

Stjórnsýsluumbætur og árangur þeirra

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands
Pétur Berg Matthíasson, stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur, fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Útdráttur

Rannsóknir undanfarna þrjú áratugi á innleiðingu umbóta benda til þess að umbótaviðleitni ríkja sé mismunandi. Engilssaxnesk ríki voru áberandi við innleiðingu hugmyndafræði nýskipunar í opinberum rekstri á meðan ríki á meginlandi Evrópu voru mörg hver treg til þess og færðu sig frekar í átt til ný-weberisma. Fræðimenn hafa reynt að skýra þessa umbótaviðleitni og m.a. bent á pólitíska-, sögulega- og menningarlega þætti, gildi og efnahagsástand sem mögulegar skýribreytur. Í fyrri hluta greinarinnar eru settar fram tilgátur sem lúta að umbótaviðleitni ríkja og þær prófaðar. Það er gert með því að skoða innleiðingu ríkja á aðferðum tveggja umbótastefna, nýskipunar í opinberum rekstri og ný-webersku leiðarinnar. Umbótaviðleitni ríkja virðist annað hvort vera til staðar eða ekki. Fram kemur að valddreifing, skýr markmið stofnana og samráð við samfélag og sérfræðinga séu nátengd umbótaviðleitni ríkja. Þegar Ísland er skoðað kemur hins vegar í ljós að þótt valddreifing sé mikil í íslenska kerfinu sker það sig frá Evrópu og hinum Norðurlöndunum hvað það varðar að sjálfstæði stofnana er ekki tengt fjölbreyttri notkun stjórnunarverkfæra.

Í seinni hluti greinarinnar er árangur af innleiðingu umbóta skoðaður út frá kenningum um raunhæfa skynsemi, innleiðingu neðan frá og upp (bottom up) og samstöðuákvæðanatöku. Tilgátur er settar fram og prófaðar til að skýra hvað veldur því að umbætur skili árangri í sumu ríkjum og öðrum ekki. Fram kemur að ríki eru líklegri til að ná árangri ef raunhæfri skynsemi er beitt með vönduðum undirbúningi og þegar samráð er haft við almenning.

Efnisorð: Umbótaviðleitni; nýskipan í ríkisrekstri; ný weberska leiðin/hefðin; Ísland.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 10, Issue 2(307-326)

© 2014 Contacts: Gunnar Helgi Kristinsson ghk@hi.is and Pétur Berg Matthíasson petur.b.matthiasson@fjr.is

Article first published online December 18th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. töl. 10. árg. 2014 (307-326)Fræðigreinar

© 2014 Tengiliðir: Gunnar Helgi Kristinsson ghk@hi.is og Pétur Berg Matthíasson petur.b.matthiasson@fjr.is

Vefbirting 18. desember 2014 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.6>

This work is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 License

Public Administration reforms and results

Abstract

Research on administrative reforms during the past thirty years indicates that reform efforts of countries differ. The Anglo Saxon states were at the forefront of the New Public Management movement while countries on mainland Europe were more hesitant and moved further towards the Neo-Weberian state. Academics have tried to explain different reform efforts within countries by looking at political, historical and cultural issues, values and economic factors to name just a few. Three hypotheses are put forward to explain reform efforts in different states. This research involves analysing the implementation of two different reform trends, New Public Management and the Neo-Weberian tradition. The analysis indicates that countries vary in their commitment to reform rather than in the emphasis on either New Public Management or the Neo-Weberian State. Decentralization, clear objectives and consultation with communities and experts are closely related to national reform efforts. However, Iceland does distinguish itself from Europe and the Nordic countries. The analysis reveals that although decentralization is high in the Icelandic system, autonomy of agencies does not have a strong relation to a varied use of administrative instruments.

The second part of the article focuses on the results and achievements of reform programmes. The achievement of reform programmes are examined in relation to theories of bounded rationality, street level bureaucracy (bottom up) and consensus decision making. Three hypotheses are presented and tested to explain what causes reforms programmes to be successful in some countries and not in others. The analysis reveals that countries are more likely to succeed if bounded rationality is applied with careful preparation and when stakeholders are consulted.

Keyword: Reform efforts; New Public Management; Neo-Weberian State; Iceland.

Inngangur

Kerfisbundnar stjórnsýsluumbætur gegndu fram á níunda áratug tuttugustu aldarinnar fremur veigalítlu hlutverki í opinberri stefnumótun á Íslandi. Ef undan eru skilin fáein tilvik, svo sem setning laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (nr. 38/1954) og Stjórnarráð Íslands (nr. 73/1969) virðast ákvarðanir um málefni stjórnsýslunnar einkum hafa mótast í tengslum við fjárlagagerð, samninga um stjórnarmyndanir og einstakar ákvarðanir ríkisstjórna eða ráðherra. Fá fræðirit voru skrifuð um efnið (sjá þó Agnar Kl. Jónsson 1969; Ólaf Jóhannesson 1980) og í stefnuyfirlýsingum ríkisstjórna var helst vikið að ríkisfjármálum, þar sem rætt var um aðhald og sparnað (t.d. „gætt sé ítrasta

sparnaðar í rekstri“ (1974) og „aðhald í ríkisbúskap verði stórauikið“ (1980) auk þess sem viðraðar voru einstakar hugmyndir um aðgerðir í stjórnsýslu, svo sem um flutning opinberrar þjónustu út á land (1978), um stjórnsýslu umhverfismála (1978) og efnahagsráðuneyti (1980).

Á níunda og tíunda áratugnum vaknaði aukinn áhugi á málefnum stjórnsýslunnar sem merkja má í aukinni umræðu um slík málefni í stjórnarsáttmálum frá þeim tíma og veigamiklum umbótaverkefnum eins og tilflutningi Ríkisendurskoðunar undir Alþingi 1987, stofnun embættis Umboðsmanns Alþingis 1988, setningu laga um skráningu og meðferð persónuupplýsinga (nr. 121/1989), upptöku rammafjárlaga í upphafi tíunda áratugarins, setningu stjórnsýslulaga (nr. 37/1993) og upplýsingalaga (nr. 50/1996), endurskoðun starfsmannalaga (nr. 37/1996) og endurskoðun laga um fjárreiður ríkisins (nr. 88/1997). Áhrifa af umbótastefnu stjórnvalda á tíunda áratugnum gætti vel inn á miðjan 1. áratug þessarar aldar með innleiðingu ýmissa aðferða í anda stefnunnar, s.s. útivistunarstefnu, aukinnar áherslu á einkaframkvæmd og opinbera hlutafélagavæðingu. Þó má segja að dragi úr stærri umbótaverkefnum á sviði löggjafar í kringum aldamótin. Umræðan um stjórnsýsluumbætur jókst hins vegar aftur í kjölfar efnahagshrunsins og hafa stjórnvöld gert ýmsar breytingar á lögum sem sett voru á tíunda áratugnum eða eru með slíkar fyrirætlanir í undirbúningi, s.s. breytingar á starfsmannalögum og fjárreiðulögum.

Rannsóknir á umbótum í opinberri stjórnsýslu á Íslandi hafa einkum beinst að því að skýra rætur einstakra umbótastrauma eða verkefna (t.d. Kristmundsson, 2003; Sigurgeirsdóttir, 2006) og áhrif þeirra á einstökum sviðum (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999). Samkvæmt þeim rannsóknum sem fyrir liggja virðist umbótaviðleitni hafa ráðist mikið af alþjóðlegum hugmyndastráumum og stöðu efnahagsmála hér á landi. Hér á eftir er áherslan síður á einstakar ákvarðanir en meira á hversu móttækilegt kerfið í heild er fyrir stjórnsýsluumbótum og hvað ræður árangri þeirra. Ísland er skoðað í alþjóðlegu samhengi og markmiðið meðal annars að skoða hvort sögulegar rætur og stjórnsýslu- hefð hafi áhrif á tilraunir til stjórnsýsluumbóta hér á landi. Kynnt eru til sögunnar ný alþjóðleg gögn sem varpa fersku ljósi á einkenni stjórnsýslu ríkja í Evrópu, þ. á m. á Íslandi. Um er að ræða COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) rannsóknina sem er ein stærsta samanburðarrannsókn á umbótum í opinberri stjórnsýslu sem fram hefur farið í Evrópu. Íslenski hluti COCOPS rannsóknarinnar var samstarfsverkefni fjármála- og efnahagsráðuneytis, stjórn málafræðideildar Háskóla Íslands og samstarfsnets evrópskra háskóla. COCOPS gögnin eru hér notuð til að varpa ljósi á umbótaviðleitni í opinberri stjórnsýslu og tengsl hennar við ýmis einkenni stjórnsýslunnar og árangur umbótanna. Þau varpa einstæðu ljósi á íslensku stjórnsýsluna og gera mögulegt að bera hana saman við stjórnsýslu annarra ríkja. Hér er bara lítill hluti gagnanna notaður og væntanlega verða aðrir hlutar þeirra nýttir til frekari rannsókna. Þann fyrirvara er rétt að hafa á niðurstöðum að þær lýsa strangt tiltekið upplifun og viðhorfum stjórnenda í opinbera geiranum. Staða þeirra og áhugamál kann að hafa áhrif á niðurstöðurnar, þótt ekki sé ástæða til að ætla að slíkir þættir hafi mikil áhrif á samanburðinn milli landa.

