

Umbætur á stjórnýslunni í kjölfar hrunsins

Betri stjórnhættir með samhæðri stjórnýslu

Pétur Berg Matthíasson, sérfræðingur í umbóta- og
hagræðingarmálum í fjármálaráðuneytinu

Efnisyfirlit

Útdráttur

Inngangur

Stjórnhættir innan stjórnýslunnar

Stefna um framúrskarandi stjórnhætti

Stjórnhættir í aðdraganda hrunsins

Samanburður á stjórnháttum ríkja

Breytt stjórnýsla í kjölfar hrunsins

Nefndir og starfshópar

Viðbrögð sérfræðinganefndar og þingmannanefndar við skýrslu RA

Samhent og samhæfð stjórnýsla

Ísland 2020

Stjórnýsflan til umræðu í samfélaginu

Aðgerðir stjórnvalda í kjölfar hrunsins

Fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda

Aðrar aðgerðir stjórnvalda

Niðurstöður

Viðauki I

Ráðstefnur, málþing og fundir um umbætur á stjórnýslunni frá október 2008 – mars 2011.

Viðauki II

Lagabreytingar samþykktar á Alþingi til að efla og bæta stjórnýsluna frá október 2008 – febrúar 2011.

Viðauki III

Frumvörp og þingsályktunartillögur um umbætur á stjórnýslunni sem ekki var búið að samþykkja eða hafna í lok mars 2011.

Heimildir



Útdráttur

Megintilgangur þessarar greinar er að veita yfirlit yfir þær umbætur sem gerðar hafa verið á stjórnsýslunni í kjölfar hrunsins. Þetta er m.a. gert með því að fara yfir helstu úttektir og rannsóknir sem gerðar hafa verið á stjórnsýslunni. Stjórnhættir innan stjórnsýslunnar eru skoðaðir sérstaklega og reynt að leggja mat á það hvernig íslensk stjórnsýsla stendur í raun og veru. Til þess að meta stöðuna eru niðurstöður tveggja nýlegra rannsókna skoðaðar, annars vegar skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis (RA) og hins vegar alþjóðleg rannsókn á stjórnháttum sem gerð var með aðkomu Alþjóðabankans.

Í greininni er reynt að ná utan um þær aðgerðir sem stjórnvöld hafa farið út í og framkvæmt frá hruni, þ.e. skipulagsbreytingar, sameiningar, breytt verklag, síðvæðingu o.fl. Þetta er m.a. gert með því að greina helstu lagabreytingar. Í lokin er farið í stuttu máli yfir það hvað bíður stjórnvalda nú, bæði frumvörp sem bíða afgreiðslu Alþingis sem og framkvæmd ýmissa tillagna sem lagðar hafa verið fram á síðustu mánuðum og snúa að starfsháttum Stjórnarráðsins. Íslensk stjórnsýsla er á tímamótum og stefnubreyting er að eiga sér stað í átt að aukinni samhæfingu og samstarfi í anda hugmynda um samhæfða eða samhenta stjórnsýslu (joined-up government eða whole-of-government perspective). Engu að síður munu aðferðir og hugmyndir nýskipunar í ríkisrekstri enn vera til staðar þó breyting verði á nokkrum lykilþáttum, s.s. valddreifingu og ábyrgð sem talið er að skerpa þurfi á í kjölfar hrunsins.

Inngangur

Stjórnsýslan á Íslandi hefur verið mikið í umræðunni síðan efnahagshrunið reið yfir Ísland í október 2008. Umræðan hefur m.a. snúist um stjórnkerfið, stjórnskipanina, embættismenn, Stjórnarráðið, Alþingi, þingræði og forsetann svo eitthvað sé nefnt. Allt eru á mþetta lykilhugtök innan stjórn málafræðinnar sem snúa að grunnstöðum samfélagsins og því skiptir miklu máli að skilningur og notkun þeirra sé rétt. Síðan hrunið reið yfir hefur það gerst oft og tíðum, bæði í fjölmiðlum, almennri umræðu eða jafnvel meðal stjórnmalamanna, að skilningur og notkun þessara lykilhugtaka hefur verið röng. Einnig hafa ýmsar alhæfingar og yfirlýsingar, sem fylgt hafa í kjölfar hrunsins um stjórnkerfið og stjórnsýsluna, verið illa ígrundaðar, m.a. vegna skorts á skilningi á hugtökunum. Verklag og aðferðir innan stjórnsýslunnar má án efa bæta en mikilvægt er að skilgreiningar og skilningur á hugtökum sé réttur svo að tillögur um breytingar snúi að því sem í raun og veru þarf að laga en að breytingar séu ekki gerðar breytinganna vegna.

Í þessari grein er ætlunin að skoða afmarkaðan þátt stjórnsýslunnar á Íslandi. Innan stjórn málafræðinnar má bæði finna þröngar og víðar skilgreiningar á stjórnsýsluhugtakinu. Dæmi um þröngri skilgreiningu er að finna í stjórnsýsluréttinum en samkvæmt stjórnsýslulögum er stjórnsýsla þau stjórnvöld sem koma fram í skjóli opinbers valds og taka ákvarðanir um réttindi og skyldur manna eða lögaðila. Stjórnsýsla í víðari merkingu tekur hins vegar til starfsemi sem lýtur að því að

framfylgja stefnu stjórnvalda hverju sinni en til slíkrar stjórnsýslu telst starfsemi framkvæmdavaldsins, þ.e. ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög. Í þessari grein verður notast við víðari skilgreiningu hugtaksins og sérstök áhersla lögð á tillögur og aðgerðir er snúa að starfsemi ráðuneyta og stofnana. Til að þrengja viðfangsefnið enn frekar er á köflum reynt að greina á milli tillagna og aðgerða, er snúa að hinum pólitíska hluta, eins og ráðherraábyrgð eða starfsháttum ríkisstjórna, og faglegra verkefna stjórnsýslunnar sem embættismenn og opinberir starfsmenn sinna. Í greininni er lögð áhersla á að skoða tillögur og aðgerðir til að bæta hinn faglega þátt stjórnsýslunnar eftir hrún.

Í greininni er gerð tilraun til að veita heildaryfirlit yfir þær rannsóknir og úttektir sem gerðar hafa verið á stjórnsýslunni síðastliðin tvö og hálf ár. Fjöldi nefnda og starfshópa hefur verið settur á lagginnar í kjölfar hrunsins, m.a. til að gera úttektir á tilteknum þáttum stjórnsýslunnar. Sérstaklega hafa stjórnhættir (verklag) stjórnsýslunnar verið skoðaðir og tillögur lagðar fram til að bæta þá. Stjórnsýsluumbætur á Íslandi hafa ekki verið tíðar þótt breytingar hafi vissulega verið gerðar, s.s. með fjölgun eða fækkun ráðuneyta, nýjum stofnunum, sameiningum stofnana o.s.frv. Einu virkilegu stjórnsýsluumbæturnar áttu sér stað á tíunda áratug síðustu aldar þegar nýskipan í ríkisrekstri (new public management) ruddi sér til rúms með áherslu á stjórnun opinbera geirans, skilvirkni og hagkvæmni. Nýskipanin var stefna um markvissar kerfisbreytingar sem hafði viðtæk áhrif á allan ríkisreksturinn. Þær breytingar sem nú eru að eiga sér stað innan stjórnsýslunnar teljast að hluta til opinberrar stefnu eins og nýskipanin gerði á sínum tíma. Þó umræðan hafi ekki verið mikil þá er óhætt að segja að skýrsla starfshóps¹ á vegum forsætisráðherra, sem kom út í desember 2010, marki nýja stefnu í opinberum ríkisrekstri. Fjallað verður nánar um helstu niðurstöður þeirrar skýrslu í greininni en aukin áhersla er lögð á samhæfingu og samstarf innan stjórnsýslunnar í nýju stefnunni, sem á rætur sínar í nálgun sem kölluð hefur verið á ensku „*joined-up government*“ eða „*whole-of-government perspective*“.

Í öðrum kafla greinarinnar er fjallað um stjórnhætti almennt og stjórnhætti á Íslandi síðastliðin ár. Hugtakið stjórnhættir (governance eða public governance) er skilgreint, aðgerðir stjórnvalda til að bæta stjórnhætti í ríkisrekstri eru skoðaðar auk þess sem fjallað verður um niðurstöður tveggja rannsókna á stjórnháttum á Íslandi síðastliðin ár. Í kafla þrjú er farið yfir það helsta sem gert hefur verið í kjölfar hrunsins er lýtur að rannsóknum, úttektum og tillögum um breytingar á stjórnsýslunni. Finna má yfirlit yfir nefndir, útgefnar skýrslur, ráðstefnur, áætlanir o.fl. Í kafla fjögur er gerð tilraun til að ná utan um þær breytingar sem gerðar hafa verið, þ.e. sameiningar, aðgerðir og viðbrögð stjórnvalda, lagabreytingar o.fl. Farið er yfir það sem búið er að gera og hvað sé framundan hjá stjórnvöldum á komandi árum.

Hafa verður í huga að þessi grein er skrifuð í miðju breytingaferli sem mun taka mörg ár. Ekki er enn hægt að meta hvort og hvernig þær tillögur, sem lagðar hafa verið til af nefndum og starfshópum, muni breyta íslenskri stjórnsýslu til lengra tíma lítið, það er verkefni fræðimanna að skoða á komandi árum.

2. Stjórnhættir innan stjórnsýslunnar

Stjórnhættir er ævagamalt hugtak sem lítið hefur verið notað meðal embættismanna og fræðimanna á Íslandi í skrifum um opinbera stjórnsýslu. Enska þýðing orðsins

stjórnhættir er *governance* eða *public governance*. Þegar leitað var á vef Landsbókasafnsins í byrjun mars 2011, út frá orðinu stjórnhættir, skilaði leitin fjórum titlum og var engin þeirra um stjórnsýsluna. Aftur á móti koma 58 titlar þegar leitað var eftir orðinu *stjórnarhættir* og fjalla flestir þeirra um rekstur fyrirtækja. Það er mat höfundar að réttara sé að nota orðið stjórnhættir þegar talað er um *governance* og því er það notað í þessari grein. Hugtakið stjórnhættir (*governance*) má finna í flestum geirum. Þegar talað er um stjórnhætti í einkageiranum er oftast átt við *corporate governance* og í alþjóðamálum er það ýmist *international governance* eða *global governance* svo dæmi séu tekin.

Þegar skoðaðar eru greinar um stjórnhætti má finna mikla umfjöllun um góða stjórnhætti eða *good governance*. Skilgreiningar á stjórnháttum virðast oft taka mið af því hvað teljist góðir stjórnhættir, sérstaklega hjá alþjóðastofnunum eins og Sameinuðu þjóðunum (SP) eða OECD. Finna má margar líkar skilgreiningar á stjórnháttum en flestar fela þær í sér stjórnun innan hins opinbera. Á vefsíðu SP má finna skilgreiningu á stjórnháttum, „þeir eru ferlar við ákvörðunartöku og þeir ferlar sem teknir eru við að koma ákvörðunum í framkvæmd (eða koma þeim ekki í framkvæmd)“ (UN-ESCAP). Stjórnhættir eru sem sagt þeir ferlar sem teknir eru innan stjórnsýslunnar þegar stefnumótunarferli er sett í gang sem leiðir síðan til ákvörðunar um innleiðingu og framkvæmd stefnu.

