

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Starfsréttindi MPA-náms?

Jón Egill Unndórsson
Stjórnsýslufræðingur MPA

2. tbl. 6. árg. 2010
Erindi og greinar



Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (erindi og greinar)

Úrdráttur

Markmið greinarinnar er að benda á mikilvægi þess að til starfa innan stjórnsýslunnar veljist fólk með bestu undirbúningsmenntun sem völ er á fyrir tiltekin störf. Menntun stjórnsýslufræðinga er vönduð en MPA-menntunar er ekki krafist innan stjórnsýslunnar. Í staðinn eru oft önnur ófagleg sjónarmið látin ráða, svo sem tengsl við tiltekna stjórnmalaflokka, vina- eða ættartengsl við ráðningaraðila, kynbundin eða aldurstengd sjónarmið. Samfélagið þarf á því að halda að innan stjórnsýslunnar veljist bæfasta fólkið sem völ er á. Réttindabarátta stjórnsýslufræðinga er ekki einkamál þeirra heldur á hún samleið með kröfum samfélagsins um meiri gæði í störfum innan stjórnsýslunnar.

Inngangur

Nútímaþjóðfélög byggjast æ meir á sérhæfðri vinnu og þekkingu einstaklinga. Hópar fólks gera tilkall til einkaréttar á vinnu á grundvelli menntunar, prófa eða þess að hafa þekkingu á tilteknum málefnum. Þessi þróun kallast á ensku „professionalism“ og hefur oftast verið nefnt fagmennska eða fagvitund hér á landi. Ýmsir fræðimenn hafa reynt að afmarka þau skilyrði sem starfshópur þarf að uppfylla til að teljast fagstétt (e. profession), svo sem réttindi, völd og stöðu starfshópsins í samfélaginu. Einnig er horft á fagleg atriði, svo sem hvort fagtímarit eða siðareglur eru til staðar. Þá leita þeir oft að vísbendingum um ákveðin skeið sem starfshópur er talinn þurfa að fara í gegnum áður en hann verður að fagstétt, svo sem hvenær starfshópurinn fær úrslitaáhrif á hver má mennta sig til starfsins eða hvort viðkomandi stétt hefur sett sér siðareglur. Þroskaferillinn frá því að vera ekki fagstétt yfir í það að vera fagstétt er á íslensku kallaður þróun fagstéttar (e. „professionalization“) (Ingólfur Jóhannesson 1999).

Nokkuð útbreidd samstaða er meðal fræðimanna um að til séu meginviðmið um hvað einkennir fagmennsku (Hoyle 1980) Sumir fræðimenn leggja þó sérstaka áherslu á skilyrðin en aðrir á ferilinn og nokkur munur er á hvernig viðmiðin eru skilgreind (Abbott 1988) Fræðimenn sem hafa sérstakan áhuga á því hvort störf eigi sér almennan þroskaferil vilja að hugað sé betur að því í hverju hvert og eitt starf felst, til að skilja stöðu þess í samfélaginu. Heppilegt sé að að rannsaka á hvern hátt vinna er skipulögð í tilteknu þjóðfélagi og hvernig verkaskipting þróast (Abbott 1988). Spyrja skal spurninga eins og: Hvenær verður starf þess eðlis að til þess þarf sérhæfða þekkingu? Í hvaða verkefni þurfum við „sérfræðinga“ af því að „hver sem er“ ræður ekki við starfið? Hvenær er sérhæfð þekking svo nauðsynleg að hún krefst þess að starfsmaðurinn sinni verki sínu í fullu starfi og forðist að vera að fúska við eitthvað annað af því að það degur úr kröftum hans til að fylgjast með á meginstarfssviðinu? Hér hafa þó hefðbundin viðhorf líka sitt að segja. Starfshópar eru undir svo miklum áhrifum frá hefðbundnum kenningum um fagmennsku að þeir leggja oft mikla áherslu á formlegan einkarétt til tiltekinna vinnu (Ingólfur Jóhannesson 1999).

Krafa um viðurkenningu á MPA-náminu

Á síðasta aðalfundi félags stjórnsýslufræðinga 27. maí síðastliðinn var rætt um hvernig bæta mætti stöðu MPA-námsins og stöðu stjórnsýslufræðinga í samanburði við aðrar starfsstéttir. Eftir aðalfundinn í vor fór ég að velta þessum hlutum fyrir mér. Ef við skoðum aðrar menntunargráður og stöðu þeirra í íslensku samfélagi þá gefur lögfræðinám mjög mikil réttindi og aðgang að margvíslegum störfum innan stjórnkerfisins. Læknisfræði hefur sömuleiðis mikla sérstöðu og er algjört skilyrði til læknisstarfa. Svið innan viðskiptafræða, þ.e. reikningshald og endurskoðun, eru sömuleiðis ávísun á fjölbreytt störf innan stjórnsýslunnar og áritun endurskoðenda á bókhaldsuppgjör er mikilvæg upp á trúverðugleika fyrirtækja og stofnana. Einnig má nefna að kennarar með kennsluréttindi njóta forgangs að kennarastörfum og skylt er að auglýsa allar stöður ef kennari í viðkomandi kennarastöðu hefur ekki aflað sér kennsluréttinda.

Hvað varðar opinbera stjórnsýslunámið MPA þá virðist ekki eða sjaldan gert að skilyrði að umsækjendur um starf í stjórnsýslunni hafi lokið MPA-námi. Í staðinn er oft nefnt að talið sé æskilegt að umsækjendur um tiltekin störf hafi þekkingu á opinberri stjórnsýslu.