Íslenska stjórnsýslan

Íslenska stjórnsýslan á rætur að rekja til evrópskra skrifræðishefða en þær hugmyndir sem hún grundvallast á eru að mestu leyti fengnar frá Danmörku. Skrifræðið náði hins vegar veikari fótfestu hér á landi og hefur íslensk stjórnsýsla verið losaralegri en danska fyrirmyndin sem hún grundvallast á (Gunnar Helgi Kristinsson, 1999). Viðast hvar í Evrópu er framkvæmdavaldið elsti hluti ríkisvaldsins sem aðrir þræðir valdsins hafa síðar aðgreinst frá í mismiklum mæli. Í þessu ríkjum hefur embættismannakerfið jafnan verið sterkt. Á Íslandi gerðist hið gagnstæða; Alþingi fékk takmarkað löggjafarvald með stjórnarskránni 1874 en innlent framkvæmdarvald kom ekki til skjalanna fyrr en árið 1904. Afleiðing þessa varð sú að íslenska framkvæmdarvaldið hefur haft veikari stöðu gagnvart löggjafanum en tíðkast hefur í nágrannaríkjunum (Gunnar Helgi Kristinsson o.fl., 1992).

Íslenska stjórnsýslukerfið, eins og því hefur verið lýst í eldri rannsóknum og úttektum, er byggt þannig upp að ráðuneytin eru lítil en stofnanirnar margar. Mörg smá ráðuneyti hafa í gegnum tíðina haft veicar forsendur til að sinna yfirstjórn stofnana, s.s. að tryggja að þær búi við hagkvæmt skipulag, nauðsynlega hæfni og mannauð. Jafnframt að starfsemin grundvallist á skýrri stefnu og að hún einkennist af góðri þjónustu og sé árangursmiðuð. Sjálfstæði stofnana hér á landi hefur veikt forsendur ráðuneyta til að gegna hlutverkum sínum á málavíði þeirra og í sumum tilvikum virðast ráðuneytin telja óljóst í hverju þær felast. Þessi staða setur einnig ráðherra skorður við að sinna upplýsingaskyldu gagnvart Alþingi. Innbyggður samhæfingarvandi milli ráðuneyta hefur verið ríkjandi lengi en íslensk stjórnsýsla hefur fylgt mun óformlegra mynstri en kenningar um stigveldi gefa til kynna (Gunnar Helgi Kristinsson 1994, 1999, 2007, Forsætisráðuneytið, 2010).

Ísland var eitt af þeim ríkjum sem innleiddi hugmyndir um nýskipan í opinberum rekstri (e. New Public Management) sem höfðu verið áhrifamiklar víða í þróuðum ríkjum frá því á níunda áratugnum. Á tíunda áratugnum hóf fjármálaráðuneytið átak undir kjörorðinu „nýskipan í ríkisrekstri” og ríkisstjórnin samþykkti stefnu um sama efni árið 1995. Þessi stefna markaði nokkur tímamót þar sem í fyrsta skiptið var sett fram heildstæð stefna um áherslur og stjórnun í rekstri ríkisins. Kjarni stefnunnar gekk út á að gera opinbera geirann skilvirkari og betur í stakk búinn til að mæta þörfum viðskiptavina með því að taka upp stjórnunarhætti einkageirans í auknum mæli. Þessu fylgdi meðal annars laustengdari stjórnunarform milli æðri og lægri þrepa stjórnsýslunnar og meiri áhersla á notkun árangursmælinga (Pollitt og Bouckaert, 2011). Reglufestu hefur verið ábótavant og stigveldið frekar veikt í íslenskri stjórnsýslu. Áherslan á hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstrinum var sterk á tíunda áratugnum en önnur gildi hafa einnig verið áberandi í stefnum ríkisstjórna á síðustu árum. Þar má sérstaklega nefna hugmyndir um reglufestu, óhlutdrægni og gegnsæi, sem umboðsmaður Alþingis hefur beitt sér fyrir ásamt fleirum. Þannig má atla að íslensk stjórnsýsla geti verið móttækileg fyrir ólíkum umbótastraumum.

Rætur stjórnsýsluumbóta

Sögulegir mótunarþættir og stofnanaskipan hafa haft veruleg áhrif á umbótaviðleitni þróaðra lýðræðisríkja (Lynn, 2006). Þær kenningar sem settar hafa verið fram til að skýra umbótaviðleitni ríkja byggja þó að mestu leyti á rannsóknum á tiltölulega nýlegu fyrirbæri, sem nefnt hefur verið nýskipan í opinberum rekstri. Það kann að skýra þennan mikla áhuga á nýskipaninni að hún hafði mjög víðtæk áhrif, sérstaklega í enskumælandi ríkjum. Mikið af greinum og bókum um nýskipanina voru ritaðar á ensku og sérfræðingar frá enskumælandi ríkjum hafa í mörgum tilvikum einnig gegnt lykilstöðum í ýmsum alþjóðlegum stofnunum á sama tíma sem án efa hjálpaði til við útbreiðsluna (Christensen og Læg Reid, 2007, Pollitt og Bouckaert, 2011).

Hood (1991, 1995) hefur velt fyrir sér ólíkum þáttum sem kunna að skýra umbótaviðleitni sumra og tregðu annarra ríkja við innleiðingu umbóta. Hood (1995) skoðar hvort það sem hann kallar „engilssaxneska“ skipti máli en Pollitt (1993) hefur m.a. fjallað um það að innleiðing nýskipunar hafi verið sterkari í þeim ríkjum þar sem enska er töluð. Vissulega voru nokkur enskumælandi ríki kyndilberar nýskipunar til að byrja með en mörg önnur ríki þar sem enska er ekki fyrsta tungumál hafa einnig innleitt ýmsar af aðferðum hennar. Skipta stjórn málin máli, þ.e.a.s. hvar stjórnarflokkar eru staðsettir á hægri-vinstri ás stjórn málnanna? Hefur ólík efnahagsleg frammistaða ríkja áhrif á umbótaviðleitni þeirra eða stærð hins opinbera? Hood kemst að því að ekkert af þessu skýri að fullu hvers vegna sum ríki tóku nýskipan upp á sína arma. Bæði vinstri og hægri flokkar hafa innleitt að hluta aðferðir nýskipunar. Ríki með hlutfallslega stóran opinberan geira hafa ekki frekar en ríki með lítinn geira tekið upp aðferðir nýskipunar. Það á heldur ekki við rök að styðjast að misjafn efnahagur ríkja skipti máli. Hood (1995) leitar helst svara í því að skoða tilefni og tækifæri; að ríki sem innleiði frekar umbætur hjá sér séu þau sem hafi tilefni og tækifæri á tilteknum tíma.

Hood (1991) hefur jafnframt velt fyrir sér áhrifum ólíkra gilda; Sigma, Theta og Lambda gilda, á stjórnun hins opinbera og hvort umbótastefnur, sér í lagi nýskipan í ríkisrekstri, séu að ýta undir eitthvað tiltekið gildi umfram önnur.

- Sigma gildin fela í sér áherslu á hagkvæmni og árangur; stjórnsýslan á að vera skilvirk með skýr markmið.
- Theta gildin birtast í áherslu á sanngirni og heiðarleika, þ.e. að réttum aðferðum sé beitt og að forðast beri mismunun og hlutdrægni.
- Lambda gildin vísa til áreiðanleika og þess að geta mætt áföllum og lært af þeim; stjórnsýslan sé áreiðanleg og geti ábyrgst velfarnað og öryggi borgaranna.

