

STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Um mikilvægi rannsóknaseturs á sviði opinberrar stjórnsýslu

Ómar H. Kristmundsson
dósent í opinberri stjórnsýslu
við Háskóla Íslands

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



Þótt grundvallarrannsóknir á opinberri stjórnsýslu á Íslandi séu enn af skorum skammti og að mestu bundnar við örfáa fræðimenn og nemendur sem stundað hafa nám bæði hérlandis og erlendis er umfang þjónusturannsókna á sviðinu, svo sem stjórnsýslu- og rekstrarúttekta, verulegt og hefur að líkindum aukist á undanförunum árum. Þetta stafar ekki síst af miklum breytingum sem urðu á stjórnunarumhverfi opinberra stofnana á tíunda áratug síðustu aldar.

Vísbendingar um umfang þjónusturannsókna á sviði opinberrar stjórnsýslu koma fram í eftirfarandi athugunum. Í athugun Ríkisendurskoðunar frá árinu 1999 á kaupum ríkisins á sérfræðipjónustu kom í ljós að 57% ríkisstofnana eða rúmlega 100 stofnanir höfðu látið vinna úttektir á tímabilinu 1997-1998.¹ Í svari forsætisráðherra við fyrirspurn um úttektir á ríkisstofnunum á 131. löggjafarþingi 2004-2005² kom fram að 53 úttektir höfðu verið gerðar á ríkisstofnunum árin 2000-2004. Því til viðbótar hafði Ríkisendurskoðun gert 44 úttektir á stofnunum. Samkvæmt úttekt Ríkisendurskoðunar frá 2005 námu kaup ríkisins á ráðgjöf og annarri sérfræðipjónustu á árinu 2003 5,2 milljörðum kr.³ Ekki kemur fram sundurliðun á tegund þeirrar þjónustu sem veitt var, enda ekki gert ráð fyrir því í bókhaldi ríkisins, en kostnaður er greindur eftir faghópum. Kostnaður við þjónustu þess faghóps sem að öllu jöfnu vinnur stjórnsýslu- og rekstrarúttektir (viðskiptafræðingar, endurskoðendur og rekstrarráðgjafar) nam 290 m.kr. árið 2003.

Ýmsir aðilar sinna rannsóknum af þessu tagi. Stór hluti þeirra er í höndum ráðgjafafyrirtækja. Ráðuneyti vinna oft og tíðum úttektirnar sjálf. Ríkisendurskoðun hefur í auknum mæli gert stjórnsýsluúttektir en slíkar úttektir eru venjulega unnar að beiðni Alþingis, ráðuneyta eða að frumkvæði Ríkisendurskoðunar en ekki vegna óska stofnananna sjálfra. Ríkisendurskoðun er eðli málsins samkvæmt ekki í þróunar- og nýsköpunarvinnu á sviði stjórnsýslu.

Þrátt fyrir talsverðan kostnað og umfang aðkeyptra þjónusturannsókna á sviði opinberrar stjórnsýslu hefur enginn einn aðili heildaryfirsýn yfir þá vinnu sem ríkið kaupir. Hvergi er til á einum stað heildarþekking á niðurstöðum þessara rannsókna eða hvernig þeim hefur verið fylgt eftir. Yfirsýn af þessu tagi er hins vegar mikilvæg í þeirri viðleitni að vinna stöðugt að umbótum í ríkisrekstrinum og „læra af reynslunni“.⁴ Ekki hafa verið mótaðar áherslur um það hvaða verkefni skuli unnin af ráðgjafafyrirtækjum eða háskólastofnunum, hvað skuli unnið af ráðuneytum eða stofnunum sjálfum, svo sem í formi nefndarvinnu eða af Ríkisendurskoðun. Í stað þess virðist oft tilviljun ráða hver er ráðinn til verksins.

Auk skorts á yfirsýn er ekki fyrir hendi vettvangur fyrir nýsköpunarvinnu og þróunarstarf í opinberri stjórnsýslu. Með nýsköpun er hér átt við vinnu við fram-

1 Alls tóku þátt 200 stofnanir af 243, því má gera ráð fyrir að um 114 stofnanir í þessum hópi hafi látið vinna úttekt á umræddu tímabili, sjá http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2000/radgjafask.pdf.

2 Sjá <http://www.althingi.is/altext/131/s/0746.html>.

3 Sjá http://www.rikisend.is/files/skyrslur_2005/serfraedithjonusta_2005.pdf.

4 Slíkt þekking kemur í veg fyrir „lélegt stofnanaminni“ í formi „gleymdra skýrslna“. Í vissum málaflokkum virðast úttektir vera gerðar reglubundið þótt þær eldri séu „ónotaðar“.

Þróun og endurbætur á viðfangsefnum ríkisins. Þróunarstarf felur m.a. í sér innleiðingu tilraunaverkefna (e. *pilot programs/projects*), svo sem „prófun“ nýrra stjórnumaraðferða á afmörkuðum fjölda stofnana áður en hún er tekin upp víðar. Löng hefð er fyrir vinnubrögðum af þessu tagi annars staðar á Norðurlöndum þótt ekki hafi tekist að skapa slíka hefð hér á landi. Þó má færa rök fyrir því að aðstæður á Íslandi séu sérstaklega hentugar fyrir þróunarstarf í opinberri stjórnsýslu, m.a. vegna smæðar hennar.

