

Opinber stjórnsýsla – nokkur grundvallaratriði

Arðsemi ber víða á góma í daglegri umræðu. Rætt er um arðsemi fjárfestinga, arðsemi eigin fjár hjá fyrirtækjum, arðsemi mismunandi virkjunarkosta o.s.frv. En hvað er átt við þegar talað er um arðsemi góðrar stjórnsýslu? Getur og á opinber stjórnsýsla að vera arðsöm? Og ef svarið við því er jákvætt, hvernig má tryggja slíka arðsemi?

Í viðum skilningi má segja að markmið um arðsemi, hvort sem er hjá hinu opinbera eða einkaaðilum, felst í að fá sem mestan ábata með sem minnstum tilkostnaði. Kostnaðurinn felst í þeim aðföngum sem varið er til starfseminnar og hjá opinberum aðilum eru þau að stærstum hluta fjármögnuð með sköttum en einnig að hluta með notendagjöldum. Ábatinn felst hins vegar í magni og gæðum þeirrar þjónustu sem hið opinbera veitir almenningi og fyrirtækjum. Hann er fólgin í menntun, heilbrigðisþjónustu, löggæslu, samgöngum o.s.frv.

Góð stjórnsýsla á að sjálfsögðu að vera arðbær í þessum skilningi en hún þarf líka að vera réttlát og sanngjörn. Góð opinber stjórnsýsla á m.a. að tryggja jafnræði án tillits til þess hvort slíkt sé alltaf hagkvæmt. Opinberar stofnanir geta t.d. ekki neitað fólki um þjónustu á þeirri forsendu að það sé ekki arðbært fyrir stofnunina. Slík jafnræðis-sjónarmið og ýmsar reglur sem ætlað er að tryggja málefnalega ákvarðanatöku hafa mikið vægi innan opinberrar stjórnsýslu. Reglurnar geta þó stundum þótt „þunglamalegar“ og til þess fallnar að draga úr skilvirkni og hagkvæmni. Þá verður að horfa til þess í hvaða tilgangi þær voru settar og hvort markmið þeirra hafi náðst.

Hvernig á síðan að tryggja arðsemi opinbers rekstrar? Felst svarið í meiri samkeppni um að veita þjónustuna? Það liggur fyrir að einkaaðilar hafa í vaxandi mæli tekið að sér að veita þjónustu sem áður var alfarið eða að mestu sinnt af hinu opinbera. Aðkoma einkaaðila er talin ýta undir samkeppni sem aftur sé til þess fallin að draga úr kostnaði og bæta þjónustu við almenning, þ.e. samkeppnin er talin skila meiri

arðsemi. Einkavæðing getur skilað árangri en þá þarf starfsemin að vera þess eðlis að samkeppni geti þrífist. Mikið af opinberri þjónustu snýst hins vegar um að veita svokölluð „almannagæði“ (*public goods*) sem ekki verða auðveldlega keypt og seld á markaði. Almennigur hefur iðulega ekki val um hvort og hvar hann fær þjónustu hins opinbera. Einkavæðing slíkrar þjónustu myndi því ekki tryggja samkeppni.

Samkeppni og einkavæðing eru því ekki allra meina bót. Þá er það eitt af sérkennum opinberrar þjónustu að við höfum oftast þrjá aðila sem koma að málum, þ.e. skattgreiðendur sem greiða fyrir þjónustuna, stofnanir sem veita þjónustuna og loks eru það notendur þjónustunnar. Að tryggja eðlilegt samræmi á milli hagsmuna og sjónarmiða þessara þriggja aðila getur verið flóknara en þegar aðeins er um að ræða kaupanda og seljanda á markaði.

Ýmislegt hefur verið gert innan opinbera geirans í því skyni að stuðla að bættem árangri, t.d. er vaxandi skilningur á mikilvægi þess að stofnanir og ráðuneyti setji sér markmið um starfsemi sína og meti reglulega hvernig til hefur tekist. Þá má nefna að Ríkisendurskoðun hefur með höndum svokallaða stjórnsýsluendurskoðun en slíkar úttektir felast í því að „kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi.“ Eins og hér sést er tilgangur slíkra úttekta að meta hagkvæmni og skilvirkni starfsemi og hvort hún sé rekin í samræmi við lög. Á liðnum árum hefur stofnunin gert margvíslegar úttektir á þessu sviði, m.a. úttektir þar sem leitast er við að bera kostnað og árangur hérlendra stofnana saman við kostnað og árangur erlendra aðila.