Það að ólík gildi séu ráðandi í stjórnun hins opinbera kann að hafa áhrif á hvaða umbótastraumar ná fram að ganga. Stjórnkerfi með sterk Theta gildi kann að vera móttækilegra fyrir umbótum þar sem lögð er áhersla á hugmyndir um jafnrétti og heiðarleika. Nýskipan fellur vel að Sigma gildum og því kunna ríki þar sem mikil áhersla er lögð á skilvirkni og markmið að vera móttækilegri fyrir aðferðum nýskipunar í ríkisrekstri umfram þau ríki sem leggja áherslu á Theta eða Lambda.

Nýskipan í ríkisrekstri má skoða sem andsvar við hefðbundnum hugmyndum um

opinbera stjórnsýslu. Í þessari nýju hugmyndafræði, sem náði mikilli útbreiðslu í upphafi níunda áratugarins, var lögð áhersla á nýjar hugmyndir um viðskipti og stjórnun í opinberum rekstri þar sem meðal annars var leitað í smiðju markaðshugmynda. Hvatakerfi áttu að losa hið opinbera undan reglufargani og skuldaklafa. Innleiðing nýskipunar á níunda og tíunda árangnum leiddi til þess að stofnanir í opinbera geiranum voru brotnar upp, búnar voru til einsleitnari stofnanir með færri hlutverk, sem hver fyrir sig áttu að leitast við að ná skýrum markmiðum. Með fjölgun slíkra stofnana varð stjórnvöldum ljóst að þau voru lent í vandræðum með samhæfingu, að fá opinbera aðila til að vinna saman að sameiginlegum markmiðum. Við þetta varð ábyrgð stjórnámálanna óskýrari og þeim gert erfitt fyrir að stýra þessum stofnunum (Pollitt og Bouckaert, 2011).

Ný-weberska leiðin kemur fram aðeins síðar og má segja að hún sé leidd áfram af ríkjum sem voru treg til að ganga þá leið sem nýskipan í ríkisrekstri var búin að marka. Ný-weberska leiðin var tilraun til að nútímavæða hið hefðbunda stigveldiskerfi, gera það faglegra, skilvirkara og vinsamlegra borgurunum. Dregið var í efa að viðskiptaheimurinn hefði öll svörin eins og gefið er í skyn með nýskipaninni. Hefðbundna stjórnsýslan hefur gildi og venjur sem mikilvægt er að varðveita eins og skýra ábyrgð, áreiðanleika, stöðugleika og lagahyggu. Áherslan er á að finna leiðir til að samhæfa þetta með skilvirkari aðferðum og auknum sveigjanleika. Sterk lagahygga á þessum tíma leiðir m.a. til aukinnar vitundar um gegnsæi í opinberri stjórnsýslu sem lýsir sér ágætlega í því að sprenging verður í innleiðingu upplýsingalaga. Árið 1986 voru aðeins 11 ríki með upplýsingalög en árið 2004 voru þau orðið 59 (Pollitt og Bouckaert, 2011).

Tilgáta 1. Líklegt er að umbótaviðleitni sé ólík í þeim ríkjum sem farið hafa leið nýskipunar og þeim sem byggja meira á umbótum innan ramma ný-webersks skrifræðis. Ríki hallast að annarri leiðinni frekar en hinni, en ekki báðum á sama tíma.

Ýmsar tilgátur hafa verið settar fram til að skýra mismunandi umbótaviðleitni ríkja. Pollitt og Bouckaert (2011) telja að flest stjórnsýslukerfi fylgi annað hvort lagahyggu (rechtsstaat) eða engilsaxnesku hefðinni með áherslu á almannahagsmuni. Í lagahyggju-hefðinni gegnir ríkið mikilvægu hlutverki í samfélaginu og er meginverkefni þess að undirbúa og innleiða lög. Stór hluti starfsmanna er menntaður í lögum og allar mikilvægar umbætur fela í sér breytingar á lögum. Í engilsaxnesku hefðinni hefur ríkið mun minna hlutverki að gegna í samfélaginu. Stjórnvöld eru í raun illnaudsynlegur hlutur og er lagahygga meira í bakgrunni en forgrunni. Í ríkjum þar sem menningin snýr frekar að því að sinna almannahagsmunum má gera ráð fyrir að umbótaviðleitni sé betur tekið. Sterk áhersla á lagahyggu (rechtsstaat) og stigveldi í stjórnsýslu er líkleg til að hindra framgang umbóta. Þetta leiðir til tilgátu tvö:

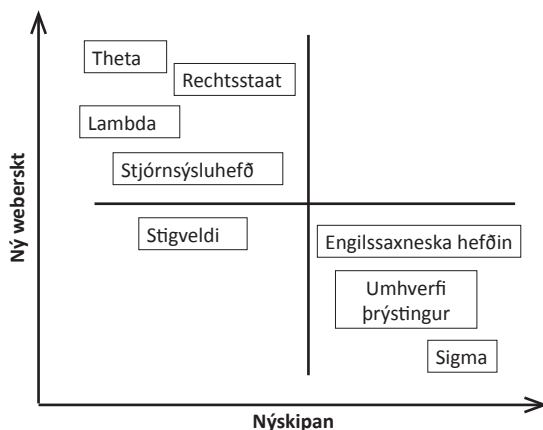
Tilgáta 2. Því meiri valddreifing sem ríkir í stjórnsýslunni, því meiri líkur eru á mikilli umbótaviðleitni, en miðstýrt stigveldi er líklegt til að torvelða framgang umbóta.

Þó að nýskipan hafi í mörgum tilvikum gefið tiltekna mynd af breyttum ríkisrekstri telja Christensen og Læg Reid (2001) að mismunandi stjórnskipulag ríkja og ólíkar sögulegar og menningarlegar hefðir hafi áhrif á hvernig þau bregðast við þrýstingi um endurbætur. Þeir nefna þrjá mikilvæga áhrifavalda á umbótaviðleitni sem þeir nota til að skýra sterkari fótfestu nýskipaninnar í sumum ríkjum fremur en öðrum. Í fyrsta lagi er það þrýstingur frá umhverfinu sem lýsir sér annars vegar þannig að ríki innleiða alþjóðlega viðurkennd viðmið og hugmyndir á hverjum tíma um skipulag stjórnsýslunnar. Hins vegar taka ríki upp nýjar aðferðir í þeim tilgangi að leysa aðsteðjandi vandamál innan stjórnsýslunnar.

Í öðru lagi líta þeir til sögulegra og menningarlegra þátta sem stýra umbótum í ákveðinn farveg. Því meira samræmi sem ríki á milli þeirra gilda sem tiltekin umbótastefna fer fyrir og þeirra gilda sem stjórnsýslukerfið er byggt á því líklegra er að umbótastefnan nái fram að ganga. Í þriðja lagi skoða þeir stjórnskipulega þætti eins og stigveldi og ákvörðunartökufærsla. Uppbygging stjórnsýslukerfa gefur til kynna hvernig ríki eru líkleg til að takast á við vandamál tengd umbótum. Stjórnarform og ákvarðanatökufærslar innan stjórnskipulagsins geta haft áhrif á getu ríkis til að koma umbótum í framkvæmd (Christensen og Læg Reid, 2007).

Tilgáta 3. Hugmyndir fræðimanna um áhrif sögulegra þátta á stjórnsýsluumbætur gefur tilefni til að ætla að Ísland fari svipaðar slóðir í þeim efnum eins og hin Norðurlöndin.

Sjá má á mynd eitt hvernig þessir þættir og fleiri sem fjallað hefur verið um raða sér á nýskipan/ný-weberska ásinn. Ríki sem verða fyrir sterkum áhrifum utanaðkomandi þrýstiafla, búa við sterk Sigma gildi, veikara stigveldi og leggja minni áherslu á lagahyggju eru líklegri til að taka upp aðferðir nýskipunar. Ríki sem hafa sterka lagahyggju (rechtsstaat), búa við sterk Theta gildi, eru með sterkt stigveldi þannig að stjórnsýslu-hefðin leiðir almennt umbætur í tiltekinn farveg hallast frekar að ný-webersku hefðinni.



Mynd 1. Stjórnskipulagsleg einkenni, gildi og sögulegir þættir ríkja.

