

Staða og þróun rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi skv. alþjóðlegum mælingum

Haukur Arnþórsson, Ph.D. og Ómar H. Kristmundsson, Ph.D., prófessor

Útdráttur

Fjallað er um stöðu rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi á grundvelli alþjóðlegra samanburðarmælinga. Sérstaklega er skoðaður samanburður við önnur Norðurlönd. Greint er frá ólíkum aðferðum við stöðumat á rafrænni stjórnsýslu ríkja. Hugsanlegar skýringar á stöðu Íslands eru reifaðar. Niðurstöður mælinga sýna að Ísland er framarlega er lýtur að forsendum notkunar rafrænnar stjórnsýslu sem endurspeglast m.a. í almennri netnotkun, háu menntunarstigi og nauðsynlegum fjarskiptainnvíðum. Skv. alþjóðlegum mælingum er framboði ríkisins á rafrænni stjórnsýslu hins vegar ábótavant og því virðist ekki hafa tekist að nýta sér framangreindar forsendur til þess að bæta þjónustu sína. Fram kemur að samþættingu upplýsinga og þjónustu er ábótavant og ekki hefur tekist að auka þátttöku borgaranna í opinberri ákvarðanatöku svo sem með notkun félagsmiðla. Vegna vaxandi krafna almennings um upplýsinga-aðgengi og aðkomu að ákvarðanatöku getur þessi staða ýtt undir tortryggni almennings gagnvart stjórnvöldum.

Efnisorð: Rafræn stjórnsýsla, samþætting, félagsmiðlar

Current status and trajectories of e-government in Iceland based on international measurement systems

Abstract

The article discusses the present status and developments of e-government in Iceland as described by international measurement systems. A Nordic comparison is performed. The methodology used in collection of international data are defined. Potential explanations for the current status and trajectories of e-government in Iceland are discussed. The findings indicate that all the necessary conditions for advanced e-government exist in Iceland, e.g. general internet use, a high education level and necessary telecommunication structure. However, the results suggest that e-governmental services are significantly deficient as is the coordination of information and services. The government has therefore not been able to use these preconditions to improve public service and citizen e-participation by using e.g. social media.

Because of increasing public demand for accessible government information and participation in government decision making, the present status can influence public mistrust towards government.

Keywords: E-government, integration, social media.

Inngangur

Samkvæmt alþjóðlega vefgagnabankanum Internet World Stats (2012) höfðu Íslendingar um síðustu áramót forystu í notkun netsins, en 97,8% þeirra eiga kost á því, næst á undan Noregi með 97,2% og Svíþjóð með 92,9%. Að meðaltali eiga 61,3% Evrópumanna kost á að nota netið, 67,5% íbúa Eyjaálfu og 78,6% Norður-Ameríkubúa. Íbúar þessara heimsálfa fara fremstir í þessari mælingu, en að meðaltali notar um þriðjungur jarðarbúa netið, um 25% Asíubúa og 13,5% Afríkubúa. Íslendingar hafa haft betra aðgengi að netinu en aðrar þjóðir og herra hlutfall þeirra hefur nýtt sér það allt frá því alþjóðlegar mælingar hófust (Haukur Arnþórsson, 2008a, 2008b; Internet World Stats, 2012).

Þá virðast Íslendingar hafa tekið félagsmiðlum (social media) betur en aðrar þjóðir. Samkvæmt nýjum mælingum notuðu 76% Íslendinga Facebook fyrstu vikuna í desember 2012, sem er hæsta hlutfall í heiminum², 55,6% Norðmanna, 55,2% Dana og 54,6% Svía (Socialbakers, 2012). Að meðaltali notuðu 50,2% Norður-Ameríkubúa Facebook í mars 2012, 37,6% íbúa Eyjaálfu og 28,5% Evrópumanna (Internet World Stats, 2012).

Í ljósi hinnar miklu notkunar netsins og félagsmiðla mætti leiða að því líkum að Íslendingar væru einnig framarlega í þróun rafrænnar stjórnsýslu (e-government). Alþjóðlegar mælingar ríkja benda hins vegar til að svo sé ekki. Í greininni er fjallað um einstakar mælingar, aðferðafræði þeirra og niðurstöður þar sem staða Íslands er borin saman við önnur Evrópuríki, sérstaklega Norðurlönd. Rætt er um hugsanlegar skýringar á núverandi stöðu Íslands.

Þrátt fyrir gildi alþjóðlegra mælinga á rafrænni stjórnsýslu hefur skort á heildar-samanburð eins og þann sem hér er gerður. Að sama skapi hefur ekki áður verið fjallað um stöðu rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi með hliðsjón af ólíkum mælingum. Greinin byggir á greiningu alþjóðlegra skýrslna og niðurstöðum áður birtra rannsókna.

Hér er hugtakið *rafræn stjórnsýsla* notað yfir alla þjónustu ríkisins sem veitt er á grundvelli upplýsinga- og fjarskiptatekni (World Bank, 2012). Undir hugtakið fellur hér einnig *rafræn þátttaka* sem felst í notkun upplýsingatekni til að koma á eða styrkja þátttöku almennings í lýðræðislegum ákvarðanatökufærum (UNDP, 2006). Með *sambættingu* (integration/coordination) er hér átt við nýjar formgerðir samráðs hjá opinberum aðilum, sem miðar að því að upplýsingar og þjónusta birtist notendum sem ein heild án tillits til þess hvaða ólíku einingar koma að bakvinnslu þjónustunnar. Með *félagsmiðlum* geta notendur átt stafræn samskipti og myndað samfélög. Almenn er viðurkennt að félagsmiðlar geti nýst til að auka lýðræðisþátttöku borgaranna og leggja bæði Sameinuðu þjóðirnar og Evrópusambandið ríka áherslu á það (UNDP, 2012; European Commission Information Society, 2010).

1. Mælingar á rafrænni stjórnsýslu og staða Íslands skv. þeim

Beitt hefur verið mismunandi aðferðafræði við mat á frammistöðu ríkja á sviði rafrænnar stjórnsýslu. Fyrstu athuganir á þessu sviði hófust á síðasta áratug síðustu aldar, en þær snerust mest um aðgengi og notkun almennings á netinu. Kaflaskil urðu um aldamótin þegar ný viðhorf ruddu sér til rúms um samfélagsleg áhrif rafrænnar stjórnsýslu og mikilvægi samþættingar upplýsingakerfa, sem m.a. áttu að gera stjórnvöldum kleift að öðlast heildarsýn yfir möguleika upplýsingatækninnar í samskiptum við viðskiptalífð og almenning. Í samþættingu fælust nýir möguleikar með því að dreifð og staðbundin upplýsingakerfi ynnu saman. Samkvæmt yfirliti World Economic Forum frá árinu 2012, sem stuðst er við í eftirfarandi samantekt, gerði Mosaic (nýsköpunarfyrirtæki í tækni og rannsóknum) eina fyrstu rannsóknina á áhrifum upplýsingatækni. Það var árið 2001. Alþjóðlega efnahagsstofnunin (AES) hóf rannsóknir sínar á árinu 2002 og United Nations Public Administration Network (UNPAN) á árinu 2003. Á ráðstefnunum World Summits on Information Society í Genf 2003 og Túnis 2005 kom fram að þörfin á raunhæfum mælingum væri mikil, ekki síst í ljósi þúsaldarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna gagnvart þriðja heiminum (UN Millenium Development Goals). Þau fólu m.a. í sér markmið um bættu stjórnsýslu í þróunarlöndunum og notkun upplýsinga- og samskiptatækni í þeim tilgangi (Sameinuðu þjóðirnar, 2012). Í kjölfarið voru smíðuð nokkur mælingalíkön, þar á meðal hjá Alþjóðlegu fjarskiptastofnuninni (ITU), Alþjóðabankanum (World Bank) og Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Einnig hóf alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækið CapGemini, sem sérhæfir sig m.a. í tæknimálum, samstarf við Evrópusambandið um mælingar á stöðu ríkja innan þess. Þessu til viðbótar hafa margar aðrar stofnanir og rannsóknarhópar tekist á við að mæla áhrif upplýsingatækni á ríki og samfélög til lengri og skemmri tíma. Hér má nefna Digital Economy Rankings á vegum greiningarstofnunarinnar Economist Intelligence Unit (EIU), nú í samstarfi við IBM Institute for Business Value, Connectivity Scorecard sem Leonard Waverman, deildarforseti við háskólann í Calgary í Kanada leiðir og rannsóknir Eric Brynjólfsson við Tækniháskólann í Massachusetts (MIT).

