

Er enn stefnt að nýskipan í opinberum rekstri?

Arnar Jónsson og Arnar Pálsson
stjórnsýsluráðgjafar hjá ParX
– viðskiptaráðgjöf IBM

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



Nýskipan í opinberum rekstri er hugmyndafræði og safn verkfæra sem á rætur sínar að rekja til Bretlands en er þó einnig vel merkjanleg stefna í alþjóðlegu samhengi síðustu árin. Í þessari grein er leitast við að líta til þessara strauma í opinberum rekstri, reynt að meta hvaða áherslur eru framundan og þannig skapa umræðu um þróun og framtíð íslenskrar stjórnsýslu.

Opinber stjórnsýsla í sögulegu samhengi

Greina má ákveðna þróun í opinberri stjórnsýslu á Bretlandi og víðar í Evrópu á síðustu öld. Upp úr seinni heimsstyrjöld er einkennandi miðstýrt stjórnsýslukerfi þar sem regluverk er mikið og ríkisvaldið rekur þjónustu á grundvelli pólitískrar stefnumótunar. Önnur sérstök einkenni:

- Lög og reglugerðir helsta stjórnþæki þjónustu.
 - Miðstýrt skrifstofuveldi og forræði kjörinna fulltrúa.
 - Stigvaxandi fjármagn til þjónustu.

Í þessu fyrirkomulagi eru embættismenn nálægt kjörnum fulltrúum sem gerir það að verkum að erfiðara er fyrir þá að sinna óháðu eftirliti. Þetta eru sömu aðilar og vinna að pólitískri stefnumótun og fjárlagagerð og en ekki er æskilegt að þeir taki beinan þátt í rekstri á þjónustu.

Á síðustu áratugum hefur þetta breyst umtalsvert samhliða þróun í opinberri stjórnsýslu. Í skýrslunni „Six Trends Transforming Government“ frá IBM Center for The Business of Government er fjallað um helstu þróunareinkenni í opinberum rekstri í alþjóðlegu samhengi. Þessi stofnun IBM hefur frá árinu 1998 veitt 200 styrki til fræðimanna og sjálfstæðra stofnana og gefið út um 150 rannsóknarniðurstöður. Í skýrslunni eru dregnar saman meginatriði þessa rannsóknagrunns og niðurstaðan er að greina megi sex þróunareinkenni:

- **Breyttar reglur** – aukin áhersla á að laga þjónustuna að einstaklingsbundnum þörfum, aukið vald stjórnenda til að leggja mat á þarfir í stað þess að einblína á réttindi, aukin áhersla á rétt almennings til að áfrýja úrskurðum og áhersla á að notendur geti átt val.
- **Árangursstjórnun** – til að skilgreina kaupenda- og seljendasamband milli ráðuneyta og stofnana og færa áherslur í starfseminni á árangur og áhrif af henni frekar en að einblína á framlög.
- **Samkeppni, valfrelsi og hvatar** – notkun markaðstækja (e. *market-type-mechanism*) er ein af þeim leiðum sem stjórnvöld beita í auknum mæli til að bæta nýtingu opinberra fjármuna, dæmi eru hófleg þjónustugjöld til að hafa áhrif á notkun og val um skóla hjá sveitarfélögum með því að beita ávísunum (e. *voucher*).
- **Þjónusta eftir þörfum** – felst ekki aðeins í að nýta tæknilega möguleika sem felast í rafrænni stjórnsýslu og þjónustu heldur einnig að mæta

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

kröfum notenda um skjóta, sveigjanlega og arðsama stjórnsýslu. Annar þátturinn er tæknilegur en hinn er félagslegur og stafar m.a. af því að almenningur gerir í auknum mæli sambærilegar kröfur til opinberra aðila og fyrirtækja á markaði um skjóta og góða þjónustu.