Hjá flestum þeim alþjóðastofnunum og fræðimönnum sem fjalla um stjórnhætti má finna einkenni góðra stjórnháttá. Þessi einkenni geta verið misjafnlega mörg eftir því hver á í hlut en segja má að þau fjalli að mestu um það sama. Hjá SP hafa góðir stjórnhættir átta einkenni, það er þátttöku, samstöðu, ábyrgð, gagnsæi, móttækileika, hagkvæmni og skilvirkni, jafnræði og að farið sé að lögum og reglum. Ef ríki leggja áherslu á þessa þætti og vinna að því að tryggja að þeir séu í hávegum hafðir þá tryggir það m.a. að spillingu sé haldið í lágmarki, skoðanir minnihlutahópa fá að njóta sín og raddir þeirra sem verst eru staddir í samfélaginu fá að heyrast (UN-ESCAP).

OECD hefur unnið að því síðastliðin ár að greina og þróa lausnir við vandamálum stjórnvalda og auknum kröfum sem til þeirra eru gerðar. Að mati OECD þurfa stjórnvöld að endurmeta hlutverk sitt ef þau ætla að mæta áskorunum framtíðarinnar eins og aukinni hnattvæðingu, valddreifingu, nýrri tækni og auknum áhrifum og kröfum borgaranna. Góðir stjórnhættir skipta þar lykilmáli en helstu einkenni stjórnháttá að mati OECD eru ábyrgð, gagnsæi, skilvirkni og hagkvæmni, skjót viðbrögð, framsýni og réttarríkið (OECD).

Bovaird og Löffler gera stjórnháttum ítarleg skil í grein sinni um mat á stjórnháttum frá árinu 2003. Þeir telja að hugtakið opinberir stjórnhættir hafi að hluta til verið svar við óánægju með nýskipan í ríkisrekstri. Þátttaka hagsmunaaðila í stefnumótunarferlinu er lykilþáttur í skilgreiningu þeirra á stjórnháttum. Samkvæmt Bovaird og Löffler eru opinberir stjórnhættir „hvernig hagsmunaaðilar eiga samskipti sín á milli til að hafa áhrif á stefnumótun stjórnvalda hverju sinni. Góðir stjórnhættir (*good governance*) eiga sér stað þegar samskipti eru milli allra hagsmunaaðila tiltekens málaflökks um að bæta og ná sáttum um stefnumótun stjórnvalda“ (Bovaird og Löffler 2003).

2.1 Stefna um framúrskarandi stjórnhætti

Stefna um árangursríkan ríkisrekstur var samþykkt af ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks í byrjun árs 2007 og er þetta eina opinbera stefnan þar sem kveðið er sérstaklega á um stjórnhætti hjá ríkinu. Kjörorð stefnu um árangursríkan ríkisrekstur var skilvirk þjónusta á einfaldan og hagkvæman hátt. Markmið stefnunnar voru fimm og sneru að skipulagi ríkisrekstrar, stjórnháttum hjá ríkinu, fjármálastjórn ríkisins, starfsmannastjórnun hjá ríkinu og samskiptum ríkisins og einkamarkaðar. Stefnan var útfærð af fjármálaráðuneytinu og má segja að framkvæmd hennar hafi að mestu verið undir því ráðuneyti komin. Eftir að ríkisstjórn samþykkti stefnuna var aðgerðaáætlun útfærð þar sem gerð var grein fyrir 56 aðgerðum sem fjármálaráðuneytið myndi vinna að á grundvelli stefnunnar, ýmist eitt eða í samráði við aðra á árunum 2008-2010.

Eitt af markmiðum árangursríks ríkisreksturs var að stjórnhættir ættu að vera framúrskarandi. Í stefnunni kemur fram að „[r]áðuneyti og stofnanir þurfa í auknum mæli að tileinka sér góða stjórnhætti og læra hvert af öðru. Sjálfsagt er að leita fyrirmynda meðal fyrirtækja á markaði sem bera af í þessum efnum og hjá stjórnvöldum erlendis“ (Fjármálaráðuneyti 2007).

Fram kemur í stefnunni að framúrskarandi stjórnhættir felist í virku yfirstjórn-arhlutverki ráðuneyta með því að færa afgreiðsluverkefni frá ráðuneytum til stofnana og leggja áhersla á stefnumótun ráðuneytanna. Leggja þarf áherslu á árangursstjórnun sem heildstæða nálgun við stjórnun stofnana sem vinni með öðrum þáttum í rekstri þeirra. Gera þarf ráðuneytum og stofnunum betur ljósan ávinning þess að taka upp árangursstjórnun, m.a. með auknu kynningarefni og miðlun þekkingar og reynslu. Skipuleg stjórnun breytinga skiptir máli og verða stjórnendur að vera meðvitaðir um að breytingar kalla á skipulegan undirbúning og framkvæmd. Nálgast þarf breytingar í ríkisrekstri með aðferðum breytingastjórnunar sem felur í sér að vandmálin séu greind, lausnir skoðaðar, aflað samstöðu og fylgis við breytingar sem framundan eru og áætlun gerð um framkvæmdina. Jafnframt þarf að auka fræðslu- og leiðbeiningarefni um aðferðir, áhrif, framkvæmd og eftirfylgni breytinga í opinberum rekstri. Góðir stjórnhættir fyrirtækja í eigu ríkisins eru nauðsynlegir, m.a. með því að móta stefnu um eigendahlutverk ríkisins í hlutafélögum og öðrum félögum utan ríkisins, hvort sem ríkið á félögin að fullu eða að hluta. Auk þess sem útbúa þarf leiðbeiningar um stjórnhætti fyrirtækja sem ríkið á meirihluta í (Fjármálaráðuneyti 2007).

Fjármálaráðuneytið lagði til 11 aðgerðir árið 2007 til að bæta stjórnhætti í opinberum rekstri. Þessum aðgerðum var ætlað að efla og styrkja yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta, bæta árangursstjórnun, gera stjórnun breytinga skilvirkari og bæta stjórnun í opinberum fyrirtækjum með því að innleiða framúrskarandi stjórnhætti úr einkageiranum. Sjá má hér að neðan aðgerðirnar til að bæta stjórnhætti:

- 1 „Styrkja ráðuneytin sem kaupendur þjónustu, bæði af stofnunum sínum með árangursstjórnunarsamningum og af aðilum utan ríkisins með útboðum og þjónustusamningum.
- 2 Þróa áfram stefnumótun og áætlanagerð fjármálaráðuneytisins í tengslum við starfsemisáætlanir þess.

- 3 Þróa áfram ársskýrslu fjármálaráðuneytisins þannig að þar komi fram fjölbreyttar upplýsingar um árangur á hverju málefnasviði þess.
- 4 Taka saman leiðbeiningar um verkefnastjórn.
- 5 Auka áherslu á hlutverk ráðuneyta í ferli árangursstjórnunar með því að setja á fót nefnd allra ráðuneyta um árangursstjórnun sem miðli upplýsingum og þekkingu milli ráðuneyta um árangursstjórnun og tengingu hennar við aðra þætti í stjórnun og rekstri stofnana og ráðuneyta.
- 6 Koma upp gagnabanka um árangursstjórnun hjá ríkinu á vef fjármálaráðuneytisins þar sem m.a. væri hægt að nálgast leiðbeiningar, sýnishorn og form fyrir áætlanir og skýrslur. Þar ætti jafnframt að vera hægt að fá yfirlit yfir þróun árangursstjórnunar hjá ríkinu undanfarin ár, svo sem samanburð milli ráðuneyta, lista yfir fjölda árangursstjórnunarsamninga o.fl.
- 7 Bæta verklag fjármálaráðuneytisins við eftirfylgni árangursstjórnunar gagnvart stofnunum þess.
- 8 Leggja áherslu á ávinning allra (ráðuneyta, stofnana, starfsmanna, almennings, fyrirtækja o.fl.) af innleiðingu árangursstjórnunar.
- 9 Taka saman leiðbeiningar um breytingastjórnun.
- 10 Vinna drög að eigendastefnu fyrir ríkið þar sem fjallað er um hvernig æskilegt sé að ríkið komi fram sem eigandi gagnvart hlutafélögum og fyrirtækjum sem það á hlut í.
- 11 Taka saman leiðbeiningar um stjórnarhætti fyrirtækja sem ríkið á meirihluta í sem taki eftir atvikum mið af alþjóðlegum leiðbeiningum um stjórnarhætti ríkisfyrirtækja og leiðbeiningum um góða stjórnarhætti fyrirtækja á markaði og fjalli m.a. um jafnræði, gagnsæi í rekstri og verkefni og skyldur stjórna“ (Fjármálaráðuneyti 2007).

Tilgangurinn með stefnunni um árangursríkan ríkisrekstur var að búa til heildstæðan ramma utan um umbótamál í ríkisrekstri. Stefnan var hugsuð sem framhald af eldri stefnu um nýskipan í ríkisrekstri. Stefnan náði aldrei að verða virkur þáttur í starfsemi fjármálaráðuneytisins þar sem stuðningur við hana var takmarkaður. Framkvæmd og eftirfylgni varð því ábótavant og náði hún hvorki að verða til þess að samhæfa umbótastarf innan fjármálaráðuneytisins né að fá ráðuneyti og stofnanir til þess að líta til hennar við sína vinnu. Efnahagshrunið í lok árs 2008 átti einnig þátt í því að stefnan náði ekki flugi.

2.2 Stjórnarhættir í aðdraganda hrunsins

Stjórnsýslan hefur verið gagnrýnd í kjölfar efnahagshrunsins. Fram hefur komið í opinberum skýrslum að skort hafi frumkvæði, ábyrgð, gagnsæi og fleira sem teljast verða lykileinkenni góðra stjórnháttá. En hvernig stendur íslensk stjórnsýsla, er verklag hennar og aðferðir, eða öllu heldur stjórnarhættir að einhverju leyti verri nú en fyrir nokkrum árum? Fáar rannsóknir eru til um stjórnarhætti á Íslandi en hin síðari ár hafa margar rannsóknir verið gerðir um afmarkaða þætti stjórnsýslunnar. Ein þeirra var rannsókn rannsóknarnefndar Alþingis (RA), sem skipuð var í desember 2008, til að

skoða aðdragandann og orsakir hruns bankanna. Meðal verkefna hennar var að skoða þátt stjórnýslunnar og er fjallað um hana á mörgum stöðum í skýrslu nefndarinnar. Ábendingar og tillögur má einna helst finna í bindi 7 og 8. Í bindi 7 er fjallað um helstu tillögur og ábendingar nefndarinnar er varðar Stjórnarráð Íslands og eru þær eftirfarandi:

Endurskoðun á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

- 1 Efla eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir ráðuneyti heyra og láta það ná til sjálfstæðra stofnana og nefnda.
- 2 Fjölga þarf í þeim hópi starfsmanna Stjórnarráðsins sem eru vel menntaðir og þjálfaðir og hafa getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni.
- 3 Að ákvæði um hinar sérstöku starfsskyldur embættismanna Stjórnarráðs Íslands verði lögfest þannig að tekið sé af skarið um inntak þeirra.
- 4 Heimilt verði að ráða fleiri starfsmenn (aðstoðarmenn) á hina pólitísku skrifstofu ráðherra.
- 5 Mikilvægt er að mál sem koma til umræðu og ráðið er til lykta í innra starfi ríkisstjórnarinnar komi fram í formlegum fundargerðum.
- 6 Að því marki sem samráð og fundir milli oddvita ríkisstjórnar koma í reynd í stað þess að fjallað sé um mál á fundum ríkisstjórnar kann að vera rétt að huga að því að setja reglur um skráningu þess sem fram fer við slíkt samráð.
- 7 Sama á við um fundi þar sem oddvitar ríkisstjórnarinnar koma sameiginlega fram gagnvart aðilum úr stjórnkerfinu eða utanaðkomandi og þeim eru sem fulltrúum ríkisstjórnar veittar upplýsingar eða kynnt málefni sem þurfa að koma til úrlausnar innan stjórnýslunnar.
- 8 Brýnt er að samdar verði samræmdar reglur um skráningu munnlegra upplýsinga um samskipti innan Stjórnarráðsins við önnur stjórnvöld, einkaaðila og stjórnvöld annarra ríkja (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010).