Mælingar hinna alþjóðlegu stofnana hafa þróast talsvert á undanförunum árum, en þó hefur verið lögð áhersla á að mæla að hluta til sömu þætti til að gefa sögulegan samanburð. Til að auka bæði réttmæti og áreiðanleika þessara mælinga hefur verið unnið að því að afmarka betur einstaka þætti. Til dæmis var algengt áður að beinar mælingar á umfangi rafrænnar stjórnsýslu og aðgengi almennings að netinu væru felldar saman í eina breytu sem dró verulega úr réttmæti hennar og túlkunarmöguleikum.

Alþjóðlegum mælingum á rafrænni stjórnsýslu má í aðalatriðum skipta í fjóra flokka:

- Forsendumælingar (readiness measurements) á stöðu samfélagslegra innviða (infrastructure) sem eru nauðsynlegir fyrir innleiðingu upplýsingatækni, en fela ekki í sér beinar mælingar á rafrænni stjórnsýslu. Dæmi um þennan flokk er læsi og aðgengi að fjarskiptum og rafmagni. Flestir alþjóðlegir rannsóknaraðilar stunda mælingar á þessum þáttum að einhverju leyti.

- Þróunarstigsmælingar á „þroskastigi“ (maturity) rafrænnar stjórnsýslu á tvívíðum kvarða í anda líkans Layne og Lee (2001, sjá síðar). Dæmi um þetta er hvort rafræn stjórnsýsla sem fleiri en ein stofnun eða eitt ráðuneyti veita starfi á hnökralausan hátt. Það er einkum UNPAN sem mælir þróunarstig.
- Stöðu- og umfangsmælingar á umfangi rafrænna lausna á tilteknum þjónustuþáttum. Dæmi um þessa tegund er veiting byggingarleyfis, endurnýjun ökuskiptis eða útgáfa vegabréfs. Mælingar CapGemini eru af þessu tagi.
- Viðhorfsskannanir sem mæla viðhorf almennings eða ákveðinna hópa til rafrænnar stjórnsýslu.

Nýlega hafa fleiri aðferðir komið fram, t.d. til mælinga á áhrifum félagsmiðla sem ekki verður fjallað um hér (Etlinger, 2012).

1.1 Forsendumælingar

Með þessum mælingum er mælt hvernig ríki eru í stakk búin til þess að taka nýja upplýsingatækni í notkun. Um er að ræða ýmsa tækniinnviði, svo sem rafmagn og fjarskipti, læsi og menntun íbúanna. Þessar mælingar eru á margan hátt afar gagnlegar, á grundvelli þeirra má t.d. greina svonefndar stafrænar gjár (digital divide) af aukinni nákvæmni. Þar sem grunnforsendur af þessu tagi eru að takmörkuðu leyti til staðar geta stjórnvöld augljóslega ekki innleitt rafræna stjórnsýslu.

Í forsendumælingum AES frá 2012 voru 142 ríki skoðuð, þar á meðal öll vestræn ríki, skv. svonefndum forsendukvarða (readiness subindex) (World Economic Forum, 2012). Við móttöku á aðferðafræði AES var leitað til sérfræðinga háskóla á sviði stefnumörkunar og upplýsingatækni. Kvarðinn er byggður á 12 breytum. Þrjár breytur að baki forsendukvarðanum eru mældar með spurningakönnun, þ.e. aðgengi að stafrænum upplýsingum, gæði menntakerfisins og gæði stærðfræði- og raungreina-kennslu. Hinar níu breyturnar eru sóttar til rannsókna annarra og er í skýrslunni gerð grein fyrir slíkum aðfengnum gögnum. Forsendukvarðinn hefur þrjá undirþætti og er árangur á honum reiknaður sem meðaltal árangurs á þeim. Þeir eru síðan samsettir úr breytunum 12 og árangur í undirþáttunum er meðaltal af niðurstöðum á einstökum breytum. Allir þættir og breytur veita jafnt við útreikninga. Meðaltöl hafa tvo aukastafi. Allar breytur eru kóðaðar á kvarða frá 1-7.

Í töflu 1 er staða Norðurlandabjóðanna sýnd, fyrst sæti þeirra í heildarniðurstöðu mælinga á forsendukvarðanum og síðan staðan á undirþáttunum þremur: sæti hvers ríkis fyrir hverja breytu og einkunn.

Tafla 1. Staða Norðurlandanna samkv. forsendukvarða AES í skýrslu hennar 2012

Land N=142	Heildar- niðurstaða		Undirþættir					
			Innri gerð og aðgengi*		Kostnaður**		Menntun og hæfni***	
	Sæti	Einkunn	Sæti	Einkunn	Sæti	Einkunn	Sæti	Einkunn
Danmörk	9	6,04	15	6,07	18	6,13	14	5,93
Finnland	2	6,50	5	6,82	16	6,17	1	6,51
Ísland	1	6,52	2	6,89	4	6,48	7	6,18
Noregur	6	6,17	4	6,83	20	6,04	34	5,65
Svíþjóð	3	6,44	1	6,90	7	6,38	12	6,03

Heimild: World Economic Forum, 2012.

* Innri gerð og aðgengi (5 breytur) mælir rafmagnsframleiðslu miðað við íbúafjölda, þroskastig innri gerðar upplýsingatekniþjónustu, dreifingu farsímaneta, bandvidd millilandatenginga, fjölda öruggra netþjóna á milljón íbúa og aðgengileika stafrænna upplýsinga.

** Kostnaður (3 breytur) mælir kostnað við nettengingar á tímæiningu: fyrst með farsímum og síðan með breiðbandstengingu og að lokum samkeppnisaðstæður á fjarskiptamarkaði.

*** Menntun og hæfni (4 breytur) mælir möguleika samfélags til hagnýtingar upplýsingatækni á grundvelli gæða skólakerfisins, gæða stærðfræði- og raungreinakennslu, útbreiðslu læsis og hlutfalls íbúa með framhaldsmenntun (World Economic Forum, 2012).

Niðurstöður rannsóknar AES eru í takt við sambærilegar rannsóknir sem gerðar hafa verið af öðrum aðilum á þessari öld svo sem UNPAN. Sennilega er tilviljun að Ísland lendir árið 2012 í 1. sæti, en það er oftast í 1.-10. sæti. Skv. nýjustu rannsókn UNPAN á forsendum fyrir hagnýtingu upplýsingatækni í samfélaginu er Ísland í 4. sæti við mælingu á innri gerð fjarskipta og í 14. sæti þegar litið er til stöðu mannauðs, sem gæti gefið góða niðurstöðu á samsettum kvarða.

1.2 Mælingar á þróunarstigi

UNPAN, sem er starfseining á vegum Sameinuðu þjóðanna sem sinnir umbótum með notkun upplýsingatækni í stjórnsýslu á alþjóðavísu, gefur út skýrslur um hagnýtingu upplýsingatækni í einstökum ríkjum sem notaðar eru í alþjóðlegum samanburði. UNPAN notar aðferðafræði sem upphaflega var byggð á líkani Layne og Lee frá 2001. Þeir settu fram tvívítt þróunarlíkan um áhrif samþættingar rafrænna gagna og þjónustu á opinbera stjórnsýslu. Á öðrum ás líkansins tilgreindu þeir samþættingu rafrænnar opinberrar þjónustu svo sem hvort þjónustuviðmót er eitt án tillits til fjölda stofnana sem notandi þarf að leita til og á hinum tæknilegt og stofnanalegt flækjustig, þ.e. samþættingu tölvukerfa, verk- og þjónustuferla, skörun og samvinnu stofnana. Líkanið felur í sér fjögur þróunarstig eða þrep sem þarf ekki að fara í gegnum í röð, en frumskilyrði er að ná fyrsta stiginu sem er að ríkið reki vef og birti á honum upplýsingar um þjónustu þess og annarra opinberra vefja. Í líkani Layne og Lee er veldisvöxtur, þ.e.a.s. gert er ráð fyrir að samfélagsáhrif upplýsingatækninnar stigmagnist eftir því sem herra þróunarstigi er náð. Næsthæsta þrepið er samþætting innan málaflokka, þvert á stjórnsýslustig, og hæsta þrepið er samþætting milli málaflokka. Mögulegt á að vera að meta vefi og einstaka rafræna þjónustuþætti opinberra stofnana á þessum

ásam. Í upphafi var líkan Layne og Lee grundvöllur mælinga UNPAN, en þær hafa þróast síðustu árin og horfið nokkuð frá þessum uppruna sínum.

