,³ náttúruleg einokun⁴ og upplýsingabrestur.⁵ Auk þess snertir opinber rekstur einnig viðkvæm málefni sem tengjast dreifingu lífsgæðanna í samfélaginu, þar á meðal jöfnum tækifærum barna og unglinga, afkomu ólíkra þjóðfélags hópa og jöfnum rétti fólks til lífs og heilsu. Um þessa hluti ríkir líka víðtæk sátt í okkar samfélagi að ríkisvaldinu beri að koma við sögu.

Fjölþættari rekstrarform

Þorra tuttugustu aldarinnar vöndust Evrópubúar því að valið á rekstrarformum stæði á milli einkarekstrar og opinbers rekstrar – þótt í reynd hafi það kannski aldrei verið svo einfalt. Á hinum pólitíska matseðli tuttugustu og fyrstu aldarinnar stöndum við frammi fyrir miklu flóknara vali: Í hluta ríkisrekstrarins höfum við tileinkað okkur ýmsar af stjórnunaraðferðum markaðarins og í hluta þess sem einkaaðilar eða markaðurinn sinna hefur ríkisvaldið umtalsverða stjórn á hlutunum í formi verksamninga og regluvæðingar, auk óbeinni stjórn tækja eins og hagrænna stjórn tækja (skatta og niðurgreiðslna).

Eftir því sem við færum meira af hinum opinbera rekstri fjær kjarna framkvæmdarvaldsins yfir til meira eða minna sjálfstæðra aðila verða áleitnari spurningar um afdrif þeirrar pólitísku ábyrgðar sem við innleiddum í kjölfarið á stjórnarskrárdeilum níttjándu aldar. Ef ráðherra hefur ekki raunverulega stjórn á þeim aðilum sem sinna verkefnum fyrir hið opinbera er þá hægt að kalla hann til ábyrgðar fyrir framkvæmd þeirra? Og alveg á sama hátt: Ef forstöðumaður ríkisstofnunar hefur gert samning við einkaaðila um framkvæmd tiltekinna verkefna – ber hann samt enn ábyrgð á því hvernig til tekst? Eða höfum við sett söguna í bakkgír og stefnum inn í ástand þar sem ráðherrar og stjórnendur í opinbera geiranum geta losað sig við ábyrgð með því að fela sjálfstæðum aðilum framkvæmd opinberra verkefna?

Þessum spurningum verður ekki svarað nema með því að skoða fyrst dálítið eðli pólitískrar ábyrgðar.

Pólitísk ábyrgð

Hugsum okkur fyrst að sjónarmið evrópskra íhaldsmanna hefðu orðið ofaná í stjórnarskrárdeilum níttjándu aldar. Ráðherrar bæru ekki lýðræðislega ábyrgð og

2 Gæði sem augljós þörf er fyrir en henta ekki fyrir markaðssamkeppni, t.d. götulýsing.

3 Þar sem viðskipti tveggja aðila hafa áhrif á þann þriðja, til góðs (t.d. menntun) eða ills (t.d. mengun).

4 Þar sem einn aðili getur framleitt fyrir markað með hagkvæmari hætti en samkeppnismarkaður vegna mikillar stærðarhagkvæmni, t.d. fráveitukerfi.

5 Þar sem ekki er hægt að gera ráð fyrir að forsendur markaðsmóðelsins um hinn skynsama neytanda standist, eins og oft á við í heilbrigðiskerfinu.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (Erindi og greinar)

við treystum í raun á löginn annars vegar og siðmenningu embættismannakerfisins hins vegar til að tryggja að stjórnarframkvæmdin væri með eðlilegum hætti.

Slíkt kerfi gæti vafalaust virkað þolanlega við tilteknar aðstæður. Ef verkefni ríkisins væru fábreytt, hraði breytinga lítill og stjórnsýslan almennt heiðarleg mætti hugsa sér að hægt væri að reka stjórnsýslu ríkisins án lýðræðislegrar ábyrgðar með nokkuð viðunandi árangri, að minnsta kosti til skemmri tíma. Það var auðvitað ríkisvald af þessu tagi sem íhaldsmenn sáu fyrir sér á nítjándu öld: Næturvarðarríkið sem ekki gegndi nema lágmarkshlutverki í samfélaginu.