Margir eru þeirrar skoðunar að gera eigi strangar kröfur til þeirra sem taka að sér mikilvæg stjórnunarstörf hjá hinu opinbera, ekki síst í ljósi þess að stjórnsýslan brást í aðdraganda hrunsins. Það styrkir stjórnsýslufræðinga sem fagstétt að hafa sitt fagtímarit og að námið skuli vera í sífelldri þróun með mikla valmöguleika til að undirbúa nemendur undir þau ólíku störf sem stjórnsýslan spannar. Krafan um tíu ára starfsreynslu á vegum hins opinbera veitir stjórnsýslufræðingum einnig vissa sérstöðu en síðareglur vantar og afmarka þarf þau svið stjórnsýslunnar þar sem beinlínis er krafist menntunar og reynslu stjórnsýslufræðinga. Að þessu uppfylltu væri að mínum dómi kominn vísir að fagstétt sem tekur hlutverk sitt alvarlega og veitir réttindi til ákveðinna starfa, áþekkt því sem aðrar menntunargreinar hafa og nefnt hefur verið að framan.

Hvað þarf að gera?

Í framhaldi af ofansögðu gæti verið áhugavert að setja af stað rannsókn á störfum stjórnsýslufræðinga þar sem tekið er mið af hugmyndum Abbots um þróun verkaskiptingar og sérhæfðra starfa. Markmið rannsóknarinnar væri að svara því hvað af störfum í opinbera geiranum krefðust sérhæfðar þekkingar og hvað í þessum störfum krefðist þess sérstaklega (sérstakra viðhorfa eða jafnvel síðferðisþreks) og hvernig stjórnsýslufræðingar og aðrir skilja þýðingu þeirra sérhæfðu starfa.

Þá væri áhugavert að vita hvort störf í opinberri stjórnsýslu hefðu breyst á síðustu áratugum og hvort greina megi breytingar í þá veru að það krefðist sérhæfðari þekkingar og leikni nú árið 2010 en í kringum 1970. Fyrir utan það að meta hvaða störf það eru í stjórnsýslunni sem krefjast sérfræðimenntunar mætti einnig skoða það gaumgæfilega hvaða leiðir eru færar til að styrkja stöðu stjórnsýslufræðinga í hæfnismati um tiltekin störf hjá hinu opinbera.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (erindi og greinar)

Einnig mætti sérstaklega skoða möguleika á löggildingu starfsheitisins „stjórnsýslufræðingur“ og hvaða viðbætur (nám, reynsla, hæfnispróf eða löggildingarpróf) þurfi að koma til sérstaklega sem flýti fyrir þeirri gjörð.

Vel mætti hugsa sér að niðurstaða þeirrar skoðunar væri að til skýrt afmarkaðra starfa í stjórnsýslunni þyrfti strangari kröfur umfram það sem gert er nú. Réttindi til slíkra starfa yrðu þá fengin með sérstöku hæfnisprófi/löggildingarprófi, sbr. próf sem lagt er fyrir þá sem vilja hljóta löggildingu sem endurskoðendur og próf til málfærsluréttinda fyrir lögfræðinga. Félag stjórnsýslufræðinga gæti staðið fyrir þessum prófum hugsanlega í samvinnu við endurmenntun HÍ. Prófin gætu til að mynda verið tvenns konar og aðgreind miðað við tegund starfa, t.d. hæfnispróf A fyrir stjórnendur sem sækjast eftir tilteknum/æðstu störfum hjá stofnunum á vegum ríkis og sveitarfélaga og hæfnispróf B fyrir tiltekin störf hjá skattstofum og eftirlitsstofnunum. Ekki þyrfti að gera miklar breytingar á sjálfu MPA-náminu sem slíku heldur myndi félag stjórnsýslufræðinga láta semja sérstök próf sem gæfu réttindi til tiltekinna starfa.

Full ástæða er til þess að gera miklar kröfur til menntunar þeirra sem við stjórnsýsluna starfa. Þessi krafa er ekki tilkomin af engu heldur er hún sprottin af þeirri bláköldu staðreynd að hér á Íslandi varð hrun í samfélaginu þar sem margar grunnstoðir samfélagsins brugðust og er stjórnsýslan þar ekki undanskilin. Framundan er því endurskipulagning og tími uppbyggingar. Nú er lag fyrir stjórnsýslufræðinga að koma réttindamálum sínum á framfæri og vinna að því að til starfa í stjórnsýslunni sé gerð krafa um bestu menntun sem völ er á og hæfir þeim ábyrgðarmiklu og fjölbreyttu störfum sem þar eru unnin. MPA-námið við HÍ er góður og breiður grunnur undir þau störf og er full ástæða til hjá opinberum aðilum að gera kröfu til umsækjenda að þeir hafi slíkan undirbúning stefni þeir til stjórnunarstarfa innan hennar. Það mun ekki aðeins bæta réttindastöðu stjórnsýslufræðinga heldur gagnast samfélaginu öllu.

Heimildir

Abbott, A. (1988). *The system of Profession: An Essay on the Division of Expert Labor*. Chicago: The University of Chicago Press.

Hoyle, E. (1980). *The Role of the Teacher*. London: Routledge og Kegan Paul.

Ingólfur Ásgeir Jóhannesson (1999). „Uppeldi og menntun.“ *Tímarit Kennaraháskóla Íslands* (8. árg).