Af mælingum UNPAN sést hve vel ríki koma til móts við þarfir almennings og viðskiptalífs með stafrænum lausnum svo sem hvort hægt sé að fá þjónustu frá mörgum stofnunum með einu og sama notendaviðmóttinu, hvort þjónusta sé gagnvirk, notendavæn og aðgengileg og hvort notendur geti lokið erindum sínum erindum sínum með rafrænum hætti (UNPAN, 2012). Á grundvelli upplýsinga um stöðu þessara þátta má álykta um „þroskastig“ hins opinbera, þ.e.a.s. hversu vel það hefur náð markmiðum um heildræna, samþætta og hagkvæma rafræna stjórnsýslu. Það er tilgangur mælinga UNPAN að gefa vísbendingu um að hve miklu leyti stjórnvöld hafa umskapað stjórnkerfið og stjórn málin með nýjum lausnum upplýsingatækninnar.

Mælingar UNPAN eru gerðar á grundvelli svonefnds netþjónustukvarða (online service index) og ná til 193 ríkja. Mælingarnar voru þróaðar af starfsfólki stofnunarinnar. Sjónum er beint að miðlægum vefjum æðsta stjórnsýslustigs, miðlægum þjóðarvefjum með samræmdum upplýsingum (svo sem www.island.is), öðrum vefjum sem veita rafræna opinbera þjónustu. Sérstaklega eru skoðaðir vefir menntamálaráðuneyta, atvinnuvegaráðuneyta, félagsmálaráðuneyta, heilbrigðisráðuneyta, fjármálaráðuneyta og ráðuneyta umhverfismála, eftir því sem við á. Ríkin voru beðin um að leggja til slóðir til viðkomandi vefja. Starfsfólk UNPAN nálgast vefina sem almennir notendur með aðstoð þýðenda. Á þeim grunni meta þeir vefina. Einkunnagjöf hvers ríkis er síðan yfirfarin af reyndum matsaðila og þýðanda ef við á. Þannig eru allir vefir metnir af tveimur aðilum. Skoðað er hvort mæld þjónusta sé fyrir hendi og auðfinnanleg. Spurningarnar sem starfsfólkið leitaði svara við eru í fjórum hlutum og svarar hver hluti til þreps á matskvarðanum, um 70 talsins. Flestum spurningum er svarað með 0 eða 1, en einstöku spurningum er svarað með kvarða frá 0-3. Einkunn hvers ríkis er á bilinu 0-1, ríki sem stendur sig best fær 1 í einkunn. Hún fæst með neðagreindri jöfnu. Hér er tekið dæmi um ríki x sem fær 114 stig, það hæsta 153 en það lægsta 0 stig:

$$\text{Netþjónustukvarði (land "x")} = (114-0)/(153-0) = 0,7451$$

Í töflu 2 er staða Norðurlandþjóðanna sýnd, fyrst sæti þeirra í heildarniðurstöðu mælinganna. Í hægri dálkunum kemur fram hvað hvert ríki svaraði jákvætt háu hlutfalli spurninga í hverjum hluta.

Tafla 2. Staða Norðurlandanna á netþjónustukvarða í ársskýrslu UNPAN 2012

Land N=193	Sæti Einkunn (0-1)	Undirþættir			
		Þrep 1*	Þrep 2**	Þrep 3***	Þrep 4****
Vægi þreps:		7%	24%	30%	39%
Danmörk	13 0,856	100%	86%	77%	62%
Finland	7 0,882	100%	90%	75%	67%
Ísland	54 0,542	92%	69%	38%	33%
Noregur	14 0,856	100%	71%	79%	70%
Svíþjóð	16 0,843	92%	90%	71%	62%

Heimild: UNPAN, 2012.

- * Upphafsstig: Vefur ríkisins veitir upplýsingar um stefnumál, stjórnarhætti, lög, reglur og gögn sem tengjast þeim og hvaða rafræn stjórnsýsla er veitt. Tenglar eru í vefi ráðuneyta, stofnana og annarra opinberra aðila. Auðvelt er að greina hvað er nýtt frá ríkisstjórninni og ráðuneytum og að fylgja tenglum í upplýsingar í skjalavistun.
- ** Þróað upplýsingastig: Vefur ríkisins veitir þróaða upplýsingaþjónustu og einfalda gagnvirka þjónustu við almenning, svo sem til að hlada niður eyðublaðum fyrir umsóknir og opinbera þjónustu. Vefurinn styður m.a. meðferð hljóð- og myndefnis og notkun meira en eins tungumáls.
- *** Gagnvirk þjónusta: Vefir ríkisins bjóða upp á gagnvirk samskipti við almenning, þar á meðal fyrirspurnir og innlegg um opinbera stefnumörkun, áætlanir og reglusetningu. Til þess að framkvæma slík einstaklingsbundin samskipti greina vefirnir á milli notenda með auðkennþjónustu. Þeir veita stuðning við færslur almenns eðlis, svo sem vegna rafrænna kosninga, dreifingar og móttöku skráa, gerð skattskrár og við umsóknir um vottorð, leyfi og aðrar heimildir. Þeir styðja einnig meðferð fjárhagsfærslna, svo sem þegar greiðslur eru sendar hinu opinbera á öruggri tengingu.
- **** Samtengd þjónusta: Vefir ríkisins fela í sér breytingu á samskiptum opinberra aðila við almenning. Samskiptin lúta að móttöku upplýsinga og viðhorfa frá almenningi með notkun félagsmiðla eða öðrum gagnvirkum leiðum. Rafræn stjórnsýsla og rafrænar lausnir ganga þvert á stofnanir og ráðuneyti á hnökralausan hátt. Upplýsingar, gögn og þekking fara frá stjórnvöldum til almennings með samþættum búnaði. Ríkið hefur breytt grunnviðmiðum sínum frá sjálflægu sjónarhorni til sjónarhorns almennings og rafræn stjórnsýsla beinist að helstu úrlausnarefnum almennings á æviferli hans og er klæðskerasaumur fyrir ákveðna markhópa. Ríkið hefur skapað umhverfi sem valdeflir almenning þannig að hann geti aukið þátttöku sína í opinberu lífi og átt rödd þegar kemur að töku samfélagslegra ákvarðana.

Vægi þrepanna er mismikið. Þannig aðgreina mælingarnar betur þau ríki sem eru framarlega og mæta kröfum efstu þrepanna um þróuð og nýlega framkomin þjónustuform frá þeim sem fara sér hægt. Flest ríki Vesturlanda höfðu þegar mætt flestum kröfunum á þrepi 1 og 2 um síðustu aldamót. Til dæmis má álykta að vefur Alþingis, sem ekki er metinn í mælingunni, sé á þrepi 2.

Skv. töflunni er Ísland í 54. sæti af 193 í þessari mælingu UNPAN árið 2012. Fjórum sinnum áður hefur Ísland verið metið samkvæmt vefþjónustukvarðanum og er ágætt innra samræmi milli mælinganna.³ Í mælingunni 2004 var Ísland í 30. sæti, í 34. sæti 2005, 60. sæti 2008 og 49. sæti 2010. Staða Íslands var frá upphafi töluvert verri en nágrannaríkjanna, en bilið breikkaði 2008. Í mælingunni frá 2012 var Ísland næst á eftir Úrúgvæ og nokkru á eftir Kúveit og Mongólíu.

1.3 Stöðu- og umfangsmælingar

Hér eru teknar til skoðunar tvær tegundir athugana sem kalla má stöðu- og/eða umfangsmælingar. Hér er átt við mælingar á einvíðum kvarða á því hve mörg skilyrði eru uppfyllt í ákveðnum þjónustuflokki. Stöðumælingar geta mælt hvað þjónusta er þróuð eða nær langt miðað við fyrirhuguð markmið. Þær geta mælt sambærilega þætti og mælingar á þróunarstigi. Þá eru það kallaðar umfangsmælingar þegar mælt er hvað þjónustan gengur langt, þ.e. hvort notandi geti rækt erindi sitt til enda eða ekki og hvað þjónusta býður upp á marga valkosti.