Upplýsingar um árangur af umbótastefnum síðustu þriggja áratuga hafa verið frekar takmarkaðar. Misjafnt hefur verið greint frá árangri frá einu ríki til annars, en umbóta-viðleitnin ein sér jafngildir augljóslega ekki árangursríki innleiðingu umbóta. Ríki sem gengið hafa í gegnum umfangsmiklar umbætur og leggja mikla áherslu á árangur hafa haft litlar sem engar hugmyndir um hvernig á að meta árangur. Það sem þó hefur gerst á þessum tíma er að árangursmælingar eru orðnar markvissari en áður (Pollitt og Bouckaert, 2011).

Ákvarðanataka og hvernig henni er háttað á mismunandi stigum stjórnsýslunnar kann að hafa áhrif á endanlegan árangur þeirra umbóta sem verið er að innleiða. Hætta er á að ríki ofmeti vísindalega getu sína til að þróa rétt viðbrögð við tilteknum aðstæðum. Simon (1947) benti á að fyrir hvert lögmál í stjórnun mætti finna annað sem sagði hið gagnstæða. Stjórnun er flókin og þurfa ríki miklu fremur að taka ákvarðanir sem byggðar eru á raunhæfri skynsemi (bounded rationality) þar sem óvissa er mikil og þekking takmörkuð. Skoða þarf hvert mál út af fyrir sig eða vera með nokkra valkosti í huga þar sem áherslan er lögð á að greina líkleg nytjaáhrif þeirra. Sá sem tekur ákvörðun er meðvitaður um takmarkanir greiningarinnar og að hann hefur takmarkaðan tíma til að skoða viðfangsefnið. Á endanum er sá kostur valinn sem fullnægir lágmarksskilyrðum. Ríki kunna einnig að taka ákvarðanir í anda smáskrefalíkansins (Lindblom, 1959) þar sem byggt er á jákvæðum árangri fyrri ára. Það er ekki endilega verið að leita að réttu lausninni heldur er gerð tilraun til að komast af með lágmarks breytingar á ríkjandi stefnu í þeirri von að auðvelt reynist að leiðrétta þær í ljósi reynslunnar. Ákvarðanir verða til í tilviljanakenndu spili þar sem málamiðlanir, fjölmiðlaathygli og pólitísk inngríp gegna meginhlutverki. Engin leið er að sýna fram á að ein niðurstaða sé annarri betri. Þau ríki sem taka ákvarðanir í anda raunhæfrar skynsemi eru líklegri til að vera mun vandvirkari þegar kemur að innleiðingu umbóta þar sem allur undirbúningur gengur út að á vera eins upplýstur og mögulegt er. Leið Lindbloms er líklegri til að vera tilviljanakennd, ómarkviss og leiða síður til árangurs.

Tilgáta 4. Árangur stjórnsýsluumbóta er meiri ef undirbúningur þeirra hefur verið skynsamlegur og heildstæður.

Hvernig til tekst að innleiða umbætur og árangur ríkja kann að ráðast af þeim sem framkvæmir endanlega aðferðirnar. Lipsky (1980) telur að fólkið sem starfar næst viðskiptavininum, skjólstæðingnum eða neytandanum, hafi mun meira að segja um árangur við innleiðingu umbóta heldur en stjórnmalamaðurinn eða sérfræðingar í ráðuneytum. Það er lögreglumaðurinn, félagsráðgjafinn og kennarinn sem þurfa að útfæra stefnuna hverju sinni. Umhverfi þessara opinberu starfsmanna, álag, óskýr markmið og veikir innviðir setja þessa starfsmenn í þá stöðu að þeir þurfa að túlka stefnuna og leggja eigin mat á aðstæður hverju sinni. Þessi „neðan frá og upp“ nálgun (bottom up) Lipskys gerir ráð fyrir að vinnulag við framkvæmd kunní í sumum tilvikum að ganga gegn yfirlýstri stefnu stjórnvalda. Með nýskipaninni veiktist umboðskehjan sem leiddi til minna aðhalds gagnvart stofnunum. Erfitt var fyrir stjórnmalamenn að fylgjast með framkvæmdinni. Vald-

dreifingin sem fólst í nýskipaninni hefur torvelað yfirsýn yfir það sem starfsmenn aðhafast. Gera má ráð fyrir að í ný-webersku hefðinni sé vægi „ofan frá og niður“ (top-down) nálgunarinnar sterk. Rannsóknir Lipsky benda til þess að starfsmenn geti haft veruleg áhrif á árangur.

Tilgáta 5. Árangur stjórnsýsluumbóta ræðst af frumkvæði stofnana og vinnustaða frekar en fyrimælum að ofan.

Í samráðkerfum er reynt að stuðla að samstöðu milli ríkisvaldsins og viðeigandi samtaka við ákvarðanatöku. Ríki viðurkenna sérþekkingu samtaka og þau taka þátt í ýmis konar samstarfi, s.s. stefnumótun ríkisvaldsins (Arter, 1999). Mælingar Siaroff (1999) á samráðskerfum ná yfir fjóra áratugi og gefa til kynna að litlar eða engar breytingar séu á stigi samráðskerfa í flestum ríkjum. Þau er sterk í Skandinavíu, Benelux ríkjum og Þýskalandi en veikari í Suður-Evrópu og í ríkjum þar sem Westminster hefðin er sterk.

Þeir sem rannsökuðu nýskipan í ríkisrekstri hvað mest á níunda og tíunda áratugnum töldu flestir að ríki með sterk samráðskerfi (corporatism) myndu ekki innleiða umbætur með eins árangursríkum hætti og ríki með sterk meirihlutakerfi. Stofnanakerfi meirihlutaríkja myndu auðvelda ríkjum með skýran meirihluta að koma sínum umbótastefnum í framkvæmd. Í samráðskerfum eru stjórnvöld neydd til að semja við hagsmunaaðila og gera málamiðlanir (Hood, 1991, Pollitt, 1993, Christensen og Lægred, 2001). Yesilkagit og De Vries (2004) telja að niðurstöður eldri rannsókna, sem gefa til kynna að stofnanakerfi í meirihlutaríkjum séu betur fær um umbætur, séu ekki sannfærandi m.a. þar sem þær skorti empirískan stuðning og einblíni of mikið á upphaf umbóta. Í samanburðarannsókn þeirra á Nýja Sjálandi og Hollandi greina þeir að samráðsríki eins og Holland geti komið á umbótum eins og meirihlutaríki þó það taki aðeins lengri tíma.

Það er eðlismunur á þessum tveimur kerfum, annars vegar sterkum meirihluta sem getur keyrt mál í gegn á skömmum tíma, hins vegar kerfi sem grundvallast á samráði við hagsmunaaðila. Telja má að undirbúningur sé vandaðri í samráðskerfum þó að framkvæmd kunni að taka lengri tíma.

Tilgáta 6. Samstaða um stjórnsýsluumbætur eykur líkur á að þær skili árangri.

Árangur umbótaaðgerða ræðst að miklu leyti af því hversu auðvelt er að ná samstöðu um umbótaverkefni í kerfinu, undirbúning umbóta og framkvæmd þeirra. Þrátt fyrir að lengi vel hafi verið litið svo á að erfitt væri að ná málum í gegn í ríkjum með sterk samráðskerfi eru dæmi um að aðferðir nýskipunar í opinberum rekstri hafi verið innleiddar við slíkar aðstæður, ekki síst í Skandinavíu. Í fálmkenndri stjórnsýslu mun síður vinnast sú undirbúningsvinna sem nauðsynleg er til að skapa frjóan jarðveg fyrir árangursríka innleiðingu. Neðan frá og upp aðferðin grefur einnig undan miðlægu valdi kerfisins og gerir árangursríka framkvæmd ólíklegri.

COCOPS rannsóknin: gögn og aðferð

Markmið COCOPS samanburðarrannsóknarinnar í opinberri stjórnsýslu er að greina á heildstæðan hátt þær áskoranir sem opinberi geirinn í Evrópu stendur frammi fyrir og að skoða kerfisbundið áhrif umbóta sem kenndar eru við nýskipan í opinberum rekstri. Hornsteinn rannsóknarinnar er COCOPS könnunin um umbætur í opinbera geiranum í Evrópu: Skoðun og reynsla stjórnenda í opinberri stjórnsýslu. Um er að ræða umfangsmikla spurningakönnun sem lögð hefur verið fyrir ædstu stjórnendum í tuttugu evrópskum löndum. Könnunin veitir innsýn í skoðanir og reynslu opinberra stjórnenda með tilliti til umbóta á stjórnsýslu ríkisins.