Þó ráðherrar og aðstoðarmenn ráðherra falli vissulega undir hugtakið stjórnýsla þá er engu að síður mikilvægt að greina á milli pólitíska hluta stjórnýslunnar sem þeir tilheyra og embættismannakerfisins sem jafnframt telur aðra opinbera starfsmenn. Þegar litid er yfir þessar 9 tillögur má sjá að sú fyrsta er nokkuð almenn um endurskoðun laga. Tillögur 2-4 og 9 snúa sérstaklega að faglega skipuðum embættismönnum og opinberum starfsmönnum. Tillögur 5-8 snúa frekar að ráðherrum, þ.e. pólitíska hluta Stjórnarráðsins. Mikilvægt er að greina á milli þessara tveggja ólíku þátta stjórnýslunnar. Annar er framkvæmdur af pólitískt kosnum, völdum eða ráðnum eintaklingum en hinn er framkvæmdur af faglega ráðnum starfsmönnum.

Í bindi 8, sem fjallar um siðferði og starfshætti í tengslum við fall íslensku bankanna, má finna ýmsar ályktanir um íslenskt stjórnarfar. Ekki er hægt að segja að kaflinn um stjórnýsluna sé ein allsherjarúttekt á stjórnýslunni en þó gátu höfundar greint alvarlega veikleika í íslenskrí stjórnýslu og óvandaða stjórnisiði í aðdraganda bankahrunsins. Við greiningu á starfi samráðshóps um fjármálastöðugleika mátti greina: „(i) Frumkvæðisleysi og áhersla á ábyrgð annarra; (ii) Sjálfstæði eða ofríki

embættismanna gagnvart stjórnámálamönnum; (iii) Slæm áhrif pólitískra ráðninga; (iv) Skortur á faglegum vinnubrögðum; (v) Ósjálfstæði gagnvart fjármálalífínu og ótti við að valda áfalli; (vi) Pólitísk lömunarveiki“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010).

Greining höfunda er að mörgu leyti góð en hún snýr fyrst og fremst að vinnubrögðum samráðshópsins. Fyrir vikið er rangt að yfirfæra niðurstöður höfunda á aðra anga stjórnsýslunnar eins og gerst hefur í umræðum í samfélaginu eftir hrún. Ályktanir eða lærdómur, eins og höfundar kalla það í einum helsta kafla skýrslunnar um stjórnsýsluna, er fjórþættur, þeir eru:

- 1 „Efla þarf fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar, svo sem með vandadri gagnafærslu og skýrari boðleiðum milli embættismanna og stjórnámálamanna.
- 2 Stjórnámálamaður og embættismenn þurfa að setja sér siðareglur sem draga fram og skerpa þá ábyrgð og þær skyldur sem felast í störfum þeirra. Efla þarf þá hugsun meðal stjórnámálamanna að starf þeirra er öðru fremur þjónusta við almannaheill.
- 3 Takmarka þarf pólitískar ráðningar innan stjórnsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra, eins og kveðið er á um í lögum.
- 4 Skerpa þarf ákvæði um ráðherraábyrgð, svo sem með því að skýra upplýsingaskyldur ráðherra gagnvart Alþingi og ríkisstjórn“ (Rannsóknarnefnd Alþingis 2010).

Af þessum fjórum liðum er það sá fyrsti sem snertir sérstaklega starfsemi og verklag faglegra hluta stjórnsýslunnar og má segja að hann hafi verið leiðarljós við vinnu margra nefnda og starfshópa í kjölfarið. Í þriðja liðnum er fjallað um að takmarka pólitískar ráðningar innan stjórnsýslunnar við aðstoðarmenn ráðherra. Pólitískar ráðningar eru fyrst og fremst á ábyrgð stjórnámálamanna en ekki starfsfólks stjórnsýslunnar. Því er hér verið að vísa til vinnubragða stjórnámálamanna, sérstaklega þegar titið er á dæmið sem haft var til hliðsjónar. Í fjórða liðnum er fjallað um að skerpa þurfi ákvæði um ráðherraábyrgð, þó ráðherrar falli undir embættismannahugtakið og séu yfirmenn stjórnsýslunnar tímabundið, þá er ekki rétt að setja þá í sama flokk með öðrum embættismönnum eða opinberum starfsmönnum þar sem hér er um ábyrgð stjórnámálamanns að ræða meðan hann gegnir ráðherraembætti.

Annar liðurinn fjallar um að mikilvægt sé að setja siðareglur innan stjórnsýslunnar. Þessi liður hefur notið mikillar athygli í kjölfar útkomu skýrslunnar og hefur forsætisráðherra m.a. falið nefnd að innleiða slíkar reglur. Í mars 2011 voru siðareglur fyrir ráðherra samþykktar en siðareglur fyrir opinbera starfsmenn voru þá í undirbúningi. Seinni hluti annars liðar fjallar um hugsun stjórnámálamanna og mikilvægi þess að þeir eigi að þjóna fólkinu í landinu. Fyrsta málsgrein annars liðar, eins og áður segir, vekur athygli þar sem fjallað er um skyldur og ábyrgð stjórnámálamanna og embættismanna. Skyldur embættismanna eru langtum meiri en skyldur stjórnámálamanna. Stjórnámálamaður er ekki lögverndað starfsheiti og geta í raun allir titlað sig stjórnámálamaður en slíkt á ekki við um embættismenn. Óháð því hvort mikilvægt sé að setja siðareglur eða ekki fyrir alþingismenn, ráðherra eða embættismenn, þá munu

slíkar reglur einungis kveða að mjög takmörkuðu leyti á um ábyrgð og skyldur embættismanna. Lög kveða á um slíkt, hvort sem það eru stjórnsýslulög, upplýsingalög, starfsmannalög eða einhver önnur lög. Mikla skírskotun í lög má jafnan finna í síðareglum sem fyrst og fremst er ætlað að móta tiltekið hugarfar, en vandinn er ekki að setja slíkar reglur, heldur er það framkvæmdin, eftirfylgni og jafnvel ákvæði um viðurlög. Án þess að þessir þættir séu skýrir er hætta á að mikil vinna fari fyrir lítið.

Það eru nokkuð ljóst að höfundar bindis 8 fundu margar mjög alvarlegar brotalamir á starfsháttum stjórnsýslunnar. Niðurstöðurnar gefa til kynna að margt megi bæta, sérstaklega pólitíska hluta stjórnsýslunnar. Nánar er fjallað um tillögur til úrbóta í kafla þrjú og fjögur.

2.3 Samanburður á stjórnháttum ríkja

The Worldwide Governance Indicators verkefnið, sem m.a. er stutt af Alþjóða-bankanum, hefur frá árinu 1996 safnað saman upplýsingum um stjórnhætti fjölda ríkja þar á meðal Íslands. Í september 2010 kom út síðasta skýrslan um verkefnið og tekur hún til ársins 2009. Höfundar skýrslunnar, Kaufmann, Kraay og Mastruzzi, skilgreina stjórnhætti og þær sex víddir sem þeir eru að skoða. Félagarnir skilgreina stjórnhætti sem „þær hefðir og stofnanir sem fara með stjórnina í landinu. Þetta felur í sér (a) ferli þar sem stjórnvöld eru valin, framkvæmd eftirlits og eðlileg stjórnarskipti, (b) getu stjórnvalda til þess að móta og framkvæma stefnur og (c) virðingu borgaranna og ríkisins fyrir þeim stofnunum sem stýra efnahagslegum og félagslegum málum í samfélaginu“ (Kaufmann, Kraay og Mastruzzi 2010). Tvær víddir eru síðan mældar fyrir hvern þátt í skilgreiningunni sem gerir sex víddir stjórnháttanna.

Víddir til að mæla stjórnhætti skv. Kaufmann, Kraay og Mastruzzi:

- A) Ferlar þar sem stjórnvöld eru valin, framkvæmd eftirlits og ferli eðlilegra stjórnarskipta.
- 1 *Ábyrgt lýðræði og gagnsæi* – meta hvornig almenningur geti tekið þátt í vali á stjórnvöldum, tjáningarfrelsi almennings, félagafrelsi og prentfrelsi í landinu.
 - 2 *Stöðugleiki í stjórnámálum* – meta hvort ólýðræðislegar leiðir geti kolvarpað stjórnvöldum hverju sinni, s.s. með ofbeldi, uppreisnum eða hryðjuverkum.
- B) Geta og burðir stjórnvalda til þess að móta og koma stefnumálum í framkvæmd.
- 3 *Markvirkni stjórnvalda* – meta gæði opinberrar þjónustu, gæði embættismannakerfisins og sjálfstæði þess frá pólitískum þrýstingi, gæði stefnumótunar og framkvæmdar hennar, og trúverðuleiki stjórnvalda við að styðja við stefnur sínar.
 - 4 *Gæði regluverksins* – meta hvort stjórnvöld geti útfært og komið stefnum og reglum í framkvæmd sem heimila og styðja við uppbyggingu á vinnumarkaði.
- C) Virðing borgaranna og ríkisins fyrir þeim stofnunum sem stýra efnahagslegum og félagslegum málum í samfélaginu.
- 5 *Eftirfylgni laga og reglna* – meta hvort aðilar beri traust til og fari eftir reglum samfé-

lagsins, sérstaklega þegar kemur að því að framfylgja lögum er snúa að samningum, eignarréttinum, lögreglunni, afbrotum og dómstólum.

- 6 *Síðferði og spilling* – meta hvernig opinbert vald er notað í þágu eigin hagsmuna, bæði minniháttar og meiriháttar spillingu.

Frá 1996 hafa verið gerðar mælingar á stöðu Íslands gagnvart þessum sex víddum. Á heildina lítið þá stendur Ísland nokkuð vel og mælist frekar hátt á flesta þætti þrátt fyrir þá krísu sem reið yfir í október 2008. Íslendingar hafa einna helst borið sig saman við Norðurlöndin og má í töflu 1 sjá stöðu ríkjanna fimm árið 2009. Skalinn er á bilinu 0-100%, því hærri einkunn sem ríki fær á tiltekna vídd því betri eru stjórnhættir þeirra ríkja, 100% er það hæsta sem ríki getur fengið (Worldwide governance indicators).

Tafla 1. Mat á stjórnháttum árið 2009 á Norðurlöndum.