1.3.1 Mælingar UNPAN á samráði stjórnvalda við almenning

UNPAN mælir í hve miklum mæli netið er notað til að stuðla að samráði stjórnvalda við almenning með svonefnum stuðningskvarða um rafræna þátttöku (supplementary e-participation index). Viðfangsefni spurninga í þessum kvarða (samtals 19) eru þrenns konar, miðlun upplýsinga (e-information sharing), samráð við almenning og hagsmunaaðila (e-consultation) og hlutdeild í lýðræðislegum ákvarðanaferlum (e-decision making). Þessi viðfangsefni eru einnig mæld að hluta til á 3. og 4. þrepi í mælingu UNPAN á þróunarstigi.

Í niðurstöðum koma eingöngu fram heildarniðurstöður kvarðans en ekki sundurliðun hinna þriggja þátta. Útreikningur er eins og fyrir netþjónustukvarðann, hæsta ríki fær 1 í einkunn og önnur ríki hlutfall af henni. Í töflu 3 má sjá stöðu Norðurlandanna.

Tafla 3. Staða Norðurlandanna á stuðningskvarða um rafræna þátttöku í ársskýrslu UNPAN 2012*

Land (N=193)	Sæti	Einkunn (0–1)
Danmörk	28	0,552
Finnland	10	0,736
Ísland	84	0,157
Noregur	16	0,684
Svíþjóð	17	0,684

Heimild: UNPAN, 2012.

* Leitað var til UNPAN með ósk um sundurliðun á niðurstöðu ríkja skv. undirþáttum. Í svari kom fram að þær upplýsingar væru ekki opinberar.

Skv. töflunni var Ísland í 84. sæti af 193 þáttökuríkjum árið 2012 næst á eftir Nígeríu og Belíse. Ísland var í 76. sæti á netþáttökukvarða UNPAN 2003, í 64. sæti 2004, 63. sæti 2005, 120. sæti 2008 og 143. sæti 2010. Niðurstöður hafa því komið illa út fyrir Ísland frá upphafi mælinga, en umskipti til hins verra urðu 2008 eftir að vægi samráðs með notkun félagsmiðla var aukið við gerð kvarðans.

Ekki liggja fyrir aðrar mælingar á samráði íslenskra stjórnvalda við almenning á netinu, en AES birtir í ársskýrslu sinni fyrir 2012 gögn um það sem fengin eru frá UNPAN.

1.3.2 Mælingar CapGemini á Evrópuríkjum

CapGemini hefur unnið að mælingum á stöðu rafrænnar stjórnsýslu Evrópuríkja í samstarfi við Evrópusambandið frá árinu 2001. Niðurstöður mælinga frá 2012 eru enn óbirtar og því er hér notast við gögn frá 2010.

Uppruna mælinga CapGemini má rekja til kenninga Layne og Lee (2001) en þær hafa þróast í þá átt að mæla í öllum aðalatriðum stöðu og umfang þjónustuþátta. Þær ná til 32 ríkja Evrópusambandsins og ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þær eru unnar af alþjóðlegu teymi sérfræðinga og byggjast á þrenns konar gögnum. Í fyrsta lagi er gerð sjálfvirk og handvirk þjónustugreining á netinu⁴, í öðru lagi er spurningakönnun lögð fyrir stjórnendur og sérfræðinga sem starfa í stjórnsýslu viðkomandi lands og óháðir sérfræðingar leggja hlutlaust mat á hina rafrænu þjónustu.

Einkum er skoðuð þjónusta miðlægrar stjórnsýslu, þ.e.a.s. þjónusta veitt af vefjum ráðuneyta og stofnana ríkisins. Mælingin á frammistöðu Íslands er mæling á þjónustu ríkisins, nema fyrir byggingarleyfi, þar eru mældir vefir sveitarstjórna.

Mældir eru 20 þjónustuþættir og hefur svo verið frá upphafi mælinga. Þeir eru tekjuskattur, atvinnuleit, félagslegur stuðningur (atvinnuleysisbætur, barnabætur, læknis-kostnaður og námsstyrkir), persónuleg skjöl (vegabréf og ökuskirteini), bifreiðaskráning, byggingarleyfi, ábending til lögreglu, þjónusta almenningsbókasafna, vottorð (fæðingar- og giftingarvottorð), framhaldsmenntun, tilkynningar um flutninga, heilsu-gæsla, félagsleg þjónusta við launþega, fyrirtækjaskattur, söluskattur, skráning nýrra fyrirtækja, gagnaflutningar hagtölulegra upplýsinga, tollskýrslur, leyfi á umhverfissviði og rafræn fjársýsla.

Spurningar matsins (breytur) eru ekki birtar. Hins vegar eru birt dæmi, t.d. um mælingu á bifreiðaskráningu. Þá er spurt m.a. hvort veittar séu á netinu upplýsingar um þjónustuveitanda og hvernig eigi að hafa samband við hann, síðan hvort gerð sé grein fyrir þeim skrefum sem sá sem skráir bifreið þarf að taka og hvort unnt sé að ljúka skráningunni með rafrænum hætti.

Þar sem nánast sömu þættirnir hafa verið mældir í tæpan áratug er svo komið að flest þátttökuríkin uppfylla þá þjónustuþætti vel sem spurt er um. Hlutfallstölur eru því háar, oftast 80-100%. Mælingarnar beinast í aðalatriðum að tvennu, annars vegar þróunarstigi samskipta (online sophistication), þ.e. hversu langt er gengið í gagnvirkum samskiptum, og hins vegar að því hvort fullt netaðgengi sé að veittri þjónustu (online availability).

Þróunarstigi samskipta er skipt í fimm hluta, í fyrsta lagi einhliða upplýsingagjöf, í öðru lagi samskipti í aðra áttina, þ.e.a.s. hvort vefur bregst við aðgerðum notenda með einhliða tilmælum eða slíku, í þriðja lagi gagnvirk samskipti notenda og vefs, í fjórða lagi vinnslu með gagnafærslur, s.s. í heimabanka, og að lokum sjálfvirka þjónustu, en þá er takmarki náð (targetization). Þjónustustigin hafa mismikið vægi, einhliða upplýsingagjöf minnst og sjálfvirk þjónusta mest.

Í töflu 4 er staða Norðurlandþjóðanna sýnd, fyrst sæti þeirra í heildarniðurstöðu mælinga á þróunarstigi samskipta og síðan hvort fullt netaðgengi sé að þjónustunni. Sýnt er hvað hvert ríki mætti háu hlutfalli krafna.

Tafla 4. Staða Norðurlandanna á tveimur meginkvörðum í skýrslu CapGemini 2010

Land N=32	Þróunarstig samskipta		Fullt netaðgengi að þjónustu	
	Sæti	Hlutfall krafna	Sæti	Hlutfall krafna
	Danmörk	14	95%	11
Finnland	13	96%	10	95%
Ísland	27	79%	30	58%
Noregur	18	92%	16	90%
Svíþjóð	5	99%	6	100%

Heimild: CapGemini 2010.

Staða Íslands hefur verið metin alloft af CapGemini og er ágætt innra samræmi milli mælinganna.⁵ Í mælingunni 2005 var Ísland í 9. sæti hvað varðar þróunarstig samskipta og í því 11. varðandi fullt netaðgengi að þjónustu. Árið 2007 var það komið í 22. og 20. sæti, 22. og 23. sæti 2009 og svo 27. og 30. sæti 2010. Þessar tölur lýsa tvennum kaflaskilum, annars vegar 2005-2007, en þau umskipti koma einnig fram í tölum UNPAN, og svo aftur 2009-2010, þegar Ísland mætir niðurskurði opinberra útgjalda. Í samanburði við Evrópuríki er Ísland að nálgast botninn, á milli Ungverjaland og Króatíu (þróunarstig samskipta) og Rúmeníu og Kýpur (fullt netaðgengi að þjónustu).

Mælingar UNPAN á vefþjónustukvarðanum og CapGemini eru gerólikar, en samræmi er í niðurstöðum þeirra. Sú fyrri nær til nálega allra ríkja heimsins (193) og sú síðari til Evrópuríkja (32). Í ljós kemur að þau fjögur Evrópuríki sem hér hafa verið nefnd og sem standa Íslandi næst í mælingum CapGemini eru að meðaltali í 48. sæti hjá UNPAN (sæti 31-62) meðan Ísland er í 54. sæti.