Hvergi í heiminum eru þessi skilyrði hins vegar til staðar lengur. Verkefni ríkisins eru mikil að vöxtum og mörg hver gífurlega flókin. Hraði breytinga er slíkur að í opinberri stjórnsýslu þarf stöðugt að móta nýja stefnu, taka á breytilegum aðstæðum og undirbúa framtíðina. Og í miklum meirihluta ríkja heims er ekki hægt að ganga út frá því sem vísu að stjórnsýslan sinni störfum sínum af heiðarleika og samviskusemi.

Til að stjórnsýslan sé í stakk búin til að taka á flóknum vandamálum við ótrygg skilyrði þarf hún pólitíska forystu. Stjórnsýslan er ekki bara safn einstaklinga sem hver um sig gegnir þröngu tæknilegu hlutverki í samræmi við lög og reglur eins og íhaldsmenn á nítjándu öld töldu. Hún er skipulagsheild með hlutverk í samfélaginu, sýn á framtíðina og ábyrgð á að þörfum borgaranna sé sinnt. Ábyrgð hennar gagnvart borgurunum er að minnsta kosti fjórþætt:

- a. Stefnuþótunarhlutverk: Hún ber ábyrgð á að undirbúa samfélagið undir nýjar aðstæður (að minnsta kosti að svo miklu leyti sem það er hlutverk ríkisins að gera það).
- b. Hagkvæmni: Hún ber ábyrgð á því að við framkvæmd opinberrar stefnuþótunar sé fjármunum ekki sóað heldur þeir nýttir af hagkvæmni og skynsemi.
- c. Öryggi: Hún ber ábyrgð á því að ríkisvaldið sé viðbúið áföllum – að reynt sé að afstýra slíkum áföllum og ríkið sé viðbúið að veita forystu þegar þau dynja yfir.
- d. Sanngirni: hún ber ábyrgð á því að borgararnir njóti sanngirni og margvíslegra réttinda í samskiptum sínum við valdhafa.

Þessari upptalningu er ekki ætlað að vera fullnægjandi eða tæmandi – meginatriðið er að hún sýni vel að við gerum til stjórnsýslunnar umtalsverðar kröfur sem aldrei verður hægt að ganga frá að öllu leyti eða með fullnægjandi hætti í lögum.

Ef járnbrautarslys verður sem rekja má til óstjórnar á ríkisjárnbrautum, fjárvæltis og viðhaldsleysis er hægt að draga ráðherra til ábyrgðar. Hann þarf ekki að hafa brotið lög með ótvíræðum hætti – aðeins að vera samsekur í þeirri vanrækslu verkefna sem leiddu til slyssins. Á sama hátt er hægt að kalla ráðherra til ábyrgðar fyrir fjáraustur og sóun í opinbera geiranum, spillingu á því sviði sem honum er ætlað að hafa eftirlit með, slakri þjónustu og skorti á stefnuþótun á mikilvægum sviðum.

Það er eðli pólitískrar ábyrgðar að hún er huglæg og matskennd – að öðrum kosti væri hugsanlega hægt að binda hana að nokkru leyti í lög. Næsta spurning

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

sem við þurfum að taka á er þess vegna: Mat hvers ræður því hvenær hægt er að kalla ráðamenn til ábyrgðar og hvernig gerist það?

Þetta má nálgast öðruvísi: Hvað er sóun fjármuna? Er það rekstur Símfóníu-hljómsveitar Íslands, háskóli á vestfjörðum, göng til Vestmannaeyja, bætur til atvinnulausra, styrkir til nýsköpunar í atvinnulífinu?

Allir geta haft skoðun á því hvað af þessu sé sóun og hvað séu góð verkefni. Við getum leikið okkur að því að reikna út kostnað við þessi verkefni og jafnvel reynt að meta ábatann. En útkoman úr slíkum reikniæfingum svarar í raun ekki þeirri spurningu hvort þetta sé sóun eða ekki. Útkoman endurspeglar að miklu leyti forsendurnar sem gefnar eru. Á endanum verður spurningum af þessu tagi ekki svarað öðruvísi en með skírskotun til almannaviljans: Fyrir hvers konar útgjöldum eru fulltrúar almenningis tilbúnir að standa ábyrgir gagnvart almenningi.