Könnunin hófst í maí 2012 og hefur framkvæmd hennar farið fram í nokkrum umferðum. Upphaflegu tíu ríkin sem stóðu að rannsókninni luku við framkvæmd kannana í maí-júlí 2012 og september-nóvember 2012. Síðan þá hafa bæst við tíu ríki, þ. á m. Ísland. Í maí 2014 lauk 20. ríkið við þátttöku sinni í könnuninni. Samanlagt var könnunin send til meira en 32.000 háttsettra opinberra starfsmanna í 20 ríkjum. Í júní 2014 höfðu 9.638 gild svör borist frá ríkjunum 20 og var svarhlutfallið 29%. Alls var 392 stjórnendum á Íslandi boðið að taka þátt, 100 stjórnendum úr ráðuneytum og 292 frá ríkisstofnunum. Af þessum fjölda svöruðu 205 aðilar meira en fjórðungi könnunarinnar og er svarhlutfallið því 52%. Svarhlutfallið var 42% meðal stjórnenda ráðuneytanna og 54% meðal stjórnenda stofnanna. Þátttaka fór fram með pósti eða tölvupósti (annað hvort með persónubundnum aðgangi eða nafnlausum) en það fór eftir aðgangsaætlun hvers lands. Þátttökubodunum fylgdu ítrekanir og þar sem þátttaka var lág gripu rannsóknarteymin til annarra aðferða, t.d. áminninga í gegnum síma eða póst, til að fjölga svarendum.

Eins og fram hefur komið er rétt að hafa fyrirvara á niðurstöðunum þar sem þær endurspeglar strangt til tekið upplifun og viðhorfum stjórnenda í opinbera geiranum. Sú gagnrýni sem fram hefur komið á stjórnendakannanir grundvallast á því að erfitt getur verið að alhæfa fyrir heila stofnun út frá svörum eins eða tveggja stjórnenda. Jafnframt kunna stjórnendum að svara á tiltekinn hátt svo almenningi virðist ímyndin jákvæðari en raunin er. Loks kunna hagsmunir stjórnenda að vera aðrir en annarra starfsmanna hjá stofnuninni (Frazier og Swiss, 2008). Ein helstu rökin fyrir stjórnendakönnunum eru hins vegar þær að verið er að spyrja þá aðila sem hafa bestu yfirsýnina yfir skipulag og þróun starfseminnar og að sú yfirsýn næst hugsanlega ekki með því að spyrja starfsmenn, sérfræðinga eða aðra sem hana skortir.

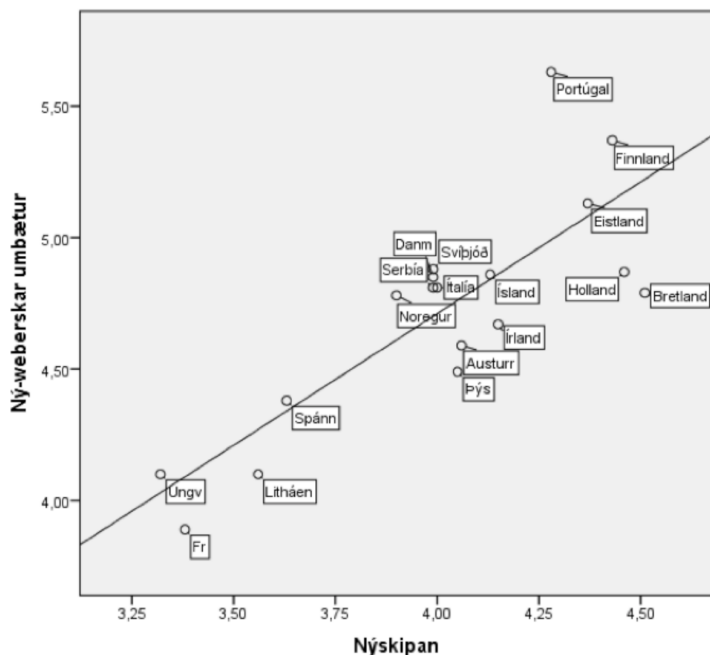
Umbótaviðleitni ríkja

Til að prófa þá tilgátu að umbótaviðleitni ríkja beinist í ólíkar áttir, þannig að sum ríki hallist að nýskipan en önnur að umbótum sem stuðla eiga að því að styrkja lögmæti hins hefðbundna weberska ramma voru umbætur flokkaðar í tvennt. Annars vegar umbætur sem falla tiltölulega vel að nýskipan, eins og henni hefur verið lýst í fræðiritum, og hins vegar umbætur sem tengdar eru ný webersku hefðinni eins og lagahyggju og samhentri stjórnsýslu. Hvernig þessir þættir voru mældir í COCOPS spurningalistanum má sjá í töflu eitt.

Tafla 1. Flokkun umbóta¹ í nýskipan og umbætur innan ramma ný-weberska ríkisins

Nýskipan í ríkisrekstri	Ný-weberska hefðin
Stofnsetning sjálfstæðra stofnana eða rekstraraðila	Þátttaka og frumkvæði borgaranna
Útvistun	Samstarf og samvinna meðal ólíkra aðila hjá hinu opinbera
Áhersla á útkomur/niðurstöður og árangur	Rafræn stjórnsýsla
Meðhöndlun notenda þjónustu sem viðskiptavina	Sameiningar hjá hinu opinbera
Sveigjanlegri ráðningarform	Gegnsæi og opin stjórnsýsla
Einkavæðing	
Samstarf við einkaaðila og verkefnamiðað samstarf við aðila utan stofnana	

Ef tilgátan um að ríki hallist annað hvort að nýskipan eða ný-weberskum aðferðum stenst má gera ráð fyrir neikvæðu sambandi á milli þessara aðferða. Búinn var til samþættur mælikvarði á þessa tvo umbótastrauma með því að leggja saman vegin svör þátttakenda í könnunum. Niðurstaðan er mat á því í hversu ríkum mæli ríki hallast að hvorum umbótastraumnum fyrir sig. Mynd tvö sýnir tengslin.

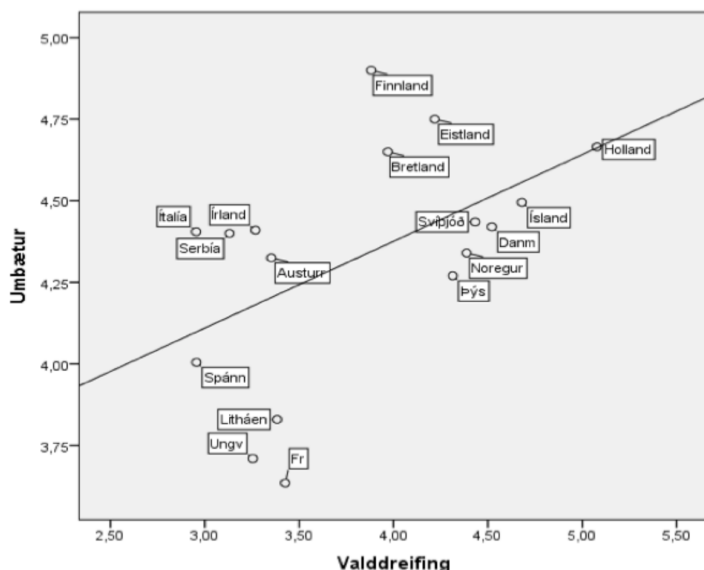


Mynd 2. Tengsl nýskipunarumbóta og ný-weberskra

Á mynd tvö má sjá að umbótavilji er mikill á Norðurlöndum. Finnland sker sig að hluta til úr og má segja að umbótaviðleitnin sé mest þar. Ríki sem búa við Napóleónsku hefðina eins og Spánn og Frakkland virðast sýna minni umbótaviðleitni en önnur. Bretland var líklega það ríki sem gekk hvað lengst í því að taka upp aðferðir nýskipunar í ríkisrekstri. Sterkast er sambandið milli Bretlands og nýskipunar eins við var að búast. Af mið- og austur evrópskum ríkjum virðist Eistland standa öðrum frammar í umbótaviðleitni.

Ekkert bendir til að ríki velji milli ný-weberskra umbótaleiða og nýskipunar. Meginniðurstaðan samkvæmt mynd tvö er að þar sem umbótavilji er ríkur í opinberri stjórnsýslu nýti ríki sér aðferðir beggja straumanna. Munurinn ræðst fremur af umbótaviðleitninni en sögulegri arfleidd. Mjög sterkt samband er á milli þeirra umbótastrauma sem sýndir eru á mynd tvö og er fylgnin (R2) .67.