- **Þátttaka almennings** – notendur opinberrar þjónustu eru ekki lengur „skjólstæðingar“ heldur viðskiptavinir og þar með þátttakendur við mótun þjónustunnar. Í auknum mæli er almenningi tryggður aðgangur að margs konar upplýsingum, þjónustu, stofnunum, starfsfólki og kjörnum fulltrúum og um leið ólíkum hagsmunaeiningum. Aðgengi eykst að pólitískum verkferlum kjörinna fulltrúa og íbúum gefst þar með kostur á að koma athugasemdum á framfæri um mál sem snerta almenning
- **Samskiptanet og samstarf** – nauðsyn á skilvirku samstarfi milli stofnana hefur aukist m.a. vegna alþjóðavæðingar og alþjóðlegra skuldbindinga. Þannig fjölgar þeim tilvikum að opinberir aðilar þurfi að starfa saman þvert á stofnanaskil, skiptingu málaflokka milli ráðuneyta og skiptingu milli stjórnstiga.

Nýskipan ríkisrekstri

Peter Osborne og Ted Gaebler lýstu því yfir snemma á tíunda áratug síðustu aldar að rekstur hins opinbera hefði breyst og festu það seinna í prent með ágættri líkingu; að hlutverk stjórnvalda væri að þróa í átt þess að stýra vagninum í stað þess að draga hann (Osborne and Gaebler 1992, 25). Þannig var því sjónarmiði gert hærra undir höfði að stjórnvöld ættu ekki sjálf að veita almenningi þjónustu heldur væri hlutverk ríkisins að sjá til þess að þjónusta væri veitt. Segja má að opinber stjórnsýsla hafi þar með vikið fyrir því sem oft hefur verið nefnt nýskipan í opinberum rekstri.

Í bókinni *Reinventing Government* (1992) fjalla Peter Osborne og Ted Gaebler um ýmsar breytingar á fyrirkomulagi ríkisrekstrar. Einkennin voru fyrst og fremst tengd hagkvæmni og gæðum; þjónusta á vegum ríkisins átti að nálgast á hreinum rekstrar- og markaðsforsendum, með áherslu á fyrirmyndir á sviði einkarekstrar. Þannig var tekið upp á því, sérstaklega í Bretlandi á níunda og tíunda áratug síðustu aldar, að bjóða út þjónustu á vegum hins opinbera til einkaaðila, annaðhvort sjálfseignastofnana eða fyrirtækja í landinu.

Ef stofnanir voru áfram rekstraraðilar þjónustu var í auknum mæli gerð krafa um árangur í gegnum sérstaka þjónustusamninga. Þannig var lögð aukin áhersla á gæði og árangur jafnvel þótt ríkið veitti sjálft þjónustuna.

Önnur einkenni nýskipunar í ríkisrekstri:

- Árangursstjórnun.
- Stjórnun í gegnum þjónustusamninga.
- Aukin samkeppni.
- Forgangsröðun verkefna.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (Erindi og greinar)

Með nýskipan í ríkisrekstri er ábyrgð embættismanna á rekstri aukin og kjörnir fulltrúar auka að sama skapi áherslu sína á pólitíska stefnumótun og samskipti við almenning. Þessara breytinga varð vart hér á Íslandi snemma á tíunda áratug síðustu aldar og formlega árið 1995 þegar ríkisstjórnin samþykkir opinberlega stefnu um nýskipan í ríkisrekstri.

Nýskipan í ríkisrekstri á Íslandi

Áhrif þessara strauma í ríkisrekstri hafa haft mikil áhrif á íslenska stjórnsýslu síðustu tíu árin. Á tíunda áratug síðustu aldar var þessi umræða einkennandi hjá ráðherrum og alþingismönnum.

Í ræðu þáverandi fjármálaráðherra, Friðriks Sophussonar, á ráðstefnu um nýskipan í ríkisrekstri sem haldin var í nóvember 1996, má vel greina að ríkisstjórnin hafði ákveðið að nálgast þessar breytingar með markvissum aðgerðum. Í ræðu ráðherra kom fram að hlutverk stjórnmalamanna ætti fyrst og fremst að vera að skapa fyrirtækjum góð rekstrarskilyrði því „atvinnulífið fremur en ríkissjóður [...] markar velferð þjóðar. Sterk fyrirtæki, fjölbreytt atvinnulíf, arðbær atvinna, vel menntað starfsfólk og góð framleiðni eru þær stoðir sem einar megna að halda uppi þaki velmegunar“ (Friðrik Sophusson 1996).