Í lýðræðisríkjum hefur almenningur þannig síðasta orðið. Honum má líkja við húsráðanda í húsi valdsins sem sjaldan er að vísu viðstaddur en felur umsjónarmanni rekstur þess í fjarveru sinni. En ef hann kýs að snúa aftur til hússins er hann þar æðsti valdhafi.

Lýðræðislegt umboð og umboðskeðjan

Þar sem fulltrúalýðræði ríkir er framsali valds frá kjósendum til fulltrúa sinna oft lýst sem umboðskeðju: Frá kjósendum til fulltrúa þeirra og áfram frá fulltrúunum til annars konar fulltrúa. Hver hlekkur í keðjunni samanstendur af umbjóðendum og fulltrúum þeirra. Umbjóðendurnir framselja vald til fulltrúanna, fulltrúarnir standa umbjóðendum reikningsskil gerða sinna. Í þingræðisríkjum lítur umboðskeðjan út eitthvað á þessa leið: Kjósendur eru umbjóðendur fulltrúa á þingi, fulltrúar á þingi eru umbjóðendur ríkisstjórna, ríkisstjórnir eru umbjóðendur ráðherra, ráðherrar eru umbjóðendur opinberrar stjórnsýslu. Á endanum má þannig rekja vald stjórnsýslunnar til kjósenda.

Ef einhver hlekkur umboðskeðjunnar bregst þarf viðkomandi umbjóðandi að taka í taumana. Til að það sé mögulegt þarf hann að hafa til þess þau stjórnæki sem duga. Kjósendur hafa kosningarréttinn, þing hafa þingræðisregluna, og þar fram eftir götunum. Um það má auðvitað deila hversu vel hver hlekkur keðjunnar virkar í hverju landi fyrir sig. Hér verður ekki farið út í þá sálma. Sá hlekkur umboðskeðjunnar sem hér er til skoðunar er framsal valds frá ráðherra yfir til stjórnsýslunnar og annarra framkvæmdaraðila í opinberri stjórnsýslu. Með réttu eða röngu gefum við okkur að fremri hlekkir keðjunnar – frá kjósendum til ráðherra – virki í meginatriðum. Það er gert til að flækja ekki málin frekar en að í því felist raunverulegt mat. En forsenda þess að ráðherra geti borið ábyrgð gagnvart fremri hlekkjum keðjunnar er auðvitað að sá hlutinn sem undir hann heyrir virki.

Hið klassíska svar stjórnsýslufræðanna við því hvernig ráðherra geti fengið þá stjórnsýslu sem undir hann heyrir til að virka er skrifræði (*bureaucracy*). Undir hvern ráðherra heyrir mikill fjöldi starfsmanna, stofnana og starfsemi af ýmsu tagi. Augljóst er að ráðherrann getur ekki stýrt þessu öllu sjálfur – til þess er stjórnunarspönnin of víð: Fleiri heyra undir hann en hann getur stjórnað milliliðalaust.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Hann framselur því vald sitt áfram niður valdapíramída sem léttir af honum verkefnum en framkvæmir hins vegar vilja hans: Upp píramídann streyma upplýsingar og niður hann fyrirmæli.

Í skrifræðisstjórnsýslu hefur ráðherra oftast víðtækar heimildir til stjórnunar á þeirri stjórnsýslu sem undir hann heyrir.

Hann hefur í fyrsta lagi boðvald yfir stjórnsýslunni á sínu sviði, sem þýðir að hann getur gert kröfu um hlýðni við þau fyrirmæli sem hann gefur innan ramma laganna. Boðvaldinu fylgja ýmis réttindi, þeirra á meðal ráðningarvald og rétturinn til að gera ýmsar breytingar á skipulagi.

Í öðru lagi hefur ráðherrann eftirlits- og úrskurðarvald á sínu sviði. Hann fylgist með stjórnsýslunni og getur krafid hana um upplýsingar og skýringar á gjörðum sínum. Eftirlitið er að hluta til reglubundið (t.d. reglulegar skýrslur eða árangursmælikvarðar) og að hluta óreglulegt þar sem treyst er á reykskynjara af ýmsu tagi til að draga athygli ráðherra að máli, þar á meðal almenna umræðu í samfélaginu. Ráðherrann hefur einnig úrskurðarvald í kærumálum innan stjórnsýslunnar nema lög kveði á um annað og hann getur beitt ýmsum viðurlögum til að framfylgja valdi sínu, þar á meðal áminningu og brottrekstri.