Almennt vil ég staðhæfa að íslensk stjórnsýsla standi sig vel, sé ekki dýr í rekstri og nái að sinna þeim verkefnum sem henni eru fólgin. Samt sem áður rekst maður á dæmi um svið þar sem örugglega má bæta árangur, t.d. með skipulagsbreytingum. Þrátt fyrir fámennið og smæð stofnana er verkefnum stjórnsýslunnar stundum dreift á of margar hendur. Hver aðili ber ekki ábyrgð nema á afmörkuðum þáttum og hefur tilhneigingu til að horfa nokkuð þröngt á mál út frá sínum forsendum. Ég held að oftar þurfi að endurskoða og endurmeta verkefni stofnana bæði út frá hagkvæmni og bættri þjónustu.

Hvers vegna er síaukinn áhugi á arðsemi innan opinbers reksturs? Ein skýring er að ekki er lengur um að ræða sama vöxt í umsvifum og útgjöldum hins opinbera og áður. Þvert á móti er víðast leitast við að hamla gegn kostnaði. Á sama tíma og skattahækkanir urðu óvinsælli en áður voru gerðar kröfur um meiri og betri þjónustu opinberra stofnana. Þessi markmið, þ.e. aðhald í útgjöldum og aukin þjónusta, nást ekki bæði nema til komi hagræðing og meiri skilvirkni.

Þetta hefur ýtt undir „árangursdrifna“ stjórnsýslu í stað hinnar hefðbundnu „reglu-drifnu“ stjórnsýslu. Þó margir stjórnendur stofnana kvarti yfir að þurfa að fara eftir reglum um hitt og þetta held ég að þetta ósjálfstæði sé stundum ýkt og að í reynd séu forstöðumenn stofnana mjög sjálfstæðir um marga hluti. Hugsanlega eru stjórnendur hjá hinu opinbera of ragir við að beita því valdi sem þeir hafa. Það er t.d. alveg ljóst að forstöðumenn bera ábyrgð á að reka stofnanir sínar innan fjárlaga og þeim ber að sjá til þess að svo verði. En hvað gerist ef segja þarf upp starfsfólki og draga saman þjónustu? Slíkt þykir a.m.k. fréttæmt þegar opinberar stofnanir eiga í hlut.

Eftir stendur auðvitað að ríkisstofnanir búa sjaldnast til tekjur sínar, heldur er þeim úthlutað fjárveitingum til að standa straum af kostnaði við reksturinn. Góður árangur, bætt þjónusta og ánægðir viðskiptavinir skila sér ekki endilega í meiri tekjum og reyndar gerist það líklega sjaldnast. Þarna reynir á að finna og nota einhverja þá hvata gagnvart stjórnendum og starfsmönnum sem ýta undir betri árangur. Hér á landi og víðar hafa ýmsar tilraunir verið gerðar til að árangurstengja fjárveitingar. Hér á landi notar menntamálaráðuneytið árangurstengda fjárlagagerð að vissu marki við að ákveða fjárveitingar til framhalds- og háskóla. Einnig hefur verið áhugi hjá öðrum ráðuneytum að skoða hvort beita megi svipuðum aðferðum. Þótt mönnum sýnist sitt hvað um einstaka þætti í útfærslu slíkra aðferða virðist nokkuð góð sátt um gagnsemi aðferðanna, bæði til að gera fjárveitingar gagnsærri og til að ýta undir árangur. Flest ríkin innan vébanda OECD hafa prófað sig áfram með árangurstengda fjárlagagerð en gengið mislangt í þeim efnum. Í einni könnun kom fram að aðeins 18% aðildarríkja hefðu tengt fjárveitingar við flesta eða alla árangursmælikvarða en í 41% ríkja var óalgengt að slíkt væri gert.

Almennt má segja að OECD ríkin séu komin lengra á veg með að innleiða árangursstjórnun (*performance management*) en árangursmiðaða fjárlagagerð

(*performance budgeting*). Hér á landi hafa margar stofnanir unnið að slíkum árangursstjórnunarverkefnum með aðstoð ráðuneyta þótt það verði jafnframt að viðurkennast að árangursstjórnun er ekki ennþá orðin jafn kerfisbundinn þáttur í starfsemi stofnana og ráðuneyta og t.d. árleg vinna við fjárlagagerðina.