Góðir stjórnhættir	Danmörk	Finnland	Ísland	Noregur	Svíþjóð
Ábyrgt lýðræði og gagnsæi	99,5	97,2	96,2	100	98,6
Stöðugleiki í stjórn mála	85,8	95,8	92	91,5	88,2
Markvirkni stjórnvalda	99,5	99	93,3	94,8	98,7
Gæði regluverksins	99	97,6	79	91,4	96,7
Eftirfylgni laga og reglna	98,1	100	94,8	98,6	99,5
Síðferði og spilling	100	98,1	97,1	94,8	98,6

Heimild: Worldwide governance indicators

Segja má að Ísland skeri sig ekki úr að neinu leyti nema þegar kemur að gæðum regluverks. Þar fær Ísland ekki nema 79% en hinar Norðurlandþjóðirnar fá yfir 90%. Þetta þýðir að stjórnvöld á Íslandi eru ekki metin eins góð til að móta stefnur og koma þeim í framkvæmd, m.a. stefnur sem styðja við uppbyggingu atvinnulífsins. Tvennt til viðbótar er nokkuð áhugavert en það er stöðugleiki í stjórn málum annars vegar og síðferði og spilling hins vegar. Þrátt fyrir að fjórar ríkisstjórnir hafi ríkt á sl. fjórum árum og mikil umræða verið í þjóðfélaginu um hugsanleg stjórnarslit núverandi stjórnarflokka þá tekur vídd nr. 2, um stöðugleika í stjórn málum, ekki tillit til þess heldur hvort breyting kunní að vera á stjórnarfari vegna hryðjuverka, ofbeldis eða uppreisna. Slíkt er metið ólíklegt að gerist hér á landi. Þrátt fyrir umræðu um spillingu í kjölfar efnahagshrunsins þá er ekki hægt að greina að Ísland sé að einhverju leyti öðruvísi en önnur Norðurlönd og má í raun segja að þau skori öll nokkuð hátt sem þýðir að spilling sé frekar lítil.

Hver hefur þróunin verið á Íslandi síðastliðin ár, hafa stjórnhættir verið að styrkjast eða veikjast? Í töflu 2 má sjá yfirlit yfir þróunina frá árinu 2006. Fimm af sex víddum standa enn nokkuð sterkt með yfir 90% hlutfall meðan ein vídd er með 79% eins og fram hefur komið. Þegar lítið er á þróunina má sjá að lækkun hefur orðið á öllum víddum frá árinu 2006, mismikið hins vegar og frekar lítið á sumum. Mest verður breytingin á milli árána 2007 og 2008.

Tafla 2. Mat á stjórnháttum á Íslandi árin 2006-2009

Góðir stjórnhættir	2006	2007	2008	2009
Ábyrgt lýðræði og gagnsæi	96,6	96,2	96,2	96,2
Stöðugleiki í stjórnmála	100	100	93,3	92
Markvirkni stjórnvalda	97,6	95,2	92,8	93,3
Gæði regluverksins	94,1	92,2	81,6	79
Eftirfylgni laga og reglna	99	98,1	96,2	94,8
Síðferði og spilling	98,5	98,6	98,1	97,1

Heimild: Worldwide governance indicators

Niðurstöður Kaufmann, Kraay og Mastruzzi benda ekki til þess að Ísland búi við slæma stjórnhætti. Stjórnsýslan á Íslandi ber einkenni þess að hafa góða stjórnhætti samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar. Engu að síður hefur stjórnsýslan orðið fyrir mikilli gagnrýni í kjölfar hrunsins.

3. Breytt stjórnsýsla í kjölfar hrunsins

Frá hruni hafa verið gerðar margar úttektir og rannsóknir á verklagi og starfsháttum stjórnsýslunnar í aðdraganda hrunsins og hafa ótal tillögur verið settar fram um hvernig bæta megi stjórnhætti stjórnsýslunnar. Á Íslandi hafa fáar rannsóknir verið gerðar á íslensku stjórnsýslunni í heild sinni, þó hafa ýmsar skýrslur, háskólaritgerðir og greinar komið út sem fjallað hafa um afmarkaða þætti stjórnsýslunnar. Ein yfirgripsmesta rannsóknin á íslensku stjórnsýslunni gerði Gunnar Helgi Kristinsson prófessor í byrjun tíunda áratugarins. Sú rannsókn kom út árið 1994 í bókarformi og kallast *Embattismenn og stjórnmálamenn*. Vinnubrögð stjórnsýslunnar fengu ekki háa einkunn í bók Gunnars og voru regluveldiseinkenni hennar talin frekar veik. „Það þýðir að rétturinn til að taka ákvarðanir eða gefa fyrirmæli lýtur síður almennum og ópersónulegum reglum en ef um regluveldi væri að ræða, en oftar geðþótta og frjálsumati handhafa hins opinbera valds“ (Gunnar Helgi Kristinsson 1994).

Ómar H. Kristmundsson prófessor gerði í doktorsritgerð sinni ítarlega grein fyrir innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri á Íslandi á tíunda áratug síðustu aldar. Einnig voru nokkur lykillög samþykkt um starfshætti stjórnsýslunnar á þeim tíma. Ber þar hæst stjórnsýslulögin, upplýsingalögin og starfsmannalögin. Árið 2003 urðu þáttaskil með Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála en með tilkomu hennar var framhaldsnám í stjórnsýslufræðum eftt til muna, auk þess sem rit á vegum stofnunarinnar um íslenska stjórnsýslu hóf göngu sína.

3.1 Nefndir og starfshópar

Í grein sem höfundur skrifaði og birtist í 1. tbl. 6. árg. 2010 þessa rits var m.a. fjallað um nefndir, ráð og stjórnir innan stjórnsýslunnar. Í þeirri grein kom fram að um tíma hafi mátt finna nokkuð ítarlegar upplýsingar um störf nefnda í skýrslum Fjárlaga- og

hagsýslustofnunar, sem gefnar voru út á árunum 1969-1986. Síðan hafi upplýsingar um nefndir, ráð og stjórnir hins opinbera aðallega komið fram þegar alþingismenn hafa lagt fram fyrirspurnir á Alþingi um starfsemi þeirra (Pétur Berg Matthíasson 2010). Svör við slíkum fyrirspurnum hafa að geyma heildartölur en þær taka ekki alltaf tillit til ýmissa starfshópa sem settir eru á laggirnar tímabundið. Í töflu 3 má finna yfirlit yfir helstu starfshópa og nefndir sem starfað hafa, eða eru starfandi, og fjalla að einhverju leyti um umbætur innan stjórnsýslunnar. Við mat á starfshópum og nefndum var sérstaklega horft til þess hvort þær fjölluðu að einhverju leyti um starfsemi stjórnsýslunnar, verklag, aðferðir, stefnur, uppbyggingu eða siðferði. Ekki er hægt að segja að um tæmandi lista sé að ræða.

Tafla 3. Skipan nefnda (starfshópa, stjórnir o.fl.) sem fjallað hafa um umbætur á stjórnsýslunni frá október 2008 til ársloka 2010.

Nefndir, starfshópar, verkefnisstjórnir o.s.frv.	Skipun nefndar	Hver skipar	Skýrslur
Rannsóknarnefnd Alþingis	des.08	Alþingi	Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis – apríl 2010
Starfshópur til að leggja drög að siðareglum	apríl 09	Forsætisráðherra	Drög að siðareglum fyrir ráðherra og starfsfólk Stjórnarráðsins okt. 2009
Starfshópur um endurskoðun upplýsingalaga	jún.09	Forsætisráðherra	Stöðuskýrsla um endurskoðun upplýsingalaga apríl 2010
Stýrihópur 20/20 sóknaráætlun	jún.09	Forsætisráðherra	Skýrsla: Ísland 2020-sókn fyrir atvinnulíf og samfélag jan 2011
Ráðherranefnd um jafnréttismál	sept. 09	Ríkisstjórn	
Ráðherranefnd um efnahagsmál	sept. 09	Ríkisstjórn	
Starfshópur um fyrirkomulag stjórnsýsluumbóta og hagræðinga	okt.09	Forsætisráðherra	Skýrsla um endurskipulagningu og hagræðingarmál hjá ríkinu feb. 2010
Nefnd um endurskoðun á lögum um Stjórnarráðs Íslands	des.09	Forsætisráðherra	Áfangaskýrsla í maí 2010. Samhent stjórnsýsla í des. 2010 (lokaskýrsla)

Þingmannanefnd um skýrslu RA	des.09	Alþingi	Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu RA sept 2010
Starfshópur forsætisráðherra um viðbrögð við skýrslu RA	jan.10	Forsætisráðherra	Skýrsla um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu RA maí 2010
Vinnuhópur um tilhögun rafrænna samskipta opinberra aðila við einstaklinga og lögaðila	jún.10	Forsætisráðherra	
Skipan samhfingarnefndar um siðferðileg viðmið fyrir stjórnsýsluna	okt.10	Forsætisráðherra	
Starfshópur um fækkun sjálfstæðra úrskurðarnefnda	okt.10	Forsætisráðherra	Ekki skilað skýrslu

Eins og sjá má er það forsætisráðherra sem skipar níu af 13 nefndum eða starfshópum, flestar með sérstöku samþykki ríkisstjórnar sem gefur til kynna aukna áherslu á tiltekið mál. Í tveimur tilvikum má segja að ríkisstjórn skipi nefndir fremur en forsætisráðherra en það er í tilfelli ráðherranefnda um jafnréttismál og efnahagsmál. Tvær umfangsmiklar nefndir voru skipaðar af Alþingi, annars vegar rannsóknarnefnd og hins vegar þingmannanefnd.

3.2 Viðbrögð sérfræðinganefndar og þingmannanefndar við skýrslu RA

Rannsóknarnefnd Alþingis rannsakaði afmarkaða þætti stjórnsýslunnar og ályktaði út frá þeim. Í kjölfarið fól forsætisráðherra nefnd fræðimanna til að taka skýrslu rannsóknarnefndarinnar til ítarlegrar umfjöllunar og meta þau atriði sem beinast kynnu sérstaklega að stjórnsýslunni og starfsháttum Stjórnarráðsins. Þingmannanefnd var einnig skipuð og var hlutverk þeirrar nefndar að móta tillögur að viðbrögðum Alþingis við niðurstöðum úr skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Helstu tillögur og niðurstöður sérfræðingahópsins og þingmannanefndar Alþingis um stöðu stjórnsýslunnar má sjá í töflu 4.

Tafla 4. Helstu tillögur og niðurstöður starfshóps og þingmannanefndar

Starfshópur um viðbrögð stjórnsýslunnar	Þingmannanefnd Alþingis
Að efla hinn faglega grundvöll stjórnsýslunnar með því að tryggja faglegar ráðningar æðstu stjórnenda. Veita stjórnendum hæfilega umbun og aðhald	Skýrt verði hvaða stofnun sé ætlað það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir kerfisáhættu, fjármálalegan stöðugleika og bera ábyrgð á að samræma viðbrögð
Að gera átak í sameiningu ráðuneyta og stofnana	Koma í veg fyrir að einstakir ráð-

Að bæta vinnubrögð og starfsaðstöðu
hinnar pólitísku forystu framkvæmdar-
valdsins

Að skerpa á forystuhlutverki forsætisráð-
herra í ríkisstjórn

Að styrkja hina pólitísku skrifstofu ráðu-
neytanna

Að bæta samhæfingu og reglufestu í stjórn-
sýslunni

Að gera átak til að bæta vinnubrögð stjórn-
valda og skýra skyldur opinberra starfsm.
Einfalda skiptingu ráðuneyta og einnig
stofnanagerðina

Auka samstarf þvert á ráðuneyti og stofnanir

Að fá Stjórnarráðið til að starfa sem
ein skipulagsheild

Að marka hlutverk, valdsvið og úrræði opin-
berra eftirlitsaðila með fjármálamarkaði

Þörf er á sterkara og samhentara eftirliti
með framkvæmdarvaldi

herrar gangi inn á valdsvið
og ábyrgðarsvið annarra ráðherra

Að samráðshópar, sem settur eru á
fót, hafi skýrar heimildir um
verkefni og verklag

Skýrar reglur um pólitíska
starfsmenn ráðherra í lögum
um Stjórnarráðið

Verklag innan ráðuneyta verði sam-
ræmt sem og skráning samskipta

Skýrt sé með hvaða
hætti ráðuneyti hafi eftirlit
með sjálfstæðum stofnunum

Settar verði skýrar reglur um
innleiðingu EES-gerða
Endurskoða stjórnsýslulög,
upplýsingalög og lög um
Stjórnarráð Íslands

Skerpa þarf á verkaskiptingu
stofnana ríkisins og afmarka betur
skyldur einstakra stofnana og
embættismanna

Að ráðuneyti og stofnanir uppfylli
nútíma-kröfur um formlega og
opna stjórnsýslu

Ætíð sé ráðið í stöðu
embættismanna á faglegum
forsendum

Leggja áherslu á formfestu við
ákvarðana-töku og innleiða agaðri
vinnubrögð

Heimild: Forsætisráðuneytið 2010b og Alþingi 2010.