Í þriðja lagi hefur ráðherrann fjárveitingavalld yfir þeirri stjórnsýslu sem undir hann heyrir. Formlega eru fjárlög auðvitað ákveðin af þingi. Í reynd vinnur þingið að mestu í samræmi við óskir ríkisstjórnar og ráðherra. Eftir að rammafjárlagagerð var tekin upp hefur hlutur ráðherrans styrkst – enda er það að sumu leyti edlilegt að faglegt vald og fjárveitingarvaldið haldist í hendur. Þótt vissar takmarkanir séu vissulega á fjárveitingarvaldi ráðherra hefur hann eigi að síður mjög afgerandi völd – formleg og óformleg – á sviði fjárveitinga.

Í fjórða lagi hefur ráðherrann reglusetningarvald. Ráðherrarnir og ráðuneyti þeirra eru helstu frumkvöðlar að lagasetningu og ráða mestu um hvernig hún þróast, þótt þeir deili því valdi með ríkisstjórn og Alþingi. Þorri þeirra lagafrumvarpa sem verða að lögum eru samin af ráðuneytum og lögð fram af ráðherrum viðkomandi málaflokks og sú almenna vænting ríkir í löggjafarferlinu að ráðherra beri ábyrgð á meginþróun löggjafar. Eftir að lög hafa verið sett er það einnig hlutverk ráðherrans að útfæra þau í reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum.

Í skrifræðisstjórnsýslu eru þessi stjórnþæki almennt talin veita ráðherra nokkuð góð tök á stjórnsýslunni og þar á meðal nægilega góð til að hægt sé að kalla ráðherrann til ábyrgðar fyrir gjörðir stjórnsýslunnar. Vaxandi efasemda gætir að vísu víða um hin lóðréttu stjórnsýsluform klassískrar skrifræðisstjórnsýslu og þróunin hefur verið í þá átt undanfarin ár að ráðherrar reyna frekar að stýra með mælingum á árangri en með beinum fyrirmælum um hvernig starfa skuli. Eftir sem áður er ábyrgðin ófæð og ótvírætt hjá ráðherranum og hans er valdið til að grípa í taumana þegar þörf krefur.

Skrifræði og það stigveldi (*bierarchy*) sem því fylgir er beinskeyttasta stjórnunarformið sem völ er á í opinberri stjórnsýslu og það sem ófæð tryggir best forræði ráðherra á stjórnsýslunni. Það er þess vegna mikilvæg forsenda pólitískrar ábyrgðar í opinberri stjórnsýslu. Að vísu þýðir það ekki nauðsynlega að öll stjórnsýslan

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

hljóti að vera jafnskrifræðislega upp byggð. Sum af pólitískum viðfangsefnum ráðherra eru þess eðlis að þeim er sennilega betur sinnt í meira fljótandi eða láréttari skipulagsformum. Þess vegna mætti hugsa sér að löggjafinn slakaði í vissum mæli á taumhaldi sínu á stjórnarráðinu – þá hef ég stjórnarráðslögin sérstaklega í huga – og bætti þar með forsendur þess til að sinna pólitísku hlutverki sínu. Í raun ætti skipulag stjórnarráðsins ekki að vera jafnmikið niðurnjörvað í lögum eins og raunin er heldur ættu stefnuáherslur ríkisstjórna að nokkru leyti að geta endurspeglast í skipulagi stjórnarráðsins og ráðherrar jafnframt að hafa rýmri færi en núgildandi löggjöf gerir ráð fyrir til að hafa um sig sveit pólitískra stefnuáðgjafa. Að svo miklu leyti sem slíkt gæti eftir pólitíska stefnumótun og markmiðssetningu myndi það í raun styrkja pólitíska umboðskehju frekar en að veikja hana. Skýr markmið eru forsenda skýrra viðmiða um árangur sem aftur eru forsenda þess að ráðuneytin geti veitt lægra settum einingum stjórnsýslunnar leiðsögn og forystu.