Kannski er einn stærsti veikleikinn við að innleiða nýja stjórnunarhætti sá að ekki tekst að vekja nægjanlega áhuga og þátttöku þeirra sem eiga að starfa eftir þeim. Við viljum ekki að slíkar aðferðir séu álitnar eintómir tískustraumar og að störfum hlaðnir stjórnendur og starfsmenn líti á stefnumótunarvinnu og skýrslugjöf sem enn eitt verkefnið sem þeim beri að sinna. Þarna skiptir höfuðmáli að vekja áhuga og hvatningu.

Þar sem stærstur hluti opinberrar starfsemi byggir á mannaflafrekri þjónustu er ljóst að við bætum árangur á því sviði ekki mest með meiri vélvæðingu og afkastameiri tækjum. Opinber þjónusta er ekki færíbandaframleiðsla. Árangurinn hlýtur að ráðast af starfsfólkinu og þeirri þekkingu og hæfni sem það býr yfir, margumtöluðum „mannauði“.

Sá tími er örugglega liðinn að ríkisstofnanir séu ekki samkeppnisfærar í launum. Það er auðveldara en áður að laða að hæfileikaríka starfsmenn. En það þarf jafnframt að búa þannig um að þeir leggi sig alla fram. Samviskusemi og skyldurækni eru góðir eiginleikar en duga kannski ekki alltaf til. Því er vaxandi skilningur á því meðal stjórnenda og starfsmanna að rétt sé að árangurstengja laun.

Hvað má gera betur?

Í jafn umfangsmiklum og breytilegum rekstri og hjá ríkinu er alltaf þörf á að endurmeta hlutina og laga þá að nútímanum. Þetta getur þýtt að breyta þurfi stjórnskipulagi stofnana og bæta þekkingu starfsmanna. Þessi einkenni á ríkisrekstri gera hann á sinn hátt áhugaverðan og lifandi. Mig langar til að minnast á þrjú til fjögur atriði sem ég tel að menn ættu að huga að í tengslum við bættu stjórnun og árangur hjá ríkinu um þessar mundir.

Fyrsta atriðið lýtur að ábyrgð. Í mörgum skýrslum Ríkisendurskoðunar á undanförunum árum hefur verið vakin athygli á nauðsyn þess að reglur um ábyrgð séu virtar og að skýra þurfi óljósar reglur.

Þrátt fyrir þriggreiningu ríkisvaldsins er Alþingi ótvírætt valdamesta stofnunin og því hornsteinn íslenskrar stjórnskipunar. Þetta stafar auðvitað af löggjafar- og fjárveitingarvaldi þess auk þingræðisvenjunnar sem hér ríkir. Að auki er Alþingi ætlað að hafa eftirlit með starfsemi framkvæmdavaldsins. Í þessu skyni starfa m.a. tvær eftirlitsstofnanir á vegum þess, þ.e. Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun.

Forseti og ríkisstjórn fara með yfirstjórn allra stjórnarmálefna ríkisins og er ríkisstjórnin þar eins konar framkvæmdastjóri. Eitt helsta hlutverk hennar er auðvitað að sjá um að hrinda fyrirmælum löggjafans í framkvæmd. Eðli málsins samkvæmt er hún auk þess helsti aflvaki breytinga á löggjöf. Þá hefur hún jafnan forgöngu um gerð margvíslegra verkefna- og framkvæmdaáætlana og fer með yfirstjórnar- og framkvæmdavald í stjórnsýslunni. Má þar nefna skipun embættismanna, umsjón og eftirlit með embættismönnum og stofnunum ríkisins, þar á meðal fjárreiðum þeirra, úrskurðarvald um stjórnarathafnir sem til þeirra eru kærðar, fyrirmæli til lægra settra stjórnvalda o.s.frv. Markmið alls eða a.m.k. flests þessa er að þjóna margvíslegum þörfum borgaranna og ríkisins. Það er síðan hlutverk og skylda opinberu stjórnsýslunnar að styðja ríkisstjórn og ráðherra með faglegri og hlutlausri ráðgjöf og veita þjónustu í samræmi við gildandi lög og pólitískar áherslur eftir því sem við á.