Út frá niðurstöðum rannsóknarnefndar Alþingis draga sérfræðinganefndin og þingmannanefndin ákveðnar ályktanir um hvað sé nauðsynlegt að bæta og laga innan stjórnsýslunnar. Þegar helstu tillögur og niðurstöður eru skoðaðar nánar má greina ákveðna sýn, en lagt er upp með að einfalda, skýra, skerpa, efla og styrkja. Sumu er hægt að koma í gegn án lagabreytinga en öðru ekki, eins og að skýra stöðu pólitískra aðstoðarmanna sem krefst breytinga á lögum um Stjórnarráðið. Tillögur sérfræðinganefndarinnar snúa meira að stjórnsýslunni sem heild og hvernig hún geti starfað betur saman. Sérfræðingsnefndin leggur sérstaka áherslu á aukna samhæfingu og samstarf, en til þess að geta gert það þarf að ráðast í breytingar, s.s. að styrkja

forystuhlutverk forsætisráðuneytisins og einfalda ráðuneytisskiptingu og stofnanagerð. Báðar nefndirnar leggja mikla áherslu á að ráðningar starfsmanna séu faglegar og að allt sé gert til að tryggja að svo verði. Þingmannanefndin leggur meiri áherslu á að tilteknir afmarkaðir þættir séu bættir, eins og að skýra ábyrgð, eftirlit, reglugerð, verklag o.s.frv.

3.3 Samhent og samhæfð stjórnsýsla

Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands (stjórnarráðslaganefnd) gaf út skýrsluna *Samhent stjórnsýsla* í desember 2010. Nefndin setur bæði fram ítarlegar tillögur að breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands og almennar tillögur er snúa að stjórnháttum stjórnsýslunnar. Tillögur nefndarinnar eiga margt sameiginlegt með tillögum og niðurstöðum sérfræðinganevndar um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu RA og sem fjallað var um hér að framan. Tillögur beggja nefnda eiga vissar rætur í stefnu sem kölluð hefur verið samhæfð stjórnsýsla, á ensku ýmist „*joined-up government*“ eða „*whole-of-government*“. Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands leggur til að haldið verði í ýmsa góða þætti sem komu fram með nýskipan í ríkisrekstri á tíunda áratugnum en jafnframt boðar nefndin stefnubreytingu, sérstaklega í starfsháttum innan Stjórnarráðsins.

Samhæfð stjórnsýsla er ekki ný hugmyndafræði eins og svo margt annað sem komið hefur fram síðastliðna áratugi innan stjórnsýslufræðanna, hún er miklu frekar viðbrögð við einhverju ástandi sem skapast hefur við innleiðingu annarrar stefnu, í þessu tilviki nýskipunar í ríkisrekstri. Hugtakið sem slíkt var fyrst notað árið 1997 af ríkisstjórn Tony Blair í Bretlandi. Markmiðið var að ná betri tókum á verkefnum og málum sem sum hver voru að vinna hvert gegn öðru þar sem þau tilheyrðu hvert sínu ráðuneyti. Með samhæfðri stjórnsýslu átti að hverfa burt frá *sílóabugsun* sem getur dregið úr samhæfingu og samþættingu og þar með úr áhrifum og árangri innan stjórnsýslunnar. Nýskipan í ríkisrekstri tókst misvel til þar sem hún var innleidd, þessi aukna áhersla á valddreifingu og hagrænar áherslur virðist hafa skilið eftir glugga fyrir annars konar hugmyndir og stefnur. Með samhæfðri stjórnsýslu er verið að leggja meiri áherslu á heildarsýn, samhæfingu og samstarf með notkun aðferða úr öðrum fræðigreinum. Þessar hugmyndir eru hins vegar ekki nýjar af nálinni en fengu ný heiti í lok tíunda áratugarins, ýmist „*joined-up*“ eða „*whole-up government*“ (Christensen og Læg Reid 2007).

Niðurstöður og tillögur stjórnarráðslaganefndar er vegvísir stjórnsýslunnar næstkomandi misseri. Í stuttu máli þarf að auka meiri samvinnu til þess að stjórnsýslan vinni samhent að framgangi samfélagslegra markmiða fyrir borgarana. Samvinna þarf að vera á milli ráðuneyta, milli ráðuneyta og stofnana, milli stofnana, milli ríkis og einkamarkaðar. Samvinna þarf einnig að vera meiri innan ríkisstjórnar (Forsætisráðuneyti 2010a). Helstu niðurstöður og tillögur stjórnarráðslaganefndar voru:

- Þörf er fyrir sérstök lög um Stjórnarráð Íslands
- Fella á brott ákvæði Stjórnarráðslaga þar sem heiti ráðuneyta eru tilgreind
- Hlutverk ráðherra sé skilgreint með skýrum hætti í lögum um Stjórnarráð

- Verklag við ráðningu ædstu embættismanna og annarra starfsmanna verði bætt, s.s. með hæfnisnefndum
- Kveðið verði á um samskipti ráðherra við embættismenn
- Hlutverk ráðuneytisstjóra verði betur skilgreint í lögum, hann beri ábyrgð á faglegri stjórnsýslu
- Hlutverk pólitískra aðstoðarmanna verði skýrt og að þeim verði fjölgað í því skyni að auðvelda ráðherra að hringa pólitískri stefnu sinni í framkvæmd
- Tryggja þarf með einhverjum hætti pólitíska samábyrgð ríkisstjórna í ákveðnum málum án þess þó að gera ríkisstjórnina almennt að fjölskipuðu stjórnvaldi
- Æskilegt að ríkisstjórnin hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar ráðherra
- Koma á betra skipulagi á ríkisstjórnarfundum þannig að ráðherrum og ráðuneytum gefist betra tólm til að kynna sér mál sem þar á að ræða áður en þau eru borin upp
- Ráðuneyti eigi að hafa eftirlit með sjálfstæðum stofnunum, starfsemi þeirra og eiga frumkvæði að stefnumótun
- Taka þarf upp markvissari mannauðsstjórnun í Stjórnarráði Íslands og koma á fót sérstakri mannauðseiningu sem hafi forystu í mannauðsmálum
- Hvetja þarf ráðuneytin til að eiga með sér gott samstarf og afstýra því að lög og reglur standi því í vegi
- Styrkja getu ráðuneytanna til að móta stefnu. Byggja þyrfti upp þverfaglegt greiningar-, stefnumótunar- og verkefnastjórnunarteymi innan Stjórnarráðsins
- Skýra þarf betur miðlægt hlutverk forsætis- og fjármálaráðuneyta og samstarf þeirra á milli til að gott samhengi verði

Ljóst er að ekki verður nóg að gera lagabreytingar til að ná fram breytingum á stjórnsýslunni og þar með bættum stjórnháttum. Í þessum tillögum felst einnig að Stjórnarráðið sem heild og stofnanir þurfa jafnframt að breyta um hugarfar hvað varðar ýmsa þætti. Sérstaklega þá sem tengjast samhæfðri stjórnsýslu og krefjast aukins samstarfs þvert á ráðuneyti, stofnanir og ráðuneyti o.s.frv.

3.4 Ísland 2020

Á sama tíma og stjórnsýslan mun þurfa að takast á við innri breytingar þá eru aðgerðir og verkefni fram undan sem hún þarf að leiða á komandi árum til að bæta velferð einstaklinga og fjölskyldna í landinu. Í byrjun árs kom út stefnan Ísland 2020 sem inniheldur framtíðarsýn og stefnu ríkisstjórnarinnar. Ísland 2020 er ætlað að vera leiðarljós fyrir alla stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar á næstu árum. Tvö verkefni í Ísland 2020 vekja sérstaka athygli þar sem þau kunna að leiða til verulegra breytinga á starfsháttum, verklagi og stefnumótun stjórnsýslunnar í framtíðinni. Annað verkefnið er umbótaáætlun um nauðsynlegar breytingar á opinberri stjórnsýslu, þjónustu og rekstri. Hitt verkefnið er um einföldun, fækkun og samþættingu lögbundinna stefna og áætlana (Forsætisráðuneytið 2011).

Bæði þessi verkefni voru vorið 2011 vart komin á byrjunarstig en áhugavert verður að sjá hvernig til tekst. Umbótaáætlun snertir ekki bara starfsumhverfi og starfshætti Stjórnarráðsins heldur einnig stofnanir og sveitarfélög. Fyrir vikið mun sú

vinna þurfa að byggja mikið á samstarfi og nánari samvinnu í anda samhæfðrar stjórnsýslu. Ljóst er að um mjög metnaðarfullt verkefni er að ræða sem ekki verður hrint þrautalaust í framkvæmd. Einföldun, fækkun og samþætting lögbundinna stefna og áætlana snýr að innra verklagi og starfsháttum stjórnsýslunnar og mun því krefjast náinnar samvinnu ráðuneyta til að breyta skipulagi og aðferðafræði við stefnumótun og áætlunargerð. Þar sem verklag og hefðir við gerð áætlana eru ólík milli ráðuneyta má leiða líkur að því að hér muni menn þurfa að reiða sig á mikla samvinnu og málamiðlanir svo að markmiðið um bætta áætlanagerð nái fram að ganga.

3.5 Stjórnsýslan til umræðu í samfélaginu

Á sama tíma og stjórnvöld hafa verið skipa nefndir og starfshópa til að taka út starfsemi stjórnsýslunnar, hafa háskólar, Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, fræðastofnanir, félagasamtök, ráðuneyti og fleiri staðið fyrir ráðstefnum, málþingum og morgunverðarfundum um stöðu stjórnsýslunnar og framtíð hennar. Mikil umræða hefur átt sér stað í þjóðfélaginu frá hrúni um ýmsa þætti sem urðu þess valdandi að samfélagið fór á hliðina. Stjórnsýslan hefur ekki farið varhluta af þeirri umræðu og má segja að mjög fljótt eftir hrún hafi jarðvegur myndast fyrir mjög frjóar umræður um flest það sem snertir stjórnsýsluna.