Í kjölfarið voru settar nýjar reglur um útboð vegna framkvæmda og um kaup ríkisins á vörum og þjónustu. Sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga var markvissst aukinn ásamt því að verkefni voru flutt til sveitarfélaganna, t.d. rekstur grunnskóla. Ríkið dró skipulega úr umsvifum sínum og samdi við aðra aðila um rekstur á þjónustu fyrir almenning í landinu.

Viðbætur voru gerðar við áður nefnda stefnu í desember 2006 þegar ríkisstjórnin gaf út stefnu um árangursríkan ríkisrekstur. Þar var sérstaklega kveðið á um að markmið eldri stefnu væru í fullu gildi en ný nálgun átti að undirstrika enn fremur þá áherslu að leita „nýrra leiða til að bæta reksturinn og kanna möguleika á að fela öðrum að sinna tilteknum verkefnum ríkisins“ (Fjármálaráðuneytið 2006).

Fyrir á árinu 2006 hafði útivistunarstefna ríkisins verið gefin út og þar má greina samhljóm með því sem á undan hafði gengið, tilmælum var beint til ráðuneyta og ríkisstofnana um að þau færu skipulega yfir hagkvæmni og árangur rekstrarverkefna sem ríkið annast með beinum hætti eða hafa þegar verið falin aðilum á markaði. Við framkvæmd stefnunnar bar hverju ráðuneyti fyrir sig að setja sér sína eigin útivistunarstefnu. Verkefnum var skipt í þrjú flokka: A) verkefni sem eru hæf til útvistunar, B) mögulega hæf verkefni til útvistunar og C) verkefni sem ekki teljast hæf til útvistunar. Sé tekin ákvörðun um að útvista ekki verkefni sem almennt er talið hæft til útvistunar ber viðkomandi ráðuneyti eða stofnun að gera grein fyrir ástæðum þess.

Útivistun er markviss stefna stjórnvalda en einnig hefur orðið vart við auknið samstarf milli vinnumarkaðarins og hins opinbera. Fræðslumiðstöð atvinnulífsins er skýrt dæmi um slíkt samstarf. Í beinu samstarfi við Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins beitir ríkisstjórnin sér fyrir endurskipulagningu á

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

starfsfræðslu í atvinnulífinu (Forsætisráðuneytið 2001). Fræðslumiðstöðin var sett á laggirnar í desember 2002 og er vettvangur um bætt menntun og möguleika fyrir einstaklinga á vinnumarkaði með litla grunnmenntun, innflytjendur og sambærilega hópa.

Frá rekstri til opinberrar stjórnunar

Nýskipun í ríkissrekstri felur í sér miklar áskoranir til lengri tíma, ekki eingöngu fyrir stjórnvöld heldur samfélagið í heild sinni. Þetta eru áskoranir sem lúta að ábyrgð, stjórnun og eftirfylgni. Stjórnunarleg ábyrgð stjórnvalda eykst og af þeim sökum hafa margir fræðimenn notast við orðið opinberir stjórnhættir (e. *public governance*) fremur en ríkisrekstur.

IBM greinir aukna þörf fyrir skilvirkt samstarf á milli stofnana vegna alþjóðavæðingar og ýmissa alþjóðlegra skuldbindinga. Þannig fjölgar þeim tilvikum að opinberir aðilar þurfi að starfa saman þvert á stofnanir, skiptingu málaflokka milli ráðuneyta og skiptingu milli stjórnstiga.