Á árinu 2009 bættist ein ný mæling við hjá CapGemini sem er rafræn fjársýsla (CapGemini, 2010). Henni er skipt í forvinnu (birtingar tilkynninga, framlagningu tilboða/útboða og val á bjóðanda) og eftirvinnu (pantanir, reikningagerð og greiðslur). Mælingar á eftirvinnu eru flóknar og niðurstöður hafa ekki verið birtar. Í skýrslunni er bent á að sýnileiki rafrænnar fjársýslu gefi ábendingu um stöðu á eftirvinnu. Staða Norðurlandanna er sett fram í töflu 5.

Tafla 5. Staða Norðurlandanna við veitingu rafrænnar fjársýslu skv. skýrslu CapGemini 2010

Land N=32	Sýnileiki raf- rænnar fjársýslu		Forvinna (N=31)	
	Sæti	Hlutfall krafna	Sæti	Hlutfall krafna
	Danmörk	14	81%	7
Finnland	28	38%	24	48%
Ísland	29	37%	26	44%
Noregur	12	84%	5	92%
Svíþjóð	8	90%	4	94%

Heimild: CapGemini 2010.

Í þessum mælingum standa Norðurlöndin sig vel, nema Finnland og Ísland. Ísland er næst á eftir Finnlandi og á undan Grikklandi í sýnileika.

1.4 Viðhorfsrannsóknir

Ekki liggja fyrir heildstæðar upplýsingar um væntingar almennings hér á landi til rafrænnar opinberrar þjónustu. Í rannsóknum og könnunum hefur þó verið spurt um afmarkaða þætti er varða netnotkun almennings. Rannsókn Hauks Arnþórssonar (2008a) var skoðanakönnun sem Félagsvísindastofnun Háskólans framkvæmdi í maí-ágúst 2005 og var hún hluti af doktorsritgerð hans. Tekið var lagskipt tilviljanaúrtak 1.500 manna meðal almennings og tilviljanaúrtak 390 starfsmanna ríkisstofnana, 80 starfsmanna sveitarfélaga og 75 starfsmanna markaðsfyrirtækja. Þátttaka almennings í könnuninni var 825 manns eða 55% svörun og 390 manns meðal starfsfólks stofnana, sveitarfélaga og markaðsfyrirtækja eða 71% svörun. Í rannsókninni gafst svarendum kostur á að svara opinni spurningu um vilja sinn og væntingar. Hún var eftirfarandi: Hvað telur þú brýnast að opinberir aðilar geri í upplýsingatæknimálum til þess að auka skilvirkni og bæta þjónustu við borgarana?

Af 299 ábendingum frá almenningi fjölluðu 159 um að hið opinbera ætti að bæta sig og veita betri þjónustu á netinu. Orðrétt segir: „Helstu ábendingar eru um greiðari svörun erinda, hraðari birtingu ákvarðana og meiri hraða yfirleitt, meiri upplýsingar og meiri þjónustu, að hið opinbera hafi „heimabanka“ fyrir öll sín samskipti við hvern og einn eða einn aðalvef stjórnsýslu. Nokkrar ábendingar komu fram um aukið lýðræði og skoðanakannanir áður en ákvarðanir eru teknar. Þá [óskuðu] fjölmargir eftir einfaldari vefjum og að auðveldara verði að finna opinber gögn. Sérstakar ábendingar komu fram um að menntamálin verði sýnilegri og jafnvel námstilboð á netinu“ (Haukur Arnþórsson, 2008a, bls. 290).

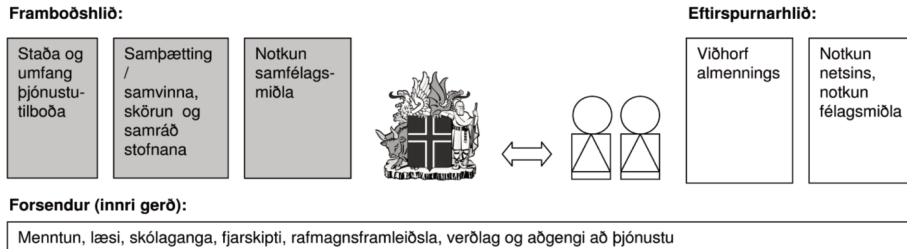
Sömu viðhorf komu fram hjá starfsfólki stofnana, en 148 svarendur af 212 svörðu opnu spurningunni með ósk um betri rafræna stjórnsýslu hins opinbera. „Helstu ábendingar eru um meiri gagnvirkni og opinberir aðilar bæti hugbúnaðargerð sína og auki fjármagn til hennar. Margir nefna einn vef fyrir öll stjórnsýsluerindi og margir nefna opnari stjórnsýslu og auðveldari aðgang að upplýsingum“ (Haukur Arnþórsson, 2008a, bls. 292). Starfsfólk sveitarfélaga tók í sama streng, af 56 svörum fjallaði 31 um betri opinbera þjónustu. Meðal athugasemda þeirra var ósk „um betra aðgengi, einfaldari vefi og auðvelda leitarþjónustu, að ganga lengra í þjónustunni bæði með aukinni gagnvirkni og annarri framþróun á netinu“ (Haukur Arnþórsson, 2008a, bls. 293). Ábendingar starfsfólks fyrirtækja fjölluðu einnig einkum um bættu opinbera þjónustu á netinu og sömu atriði voru nefnd og hjá starfsfólki stofnana og það sérstaklega að ljúka mætti erindum á netinu (Haukur Arnþórsson, 2008a).

1.5 Samantekt á stöðu Íslands skv. alþjóðlegum mælingum

Staða íslenska ríkisins, eins og hún birtist í þeim athugunum sem hér hefur verið sagt frá, er dregin saman með mynd 1. Kassarnir vinstra megin sýna framboð rafrænnar stjórnsýslu ríkisins, umfang, samþættingu og nýtingu nýrra miðla. Hægra megin kemur fram líkleg eftirspurn á grundvelli viðhorfa almennings og notkunar hans á netinu og

félagsmiðlum. Forsendur fyrir framboði rafrænnar stjórnsýslu eru svo sýndar í flötum kassa neðst á myndinni. Grár bakgrunnur þýðir ófullnægjandi staða en hvítur ákjósanleg staða.

Mynd 1. Samhengi mælingaflokka



Ofangreind gögn sýna að forsendur eru fyrir því að Ísland sé á heimsvísu í veitingu rafrænnar stjórnsýslu. Notkun almennings á netinu, menntunarstig og aðrar forsendur, svo sem í fjarskiptum og öðrum tæknilegum innviðum, eru með því besta í heiminum. Þá má álykta að almenningur óski eftir aukinni rafrænni stjórnsýslu og hafi gert það um árabíl. Íslendingar nýta sér í meira mæli félagsmiðla en aðrar þjóðir og virðast reiðubúnir til þess að taka þátt í gagnvirkum samskiptum á grundvelli þeirrar tækni um eigin málefni og málefni samfélagsins. Að þessu leyti er staðan afar góð.

Hins vegar sýna gögnin að rafræn stjórnsýsla ríkisins er á heildina lítið á þróunarstigi sem hefði þótt gott um síðustu aldamót. Hún er fremur stutt á veg komin í alþjóðlegum samanburði, umtalsvert styttra en hin Norðurlöndin og virðist í tilteknum mælingum vera í öftustu röð í samanburði Evrópuríkja og jafnvel aftarlega í ríkjahópi Sameinuðu þjóðanna í öðrum samanburði. Þetta á bæði við um stöðu og umfang einstakra þjónustupátta og þróunarstig þjónustunnar, en það sýnir einkum skort á samþættingu þjónustu og samráði við almenning um sameiginleg málefni samfélagsins. Skortur á samþættingu kemur einnig fram í samanburðarathugun Hauks Arnþórssonar á þróunarstigi opinberra vefja á Íslandi og í Danmörku á árunum 2004 og 2005 (2008b) en þar bendir hann á að vefir íslenskra stofnana séu þróaðri en danskra en samþættinguna vanti hér á landi.

Þegar skoðaðar eru mælingar 2012 sést að staða Íslands hefur versnað lítillega frá 2010. Í ljósi mikils niðurskurðar ríkisútgjalda kemur það ekki á óvart. Hugsanlegt er að hæglát en skipuleg uppbygging www.island.is og þjónusta ríkisskattstjóra dragi úr þeim aukna mismun milli Íslands og annarra ríkja sem reikna hefði mátt með.