Í viðauka eitt má sjá yfirlit yfir 30 ráðstefnur, málþing og fleira sem haldnar hafa verið frá hrúni um umbætur á stjórnsýslunni. Mun fleiri fundir og ráðstefnur hafa verið haldnir um pólitíkina á Íslandi, efnahagslífið, velferðarkerfið og aðra þætti en flestar þeirra leggja minni áherslu á umbætur innan stjórnsýslunnar. Taflan í viðauka er engan veginn tæmandi en hún gefur nokkuð góða mynd af fjölbreyttri umræðu um stöðu og framtíð stjórnsýslunnar.

Tilraun var gerð til að greina helstu efnistökin á þessum fundum og málþingum sem kann að vera erfitt þar sem umræðuefnið er oft og tíðum nokkuð fjölbreytt. Í töflu 5 má sjá efnistökin flokkuð niður í fimm yfirflokk. Mest hefur verið fjallað um umbætur í stjórnsýslunni og árangur hennar, eða 11 sinnum. Slíkir fundir fjalla oft um nýsköpun innan stjórnsýslunnar, nýjar aðferðir til að ná árangri, rafræna stjórnsýslu o.fl.

Tafla 5. Yfirlit yfir efnistökin fundu, ráðstefna og málþinga um umbætur í stjórnsýslunni frá október 2008 til mars 2011.

Efnistökin um umbætur í stjórnsýslunni	Fjöldi
Skipulag og endurskipulagning stjórnsýslunnar	4
Umbætur í fjármálum hins opinbera	6
Starfsmannamál	5
Umbætur og árangur innan stjórnsýslunnar	11
Síðferði, eftirlit og ábyrgð	4

Umræður um umbætur í fjármálum hins opinbera hafa einnig verið með nokkuð reglulegum hætti og þá aðallega í tengslum við fjárlög, niðurskurð stofnana eða skilvirkan rekstur. Fundir um starfsmannamál hins opinbera hafa aukist á síðara hluta þess tímabils sem verið er að skoða. Umræðan um starfsmannamál nær frá því vera umræða um starfsanda, meiri fagmennsku við ráðningar, yfir í hvatakerfi fyrir stjórnendur og breytingar á starfsmannalögum. Vissulega hefur siðferði innan stjórnsýslunnar, ábyrgð og eftirlit verið til umræðu og þá sérstaklega í kringum fundi og ráðstefnur um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Fundir um skipulag og endurskipulagningu hafa bæði beinst að sameiningu stofnana og endurskipulagningu Stjórnarráðsins en jafnframt hefur verið fjallað um endurskipulagningu opinberrar þjónustu í tengslum við umræðu um fjármál hins opinbera.

4. Aðgerðir stjórnvalda í kjölfar hrunsins

Stjórnvöld hafa staðið í ströngu frá hruni og þurft að takast á við mörg erfið verkefni. Margt hefur verið gert þó umræðan hafi oft og tíðum verið hávær um aðgerðaleysi á ýmsum sviðum. Viðamiklar breytingar og umbætur hafa verið gerðar á einstaka þáttum stjórnsýslunnar en eins og fram hefur komið er margt enn ógert. Í viðauka II má sjá ítarlegt yfirlit yfir þær lagabreytingar sem gerðar hafa verið á tímabilinu október 2008 til febrúar 2011. Um er að ræða lög sem samþykkt hafa verið á Alþingi um breytingar á starfsháttum eða verklagi stjórnsýslunnar. Um er að ræða 37 frumvörp, sem hafa verið samþykkt, en mörg önnur hafa verið lögð fram sem ýmist biða afgreiðslu, hafa dagað uppi í nefnd eða hætt hefur verið við.

Til að einfalda og skýra betur hvað stjórnvöld hafa gert þá hefur verið gerð tilraun til að flokka þær breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnsýslunni og má sjá þá flokkun í töflu 6. Þess ber að geta að hér er eingöngu um lagafrumvörp að ræða, ekki þingsályktanir. Sjá má að stjórnvöld hafa lagt mikla áherslu á að efla rannsóknargetu og eftirlit stjórnsýslunnar í kjölfar hrunsins. Í viðauka II má sjá nánar hvaða lög þetta eru en í meginatriðum eru þetta lög til að efla rannsóknargetu lögreglunnar við sakamálarannsóknir. Þónokkuð hefur verið um tilfærslur á verkefnum, ýmist innan Stjórnarráðsins, milli stofnana ríkisins eða á milli ríkis og sveitarfélaga, eins og málefni fatlaðra er gott dæmi um. Með eflingu stofnana er átt við aukinn sveigjanleika, skýrari reglur, aukið aðgengi að upplýsingum o.s.frv.

Tafla 6. Greining og flokkun á lagabreytingum á stjórnsýslunni frá október 2008 – febrúar 2011.

Umbætur og breytingar á stjórnsýslunni	Fjöldi
Efla rannsóknargetu og eftirlit	8
Tilfærsla á verkefnum	5
Sameining stofnana og ráðuneyta	5
Efla stofnanir og embætti	4
Ný stofnun eða embætti	4

Annað	4
Leggja niður stofnun, nefnd o.fl.	3
Fresta stofnun embætta	2
Skipulagsbreyting á stofnun	2

Þess má geta að undir liðnum annað eru m.a. lög um stjórnlagabing og rannsóknarnefnd Alþingis. Stjórnlagabing, sem ekki varð, átti að endurskoða stjórnarskrána og uppbyggingu stjórnkerfisins og því taldi höfundur rétt að telja það með. Rannsóknarnefndin gegndi lykilhlutverki í að greina galla stjórnsýslunnar í aðdraganda hrunsins ásamt því koma með ábendingar um úrbætur og því voru löggin um nefndina talin með.

4.1 Fyrirhugaðar aðgerðir stjórnvalda

Misjafnlega vel eða hratt hefur tekist að innleiða breytingar í stjórnsýslunni og biðu í byrjun apríls 2011 nokkur mikilvæg frumvörp og þingsályktanir eftir afgreiðslu í þinginu. Búast má við að flest frumvörp nái fram að ganga og verði ýmist samþykkt á vörþingi eða á nýju þingi í haust. Ýmsar þingsályktanir, sem nú eru í nefndum, má búast við að dagi að einhverju leyti uppi á þessu þingi.

Í viðauka þrjú hefur verið sett upp tafla með helstu frumvörpum og þingsályktunum sem snúa að breytingum á stjórnsýslunni og eru í byrjun apríl 2011 í meðferð þingsins. Um er að ræða 11 frumvörp og 5 þingsályktanir og eru flutningsmenn þeirra bæði frá stjórnarflokkunum og stjórnarandstöðu. Í töflu 7 hefur verið gerð tilraun til að greina og flokka þessi frumvörp og tillögur svo að betur megi greina innihald þeirra og væntanleg áhrif á stjórnsýsluna. Eins og áður sagði eru alþingismenn, sem tilheyra stjórnarandstöðunni, á meðal flutningsmanna og kann hluti þeirra frumvarpa og tillagna að daga uppi í nefndum. Sérstaklega má nefna frumvarp um að leggja niður Bankasýslu ríkisins sem líklega verður ekki samþykkt. Hins vegar er öllu óljósara hvað verður um þingsályktunartillögu annars stjórnarandstöðuþingsmanns um óháða rannsókn á starfsháttum nokkurra ráðuneyta. Þegar nánar er að gætt liggja fyrir nokkur umfangsmikil frumvörp um sameiningar stofnana, fjögur falla undir verkvið innanríkisráðherra. Verið er að leggja til að búa til eina framkvæmdastofnun samgöngumála og aðra sem yrði stjórnsýslustofnun framkvæmdamála (Farsýslan), fækka lögregluembættum úr 15 í 8 og búa til eina rannsóknarnefnd um samgönguslys. Auk þess var frumvarp lagt fram á 2009-2010 þinginu um Vinnumarkaðsstofnun en það virðist hafa dagað uppi í félagsmála- og tryggingarnefndinni og því óljóst hvort af þeirri sameiningu verði.

Tafla 7. Greining og flokkun frumvarpa og þingsályktunartillagna sem liggja fyrir Alþingi um breytingar á stjórnsýslunni í byrjun apríl 2011

Frumvörp	Fjöldi
Auka svigrúm stjórnenda þegar kemur að áminningum og að veita lausn frá starfi	1
Bæta vinnubrögð við undirbúning lagasetningar	1
Efla eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu	1
Leggja niður stofnun	1
Rýmka aðgengi almennings að upplýsingum í fórum stjórnvalda	1
Sameina stofnanir	5
Umfangsmiklar breytingar á Stjórnarráðinu	1
Þingsályktunartillögur	
Fjölga dómsstigum og þar með stofnunum	1
Rannsókn á starfsemi ráðuneyta	1
Setja á laggirnar stofnun	1
Skýra reglur um hæfnismat við embættisveitingar	1
Stefna stjórnvalda í jafnréttismálum	1

Meðal frumvarpa sem bíða afgreiðslu eru heildarlög um Stjórnarráð Íslands en þau lög hafa tekið nokkrum breytingum á síðustu árum, s.s. vegna sameininga ráðuneyta. Þau lög eru grunnlög sem eiga að vera undirstaðan fyrir innleiðingu frekari breytinga á stjórnsýslunni á komandi árum. Ný upplýsingalög munu hafa veruleg áhrif innan stjórnsýslunnar ásamt frumvarpi frá forsætisnefnd Alþingis um rannsóknarnefndir, en hér á landi er ekki mikil hefð eða reynsla af slíkum nefndum þó þær séu nokkuð algengar í öðrum vestrænum lýðræðisríkjum.

4.2 Aðrar aðgerðir stjórnvalda

Á þessum tímum tveimur og hálfu ári frá hruni hafa stjórnvöld farið út í ýmsar aðgerðir til að bæta og efla starfshætti og verklag stjórnsýslunnar. Einnig hafa ótal yfirlýsingar komið frá stjórnvöldum, sérstaklega um efnahagsmál og skuldamál þjóðarinnar, en inn á milli hefur mátt finna yfirlýsingar eða áætlanir um umbætur á stjórnsýslunni. Má hér nefna samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá maí 2009, en þar er sérstakur kafli sem ber heitið stjórnkerfisumbætur. Í þeim kafla kemur m.a. fram að ríkisstjórnin muni gera umtalsverðar stjórnkerfisbreytingar og umbætur og að nauðsynlegt sé í kjölfar efnahagshrunsins að endurmeta forgangsröðun í stjórnsýslunni í samræmi við verkefni framundan (Samstarfsyfirlýsing 2009). Hér að neðan má sjá yfirlit yfir ýmsar lykilaðgerðir og yfirlýsingar stjórnvalda til að bæta og efla stjórnsýsluna frá hruni.

Aðrar aðgerðir og yfirlýsingar stjórnvalda

- Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins
- Endurskoðun starfshátta nefndar um fjármálastöðugleika
- Forsætisráðuneytið endurskipulagt - skerpa forystu- og stefnumótunarhlutverk þess

- Kynjuð fjárlagagerð
- Jafnréttismat fylgi stjórnarfrumvörpum - nóv. 2009
- Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar - maí 2009
- Áform um endurskipulagningu opinberrar þjónustu: Markviss, skilvirk og hagkvæm stjórnsýsla og þjónusta - september 2009
- Ný stjórn og yfirstjórn FME skipuð og gagnsæi í störfum þess aukið
- Unnið að því að bæta starfshætti ríkisstjórnarinnar og ráðherranefnda í því skyni að efla samstarf og samráð innan Stjórnarráðsins, stöðu embættismanna og annarra starfsmanna og pólitískra aðstoðarmanna ráðherra.
- Heimila fjölgun héraðsdómara um fimm auk þess sem starfsmönnum embættanna verði fjölgað
- Reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa ásamt gátlista
- Gerð könnun á þörf á skattaeftirliti í kjölfar bankahrunsins og í framhaldinu ákveðið að stórefla skattaeftirlit og skattrannsóknir
- Starfshópar í ráðuneytum um starfshætti og verklag

Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins er eitt af þeim verkefnum sem stjórnvöld hafa komið á laggirnar. Markmiðið með skólanum er að efla endurmenntun og þjálfun starfsmanna ráðuneytanna. Stofnun skólans eru viðbrögð við tillögum rannsóknarnefndar Alþingis sem taldi að fjölga þyrfti í þeim hópi starfsmanna Stjórnarráðsins sem eru vel menntaðir og þjálfðir og hefðu getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni (Forsætisráðuneytið 2010c).