Sjálfstæðar ríkisstofnanir

Forræði ráðherrans og ráðuneytis hans einkennir venjulegar stjórnsýslustofnanir og ábyrgð ráðherrans þar er ótvíræð – líka þar sem hann hefur sjálfur veitt ákveðnum hlutum stjórnsýslunnar nokkurt sjálfstæði. Viss hluti opinberrar starfsemi er hins vegar formlega undanskilinn ráðherravaldi að hluta eða öllu leyti. Þá hefur löggjafinn búið svo um hnútana að ráðherra hefur ekki á sínu valdi þau stjórnþæki sem þarf til að stýra starfseminni. Þar með fellur ráðherraábyrgð einnig niður í sama mæli og vald ráðherrans fellur niður.

Hvaða sjónarmið eru það sem kalla á sjálfstæði ríkisstofnana? Hér er kannski rétt að greina á milli rekstrarlegs sjálfstæðis og formlegs sjálfstæðis. Ráðherra getur ákveðið að veita hvaða ríkisstofnun sem er rekstrarlegt sjálfstæði í vissum mæli ef hann telur slíkt áhættulítið. Slíkt getur bætt frammistöðu stofnana og virkjað ýmsa krafta sem í þeim búa. Þetta er ákvörðun ráðherrans og eftir sem áður ber hann fulla pólitíska ábyrgð á starfsemi stofnunarinnar. Formlegt sjálfstæði felur hins vegar í sér að bæði vald ráðherrans og ábyrgð eru fjarlægð að miklu leyti. Umboðskehjan milli kjósenda og viðkomandi starfsemi er þar með rofin. Almennt er ekki æskilegt í opinberri stjórnsýslu að fleyta opinberu valdi í farveg sem ekki lýtur lýðræðislegu taumhaldi. Þess vegna er mikilvægt að skýrar forsendur liggi að baki ákvörðunum um að veita ríkisstofnunum sjálfstæði.

Reyndar höfum við langa reynslu af vissri tegund opinberra stofnana sem lúta litlu sem engu lýðræðislegu taumhaldi – þar á ég við dómstólana. Sjálfstæði dómstólanna er talið nauðsynlegt til að stuðla að óhlutdrægni þeirra og trúverðugleika réttarkerfisins. Hliðstæðar forsendur ættu sennilega að vera fyrir hendi þegar ríkisstofnunum er veitt sjálfstæði frá ráðherravaldi – þörfin fyrir óhlutdrægni og trúverðugleika. En jafnframt þarf að vera ljóst að hlutverk viðkomandi stofnana sé vel afmarkað – eins og hlutverk dómstólanna ætti að vera.

Ýmiss konar starfsemi á vegum ríkisins uppfyllir þessi skilyrði. Sjálfstæði seðlabanda í mörgum ríkjum er ætlað að skapa trú á því meginmarkmiði stjórnvalda að halda gjaldmiðlum stöðugum og koma í veg fyrir að pólitísk inngríp dragi úr

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

trúverðugleika þeirrar stefnu. Sama gildir um vaxandi fjölda sjálfstæðra regluvæðingarstofnana í mörgum ríkjum Evrópu sem er ætlað að framfylgja leikreglum á sviði samkeppnismála almennt eða í einstökum atvinnugreinum. Slíkar stofnanir geta verið á sviði samkeppnismála, fjármálaeftirlits, póst- og fjarskiptamála og umhverfismála, svo nokkur dæmi séu tekin. Sjálfstæði ýmissa úrskurðar- og áfrýjunaraðila er einnig af þessari tegund.

Sundum getur verið ástæða til að tryggja trúverðugleika opinberra stofnana sem ekki hafa eins þröngt afmarkað hlutverk og eftirlits- og úrskurðaraðilarnir vegna þess að mikilvægt þykir að öflun, vinnsla eða miðlun upplýsinga litist ekki um of af pólitískum hentugleikum. Veita þarf fagfólki svigrúm til að sinna slíkri starfsemi í samræmi við fagleg sjónarmið. Eftir sem áður er hægt að tryggja faglegt taumhald á henni með kæruleiðum af ýmsu tagi og með starfsemi síðanefnda. Akademískt frelsi háskóla, sjálfstæði ýmissa rannsóknarstofnana og ríkisfjölmiðla má fella í þennan flokk.