Önnur tilgátan var sú að umbótaviðleitni ríkja skýrðist af því hversu sterkt stigveldi væri til staðar, þannig að sterkt stigveldi væri almennt hindrun í vegi stjórnsýsluumbóta en auðveldara væri að vinna að þeim í valddreifðari kerfum. Til að skoða tengsl umbótaviðleitni og stigveldis var búinn til samþættur kvarði yfir umbótaviðleitni sem samanstóð af báðum ásunum sem sýndir eru á mynd þrjú. Meiri umbótaviðleitni þýðir samkvæmt því að ríki nýti bæði aðferðir nýskipunar og ný-weberska straumsins. Mælikvarði á valddreifingu var búinn til með því að vega saman mat stjórnenda á því hversu mikið sjálfræði þeir hefðu við ákvarðanatöku um úthlutun fjármuna, útvistun á þjónustu, framgöngu fólks í starfi, ráðningar, uppsagnir og tilfærslur, breytingar á skipulagi, val á stefnu og innleiðingu stefnu. Í ljós kom talsvert samband milli valddreifingar og umbótaviðleitni ef litið er framhjá Portúgal, sem er útlagi í gögnunum. Frá því að herforingjastjórninni var steypt af stóli í Portúgal árið 1974 í Nellikubyltingunni hefur stjórnsýslan gengið í gegnum fimm umbótatímabil, það síðasta hófst árið 2002 og stendur enn. Umbætur í Portúgal hafa verið mjög í anda Napóleónsku hefðarinnar en sumir vilja flokka hana sem ný-weberska. Áhrif nýskipunar hefur aðeins gætt á síðasta umbótatímabilinu (Corte-Real, 2008 og Mendez, 2006).



Mynd 3. Umbótaviðleitni og valddreifing

Þó umbótaviðleitni sé mikil í Finnlandi er þar valddreifingin ekki nema í meðallagi. Hún er mest í Hollandi og svo er hún mjög mikil á Íslandi og á öðrum Norðurlöndum. Umbótaviðleitni er minnst í ýmsum þeirra ríkja sem tilheyra Napóleónsku hefðinni en einnig tveimur ríkjum sem áður tilheyrðu austurblokkinni (Ungverjalandi og Litáen).

Fylgnin sem sýnd er á mynd 3 nemur $R^2 = .25$ sem er mjög viðunandi samband. Gögnin styðja þannig tilgátuna um að umbótaviðleitni og valddreifing fari saman. Í mjög miðstýrðum kerfum á umbótaviðleitni á brattann að sækja en leiðin er greiðari þar sem stjórnendur hafa meira sjálfstæði. Hvað bæði valddreifingu og umbótaviðleitni varðar er Ísland samkvæmt þessari mynd á svipuðum slóðum og önnur ríki í Norður-Evrópu.

Ísland í samanburðarljósi

Samkvæmt tilgátu þrjú er gert ráð fyrir að umbótaviðleitni á Íslandi sé svipuð og í öðrum ríkjum Norður-Evrópu, ekki síst ríkjum Skandinavíu, þar sem sögulegar rætur íslensku stjórnsýslunnar liggja. Þótt almenn umbótaviðleitni, eins og hún er mæld samkvæmt mynd þrjú, sé á svipuðum slóðum og annars staðar í Norður-Evrópu er nauðsynlegt að fá fyllri mynd af því sem gert er áður en gögnin eru talin styðja við tilgátu þrjú. Í töflu tvö er skoðað samband almennrar umbótaviðleitni (þ.e. bæði nýskipunar og ný-weberskrar stjórnunar) við þekktar aðferðir úr opinberri stjórnsýslu. Töfluna má túlka sem mælikvarða á helstu birtingarform almennrar umbótaviðleitni, fyrst fyrir öll Evrópuríkin sem þátt tóku í könnuninni, þá fyrir skandinavísku ríkin þrjú og loks fyrir Ísland.

Tafla 2. Umbótaviðleitni og stjórnunarverkfæri: Fylgni (r) almennrar umbótaviðleitni við notkun stjórnunarverkfæra (mat stjórnenda)

Stjórnunarverkfæri	Evrópa (18 ríki)	Skandinavía	Ísland
Stefnumótandi áætlanagerð	.33**	.16**	.26**
Þjónustu- og/eða notendakannanir	.37**	.31**	.11
Þjónustuaðgengi viðskiptavina (t.d. allt á einum stað)	.27**	.32**	.07
Gæðastjórnunarkerfi	.29**	.19**	.15*
Siðareglur	.26**	.12**	.10
Innri samningsstjórnun	.30**	.18**	.07
Stjórnun eftir markmiðum	.34**	.23**	.27**
Samánburðarmælingar	.33**	.27**	.03
Kostnaðar eða verkþókhald	.32**	.21**	.19*
Dreifistýring fjárhagsáskvarðana	.24**	.18**	.23**
Dreifistýring starfsmannamála	.27**	.20**	.17*
Frammistöðutengd laun	.16**	.08*	.10
Starfsmannasamtöl og frammistöðumat	.20**	.13**	.20**
Áhættustýring	.33**	.24**	.15
Samanlögð notkun verkfæra	.49**	.38**	.05

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Ísland greinir sig frá öðrum Evrópuríkjum, þar á meðal ríkjum Skandinavíu, að því leyti að umbótaviðleitni grundvallast á fábreyttari aðferðum við stjórnun. Heildarmat stjórnenda á mikilvægi umbóta í eigin málaflökki fer ekki saman við fjölbætta notkun stjórnunarverkfæra. Freistandi er að skýra þetta með smæð stofnana á Íslandi. Við frekari eftirgrennslan kom hins vegar í ljós að þótt í Evrópu sé að afar veikt samband á milli stofnanastærðar og fjölbreytni stjórnunarverkfæra ($r^2 = .05^{**}$) er sambandið á Íslandi ekkert. Þegar umbótaviðleitnin Evrópuríkja er skoðuð mælist samband milli valddreifingar og fjölda verkfæra sem stjórnendur nota að meðaltali ($r^2 = .44$). Það samband helst að hluta til þegar Ísland er skoðað sérstaklega. Sambandið milli fjölda verkfæra og sjálffræðis stjórnenda er $r^2 = .31^{**}$.

Niðurstaðan varðandi tilgátu þrjú er þannig ekki ótvíræð. Ísland líkist Norður-Evrópu hvað það varðar að hér ríkir talsverður umbótavilji sem þrífst í valddreifðri stjórnsýslu. Hins vegar byggist umbótaviðleitnin á fábreyttari aðferðum en í nálægum ríkjum. Jafnframt er rétt að undirstrika að umbótaviðleitni jafngildir því ekki að umbætur skili árangri. Í sumum tilvikum eru umbætur lítið annað en skálkaskjól fyrir annars konar breytingar sem forsvarsmenn vilja stuðla að, t.d. við endurmönnun stjórnsýslunnar, eða jafnvel skapa aðstöðu fyrir sérhagsmunum af ýmsu tagi. Í öðrum tilvikum eru umbætur fyrst og fremst táknaðar og njóta ekki raunverulegs pólitísku stuðnings þegar á reynir. Loks er vert að hafa í huga að umbætur eru kostnaðarsamar og ákóf umbótastarfsemi getur tekið toll af stjórnsýslunni og leitt til umbótaþreytu sem dregur úr árangri. Því skiptir miklu að skoða árangur umbótanna sérstaklega.

Árangur umbóta

Þegar svarendur í COCOPS könnuninni voru beðnir um að meta árangur umbóta í sínum málaflokki á kvarða frá 1 – 10 reyndist meðalútkoman fyrir Evrópuríkin 18 vera 5.33. Ríkin í Skandinavíu voru töluvert yfir meðaltalinu, með 6.10 en Ísland heldur undir því með 5.12. Aðeins fjögur ríki voru með lægra meðaltal en Ísland, þ.e. Litháen, Portúgal, Serbía og Spánn. Í töflu þrjú má fá skýrari mynd af því hvað svarendur eiga við þegar þeir ræða um árangur af umbótastarfi. Í töflunni² er skoðuð fylgnin milli almenns mats svarenda á árangri af umbótum undanfarin fimm ár og mats þeirra á árangri á sínu málsviði hvað einstök atriði varðar.

Tafla 3. Fylgni (r) árangurs undanfarin fimm ár við almennt mat á árangri stjórnsýsluumbóta á eigin málsviði.