Þessi breyting er ekki eingöngu drifin af aukinni alþjóðavæðingu heldur almenningi í landinu. Krafa um einfalt stjórnkerfi er rík og ríkisstjórnin kemur meðal annars til móts við þessa kröfu með notkun upplýsingatækni, þar sem stefnt er að víðtæku samstarfi um samfellt net upplýsinga og þjónustuvefja á vegum hins opinbera. Það er verkefnið Ísland.is þar sem notendur eiga að geta ferðast um án þess að verða varir við stofnanaskil og verkaskiptingu ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga.

Þessi stefna gerir enn frekari kröfur um aukið samstarf ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga en það einskorðast þó ekki við stjórnsýsluna á þann veg sem hér hefur verið lýst. Teikn eru á lofti um enn frekari breytingar á ríkisrekstrinum þegar litið er til næstu tíu ára og við nánari athugun má raunverulega velja fyrir sér hvort „opinber rekstur“ sé í raun að víkja fyrir nýjum straumum í ríkissrekstri – í áttina að „opinberri stjórnun“ en hugtakið hefur verið í umræðunni síðustu ár af ýmsum fræðimönnum (OECD 2007; European Commission 2001).

Við lok síðustu aldar voru ákvarðanir um stjórnskipulag fyrirtækja og stofnana oft byggðar á mati stjórnenda og hagsmunum þeirra (Buchanan og Huczynski 2004, 543). Síðustu ár hefur þetta breyst í þá átt að hver skipulagseining þarf að aðlagast umhverfi sínu og misjafnt er hvaða skipulagsform hentar. Á síðustu árum hafa sveitarfélög á Norðurlöndunum í auknum mæli nýtt sér flatt skipulag (Anna Guðrún Björnsdóttir 2004, 1). Sú þróun er vel hugsanleg í víðu samhengi innan stjórnsýslunnar.

Í ljósi þessa má spyrja hvernig stuðla megi að bættum rekstri hins opinbera í heild sinni. Nýskipan í ríkisrekstri fjallar um breyttan ríkisrekstur – inn á við. Opinber stjórnun felur í sér að auka möguleika ríkisins til að ná fram markmiðum sínum í gegnum tengsl, tengslanet og með því að vinna traust hagsmunaaðila með markvissum aðgerðum (European Commission 2001).

Aðrar áhugaverðar þreifingar eiga sér þó einnig stað um þessar mundir. Í

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (Erindi og greinar)

Þingsályktunartillögu um störf án staðsetningar á vegum ríkisins ályktaði Alþingi að fela ríkisstjórninni að skilgreina öll störf á vegum ríkisins sem unnt er að vinna að mestu eða öllu leyti óháð staðsetningu. Iðnaðarnefnd hefur fjallað um þessa tillögu og samþykkt á Alþingi 17. mars 2007 að fela ríkisstjórninni að skilgreina slík störf á vegum stofnana ríkisins og er t.d. lagt til að þessi störf verði í framtíðinni auðkennd sérstaklega í starfsauglýsingum ríkisins.

Í þingsályktunartillögunni kemur fram megintilgangur viðfangsefnisins og eftirfarandi samantekt í fjórum liðum er ætlað að ná yfir þau viðfangsefni:

- Jafna tækifæri og aðstöðu starfsmanna á landsbyggðinni sem vilja vinna hjá ríkinu
- Breikka hóp hæfra starfsmanna sem ríkið á kost á að ráða.
- Minnka kostnað af dýru skrifstofuhúsnæði í höfuðborginni.
- Auka skilvirkni og draga úr kostnaði almennt.

Stjórnunarleg ábyrgð á starfsmönnum ríkisins á eftir að aukast gríðarlega á næstu árum í ljósi þessa viðfangsefnis.

Hugleiðing um framtíðarþróun í opinberri stjórnun

Nýskipan í ríkisrekstri hefur vafalítið breytt opinberri stjórnsýslu á Íslandi umtalsvert eins og hér hefur komið fram. Þó er vert að spyrja hvaða straumar séu framundan og hvert sé stefnt með nýskipan í ríkisrekstri á Íslandi? Stefna stjórnvalda um nýskipan í ríkisrekstri er yfir tíu ára gömul og nauðsynlegt að skýr og heildstæð stefna sé til staðar hverju sinni.