Vegna náins samstarfs löggjafans og ríkisstjórnar, og þar með stjórnsýslunnar, er mjög brýnt að hlutverk hvers og eins sé sem skýrast. Finna má nokkur dæmi, einkum frá liðinni tíð, um að löggjafinn hafi falið handhöfum framkvæmdavaldsins hlutverk, sem í eðli sínu eru löggjafarmálefni og fengið bággt fyrir, svo sem vafasamt framsal á skattlagningar- og fjárveitingarvaldi. Á sama hátt má finna dæmi um að löggjafinn hafi áskilið sér ákvörðunarvald sem eðli málsins samkvæmt hefði átt heima hjá handhöfum framkvæmdavaldsins. Að jafnaði má þó segja að hlutverkaskipan aðila að þessu leyti sé skýr og klár og ekki hafi komið upp nein vandamál eða ágreiningur um hana.

Oft hafa spurningar vaknað um ábyrgðarsvið æðstu stjórnenda ríkisins og forstöðumanna ríkisstofnana, ekki síst í kjölfar þeirra umfangsmiklu breytinga sem gerðar hafa verið á ríkisrekstri á síðustu 10 til 15 árum. Eitt af meginéinkennum þeirra felst í flutningi stjórnunarheimilda til stofnana. Bent hefur verið á að óljós ábyrgð forstöðumanna ríkisstofnana hafi síður komið að sök í miðstýrðum ríkisrekstri eins og þeim sem hér var ríkjandi lengst af síðustu öld. Með aukinni valddreifingu hafa kröfur um að ábyrgðarsvið forstöðumanna og annarra stjórnenda sé skýrt aukist að mun. Að mínu mati einkennist vönduð stjórnsýsla af skýrum reglum um hver hafi vald til þess að taka ákvarðanir og bera ábyrgð á þeim.

Í löggjöfinni er víða að finna fyrirmæli um ábyrgð og skyldur þeirra sem einkum koma að stjórnarframkvæmdinni. Þannig er í 14. gr. stjórnarskrárinnar beinlínis mælt fyrir um að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þrátt fyrir þetta víðtæka orðalag verða ráðherrar þó varla gerðir ábyrgir vegna athafna embættismanna eða annarra ríkisstarfsmanna, nema eitthvað hafi skort á af hendi þeirra, svo sem eftirlit með þeim eða fyrirmæli til þeirra. Ákvæðið felur fyrst og fremst í sér að þeir beri ábyrgð á embættisrekstri sínum. Á sama hátt er bæði í lögum um ráðherraábyrgð, starfsmannalögum og fjárreiðulögum að finna bein fyrirmæli um skyldur ríkisstarfsmanna og ábyrgð þeirra ef út af er brugðið. Þá má ekki gleyma reglugerð fjármálaráðherra um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana í A-hluta sem auðvitað er grein af þessum sama meiði.

Í þeim störfum mínum sem tengjast fjárreiðum ríkisins og í því lögskipaða eftirliti sem Ríkisendurskoðun er ætlað að sinna hef ég rekið mig á að oft skortir nokkuð á skýrar og aðgengilegar reglur um starfsskyldur og ábyrgð starfsmanna ríkisins þegar á reynir þrátt fyrir ofangreinda löggjöf. Vissulega fólu fjárreiðulögin í sér mjög mikla breytingu til hins betra í þessum efnum svo og þær reglur sem fjármálaráðuneytið hefur sett um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana. Þá hefur forstöðumönnum ríkisstofnana í seinni tíð undantekningarlítið verið sett erindisbréf, þar sem nánar er mælt um skyldur þeirra og ábyrgð. Þá hefur nýjum stjórnunaradferðum á borð við árangursstjórnun og samningsstjórnun ekki síst verið ætlað að skýra ábyrgð og ábyrgðarsvið starfsmanna. Engu að síður má greina nokkur lausatök í þessum efnum, eins og oft er nefnt í skýrslum Ríkisendurskoðunar til Alþingis um fjárreiður og stjórnsýslu ríkisins. Þar hefur gjarnan verið kallað eftir reglum eða

skýrari reglum sem og hvatningu um að þeim væri fylgt. Það má t.d. öllum vera ljóst að nýjar stjórnunaraðferðir á borð við þær sem ég nefndi áðan geta aldrei þrátt fyrir kosti sína komið í stað skýrra reglna um ábyrgð í ríkisrekstri.