2. Hvað skýrir stöðu ríkisins í mælingum á rafrænni stjórnsýslu?

Hinar alþjóðlegu mælingar draga upp neikvæða mynd af stöðu rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi. Hvað getur skýrt þessa stöðu? Með fyrirvara um hugsanlega aðferðafræðilega ágalla þessara mælinga má nefna fjóra samhangandi skýringarþætti. Í fyrsta lagi að skort hafi á að ný viðhorf festi rætur á fyrsta áratug nýrrar aldar, í öðru lagi að takmörkuð stefnumörkun ríkisins á sviði rafrænnar stjórnsýslu hafi átt sér stað á sama tíma, í þriðja lagi að skipulagsleg staðsetning upplýsingatæknimála hjá Stjórnarráðinu skýri stöðuna og að lokum að lítil nýting nýrra miðla hafi áhrif á niðurstöður. Tekið er fram að hér er um að ræða tilgátur sem ekki er unnt að staðfesta án frekari rannsókna.

2.1 Náðu ný alþjóðleg viðhorf ekki fótfestu?

Það kann að vera þjóðsaga að Íslendingar hafi haft leiðandi stöðu í upplýsingatæknimálum á síðasta áratug síðustu aldar þótt einstök opinber verkefni hafi tekist vel og jafnvel orðið grundvöllur að gerð alþjóðlegrar markaðsvöru.⁶ Miðstýring einkenndi fyrstu skref ríkisins í tölvuvæðingu sinni, en úr henni dró með tilkomu miðtölvanna og staðarneta á níunda áratugnum. Síðasti áratugur síðustu aldar einkenndist síðan af ört minnkandi miðstýringu tölvuvæðingar og tengingu staðarneta við internetið⁷ (Haukur Arnþórsson, 2008a). Dreifstýring í uppbyggingu upplýsingakerfa hélt í hendur við alþjóðlega þróun á þessum tíma sem nefnd er hin nýja opinbera stjórnun (New Public Management, NPM) (Ómar H. Kristmundsson, 2003).

Alþjóðlegar mælingar fóru að gefa skýra mynd af stöðunni hér á landi á árunum 2003-2004. Mælingar UNPAN og CapGemini sýna að á þessum tíma var Ísland efturbátur annarra Norðurlanda, Hollands og Bretlands, oft í 8.-15. sæti innan Evrópu og 15.-35 sæti á heimsvísu, þá á eftir ríkjum Norður-Ameríku, Eyjaálfu og leiðandi ríkjum Asíu. Á þessum tíma fór samþætting í upplýsingatækni að verða ríkjandi einkenni þeirra ríkja sem voru leiðandi í rafrænni stjórnsýslu. Þá hafði alþjóðlega tölvu- og netsamfélagið rætt um það í nokkur ár að nauðsynlegt væri að samþætta tölvuþjónustu hins opinbera til þess að hin dreifðu tölvukerfi ynnu saman (Nielsen, 1999). Tölvusamskipti voru á þessum tíma nær alfarið komin á netið og tækni þess og staðlar höfðu þroskast í átt að meiri samræmingu.

Í Bandaríkjunum urðu vatnaskil með árásinni á tvíburaturnana 2001, en þá kom í ljós skortur á að upplýsingakerfi öryggis- og varnarmálastofnana störfuðu saman. Í kjölfarið var gripið til aðgerða sem miðuðu að stórfelldri samþættingu gagna frá hinu opinbera og einkageiranum. Þótt Bush-stjórnin kæmi ekki fram ítrustu tillögum sínum var mörkuð ný stefna í upplýsingatækni sem miðaði að aukinni samþættingu. Unnið var að því að finna skipulags- og fjárveitingaform til að tryggja að markmið samþættingarverkefna næðust (Eggers, 2005; Fountain, 2007).

Árið 2001 kom fram líkan Layne og Lee sem áður hefur verið fjallað um og byggir á að samþætting rafrænnar stjórnsýslu haldist í hendur við aukið tæknilegt og skipulagslegt flækjustig í stofnunum. Árið 2005 birtist grein eftir Dunleavy o.fl. sem hafði mikil áhrif á viðhorf til uppbyggingar rafrænnar stjórnsýslu. Að mati höfunda hennar voru dagar dreifstýringar á grundvelli hinnar nýju opinberu stjórnunar (NPM) liðnir. Nú væri tími rafrænnar opinberrar stjórnunar kominn sem fæli í sér aukna miðstýringu

og samþættingu starfa og starfsferla í stjórnsýslunni. Með þessum nýju viðhorfum jókst skilningur á mikilvægi þess að stefnumótun stjórnvalda væri í takt við þróun og nýja möguleika upplýsingatækninnar.

Í rannsókn sem Dunleavy o.fl. framkvæmdu árið 2006 (2008) fæst sú niðurstaða að hin nýja opinbera stjórnun hafi víða dregið úr hraða nútímavæðingar í vinnubrögðum stjórnvalda og spillt fyrir samþættingu ólíkra stjórnvalda. Í rannsókninni kemur fram að samband sé milli árangurs í rafrænni stjórnsýslu og hvort mikil áhersla sé á dreifstýringu og úthýsingu upplýsingakerfa í anda hinnar nýju opinberu stjórnunar. Einnig hafi áhrif hvort fákeppni sé á „upplýsingamarkaði“ þar sem stór fyrirtæki séu einkennandi og tæknilegir yfirburðir miklir.

Ein meginskýring á því hvað íslensk stjórnvöld hafa dregist aftur úr í rafrænni stjórnsýslu virðist felast í því að brotthvarf frá hugmyndum um dreifstýringu í anda hinnar nýju opinberu stjórnunar varð ekki á Íslandi. Það lýsti sér í dreifðum upplýsingakerfum sem ekki unnu saman og veittu því ekki heildarsýn og juku ekki afköst, en fólu oft í sér endurtekningu sömu skráningaratriða.

Segja má að í kjölfar hrunsins hafi áhugi á samræmingu opinberrar þjónustu aukist sem m.a. endurspegladist í sameiningu stofnana. Í opinberum skýrslum sem unnar voru á þessum tíma koma fram ábendingar um mikilvægi samþættingar. Þannig var í skýrslu rannsóknarnefndarinnar um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna frá vorinu 2010 rætt um vandamál vegna lítils samráðs og samvinnu stofnana og um mikið sjálfstæði þeirra og úthýsingu verkefna. Samþættingu og samstarfi var verulega ábótavant skv. sömu heimild. Í skýrslu nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að endurskoða lög um Stjórnarráð Íslands var hvatt til aukins samstarfs innan Stjórnarráðsins og milli ráðuneyta og stofnana (Forsætisráðuneytið, 2010b). Þrátt fyrir þetta virðist sem aukin miðstýring og samþætting hafi ekki náð til rafrænnar stjórnsýslu. Og þá ekki heldur skapast skilningur á leiðandi hlutverki upplýsingatækninnar við samþættingu opinberra starfa.

Í stuttu máli eru vísbendingar fyrir hendi um að nýjar alþjóðlegar hugmyndir hafi ekki fest rætur á Íslandi nema að takmörkuðu leyti. Á sama tíma og þær höfðu sívaxandi áhrif í nágrannalöndunum hélt uppbygging rafrænnar þjónustu áfram að vera á ábyrgð einstakra stofnana og viðleitni til þess að samræma upplýsingakerfi þeirra virðist hafa verið takmörkuð. Þó eru fyrir hendi dæmi um viðleitni í þessa átt svo sem þjóðarvefurinn www.island.is, sem opnaður var á árinu 2004.

2.2 Skorti stefnumörkun eða stefnufestu á sviði rafrænnar stjórnsýslu?

Niðurstöður mælinganna ber ekki að túlka þannig að aðgerðaleysi hafi verið ríkjandi heldur gefa þær vísbendingu um að stefnu hafi skort sem endurspegladist ný alþjóðleg viðhorf til notkunar opinberrar þjónustu og markvissar aðgerðir til að framkvæma þá stefnu.