Tvær aðrar aðgerðir vekja nokkra athygli sem kunna að hafa veruleg áhrif á verklag. Í fyrsta lagi eru það reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa ásamt gátlista. Undir þennan lið má einnig fella þá aðgerð að jafnréttismat fylgi stjórnarfrumvörpum en kveðið er á um slíkt mat í gátlista fyrir ráðuneyti. Í ágúst 2010 samþykkti ríkisstjórnin endurskoðaðar reglur undir yfirskriftinni: *Auknar gæðakerfjur til stjórnarfrumvarpa*. Meginbreytingin sem á sér stað með þessum nýju reglum er að nú þurfa ráðuneytin, sem alla jafna undirbúa og skrifa frumvörp fyrir ráðherra, að meta ýmiss konar þætti. Áður fyrr fylgdi frumvörpum ætíð mat á fjárhagsáhrifum fyrir ríkið sem unnið var af fjármálaráðuneytinu. Það hefur ekki breyst og er ófrávikjanleg regla. Til viðbótar við mat fjármálaráðuneytis eru tvö sértæk mót sem framkvæma þarf við tiltekna aðstæður skv. nýju reglunum, þ.e. mat á áhrifum á fjármálum sveitarfélaga ef frumvarp hefur veruleg bein áhrif á sveitarfélögin. Einnig ber að meta nauðsyn eftirlitsregla ef frumvarp felur í sér ákvæði um eftirlit með starfsemi fyrirtækja eða einstaklinga (Forsætisráðuneytið).

Í reglunum kemur einnig fram að þegar tilefni er til skal að auki meta önnur sértæk áhrif, svo sem áhrif á umhverfið og jafnrétti kynjanna, sbr. gátlista. Í gátlistanum er kveðið á um mat á sex öðrum þáttum, þeir eru:

- 1 Áhrif á fyrirtæki eða tiltekna þjóðfélagshópa
- 2 Áhrif á jafnrétti kynjanna
- 3 Áhrif á umhverfið og sjálfbæra þróun

- 4 Áhrif á stjórnsýsluna, þ.m.t. hvernig hún er í stakk búin til þess að hrinda nýjum lögum í framkvæmd
- 5 Áhrif á samkeppni
- 6 Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja að eiga samskipti þvert á norræn landamæri

Framkvæmd mats á áhrifum þessara þátta mun án efa stórbæta gæði stjórnarfrumvarpa og gera stjórnsýslunni betur kleift að framkvæma stefnu stjórnvalda. Hins vegar eru nokkrir þættir sem huga þarf að við mat á frumvörpum, sem jafnvel getað torveldað gerð þeirra. Í fyrsta lagi er það tími, en ítarlegt mat á áhrifum getur tekið mjög langan tíma að vinna. Í öðru lagi er það samræming, en ekkert kemur fram í þessum skjölum eða gátlista sem tryggir að frumvörp verði metin af hálfu ráðuneyta með heildstæðum og samræmdum hætti. Í þriðja lagi er óljóst hversu mikil þekking sé innan Stjórnarráðsins til að gera mat, þar sem þau hafa ekki verið gerð áður. Spurning er hvort framkvæmd þeirra eigi að vera miðlæg eins og matið um fjárhagsleg áhrif, en það kann að vera mjög kostnaðarsamt að þjálfa og mennta starfsmenn innan allra ráðuneyta til að framkvæma mat á öllum þessum þáttum.

Það vekur einnig athygli hvað ráðuneytin sjálf eru að gera til að bæta og efla stjórnsýsluna í kjölfar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Umhverfisráðherra setti af stað vinnu í umhverfisráðuneytinu til að fara yfir skýrslu RA og skoða hvort niðurstöður hennar kölluðu á breytingar á starfsháttum ráðuneytisins. Í október 2010 kom út greinargerð vinnuhópsins og var það mat hans að í öllum aðalatriðum væri viðhöfð góð stjórnsýsla í umhverfisráðuneytinu. Starfshópurinn vakti sérstaka athygli á verkefni sem unnið var að í tengslum við innleiðingu gæðakerfis í ráðuneytinu, en það felur í sér gerð gæðahandbókar þar sem m.a. verður að finna nákvæmar lýsingar á öllum helstu verkferlum ráðuneytisins (Umhverfisráðuneytið 2010a, 2010b).

Einhver hluti annarra ráðuneyta hefur farið í sambærilega vinnu. Innan fjármálaráðuneytisins var skipaður starfshópur í apríl 2010 til að kortleggja starfshætti og verklag innan fjármálaráðuneytisins og móta tillögur um úrbætur. Starfshópnum var falið að kanna sérstaklega meðferð erinda og notkun málaskrár, verklag og verkferla, skipulag námskeiða og annarrar fræðslu fyrir starfsfólk ráðuneytisins. Í nóvember 2010 kom út skýrsla starfshópsins með 36 tillögum. Í skýrslunni er lagt til að lagasviði og rekstrar- og upplýsingasviði verði falið að annast framkvæmd þeirra markmiða og tillagna sem fram koma í skýrslu starfshópsins í samráði við ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Sviðin geta kallað til fulltrúa af einstökum skrifstofum til aðstoðar og innleiðingar. Skrifstofustjórar bera síðan ábyrgð á að fylgja eftir bættum starfsháttum og notkun verkferla, staðla og leiðbeininga (Fjármálaráðuneytið 2010). Það er því nokkuð ljóst að miklar breytingar verða á innri starfsháttum þeirra ráðuneyta sem réðust í slíkar úttektir í kjölfar skýrslu RA á næstu misserum.

5. Niðurstöður

Tilgangur þessarar greinar var tvíþættur, í fyrsta lagi að fara yfir niðurstöður úr nýlegum könnunum og úttektum sem gerðar hefur verið á stjórnháttum íslenskrar stjórnsýslu. Í öðru lagi að gera grein fyrir umfangi þeirra umbóta sem átt hafa sér stað innan stjórnsýslunnar, eða eru fyrirhugaðar. Niðurstöður erlendra og innlendra úttekta og rannsókna sem gerðar hafa verið í kjölfar hrunsins sýna tvær ólíkar myndir. Erlenda könnunin gefur til kynna að íslensk stjórnsýsla standi sig nokkuð vel, þó bæta megi gæði regluverksins hvað varðar útfærslu og framkvæmd stefna og regna er snýr að almenningi og fyrirtækjum. Margt af því, sem nú er í vinnslu innan stjórnsýslunnar, eins og áhersla á aukna samhæfingu og samstarf, samþætting áætla og styrking á getu ráðuneyta til að móta stefnu eru til þess fallin að bæta verklag og þar með gæði regluverksins til lengri tíma lítið. Innlendar úttektir ganga að mörgu leyti lengra, eins og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis gefur til kynna og fyrir vikið hefur allsherjar endurskoðun verið gerð á mörgum þáttum stjórnsýslunnar.

Greina má þrjár meginforsendur fyrir umbótum á stjórnsýslunni. Í fyrsta lagi að laga og bæta það sem aflaga fór í aðdraganda hrunsins. Í öðru lagi að styrkja stöðir tiltekinna stofnana til að geta tekist á við afleiðingar hrunsins, hvort sem það eru rannsóknarheimildir til handa lögreglu og skattayfirvöldum eða úrræði til handa stofnunum til þess að aðstoða einstaklinga og fjölskyldur við afleiðingar hrunsins. Í þriðja lagi að sameina eða leggja niður stofnanir og ráðuneyti til að ná fram hagræðingu í rekstri ríkisins á tímum niðurskurðar og aukins aðhalds í ríkisrekstrinum. Mikilvægt er að fara í þessar breytingar en hættan er sú að verkefnið verði of stórt og að þær breytingar, sem nauðsynlegar eru, muni með tíð og tíma ekki ná fram að ganga.

Frá efnahagshruninu í október 2008 hefur ósjaldan verið sagt að stjórnsýslan standi á tímamótum. Margt hefur verið gert en sennilega er enn fleira ógert ef áætlanir stjórnvalda ná fram að ganga. Ekki er hægt að segja með neinni vissu hvernig stjórnsýslan mun líta út eftir 5-10 ár. Á sama tíma og hún gengur í gegnum endurnýjun og breytingar stendur hún frammi fyrir viðamiklu verkefni sem er endurreisn samfélagsins. Að öllum líkindum mun það álag, sem nú er á stjórnsýslunni, gera það að verkum að breytingar á henni og framkvæmd stefnumála stjórnvalda mun taka lengri tíma en almenningur á von á.

Viðauki I

Ráðstefnur, málþing og fundir um umbætur á stjórnsýslunni frá október 2008- mars 2011.

Ráðstefnur, málþing, fundir o.fl.	Dagsetning	Megininntak
Er þörf nýrra samfélagslegra gilda? Hvaða breytingar eru líklegar á hlutverki hins opinbera í kjölfar slíks endurmats?	nóv.08	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Úrræði ríkisstofnana á samdráttartímum	feb.09	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Hvernig má ná auknum árangri í rafrænni stjórnsýslu? stjórnsýslunnar	mar.09	Umbætur innan
Hvað er til umræðu í stjórnámálum líðandi stundar?	apr.09	Starfsmannamál
Lækkun ríkisútgjalda hjá opinberum stofnunum	sep.09	Umbætur í fjármálum
Málþing um sameiningu og endurskipulagningu ríkisstofnana	sep.09	Skipulag og endurskipulagning
Málþing um starfsanda á tímum niðurskurðar	okt.09	Starfsmannamál
Er að marka fjárlög?	nóv.09	Umbætur í fjármálum
Málþing um rafræna skjalavistun og rafræn auðkenni	nóv.09	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Kynjuð fjárlagagerð - hvað er það?	nóv.09	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Hvert stefna fjármál ríkisins? jan 2010	jan.10	Umbætur í fjármálum
Málþing um 20/20 sóknaráætlun til eflingar atvinnulífs og samfélags	jan.10	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Ráðstefna um endurskipulagningu opinberrar þjónustu	feb.10	Skipulag og endurskipulagning
Ráðstefna um breytingastjórnun og nýsköpun í opinberum rekstri	feb.10	Umbætur innan stjórnsýslunnar
Betri stjórn á útgjöldum ríkisins - hverju þarf að breyta?	mar.10	Umbætur í fjármálum
Málþing um skipulag heilbrigðiskerfisins	mar.10	Skipulag og endurskipulagning
Málþing um siðgæði í opinberri stjórnsýslu	apr.10	Siðferði, eftirlit og ábyrgð
Rástefna um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis	apr.10	Siðferði, eftirlit og ábyrgð
Uppgjör, ábyrgð og endurmat - Lærdómar af skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis	apr.10	Siðferði, eftirlit og ábyrgð
Málþing um nýsköpun í opinberum rekstri og		

tækifæri tengd upplýsingatækni	maí.10	Umbætur innan stjórn-sýslunnar
Nauðsynlegar umbætur í fjármálum hins opinbera	jún.10	Umbætur í fjármálum
Hvernig á að bregðast við niðurskurði árið 2011?	sep.10	Umbætur í fjármálum
Málþing um árangursríkar aðferðir í sparnaði í opinberum rekstri	sep.10	Umbætur innan stjórn-sýslunnar
Traustið endurheimt - skipulag og starfsemi Stjórnar-ráðsins endurskoðuð	okt.10	Skipulag og endurskipulagning
Málþing: Hvaða lærdóm geta opinberar stofnanir dregið af rannsóknarskýrslu Alþingis?	okt.10	Umbætur innan stjórn-sýslunnar
Starfsmannamál ríkisins – Er breytinga þörf?	nóv.10	Starfsmannamál
Hollusta, traust og starfsandi á tímum breytinga og óvissu	nov.10	Starfsmannamál
Viðbúnaður, fyrirhyggja og traust	jan.11	Siðferði, eftirlit og ábyrgð
Breyttar hugmyndir um stöðuveitingar og störf stjórnenda í opinberum rekstri	feb.11	Starfsmannamál
Árangur í skugga niðurskurðar – hvernig má meta afköst og gæði í opinberum rekstri?	mar.11	Umbætur innan stjórn-sýslunnar

Viðauki II

Lagabreytingar samþykktar á Alþingi til að efla og bæta stjórnsluna frá október 2008 – febrúar 2011.