Víða erlendis hafa stjórnvöld gefið út leiðbeiningar- eða kynningarrit um ábyrgð og hlutverk helstu embættismanna á borð við ráðherra, ráðuneytisstjóra, aðstoðarráðherra og aðra æðstu stjórnendur ríkisins. Enn fremur tíðkast mjög að setja opinberum starfsmönnum sérstakar siðareglur að starfa eftir. Í því sambandi leyfi ég mér að benda á fróðlega samantekt í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2003 um siðareglur í opinberri stjórnsýslu, en þar er m.a. gerð grein fyrir reglum af þessu tagi í nokkrum ríkjum sem og leiðbeiningum OECD í þessu efni.

Að mínu mati er full þörf á að stjórnvöld skilgreini nánar og skýri frekar en gert hefur verið í hverju ábyrgð æðstu stjórnenda ríkisins og embættismanna felst þegar á reynir. Á sama hátt þarf að taka upp skipulagðari umfjöllun um gildi og þörf fyrir siðareglur hjá hinu opinbera. Ég er sjálfur ekki í vafa um að þær geti og muni stuðla að bættri og trúverðugri stjórnsýslu. Telja verður að Alþingi hafi nokkra frumkvæðisskyldu á þessum vettvangi.

Annað atriði sem ég tel að muni leiða til bættrar stjórnunar og árangurs í opinberum rekstri er virkari þátttaka stjórnmalamanna við að semja og setja árangursmælikvarða. Án þátttöku þeirra munu mælingakerfin aldrei skila því sem þau eiga að gera. Eins og ég gat um áðan hefur yfirleitt ekki tekist að vekja nægan áhuga á nýjum stjórnunaraðferðum og því hefur innleiðing þeirra verið hálf endaslepp. Þó er reynsla flestra, sem beitt hafa þessum aðferðum, sú að almennt leiði þær til bættrar stjórnunar. Hins vegar vekir þær oft en ekki lítinn áhuga og leiði sjaldan til faglegrar umræðu á öðrum stigum stjórnsýslunnar. Af þessum sökum hafa nýjungar í stjórnun ekki skilað stofnunum þeim virðisauka sem þeim var ætlað og því síður hafa þær náð að festa sig í sessi.

Stjórnmalamenn þurfa að mínu mati að koma sér saman um og samþykkja fyrirmæli og reglur um hvernig meta skuli eða mæla árangur af starfi hins opinbera í langtum ríkari mæli en þeir gera í dag. Slík skipan kann sjálfsagt að krefjast skýrari laga-fyrirmæla um hlutverk ýmissa opinberra aðila svo og fyrirmæla um hvernig það skuli

innt af hendi. Með slíkum endurbótum á löggjöf ætti forstöðumönnum jafnframt að verða betur ljóst hvert hlutverk þeirra er og til hvers ætlast sé af þeim.

Í Bretlandi er mikið lagt upp úr því að hægt sé að mæla árangur af opinberri þjónustu. Þegar rætt er um hvort og hvernig stjórnámálamenn hafa staðið við kosningaloforðin er oft rýnt í þessar mælingar til að fá vitnisburð um hvernig þau hafa gengið eftir. Með slíkum mælingum verður einnig auðveldara að kanna hvort markmið þau sem sett eru í margs konar opinberri þjónustu hafi náðst eða hvað skortir þar á. Þar í landi má t.d. fá upplýsingar um hvernig rúmlega 300 sjúkrahús hafa staðið sig með því að skoða upplýsingar um árangur þeirra sem byggja á samræmdum mælikvarða á þeirri þjónustu sem þeim er ætlað að veita. Mælikvarðar þessir eru ákvarðaðir í nánú samstarfi við stjórnámálamenn en ekki aðeins af sérfræðingum stjórnvalda. Með þessari skipan er talið líklegra að mælikerfin leiði til bættrar þjónustu hins opinbera, sem auðvitað er meginmarkmiðið.