Ein fyrsta heildstæða stefnumörkun íslenska ríkisins í upplýsinga- og tæknimálum var unnin 1995 af forsætisráðuneytinu í mjög víðtæku samráði við hagsmunaaðila, en ráðuneytið hefur lengst af borið ábyrgð á stefnumörkun og framkvæmd hennar auk samræmingar verkefna. Stefnan var í góðum takti við alþjóðlega þróun tækninnar og

alþjóðlega straua og stefnur á þeim tíma. Síðan þá hefur stefnumótun átt sér stað, en án eins víðtæks stuðnings og póltíks vægis eins og stefnan frá 1995 hafði. Sú nýjasta, Netríkið Ísland, er frá 2008 (Forsætisráðuneytið, 2008). Hún er níu blaðsíður og er í upptalningarformi. Unnt er að greina í stefnunni nýja áherslu á samþættingu, m.a. er talað um að gögn berist á milli stofnana í stað þess að almenningur fari milli þeirra. Nánari útfærsla kemur ekki fram. Ekki er fjallað um hin flóknu áhrif sem samþætting hefur á starfsemi og starfsumhverfi stjórnsýslu og virðist lítið svo á að tengja megi gagnagrunna án samráðsferla. Þá er ekki rætt um hvernig haga á ábyrgð, reglusetningu og fjárveitingum til verkefna sem eru þvert á málaflokka, stofnanamúra og jafnvel stjórnsýslustig, en slíkar verklagsreglur eru taldar nauðsynlegar til að tryggja samþættingu. Hér má nefna að slíkar reglur voru settar í Bandaríkjunum og Kanada á árinu 2002 við mótun fyrstu samþættingarverkefnanna (Fountain, 2007).

2.3 Skiptir staðsetning upplýsingatæknimála innan stjórnsýslunnar máli?

Til að tryggja samhæfingu og getu þeirra aðila innan stjórnsýslunnar sem starfa að upplýsingatæknimálum getur skipulagsleg staðsetning málaflokksins skipt máli. Eins og að ofan greinir hefur forsætisráðuneytið stýrt stefnu stjórnvalda á sviði upplýsingatæknimála frá 1996 þegar málaflokkurinn var færður frá fjármálaráðuneyti. Nokkru síðar eða 1999 var Hagsýsla ríkisins, starfseining innan fjármálaráðuneytisins sem hafði m.a. unnið að samhæfingarmálum á sviði upplýsingatæknimála, lögð niður. Bent hefur verið á mikilvægt hlutverk fjármálaráðuneyta sem kaupanda rafrænna lausna (Dunleavy, 2008). Þar sem ríkjandi er fákeppnismarkaður meðal stærri upplýsingatæknifyrirtækja er hugsanlegt að með framangreindum breytingum hafi dregið úr sérþekkingu innan fjármálaráðuneytisins á sviði upplýsingatækni og það veikt stöðu þess sem kaupanda nýrra lausna. Við þessar aðstæður má draga þá ályktun að umboðsvandi hafi skapast milli ríkisins sem kaupanda og upplýsingatæknifyrirtækja eins og SKÝRR (nú Advania) sem hefur frá upphafi haft markaðslega yfirburði. Þessa ályktun styður skýrsla Ríkisendurskoðunar um kaup og innleiðingu fjárhags- og mannaúðskerfis ríkisins (Ríkisendurskoðun, 2012). Rannsókn CapGemini á stöðu rafrænnar fjársýslu á Íslandi gefur sömu mynd af núverandi getu ríkisins til þess að leysa verkefni á upplýsingatæknisviðinu.

Umbætur á sviði stjórnunar og reksturs ríkisins er í höndum fjármálaráðuneytisins. Rafrænar lausnir eru sívaxandi hluti umbótastarfs í ríkisrekstri víða um heim og eru þær notaðar til að ná fram hraðari og betri þjónustu, hagræðingu í rekstri, auknu gegnsæi, gagnvirkni og samráði við notendur (Fountain, 2007). Nauðsyn var því á samþættingu upplýsingatæknimála milli ráðuneytanna tveggja. Til að takast á við þetta skilaði starfshópur á vegum forsætisráðuneytisins tillögum um endurskipulagningu þróunar-, umbóta- og hagræðingarmála hjá ríkinu í febrúar 2010. Lagt var til að yfirstjórn umbótamála yrði hjá forsætisráðuneytinu í samstarfi við fjármálaráðuneytið. Þar var einnig lagt til að upplýsingatæknimálum yrði komið fyrir „í einhverri af þeim stofnunum ríkisins sem fyrir eru og sinna skyldum verkefnum. Við flutninginn fari fram gagnger endurskoðun og endurskipulagning á viðkomandi stofnun, markmiðum hennar, skipulagi og starfsemi. Jafnframt verði nafni hennar breytt í ljósi nýrrar

áherslu á umbótaverkefni og nýsköpun á sviði upplýsingatæknimála“ (Forsætisráðuneytið, 2010a). Þessi tillaga virðist enn ekki hafa komist til framkvæmda.

Í ársbyrjun 2011 fluttist starfsemi upplýsingasamfélagsins til innanríkisráðuneytisins. Ekki virðist hafa verið sett upp sérstök skrifstofa til að formfesta framkvæmd nýrra verkefna. Undir ráðuneytið heyrir Þjóðskrá sem heldur ákveðnar grunnskrár fyrir ríkið, annast rekstur upplýsingakerfa, sinnir ákveðnum málaflokkum rafrænnar stjórnsýslu og ber nú ábyrgð á þjóðarvefnum www.island.is frá sama tíma (Þjóðskrá, 2012). Stofnunin virðist ekki hafa víðtækari verkefni við framþróun rafrænnar stjórnsýslu.

2.4 Skortir á að stjórnvöld nýti sér möguleika nýrra miðla?

Ekki virðist sem íslensk stjórnvöld hafi nýtt sér möguleika hinna nýju miðla netsins sem náðu útbreiðslu á fyrsta áratug nýrrar aldar. Á árinu 2004 kom fram hugtakið Web 2.0. Það stóð ekki fyrir tæknilegan staðal heldur fól í sér að nú gæti ótakmarkaður fjöldi notenda átt samskipti á netinu í fyrsta skipti, en það var árangur af þróun „html-máls“ netsins í allt að 10 ár þar á undan. Þegar talað er um tækni félagsmiðla er í aðalatriðum átt við tækni Web 2.0. Þarna urðu mikilvæg kaflaskil í þróun stafrænnar samskiptatækni og eru áhrif þeirra enn að koma fram, m.a. í þeirri umræðu að nota netið til að auka beint lýðræði (Haukur Arnþórsson, 2011). Nú var búist við að hægt yrði að auka stjórnmalapátttöku almennings sem hafði ekki verið eins tæknilega auðvelt áður. Í framhaldinu fengu samskiptavefir og -tækni sem byggði á þessum nýjungum auðkennið 2.0. Þannig merkir hugtakið Government 2.0 stjórnsýslu þar sem gagnvirk samskipti við almenning eru í fyrirrúmi. Félagsmiðlar voru smám saman teknir í notkun hjá opinberum aðilum á seinni hluta fyrsta áratugar aldarinnar, bæði í stjórnsýslu og stjórnmalum (Mergel, 2009). Obama, forseti Bandaríkjanna, tók forystu í hagnýtingu félagsmiðla í kosningabaráttu sinni 2008 og hefur haldið henni síðan.

Bent hefur verið á mikilvægi þess að nýta félagsmiðla til samskipta við almenning (Mergel, 2009). Með aukinni nýtingu félagsmiðla er stefnt að því að styrkja samband stjórnvalda og almennings og þannig draga úr tortryggni gagnvart stjórnvöldum sem hefur víða komið fram í kjörfar efnahagshrunsins (Margetts, 2009). Þessi lýðræðislegi tilgangur hefur einnig komið fram hjá Evrópusambandinu þar sem reynt hefur verið að breyta vinnubrögðum stofnana sambandsins í þessa veru (Efpraxia o.fl., 2012). Breyting lýðræðislegra ferla er gerð til þess að hlusta megi betur á raddir almennings við meðferð mála á undirbúningsstigi og meðan þau eru í meðförum kjörinna fulltrúa og tengja þannig lýðræðið nýrri samfélagsvirkni almennings (Coleman & Blumler, 2011). Margetts (2009) bendir á að í þeim ríkjum þar sem stjórnvöld taka sér ekki leiðandi stöðu á netinu geti notkun þess leitt til myndunar skipulegrar andstöðu-hreyfingar, svo sem í Austurlöndum nær.

Íslensk stjórnvöld hafa hins vegar ekki nýtt sér tækni félagsmiðla til gagnvirkra samskipta við almenning með sama hætti og Bandaríkin og Evrópuríki skv. þeim alþjóðlegu mælingum sem áður er vitnað í. Því dró enn í sundur með þeirri stefnu sem Stjórnarráðið fylgdi í raun og þróun upplýsingatækninnar á alþjóðavísu. Seinni hluti fyrsta áratugar aldarinnar bar því með sér umskipti til hins verra fyrir Ísland í

alþjóðlegum mælingum, enda tóku þær sem fyrr mið af nýjungum og notkun þeirra meðal fremstu ríkja. Þessi umskipti voru staðfest í árslok 2008 og aftur 2009 með nýjum skýrslum. Þá hafði Ísland hropað niður í 20.-25. sæti meðal Evrópuríkja og í 50.-60. sæti fyrir heiminn allan í mælingum UNPAN og CapGemini. Staða Íslands á stuðningskvarða um rafræna þátttöku UNPAN hafði þó eðlilega versnað mest, fór úr 63. sæti 2005 og niður í 120. sæti 2008. Bent var á þessa þróun í skrifum frá þessum tíma (sjá t.d. Eggert Ólafsson, 2007).