Einstök atriði	18 Evrópuríki	Skandinavía	Ísland
Útgjöld og skilvirkni	.40**	.29**	.30**
Gæði þjónustu	.40**	.37**	.35**
Nýsköpun	.38**	.27**	.36**
Áhrif stefnunnar	.37**	.21**	.45**
Samhæfing og samhengi stefnu	.36**	.29**	.45**
Gegnsæi og sýnileiki út á við	.34**	.34**	.39**
Þátttaka almennings	.28**	.30**	.27**
Samfélagssátt	.36**	.26**	.29**
Dregið úr skrifræði og óskilvirkni innan stofnana	.35**	.37**	.31**
Siðleg breytni opinberra starfsmanna	.22**	.25**	.19*
Jafn aðgangur að þjónustu	.29**	.22**	.27**
Sanngirni gagnvart borgurinum	.32**	.22**	.28**
Áhugi og viðhorf starfsfólks til vinnunnar	.41**	.36**	.22**
Aðdráttarafli ríkisins sem vinnuveitanda	.32**	.36**	.36**
Traust almennings á stjórnvöldum	.34**	.32**	.32**

* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Almennt hafa stjórnendur í stjórnsýslu á Íslandi svipaðan skilning á því hvað felst í árangri stjórnsýsluumbóta og kollegar þeirra á Norðurlöndunum og annars staðar í Evrópu. Matið er fjölþætt og tekur bæði til fjárhagslegra þátta, faglegra gæða og samskipta við almenning. Því er ekki hægt að skýra minni árangur umbóta með því að segja að íslenskir svarendur í könnuninni leggi aðra merkingu í svör sín en aðrir.

Þetta kallar á frekari greiningu á því hvaða þættir það eru sem stuðla að jákvæðu mati á árangri. Með því að skoða fylgni milli almenns mats svarenda á árangri og þeirra stjórnunarverkfæra sem beitt hefur verið í þeirra málaflokki má fá vísbendingar um hve árangursrík verkfærin eru. Fylgnin milli notkunar verkfæra og mats svarenda á árangri er sýnd í töflu fjögur¹.

Tafla 4. Fylgni mats á árangri og notkunar stjórnunarverkfæra (r)

Stjórnunarverkfæri	18 Evrópuríki	Skandinavía	Ísland
Stefnumótandi áætlanagerð	.29**	.23**	.06
Þjónustu- og/eða notendakannanir	.20**	.12**	.01
Þjónustuaðgengi viðskiptavina (t.d. allt á einum stað)	.13**	.15**	.06
Gæðastjórnunarkerfi	.23**	.14**	.18*
Siðareglur	.16**	.17**	.16
Innri samningsstjórnun	.18**	.07*	.18*
Stjórnun eftir markmiðum	.23**	.19**	.08
Samánburðarmælingar	.27**	.11**	.07
Kostnaðar eða verkþókhald	.20**	.08*	-.01
Dreifstýring fjárhagsáskvarðana	.20**	.07*	.20*
Dreifstýring starfsmannamála	.19**	.10**	.19*
Frammistöðutengd laun	.18**	.05	.17*
Starfsmannasamtöl og frammistöðumat	.25**	.18**	.24**
Áhættustýring	.24**	.22**	.11
Samanlögð notkun verkfæra	.38**	.26**	.24*

*p<0,05; **p<0,01

Notkun fjölþættra stjórnunarverkfæra virðist skila bestum árangri. Í því ljósi þarf að skoða tiltölulega lakan árangur umbóta á Íslandi. Hér virðast tiltölulega fábreyttari aðferðir vera notaðar við stjórnun en í öðrum ríkjum og árangurinn er, í samræmi við það, lakari en víða annars staðar.

Tilgátur 4-6 snúa að því hvers konar undirbúningur stjórnsýsluumbóta sé líklegur til að skila árangri. Hér er einungis verið að skoða Ísland en ekki önnur ríki í COCOPS rannsókninni. Samkvæmt tilgátu fjögur skilar vandaður og heildstæður undirbúningur betri árangri en þær breytingar sem hljóta minni undirbúning. Samkvæmt tilgátu fimm er það einkum þáttur hins faglega starfsfólks en ekki yfirstjórnar sem ræður árangri. Samkvæmt tilgátu sex skiptir samstaða mestu.

Í töflu fimm er gerð tilraun til að meta skýringargildi tilgátanna þriggja með því að stilla þeim upp sem þremur ólíkum líkönum í margbreytu aðhvarfsgreiningu.

Tafla 5. Áhrifaþættir á mat á árangri stjórnsýsluumbóta á Íslandi. Þrjú líkön í margbreytu aðhvarfsgreiningu (óstaðlaðir B stuðlar)

Skynsemislíkan	B	B	B	B
Krísukenndar og ólíkar frá einu tilviki til annars EDA skipulagðar	.21 (.063)			.09 (.066)
Grundvallarbreytingar EDA táknrænar	-.17 (.073)			-.15 (.069)
Sjálfum sér samkvæmar EDA ósamræmdar	-.27 (.065)			-.19 (.062)
Faglegt líkan				
Snúast um niðurskurð og sparnað EDA bætta þjónustu		.43 (.061)		.16 (.066)
Ofan frá og niður EDA neðan frá og upp		.12 (.054)		.02 (.050)
Samstöðulíkan				
Án þátttöku almennings EDA virk þátttaka almennings			.53 (.083)	.32 (.082)
Umdeildar hjá fagfélögum EDA studdar af launþegasamtökum			.21 (.078)	.09 (.074)
Fasti	6.587	3.084	2.676	4.642
N	178	178	178	178
R ²	.34	.26	.26	.45

Staðalvilla í sviga. Skyggð svæði eru marktæk ($p < .05$)

Öll líkönin þrjú fá samkvæmt töflu fimm nokkurn stuðning af gögnum. Þegar þau eru skoðuð hvert fyrir sig er marktæk fylgni milli allra breytanna sem sýndar eru og árangurs. Ef líkönin eru skoðuð öll saman reynist þátttaka almennings vera sú einstaka breyta sem hefur sterkust tengsl við árangur, en tvær breytur úr skynsemislíkaninu, hvort breytingar eru grundvallarbreytingar og sjálfum sér samkvæmar, hafa marktækt samband við árangur. Faglega líkanið kemur veikar út en þó virðist það skila betri árangri að mati svarenda ef umbætur snúast um bættu þjónustu frekar en niðurskurð.

Samkvæmt þessu ræðst árangur umbóta af undirbúningi þeirra. Veikleiki íslenska kerfisins kann samkvæmt því einkum að liggja á undirbúningsstiginu, annars vegar í tengslum við þá úttektar- og samhæfingarvinnu sem liggur til grundvallar umbótum og hins vegar við að afla þeim stuðnings í samfélaginu. Í því efni hlýtur hlutverk ráðuneytanna og tengsl þeirra við stofnanir að koma sérstaklega til skoðunar. Hlutverk ráðuneytanna er að vera leiðandi í umbótastarfi og undirbúningi stefnumótunar jafnframt því að vinna þá pólitísku vinnu sem fram fer í tengslum við umbæturnar.

Umræða

Íslensk stjórnsýsluhefð er undir norrænum áhrifum. Stjórnsýslukerfið er fremur valdreift miðað við flest ríki Suður-Evrópu og frá því á níunda áratugnum hefur áhugi á stjórnsýsluumbótum verið töluverður. Umbótastraumar sem kenndir eru við nýskipan í opinberum rekstri og ný-webersku leiðina hafa verið í forgrunni umbótastarfs á Íslandi eins og í mörgum öðrum ríkjum Norður-Evrópu. Rannsóknin bendir til að þessir ólíku umbótastraumar séu ekki andstæðir heldur fara í ríkum mæli saman: þar sem annar er fyrirferðarmikill eru mestar líkur á að hinn sé það líka. Viðfangsefnið er því að skýra mismunandi umbótavilja frekar en hvaða umbótastraumar verða ofan á og hverjum er hafnað í hverju ríki fyrir sig. Greining gagnanna bendir til að sjálfræði stjórnenda skapi frjósaman jarðveg fyrir umbótavíðleitni en miðstýrt stigveldi mun síður. Sú niðurstaða á bæði við um Evrópuríkkin almennt og Ísland. Þegar skoðuð er fjölbreytni þeirra verkfæra sem notuð eru við stjórnun kemur hins vegar í ljós að umbótavíðleitnin á Íslandi grundvallast á fábreyttara úrvali verkfæra en algengast er í öðrum ríkjum, hvort sem litið er til Norðurlandanna eða Evrópuríkja almennt. Eftir því sem valddreifing og sjálfræði stjórnenda eykst er hins vegar tilhneiging til að fjölbreytni verkfæra aukist líka.