Samhliða ákvörðunum fjárveitingavaldsins um að draga úr fjárframlögum til opinberrar þjónustu er nauðsynlegt að stjórnámálamenn komi nánar að ákvörðunum um hvernig staðið skuli að verki. Það er ekki nóg að Alþingi taki ákvörðun um að draga úr opinberri þjónustu með því að ákveða að fjárframlög til tiltekinnar opinberrar þjónustu skuli minnka. Brýnt er að mínu mati að slíkum ákvörðunum fjárstjórnarvaldsins fylgi nánari fyrirmæli um hvernig staðið skuli að verki, í stað þess að leggja ákvarðanir og útfærslu þeirra algjörlega á herðar opinberra starfsmanna. Ákvarðanir um samdrátt opinberrar þjónustu eru að jafnaði mjög viðkvæmar og því sjálfsagt og eðlilegt að bæði löggjafinn og stjórnvöld hafi a.m.k. með sér náíð samráð um hvernig standa skuli að verki.

Þriðja atriðið sem mig langar að gera að umtalsefni er sú spurning hvort rótgrónar hefðir og gamalkunn miðstýringarárátta ríkisrekstrarins hamli gegn skilvirkni, girði fyrir að ákvarðanir séu teknar tímanlega og leggi þannig stein í götu skynsamlegs og árangursríks rekstrar hjá hinu opinbera. Þær raddir hafa víða heyrst á undanförunum árum að ná megi miklu betri árangri í opinberum rekstri ef Stjórnarráðið, þ.e. miðstjórnin, losaði um þau tók, sem það hefur frá fornu fari haft og viljað hafa á stóru og smáu á vettvangi ríkisrekstrar. Nefna má í þessu sambandi stífar og ósveigjanlegar reglur um heimildir ríkisstofnana og ríkisfyrirtækja til fjárskuldbindinga og annarra

fjárráðstafana, reglur um hvernig staðið er að ráðningu starfsmanna og ekki síður hvernig standa þarf að verki ef menn vilja losna við starfsfólk.

Í mínum huga er ekki hægt að horfa fram hjá því að á undanförunum árum hefur Stjórnarráðið einmitt losað mjög um þau tók, sem það áður hafði á stjórn ríkisstofnana sem undir það heyrðu. Á mörgum sviðum hefur dregið mjög úr miðstýringunni og forstöðumönnum verið veitt mun meira sjálfræði um mál sinnar stofnunar. Auðvitað hefur samhliða þessu verið gerð langtum stífari krafa um að þeir haldi stofnunum sínum innan fjárheimilda. Menn mega jafnframt ekki gleyma að reglum um rekstur hins opinbera sem og stjórnunarhefðum stjórnsýslunnar, sem nú er orðin 100 ára eins og frægt er, verður ekki breytt á einni nóttu. Eðli ríkisstarfseminnar er eitt sinn þannig að hlutirnir gerast hægar þar en í öðrum rekstri, enda ákvarðanatakan flóknari og boðleiðir lengri eðli málsins samkvæmt. Auðvitað getur bæði þessi gamli ríkiskúltúr og ekki síður krafan um vandaða stjórnsýslu valdið því að breytingar og þróun gerast ekki eins hratt og æskilegt væri. Í þessu efni verða menn þó jafnan að hafa í huga að starfsmenn hins opinbera eru yfirleitt að sýsla með fjármuni almennings. Því er nauðsynlegt að ákvarðanir um vörslu og ráðstöfun þessara fjármuna fari eftir stífum reglum þar sem af fremsta megni er reynt að girða fyrir að vaðið sé á súðum.

Frómt frá sagt tel ég að reglur sem takmarka sjálfstæði forstöðumanna ríkisins séu ekki stóra vandamálið í ríkisrekstri nútímans. Engu að síður má skerpa og skýra betur stöðu og heimildir ýmissa aðila innan kerfisins í því skyni að bæta stjórnunarhætti. Þó get ég ekki látið hjá líða að lýsa yfir ánægju minni með þá nýju kjarasamninga sem fjármálaráðherra gerði við BHM og SFR nýverið. Að mínu mati er með þeim samningum stigið stórt skref í þá átt að tengja saman árangur í opinberri þjónustu og starfskjör opinberra starfsmanna. Samningar þessir auka mjög möguleika forstöðumanna til að stýra stærsta útgjaldaliðnum hjá langflestum stofnunum ríkisins auk þess sem þeir eru líklegir til þess að tryggja opinberum starfsmönnum sambærileg starfskjör við það sem gerist á almennum vinnumarkaði.