Sjálfstæðar stofnanir takmarka verulega möguleika ráðherra til að stjórna og almennt er ekki hægt að ætlast til að ráðherra beri lýðræðislega ábyrgð á starfsemi slíkra aðila nema í mjög almennum skilningi. Ráðherrann hefur ekki almennt boðvald yfir þeim og eftirlitshlutverk hans er lítið. Helstu tækin sem ráðherra hefur gagnvart sjálfstæðum stofnunum eru annars vegar fjárveitingar og hins vegar frumkvæði að lagabreytingum. Hann er ábyrgur fyrir beitingu þessara tækja – en ábyrgð hans er veikari en ella vegna þess að hann deilir þessu valdi með ríkisstjórninni í heild og þinginu. Í sumum tilvikum eru slíkir sjálfstæðir ríkisaðilar reyndar að miklu leyti fjárhagslega sjálfstæðir vegna þess að viðskiptavinir þeirra borga kostnaðinn af eftirlitinu. Hins vegar búa stofnanir af þessu tagi oft við annars konar taumhald, þ.e. sérstök kærur- eða áfrýjunarferli sem veita þeim aðhald og eins geta síðanefndir veitt starfsmönnum þeirra visst aðhald.

Sá vafi sem umlykur lýðræðislegan grundvöll sjálfstæðra stofnana þýðir almennt að mjög skýr rök ættu að liggja fyrir áður en starfsemi er beint í þann farveg.

Einkarekstur á vegum hins opinbera

Ennþá flóknari aðstæður koma upp þegar ríkið fær einkaaðila eða í sumum tilvikum sjálfseignarstofnanir til að sinna fyrir sig ákveðnum verkefnum. Helstu ástæðurnar fyrir því að nota þetta rekstrarform tengjast skilvirkni, einkum því að vegna þess að hægt sé að nýta samkeppni um samninga stuðli þeir að hagkvæmari niðurstöðum fyrir opinbera geirann. Vöxtur þessa forms stjórnsýslu tengist þannig í vissum mæli fjárhagskreppu opinbera geirans en verksamningar geta þó einnig haft ýmsa aðra kosti, til dæmis aðgang að sérþekkingu sem ekki er til staðar í opinbera geiranum, sveigjanleika í verkefnum (verktakar í stað þess að ráða starfsmenn) og í vissum tilvikum geta samningar við sjálfseignarstofnanir stuðlað að því að virkja áhugamannasamtök og leitt til meiri ánægju notenda en hefðbundinn ríkisrekstur (Salamon 2002, 327).

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

Ólíkt því sem gildir um sjálfstæðar stofnanir er framsal til einkaaðila að öðru jöfnu ekki bundið fyrir mælum löggjafans og þess vegna fyrst og fremst á ábyrgð framkvæmdarvaldsins. Ráðherra heldur þannig óskertri ábyrgð en ekki þeim stjórn-tækjum sem hann hefur til að stýra innan ríkisgeirans.

Mynd 1. Stjórn tæki ráðherra

	Stigveldi	Sjálfstæðar stofnanir	Verktakar
Boðvald	XXX	X	
Eftirlits- og úrskurðarvald	XXX	X	(X)
Fjárveitingarvald	XX	XX	(X)
Löggjöf	XX	XX	(X)

Þau stjórn tæki sem ráðherra eða fulltrúar hans hafa til afnota innan stjórnsýslunnar, svo sem boðvald, eftirlitsvald og fjárveitingarvald, eru ekki lengur til staðar eða hafa veikt talsvert þegar kemur að samningum við einkaaðila. Það tæki sem stjórnsýslan hefur til að stýra verktaka er fyrst og fremst samningurinn við hann. Samningar eru að mörgu leyti mjög ólíkir því boðvaldi sem er til staðar innan stigveldisins í stjórnsýslu ríkisins. Samningur er tvíhliða ferli þar sem verktaki getur hugsanlega haft áhrif á framkvæmdina án þess að hann beri hluta hinnar lýðræðislegu ábyrgðar. Ráðherrann ber hana einn. Það er einfaldlega enginn valkostur við það fyrirkomulag ef við viljum halda í hugmyndina um lýðræðislega ábyrgð.