Hægt er að velta fyrir sér ýmsum þáttum sem kunna að skýra fábreyttari notkun verkfæra hér á landi en annars staðar. Fram hefur komið að skýringuna sé ekki að finna í stofnanastærð. Var þörfin eða eftirspurnin hér á landi almennt minni? Kann skortur á framboði verkfæra að skýra fábreyttari notkun? Fengu stofnanir takmarkaðan stuðning frá ráðuneytum til að innleiða fjölbreytt stjórnunarverkfæri? Skipti það máli að þau verkfæri sem einna helst voru notuð voru sérstaklega kynnt af fjármálaráðuneytinu, dró það mögulega úr frumkvæði stofnana til að taka upp önnur tæki? Var skortur á réttum hvötum í kerfinu? Allt eru þetta spurningar sem vert er að rannsaka nánar. Í töflu tvö má sjá að þau stjórnunarverkfæri sem mest hafa verið notuð tengjast þeim áherslum sem fjármálaráðuneytið lagði á, m.a. í gegnum samninga um árangursstjórnun. Hvatinn til að ná árangri í rekstri á að hafa verið til staðar þar sem stofnunum var heimilt að flytja fjárveitingar, sem ekki hafði verið ráðstafað 31. desember, yfir á næsta fjárhagsár. Ísland var ekki meðal fyrstu ríkja í Evrópu að taka upp nýskipan í ríkisrekstri. Er möguleiki að íslenska stofnanir séu almennt einhverjum árum á eftir nágrönnum sínum í Evrópu þegar kemur að innleiðingu nýrra stjórnunarverkfæra?

Umbótavíðleitni skilar ekki alltaf árangri. Hvað Ísland varðar virðist árangur umbótavíðleitni, eins og hann er metinn af stjórnendum hjá ríkinu, vera minni en í öðrum ríkjum Norður-Evrópu. Skýringin á því kann að vera að á Íslandi séu notuð fábreyttari verkfæri við stjórnun í opinbera geiranum en í öðrum ríkjum. Það á þannig bæði við um Ísland og önnur Evrópuríki að fjölþætt notkun verkfæra skilar jákvæðara mati á árangri.

Til að skoða nánar hvenær stjórnsýsluumbætur eru taldar skila árangri voru skoðaðir þrenns konar áhrifaþættir, í fyrsta lagi hversu heildrænar umbæturnar voru, í öðru lagi hvort þær áttu rætur í faglegum sjónarmiðum eða stjórnunarlegum áherslum eins og niðurskurði, og í þriðja lagi hversu vel þær féllu að samstöðulíkani, með virkri þátttöku almennings og stuðningi launþegasamtaka. Þegar líkönin voru skoðuð hvert fyrir sig nutu þau öll viss stuðnings, en þegar þau voru skoðuð saman vék faglega að nokkru

leyti til fyrir hinum tveimur. Þannig má segja að mikilvæg forsenda fyrir árangri stjórnsýsluumbóta á Íslandi sé annars vegar vandaður undirbúningur, þar sem umbætur eru hluti af grundvallarbreytingum, og hins vegar leit að samstöðu þar sem samráð er haft við almenning og hagsmunaaðila.

Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að betri árangur gæti náðst í umbótaviðleitni stjórnvalda á Íslandi ef stofnanir fengju stuðning við þróun fjölþættari stjórnunarverkfæra en þær hafa notið hingað til og meiri áhersla væri lögð á samráð við almenning um framkvæmd þeirra. Mikilvægt virðist hins vegar að þetta gerist ekki með aukinni miðstýringu, heldur í ferli þar sem stofnanir og ráðuneyti vinna í sameiningu að þróun nýrra lausna. Breytingin sem þarf að eiga sér stað er margþætt en felst ef til vill fyrst og fremst í því hvernig ráðuneytin nálgast stofnanir. Samskipti og samstarf við slíkar aðstæður þurfa að vera mjög skýr þar sem ráðuneyti ber jafnframt að hafa eftirlit með starfsemi stofnana og kalla forstöðumenn til ábyrgðar ef svo ber við. Stuðningur ráðuneyta kann því að felast í ráðgjöf við val á stjórnunarverkfæri en jafnframt almennum stuðningi við umbótastarf, s.s. með því að veita stofnunum svigrúm og þolinmæði við þróun og nýsköpun.

Aftanmálgreinar

- 1 Spurning: Hversu mikilvægar eru eftirfarandi umbætur í þínum málaflokki? (svör:1-7 þar sem 1 þýðir lítið vægi en 7 mikið vægi)
- 2 Spurning (almennt mat): Hvernig finnst þér að hlutirnir hafi þróast í opinberri stjórnsýslu hér á landi síðastliðin fimm ár? (kvarði: 1-10) Spurning (málasviði): Þegar þú hugsar um málaflokkinn sem þú hefur starfað við síðustu fimm ár, hvernig myndir þú meta árangur stjórnsýslunnar í málaflokknum í neðantöldum atriðum? (kvarði 1-7).
- 3 Spurning (stjórnunarverkfæri): Að hve miklu leyti er eftirfarandi stjórnunarverkfærum beitt í þinni stofnun? Spurning (almennt mat): Hvernig finnst þér að hlutirnir hafi þróast í opinberri stjórnsýslu hér á landi síðastliðin fimm ár?

Heimildir

- Agnar Kl. Jónsson (1969). *Stjórnarráð Íslands 1904-1964* I-II. (Reykjavík: Sögufélagið).
- Arter, D. (1999). *Scandinavian Politics Today*. Manchester: Manchester University Press.
- Christensen, T. and Læg Reid, P. (ritstj.) (2001), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Ashgate, Aldershot.
- Christensen, T. and Læg Reid, P. (2007). „Globalization of Administrative Reforms: The Dilemmas of Combining Political Control and Increased Institutional Autonomy“ in. Farazmand, A. and Pinkowski, J. (ritstj.) *Handbook of Globalization, Governance and Public Administration*. London: Taylor & Francis (375-406).
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and Failure. *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 Iss 2, 205 – 229.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Sambent stjórnsýsla*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Frazier, A. and Swiss, J. (2008). „Contrasting Views of Results-Based Management Tools from Different Organizational Levels“ in. *International Public Management Journal*, p. 214-234.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). *Íslenska stjórnkerfið (önnur útg.)*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1999). *Úr dögum sjóði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embattismenn og stjórnmalamenn: Skéipulag og vinnubrögð í íslenskeri stjórnsýslu*. Reykjavík: Heimskringla.

- Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson & H. Sveinsdóttir (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Hood, C. (1991). „A Public Management for all seasons?“ *Public Administration*, Vol. 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). „The “New Public Management” In the 1980s: Variations on a theme“. *Accounting Organizations and Society*, 20, 93-109.
- Kristmundsson, Ó. (2003). *Reinventing Government in Iceland*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19:3, 79-88.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York. Russell Sage Foundation.
- Lynn, L. (2006). *Public Management: Old and New*. New York and London. Routledge/Taylor and Francis.
- Mendes, J. (2006). „La reforme du systéme administratif Portugais: new public management ou Etat ne ‘o-we’ be ‘rien?’“. *Revue Française d’administration publique*, No. 119, pp. 533-53, 2006/3.
- Ólafur Jóhannesson (1980). Stjórnarfrásættur. Reykjavík: Úlfjótur.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. 2. útgáfa. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C., og G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.
- Samstarfsyfirlýsing Alþýðubandalags, Alþýðuflokks og Framsóknarflokks um stjórnarmyndun 31. ágúst 1978. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.
- Siaroff, Alan. (1999). „Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement“. *European Journal of Political Research*, 36:2: 175-205.
- Sigurgeirsdóttir, S. (2006). Health Policy and Hospital Mergers. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Simon, H. (1947). *Administrative Behaviour: A study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. New York. Macmillan Company.
- Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar 29. ágúst 1974. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.
- Stjórnarsáttmáli ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens 8. febrúar 1980. Reykjavík: Stjórnarráð Íslands.
- Yesilkagit, K. og De Vries, J. (2004). „Reform Styles and Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and Netherlands“. *Public Administration*, 82:4, 951-74.