Á síðasta fjórðungi 20. aldar var til staðar vettvangur fyrir nýsköpun og þróunarvinnu hjá ríkinu sem fólst fyrst í starfi Fjárlaga- og hagsýslustofnunar og síðar Hagsýslu ríkisins, en sú starfseining tilheyrði fjármálaráðuneytinu og vann að fjölbreyttum hagræðingar- og þróunarverkefnum. Árið 1998 var starfsemin lögð niður og þá jafnframt skipulagt úttektarstarf og þróunarvinna á sviði opinberrar stjórnsýslu. Ísland hefur nú sérstöðu í samanburði við önnur ríki Norðurlanda hvað þetta varðar. Alls staðar annars staðar á Norðurlöndum ber sérstök starfseining ábyrgð á umbótum í opinberum rekstri, þ.m.t. úttektum (þótt framkvæmd þeirra geti verið í höndum ráðgjafarfyrtækja) og margvíslegum tilraunaverkefnum (e. *pilot projects*). Þessar stofnanir eru Statskonsult í Noregi, sem er sjálfstætt ríkisfyrtæki, Statskontoret, sem heyrir undir sænska fjármálaráðuneytið, Avdelningen för utvecklande av förvaltningen í Finnlandi og Økonomistyrrelsen í Danmörku en tvær hinar síðarnefndu eru starfseiningar innan fjármálaráðuneyta þessara ríkja.

Með framangreint í huga er brýnt að skoða möguleika á því að sett verði á laggirnar rannsóknarsetur á sviði opinberrar stjórnsýslu sem væri starfrækt af háskóla þar sem unnið er að grundvallarrannsóknum í opinberri stjórnsýslu og framfer kennsla á meistarastigi í þeirri grein. Augljós ávinningur felst því í því að afla almennrar fræðilegrar þekkingar á starfsemi íslenskrar stjórnsýslu jafnframt því að vinna að hagnýtum viðfangsefnum. Efniviður þjónusturannsókna getur orðið mikilvægur efniviður fyrir grundvallarrannsóknir og öfugt. Í mörgum tilvikum getur sama verkefnið haft margþættan tilgang.⁵

Með hliðsjón af ofangreindu er eðlilegt að rannsóknarsetur í opinberri stjórnsýslu sinni eftirfarandi viðfangsefnum:

1. Rannsóknum byggðum á aðferðafræði félagsvísinda þar sem markmiðið er fyrst og fremst öflun nýrrar almennrar þekkingar á grunni kenninga á fræðasviðinu.
2. Nýsköpun í samvinnu við viðkomandi stjórnvöld þar sem viðfangsefni og tillögur væru settar fram um umbætur í opinberum rekstri, m.a. með hliðsjón af hagnýtri reynslu erlendis og fræðilegri þekkingu.

5 Hér má nefna nýlegt samstarfsverkefni Stofnunar stjórnsýslu og stjórn mála, fjármálaráðuneytis og ParX, viðskiptaráðgjafar IBM, á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Verkefnið hefur fjölþættan tilgang, þar á meðal er því ætlað að skapa grunn fyrir almenna stefnumörkun í starfsmannamálum, fela í sér stöðumat fyrir einstakar stofnanir í tengslum við viðleitni þeirra til að bæta starfsmannamál sín en einnig að vera efniviður fyrir grundvallarrannsóknir á sviði opinberrar stjórnsýslu.

Stjórnsmál og stjórnsýsla veftímarit (Erindi og greinar)

3. Tilraunaverkefnum þar sem ný verkefni á sviði opinberrar stjórnsýslu væru reynd og metin áður þau væru tekin upp víðar (e. *pilot projects*).
4. Þjónusturannsóknnum, þar á meðal verkefnamati (e. *program evaluation*), sem unnar væru að beiðni hlutaðeiganda.
5. Ráðgjöf um kosti og galla nýrra stjórnunaraðferða. Hér má nefna sem dæmi að ef opinber aðili hefði áhuga á að taka upp nýja stjórnunaraðferð gæti hann leitað til setursins og fengið samantekt á rannsóknnum um notagildi aðferðarinnar og leiðbeiningar um undirbúning og framkvæmd.
6. Söfnun upplýsinga um rannsóknir og kannanir á sviði opinberrar stjórnsýslu á Íslandi.

Æskilegast væri að rannsóknarsetur á sviði opinberrar stjórnsýslu væri sameiginlegt verkefni viðkomandi háskóla og ráðuneyta sem bera ábyrgð á umbótastarfi á sviðinu, þ.e. fjármálaráðuneytis og forsætisráðuneytis.

Fyrstu mánuðir nýrrar ríkisstjórnar gefa vísbendingar um að áhugi sé á breytingum í stjórnun og rekstri ríkisins. Til að auka líkur á að sú vinna verði árangursrík er afar mikilvægt að fyrir hendi sé vettvangur fyrir nýsköpun og þróunarstarf á þessu sviði og eðlilegt er að sú vinna fari fram innan háskóla í nánun samstarfi við stjórnvöld. Á fáum sviðum er jafnaugljós ávinningur af samstarfi háskóla og stjórnvalda.