Það þýðir meðal annars að:

Ef ráðherra gerir verksamning við fyrirtæki um að reisa mannvirki og í ljós kemur að kostnaður fer langt fram úr áætlunum er það ráðherrann sem ber ábyrgð gagnvart fulltrúum skattgreiðenda.

Ef ráðherra gerir samning við þjónustuaðila um rekstur skóla eða velferðarþjónustu sem ekki skilar viðunandi árangri er það einnig ráðherrann sem ber ábyrgðina.

Ef ráðherra gerir samning við þjónustuaðila um öryggisgæslu á flugvöllum er það ráðherrann sem ber ábyrgð gagnvart umboðendum sínum ef alvarlegir brestir koma í ljós í öryggiseftirliti.

Spurningin sem ráðherra þarf að spyrja sjálfan sig er hvort hann geti eða vilji treysta þeim framkvæmdaradilum sem hann á í viðskiptum við í þeim mæli að hann geti tekið á þeim fulla ábyrgð.

Umboðskenningar (principal-agent theory) segja okkur að ráðherrann geti ekki

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

gert ráð fyrir að fulltrúi hans – sem í þessu tilviki er verktakinn – hafi sömu markmið og hann sjálfur. Markmið ráðherrans kann að vera að þóknast kjósendum til að tryggja pólitíska framtíð sína eða síns flokks. Markmið verktakans er hins vegar að græða jafnframt því sem hann sinnir verkefnum fyrir umbjóðendum sína. Það getur leitt til hagsmunaaðreksstra. Ef gróðasóknin og þjónusta við ráðherrann fara saman er það auðvitað gott og blessað en í mörgum tilvikum gæti verktaki haft hug á að þjóna gróðamarkmiðum sínum á kostnað þeirrar þjónustu sem hann veitir umbjóðandanum. Hann gæti til dæmis viljað selja þjónustu sína hærra verði en efni standa til eða dregið úr þjónustu án þess að lækka verð. Vegna þess að hann býr í mörgum tilvikum yfir fullkomnari upplýsingum en kaupandinn er viss hætta á að kaupandinn fari halloka út úr þessum viðskiptum – það verði umboðstap í samskiptum umbjóðandans og fulltrúa hans. Algengustu áhættuþættir samninga af þessu tagi eru að ráðuneyti missir tök á útkomu, að kostnaður fer úr böndunum, erfitt getur verið að fá nægilegt framboð af hæfum verktökum (sérstaklega í litlum samfélögum) og að skipulag getur reynst flókið í framkvæmd (Salamon, 229-231).

Hlutverk ráðherrans eða stjórnsýslunnar er að búa svo um hnútana að hætturnar á umboðstapi verði ekki að veruleika. Ef ráðherrann á að axla ábyrgð á starfsemi verktaka þarf hann að koma sér upp starfsháttum sem draga úr hættunni á að illa fari.

Umboðskenningar benda á vissa þætti sem ráðherrann getur nýtt til að styrkja stöðu sína:

Fyrsta skrefið er að kanna hvaða markmiðum á að ná í samningum og hversu líklegt er að hægt sé að ganga frá þeim með viðunandi hætti. Ef hægt er að skilgreina vel gæði verks í samningi bætir það aðstöðu kaupandans. Forsendan hér er að markmið ráðuneytis eða stofnunar séu sæmilega skýr og auðmælanleg. Það er mun vandasamara að gera samninga þar sem þessar forsendur eru ekki fyrir hendi, þótt það geti verið nauðsynlegt.

Annað skrefið er að skoða markaðinn og þá aðila sem til greina koma sem framkvæmdaraðilar. Kostir útboða eru mestir þar sem fullkominn samkeppnismarkaður ríkir og auðvelt er fyrir kaupanda að bera saman verð og gæði. Ef því er ekki til að dreifa er mikilvægt fyrir kaupandann að kanna hvort engu síður séu í boði áreiðanlegir verktakar með gott orðspor og reynslu.