Loks vil ég geta þess að mér finnst ég stundum verða var við ákveðið afskiptaleysi stjórnvalda um málefni ríkisaðila utan A-hluta ríkissjóðs. Nefni ég í þessu sambandi t.d. skort á fyrirmælum til þeirra sem veljast til setu í stjórnnum ríkisfyrirtækja, sjóða og félaga sem ríkið á að hluta eða öllu leyti. Að mínu mati er nauðsynlegt að

stjórnvöld setji þessum aðilum skýr fyrirmæli um hvaða meginstefnu þeir skuli fylgja og á hvað skuli leggja áherslu í starfi þeirra og stefnumótun þeirra fyrirtækja, sjóða eða félaga sem ríkið á eða er þátttakandi í. Sama á reyndar við þegar ríkið felur öðrum aðilum að sinna verkefnum sem því ber að lögum að sinna. Við slíkt framsal verður auðvitað að vera tryggt að fjármunir sem varið er til verkefnisins skili sér að fullu í fyrirhugaðri þjónustu með fullkomlega sambærilegum hætti og ríkið sinnti verkefninu sjálft en verktökum sé ekki selt fullt sjálfðæmi um það hvernig þeim er ráðstafað annars vegar til þjónustu og hins vegar sem afgangur til þeirra sjálfra.

Þá get ég ekki látið hjá líða að nefna að ég verð alltaf svolítið undrandi yfir því hve breytt á rekstrarform ríkisfyrirtækja leiðir oft til breytinga á starfskjörum helstu yfirmanna, þó svo að engar breytingar verði á eignarhaldi og starfsemi að öðru leyti. Menn mega ekki gleyma því að fjölmargar ríkisstofnanir stunda mjög flókinn og krefjandi rekstur og er stjórnað af mjög hæfileikaríku fólki. Kröfur til þeirra eru því síst minni er gerist meðal forstjóra á hinum almenna markaði.

Fá landsmenn góða og réttláta opinbera þjónustu?

Þegar ég lít yfir farinn veg sem opinber starfsmaður, en þessi vegur er orðinn nokkuð langur, get ég í sjálfu sér ekki annað en dáðst að því hvað opinberir starfsmenn almennt hafa bæði sýnt mikla fagmennsku og trúnað í störfum sínum. Þá hefur lítið skort upp á almennan vilja þeirra til þess að veita og tryggja öflugan opinbera þjónustu hvers eðlis sem hún er hverju sinni. Á þessari vegferð minni hef ég á sama hátt tekið eftir því hve sjaldan er haft orð á þessari staðreynd. Þvert á móti er alltof algengt að menn horfi fram hjá henni og ræði í staðinn á neikvæðan hátt um opinbera þjónustu og störf opinberra starfsmanna, oft af mikilli vanþekkingu og ósannngirni.

Á hverjum degi leggja þúsundir opinberra starfsmanna sig fram við að bæta og verja lífsgæði Íslendinga, ekki síst á þeim sviðum þar sem þörfin er stærst. Við þurfum ekki annað en að horfa á hið fullkomna heilbrigðiskerfi okkar, félagsþjónustuna, almanna-tryggingarkerfið, menntakerfið, löggæslu o.fl. til að sannfærast um þetta. Ríkiskerfið er mjög umfangsmikið og flókið og starfsmenn þess eðli málsins samkvæmt mjög margir. Því ríður á að beitt sé nútímalegum aðferðum við að stjórna ríkisrekstrinum og

þeim mannaði sem hann býr yfir til þess að hámarka skilvirkni og árangur af starfsemi hans.

Það er og verður hlutverk Alþingis, ríkisstjórnar og auðvitað allra opinberra starfsmanna að sýna og sanna hér eftir sem hingað til með verkum sínum að ráðstöfun skattfjár sé skilvirk og réttlát ásamt því að þjónustan svari væntingum á hverjum tíma, bæði hvað varðar magn og gæði. Takist þetta verður bærileg sátt og samstaða um þátttöku og hlutverk hins opinbera í samfélaginu.

Erindi flutt á morgunverðarráðstefnunni „Arðsemi góðrar stjórnsýslu“ sem fjármálaráðuneytið, Félags forstöðumanna ríkisstofnana og Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála við HÍ héldu 9. mars 2005.