Nýskipan í ríkisrekstri er einkennandi fyrir opinbera stjórnsýslu á Íslandi síðasta áratug. Þó eru uppi vísbendingar um að aukin alþjóðavæðing eigi eftir að gera það að verkum að íslensk stjórnsýsla þurfi að breytast enn frekar. Íslensk stjórnsýsla þarf að vera í stakk búin til að taka við auknum alþjóðlegum skuldbindingum. Ekki verður annað séð en að þetta þróunareinkenni eigi við á Íslandi sem annars staðar og í því geta falist tækifæri til að hugsa opinber störf með öðrum hætti en fyrir.

Nýir straumar og stefnur:

- Skilvirkt samstarf milli stofnana.
- Teymisvinna eykst milli embættismanna og fulltrúa úr atvinnulífinu og/eða hagsmunahópa.
- Mikilvægi tengslanets embættismanna eykst.
- Ríkisvaldið situr við sama borð og fulltrúar einkamarkaðar.
- Ákvarðanir verða í auknum mæli „ad-hoc“.
- Markviss hagsmunaaðilagreining í tengslum við ákvarðanir og lagasetningu.

Þessari framtíðarmynd sem dregin er upp af síbreytilegu umhverfi stjórnvalda

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

fylgja miklar stjórnunarlegar áskoranir. Það er áskorun fyrir stjórnvöld að fletja út núverandi skipulag embættismannakerfisins. Í nýju fyrirkomulagi má sjá embættismenn bera sjálfstæða faglega ábyrgð á verkefnum sínum auk þess að eiga þverfaglega samvinnu innan og milli stofnana eftir þörfum. Í þessu fyrirkomulagi eru ákvarðanir teknar hratt en það má þó ekki gera algjörlega eftirlitslaust. Skilvirkt eftirlit þarf að vera til staðar í sveigjanlegu stjórnsýslukerfi og ábyrgðarmörk einstaklinga rækilega skilgreind.

Heimildir

- Anna Guðrún Björnsdóttir 2004. Nýjar leiðir í stjórnun sveitarfélaga. [Minnisblað.] Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavík.
- Alþingi 2007. Tillaga til þingsályktunar um störf án staðsetningar á vegum ríkisins. Alþingi, Reykjavík.
- Abramsons, M.A., Breul, J.D., og Kamensky, J.M. 2006. *Six Trends Transforming Government*. IBM Center for The Business of Government, Washington.
- Buchanan, B., og Huczynski, A. 2004. *Organizational Behaviour*. Prentice Hall, Essex.
- European Commission 2001. *European Governance*. European Commission, Brussel.
- Friðrik Sophusson 1996. „Nýskipan í ríkisrekstri – árangur og markmið til aldamóta.“ Ráðstefna fjármálaráðherra í Súlnasal Hótel Sögu, þriðjudaginn 26. nóvember 1996.
- Forsætisráðuneytið 2005. *Yfirlýsing ríkisstjórnarinnar vegna áframbaldandi gildi kjarasamninga*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið 2006. *Stefna um árangursríkan ríkisrekstur*. Fjármálaráðuneytið, Reykjavík.
- Geir H. Haarde 2005. Setningarávarp á ráðstefnu fjármálaráðuneytis, Félags forstöðumanna ríkisstofnana og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands um arðsemi opinberrar stjórnsýslu 9. mars 2005 á Grand Hóтели, Reykjavík.
- OECD 2007. *Public Governance and Management*. Gagnagrunnur OECD, París.
- Osborne, D., og Gaebler, D. 1992. *Reinventing Government*. Addison Wesley, New York.
- Osborne, S., og McLaughlin, K. 2002. „The New Public Management in context.“ Í S. Osborne o.fl., ritstj., *The New Public Management*, bls. 7-14. Routledge, Oxan.