Í þriðja lagi þarf ráðuneyti eða stofnun að koma sér upp öflugri skýrslu- og eftirlitskerfi. Það er líttill sparnaður að viðskiptum við verktaka ef ekki er jafnframt lagt í kostnað við að tryggja eðlilega framkvæmd og framvindu samnings. Ýmsar leiðir eru færar í því efni – en almennt er hins vegar samband stjórnsýslunnar og verktaka öðru vísi en samband hærra stjórnvalds við lægra stjórnvald. Það þýðir að ekki er hægt að ganga að því sem vísu að stjórnsýslan hafi aðgang að öllum þeim upplýsingum sem hún gæti viljað.

Í fjórða lagi getur stjórnsýslan komið upp ytra eftirliti gagnvart verktaka – eftirliti sem ekki er á vegum viðkomandi ráðuneytis eða stofnunar. Þannig getur það verið hlutverk sérhæfðra ríkisstofnana að fylgjast með framkvæmd verksamninga og þróa aðferðir til að mæla ekki bara fjárstreymi heldur einnig árangur og

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

gæði. Slíkt getur komið í veg fyrir að samband kaupanda og verktaka verði of náð og notalegt.

Sá kostnaður sem lagt er í til að koma í veg fyrir umboðstap í samningum er nefndur umboðskostnaður og er skyldur viðskiptakostnaði í almennum viðskiptum. Hann leggst á ráðuneytið og á skattgreiðendur á endanum. Almenn tregur hann úr ábatanum við að gera samninga af þessu tagi – sem þýðir auðvitað ekki að ábatinn hverfi eða sé óverulegur. Það fer eftir aðstæðum.

Kostir og ókostir verksamninga fara þannig eftir aðstæðum. Það er hlutverk ráðuneytis að meta hvenær kostirnir eru fleiri en ókostirnir og eðlegt er að ráðherrann beri ábyrgð á því vali. Oftast er hægt að leysa verkefni eftir öðrum leiðum ef ókostir verksamninga þykja miklir. Ef ráðuneytið er ekki tilbúið til að láta frá sér það vald sem verksamningar krefjast getur það sjálft staðið fyrir viðkomandi rekstri eða stofnanir á þess vegum. Hins vegar getur ráðuneytið líka losnað við ábyrgðina að nokkru leyti með því að flytja verkefni í annan farveg. Ef mögulegt er að samkeppnismarkaður geti leyst úr viðkomandi verki með fullnægjandi hætti geta stjórnvöld stundum náð markmiðum sínum með óbeinni aðferðum en verksamningum. Þau geta stuðlað að samkeppni með regluvæðingu og eftirlitsstofnunum (eins og íslenska ríkið gerir á fjármálamarkaði) og þau geta haft áhrif á hegðun fyrirtækja með notkun hagrænna hvata eins og skatta eða niðurgreiðslna. Ráðherra ber auðvitað áfram pólitíska ábyrgð á stefnumótun á viðkomandi sviði en varla á einstökum rekstrarverkefnum. Eins er sá möguleiki til staðar að fela sveitarfélögum verkefni – og endurnýja þar með snertinguna við almannaviljann á þeim enda umboðskehjunnar sem er mun nær hinum almenna borgara en ráðherrann eða ráðuneytið.

Þróunin virðist almennt vera í átt til óbeinni rekstrarforma í opinbera geiranum. Þetta á við bæði í þeirri stjórnsýslu sem heyrir beint undir ráðherra – þar sem mat á árangri kemur í vaxandi mæli í stað beinna fyrirmæla um hvernig vinna skuli verk – og aukinni notkun sjálfstæðra aðila af ýmsu tagi til að sinna stjórnsýsluverkefnum, þar á meðal verktaka. Þetta gerir að nokkru leyti aðrar kröfur til yfirstjórnar stjórnsýslunnar en áður. Hennar hlutverk er annars vegar almenn markmiðssetning og stefnumótun og hins vegar eftirlit. Síðan sjá ýmsir aðrir um framkvæmdaratriði. Hugsanlega ætti skipulag stjórnarráðsins sjálfs að taka að einhverju leyti mið af þessari þróun. Stefnumótunar- og eftirlitsverkefnið kalla á sveigjanlegri stjórnsýslu en hefðbundið skrifræði og hugsanlega er þess vegna kominn tími til að veita ríkisstjórn og ráðherra á hverjum tíma meira svigrúm til að ráða skipulagi og áherslum stjórnarráðsins en núgildandi löggjöf veitir.