Niðurlag

Sú staða rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi sem hér hefur verið lýst kallar á markvissar aðgerðir stjórnvalda. Án þeirra er ólíklegt að nauðsynleg umskipti verði í málaflokknum. Skynsamlegt er fyrir stjórnvöld að láta vinna ítarlegri greiningu á núverandi stöðu þessara mála. Hinar alþjóðlegu mælingar geta að takmörkuðu leyti útskýrt ástæður sem liggja að baki þeirri neikvæðu þróun sem átt hefur sér stað á Íslandi. Í greininni eru nefndar skýringartilgátur sem skoða þarf nánar. Í annan stað lýsa hinar alþjóðlegu mælingar einkum stöðu mála á hæsta stjórnsýslustigi, hjá ríkisvaldi. Staða innan einstakra hluta stjórnsýslunnar getur verið mismunandi svo og staða annarra stjórnsýslustiga. Umræddar mælingar ná þannig ekki nema að takmörkuðu leyti til sveitarfélaga á Íslandi sem sum hver virðast hafa nýtt nýja kosti upplýsingatekninnar, svo sem félagsmiðla, til að miðla upplýsingum, skapa gagnvirkni og hafa samráð við íbúa. Til að gefa fyllri heildarmynd af stöðu rafrænnar stjórnsýslu á Íslandi þarf því ítarlegri gagnasöfnun. Á grundvelli hennar væri æskilegt að stjórnvöld mótuðu ríkisvaldinu nýja stefnu í upplýsingateknimálum með sama metnaði og þegar fyrsta stefna af þessu tagi var smíðuð 1995.

Aftanmálgreinar

- 1 Miðað er við eftirfarandi skilgreiningu: „...allir sem eru í aðstöðu til þess að nota netið“. Þá er átt við bæði aðgengi og þekkingu, óháð aldri og raunverulegri notkun (Internet World Stats, 2012).
- 2 Þá viku notuðu 235.120 Íslendingar Facebook. Þar sem 13 ára aldurstakmark er á Facebook jafngildir það því að um 90% allra Íslendinga sem náð hafa þeim aldri hafi notað Facebook, sé aldurstakmarkið virt.
- 3 Sjá: <http://www2.unpan.org/egovkb/>.
- 4 Hér er átt við mat á þjónustu vefja með hugbúnaði frá netinu (sjálfvirk greining) annars vegar og mat framkvæmt af starfsmönnum rannsóknarinnar (handvirk) hins vegar. Þeir eru margtýngt teymi (multi-lingual team).
- 5 Finna má þessar skýrslur á vef CapGemini: <http://www.capgemini.com/>
- 6 Dæmi um þetta eru vörur Hugvits og Marels, sem voru þróaðar hér á landi, vörur Hugvits í samstarfi við stjórnsýsluna.
- 7 Hér er internetið notað til aðgreiningar frá öðrum tölvunetum sem voru í notkun á þessum tíma. Annars staðar er hugtakið netið notað sem samheiti yfir internetið.

Heimildir

CapGemini. (2010). *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th benchmark measurement*. Rit á pdf formi sótt 1.10.2012 á vef CapGemini <http://www.capgemini.com>.

- Coleman, S., Blumler, J.G. (2011). The Wisdom of Which Crowd? On the Pathology of a Listening Government. *Political Quarterly*, 82(3), 355-364.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2005). New Public Management is dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory (JPART)* 16 (3), 467-494.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2008). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford USA: Oxford University Press.
- Efpraxia, D., Smith, S., Tambouris, E., Tarabanis, K. (2012). Electronic Participation Policies and Initiatives in the European Union Institutions. *Social Sciences Computer Review*, 30(3), 297-323.
- Eggers, W. (2005). *Government 2.0*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Eggert Ólafsson. (2007). *Rafræn opinber þjónusta – matsaðferðir og staða Íslands*. MPA-ritgerð. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Etlinger, S., Owyang, J., Jones, A. (2012). *The Social Media ROI Cookbook: Six Ingredients Top Brands Use to Measure the Revenue of Social Media*. San Mateo: Altimeter Group.
- Forsætisráðuneytið. (1996). *Framtíðarsýn ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2008). *Netríkið Ísland. Stefna ríkisstjórnar Íslands um upplýsingasamfélagið 2008-2012*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010a). *Endurskipulagning þróunar-, umbóta- og bagræðingarmála hjá ríkinu*. Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið. (2010b). *Sambent stjórnsýsla. Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Fountain, J. E. (2005). The network society. From knowledge to policy. Í M. Castells & G. Cardoso (ritstj.), *Central issues in the political development of the virtual state*. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations.
- Fountain, J. E. (2007). Governance and information technology: from electronic government to information government. Í D. Lazer & V. Mayer-Schoenberger (ritstj.), *Challenges to organizational change: multi-level integrated information structures (MIIS)*. Cambridge, Ma: MIT Press.
- Fountain, J. E. (2009). Bureaucratic reform and e-government in the United States. An institutional perspective. Í Chadwick, A. & Howard, P.N. (ritstj.), *Rutledge handbook of internet politics*. New York: Ruthledge.
- Haukur Arnþórsson. (2008a). *Rafræn stjórnsýsla, forsendur og ábrif*. Doktorsritgerð við Háskóla Íslands. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Haukur Arnþórsson. (2008b). Vefþjónusta ríkisins. *Stjórnmal og stjórnsýsla*. 4(1), 5-34.
- Haukur Arnþórsson. (2011). *Samtal stjórnvalda við almenning á netinu*. Bæklingur útgefinn af höfundi.
- Ómar H Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland : a case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Internet World Stats. (2012). Vefur stofnunar sem rannsakar netnotkun. Sótt 3. júní og 6. desember 2012. Slóðir: <http://www.internetworldstats.com/> og <http://www.internetworldstats.com/surfing.htm#1>.
- Layne, K. og Lee, J. (2001). Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government Information Quarterly*, 18(2), 122-136.
- Margetts, H. Z. (2009). The internet and public policy. *Policy & Internet*, 1(1), 1–21.
- Mergel, I. (2010). Gov. 2.0 revisited: social media strategies in the public sector. *PA Times*, 33(3), 7, 10.
- Mergel, I., Schweik, C., Fountain, J. (2009). The transformational effect of web 2.0 technologies on government. Research conference of the Association for Public policy analysis and management (APPAM), November 6-8, 2008, Los Angeles (CA).
- Nielsen, J. (1999). Jakob Nielsen's Alertbox. Content Integration. Vefsíða. Sótt 24. nóvember 2012. Slóð: <http://www.useit.com/alertbox/990627.html>
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Rannsóknarnefnd Alþingis. 9 bindi.

- Ríkisendurskoðun. (2012). *Orri – fjárbags- og mannaúðskerfi ríkisins. Undirbúningur og framkvæmd*. Skýrsla til Alþingis. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.
- Sunstein, C. R. (2007). *Republic.com 2.0*. New Jersey: Princeton University Press.
- UNDP (United Nations Development Program. (2006). *Preparation of e-Participation Guide: Searching for interesting case studies and lessons learned*. A working paper. Bratislava: Bratislava Regional Centre.
- UNPAN (United Nations Public Administration Network). (2012). *E-Government Survey 2012. E-Government for the people*. Rit sótt á vef stofnunarinnar 15.8.2012 www.unpan.org.
- World Bank. (2012). Skilgreining á hugtakinu e-government. Sótt á vef stofnunarinnar 6. desember 2012. Slóð: <http://go.worldbank.org/M1JHE0Z280>
- World Economic Forum. (2012). *The Global Information Technology Report 2012. Living in a Hyperconnected World*. Rit sótt á vef WEF 15.8.2012 www.weforum.org.
- Þjóðskrá (2012). Vefsíða. Skoðuð 25. nóvember 2012. Slóð: <http://skra.is/Um-okkur>