Laganúmer	Breytingar á stjórnslunni
59/2010 heilbrigðisþjónusta (sveigjanleiki í starfsemi heilbrigðisstofnana)	Auka sveigjanleika
162/2010 Stjórnarráð Íslands (breyting ýmissa laga vegna sameiningar ráðuneyta)	Breyta lögum vegna sameininga
45/2010 dómstólar (reglur um skipun dómara)	Breyta reglur (starfshættir)
46/2009 tekjuskattur (styrkari skattfrákvæmd og hömlur gegn skattundanskoti)	Breyting á heimildum stofnunar
56/2009 Ríkisendurskoðun (bættur aðgangur fjárlaganefndar að upplýsingum)	Bæta aðgang að upplýsingum
134/2009 atvinnuleysistryggingar o.fl. (aukið eftirlit og þrengri reglur)	Efla eftirlitsreglur
147/2009 dómstólar (tímabundin fjölgun dómara)	Efla embætti
78/2010 gjaldeyrimál og tollalög (flutningur rannsókna til Seðlabanka Íslands)	Efla rannsóknargetu
52/2010 embætti sérstaks saksóknara og meðferð sakamála (verksvið embættisins)	Efla rannsóknargetu
149/2009 almenn hegningarlög (upptaka eigna, hryðjuverk, mansal o.fl.)	Efla rannsóknargetu
116/2009 aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka (áreiðanleiki upplýsinga, gildissvið laganna o.fl., EES-reglur)	Efla rannsóknargetu
80/2009 embætti sérstaks saksóknara og meðferð sakamála (efling embættisins)	Efla rannsóknargetu
25/2009 embætti sérstaks saksóknara (rýmri rannsóknarheimildir)	Efla rannsóknargetu
123/2009 meðferð sakamála (frestun á stofnun embættis héraðssaksóknara)	Fresta stofnun embætti
156/2008 meðferð sakamála (frestun á stofnun embættis héraðssaksóknara)	Fresta stofnun embætti
(fækkun úrskurðar- og kærunefnda)	66/2010 húsaleigulög o.fl. Fækkun úrskurðar- og kærunefnda á sviði félagsmála
98/2010 varnarmálalög (afnám Varnarmálastofnunar)	Leggja niður stofnun
139/2008 niðurlagning úrskurðarnefnda á sviði siglingamála	Leggja niður

19/2010 staða, stjórn og starfshættir Þjóðkirkjunnar (lækkun framlaga)	úrskurðarnefnd Lækkun framlaga
160/2010 mannvirki (heildarlög)	Lög um nýja stofnun - tekur yfir hlutverk eldri aok byggingamála
142/2008 rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 (rannsóknarnefnd á vegum Alþingis)	Rannsókn á starfsemi stjórnsýslunnar
38/2010 Íslandsstofa (heildarlög)	Ný stofnun
100/2010 umboðsmaður skuldara (heildarlög)	Nýtt embætti
88/2009 Bankasýsla ríkisins (heildarlög)	Nýtt embætti
135/2008 embætti sérstaks saksóknara (rannsókn á fjárþroti fjármálafyrirtækja)	Nýtt embætti
153/2009 samruni opinberu hlutafélaganna Flugstoða og Keflavíkurflugvallar	Sameina ohf félög
136/2009 tekjuskattur o.fl. (landið eitt skattumdæmi o.fl.)	Sameina stofnanir (skattur)
121/2010 Stjórnarráð Íslands (sameining ráðuneyta)	Sameining ráðuneyta
77/2010 sameining Þjóðskrár og Fasteignaskrár Íslands	Sameining stofnana
86/2010 Stjórnarráð Íslands (siðareglur)	Siðarreglur Stjórnarráð
20/2009 opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og verðbrefaviðskipti (gagnsæi í störfum Fjármálaeftirlitsins)	Skipulagsbreyting á stofnun
5/2009 Seðlabanki Íslands (skipulag yfirstjórnar og peningastefnunefnd)	
Skipulagsbreyting á stofnun	
90/2010 stjórnlagabing (heildarlög)	Stjórnlagabing
28/2011 um breytingu á lögum nr. 41/2007, um landlækni, með síðari breytingum, og um brottfall laga nr. 18/2003, um Lýðheilsustöð	Sameina stofnanir
29/2009 breyting á ýmsum lögum vegna færslu eftirlits með öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga (flutningur yfirstjórnar málaflokksins til umhverfisráðuneytis)	Tilfærsla á verkefni til ráðuneytis
152/2010 málefni fatlaðra (flutningur málaflokksins til sveitarfélaga)	Tilfærsla verkefna frá ríki til sveitarfélaga
98/2009 breyting á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins	Tilfærsla verkefna innan Stjórnarráðsins

Viðauki III

Frumvörp og þingsályktunartillögur um umbætur á stjórnsýslunni sem ekki var búið að samþykkja eða hafna í lok mars 2011.

Breytingar á lögum, reglugerðum og reglum

Frumvarpi um breytingar á upplýsingalögum

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinberar eftirlitsreglur

Frumvarp til laga um breytingu á lögreglulögum
Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum.

Frumvarp til laga um brottfall laga um Bankasýslu ríkisins, nr. 88/2009.

Frumvarp til laga um Farsýsluna

Frumvarp til laga um rannsókn samgönguslysa

Frumvarp til laga um rannsóknarnefndir

Frumvarp til laga um Vegagerðina, framkvæmdastofnun samgöngumála

Frumvarp til laga um Vinnumarkaðsstofnun

Frumvarp til nýrra laga um Stjórnarráð Íslands (heildarlög)

Tillaga til þingsályktunar um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára.

Tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar.

Tillaga til þingsályktunar um rannsókn á forsætisráðuneyti, fjármálaráðuneyti og viðskiptaráðuneyti.

Tillaga til þingsályktunar um Skipasafn Íslands í Reykjanesbæ.

Tillaga til þingsályktunar um uppstokkun réttarkerfisins og millidómstig.

Markmið og tilgangur

Rýmka aðgengi almennings að upplýsingum í fórum stjórnvalda og víkka gildissvið laganna

Bæta vinnubrögð við undirbúning lagasetningar

Sameina lögregluembætti Auka svigrúm stjórnenda þegar kemur að áminningum og að veita lausn fá starfi Leggja niður stofnun

Sameina stofnanir Sameina stofnanir Efla tæki Alþingis til að hafa eftirlit með framkvæmdavaldinu

Sameina stofnanir Sameina stofnanir Umfangsmiklar breytingar á verkskipulagi, uppsetningu, stöðu pólitískra aðstoðarmanna Stefna stjórnvalda í jafnréttismálum Skýra reglur um hæfnismat við embættisveitingar Rannsókn á starfsemi ráðuneyta Setja á laggirnar stofnun Fjölga dómstigum og þar með stofnunum

Heimildir

- Alþingi (2010). Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Sótt á vefsíðu Alþingis 1. mars 2011 <http://www.althingi.is/altext/138/s/pdf/1501.pdf>
- Bovaird, T, og Löffler, e. (2003). "Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69: 313-328.
- Christensen, T, og Lægveid, P. (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform", *Public Administration Review*, Vol. 67, Issue 6: 1059-1064.
- Fjármálaráðuneytið (2007). *Stefna um árangursríkan ríkisrekstur – Skilvirk þjónusta á einfaldan og hagkvæman hátt*, Má finna á vefsíðu ráðuneytisins, sótt 1. mars 2011:
http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna-um-arangursrikur-rikisrekstur.pdf
- Fjármálaráðuneytið (2010). *Bættir starfsbættir og verkleið í fjármálaráðuneytinu – Greining og tillögur* (óbirt). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið
- Forsætisráðuneytið (2010a). *Sambent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið
- Forsætisráðuneytið (2010b). *Víðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið
- Forsætisráðuneytið (2010c). *Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins*. Frétt á vefsíðu ráðuneytisins birt 20. ágúst 2010: <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/4352>
- Forsætisráðuneytið. *Stjórnarfrumvörp*. Má finna á vefsíðu ráðuneytisins, sótt 1. mars 2011:
<http://www.forsaetisraduneyti.is/verkefni/lagasamraeming/>
- Forsætisráðuneytið (2011). *Ísland 2020 – sókn fyrir atvinnulíf og samfélag*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið
- Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embættismenn og stjórnmálamenn*. Reykjavík: Heimskringla.
- Kaufmann, A., Kraay, A. og Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research Working Paper 5430. The World Bank Development Research Group.
- OECD. *Principal elements of good governance*. Sótt 1. mars 2011 á vefsíðu:
http://www.oecd.org/document/32/0,3746,en_2649_33735_1814560_1_1_1_1,00.html
- OECD. *Public governance*. Sótt 1. mars 2011 á vefsíðu:
http://www.oecd.org/about/0,3347,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html
- Pétur Berg Matthíasson (2008). Stefnumótun í löggæslumálum: hlutverk og tillögur verkefnaneftnda. *Stjórnmál og stjórnsýsla* 1.tbl. 6. árg. 15-35.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs (2009). Sótt 1. mars 2011 á vefsíðu: http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/sattmali_mai2009.pdf
- Umhverfissráðuneytið (2010a). *Kannað hvort skýrsla rannsóknarnefndar kalli á breytta starfsbætti ráðuneytisins*. Frétt á vefsíðu ráðuneytisins birt 26. apríl 2010:
<http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1640>
- Umhverfissráðuneytið (2010b). *Víðbrögð umhverfissráðuneytisins við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. Frétt á vefsíðu ráðuneytisins birt 20. október 2010: <http://www.umhverfisraduneyti.is/frettir/nr/1699>
- UN-ESCAP. *What is good governance*. Sótt 1. mars 2011 á vefsíðu:
<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>
- Worldwide Governance Indicators. Sótt 1. mars 2011 á vefsíðu:
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Aftanmálgrein

¹ Samhent stjórnsýsla 2010