

# Stjórnkerfismiðjur: Samhent stjórnsýsla í framkvæmd á Íslandi

**Pétur Berg Matthíasson**, stjórn mála- og stjórnsýslufræðingur í forsætisráðuneytinu

## Útdráttur

Stjórnkerfismiðjur eru jafnan einingar innan forsætisráðuneyta sem hafa það hlutverk að veita forsætisráðherra stuðning við að ná fram pólitískri og tæknilegri samhæfingu á aðgerðum stjórnvalda, við stefnumótun og við eftirfylgni mála. Jafnframt að upplýsa um ákvarðanir og frammistöðu stjórnvalda. Rannsóknir á stjórnkerfismiðjum gefa til kynna að ríki setji slíkar einingar á fót. Annars vegar til að mæta nútíma áskorunum innan stjórnkerfisins á tímum alþjóðavæðingar. Hins vegar til að draga úr óhóflegri valddreifingu sem varð að veruleika með innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri í mörgum ríkjum. Í fyrsta hluta greinarinnar er fjallað um hlutverk, verkefni og skipulag stjórnkerfismiðja. Í öðrum hluta er greint frá starfsemi stjórnkerfismiðja á Nordurlöndunum og þær bornar saman við sambærilega einingu á Íslandi. Gerð er tilraun til að greina þróun stjórnkerfismiðja, frá nýskipan að samhenti stjórnsýslu. Auk þess er fjallað um þær kenningar sem settar hafa verið fram af fræðimönnum til að skýra mismunandi leiðir ríkja til að styrkja stjórnkerfismiðjur. Að lokum er fjallað um þróun stjórnkerfismiðju á Íslandi með hliðsjón af þeim kenningum sem settar hafa verið fram, s.s. um fjölgun ráðgjafa, skipulagða samhæfingu og markvisst eftirlit. Í síðasta kaflanum er jafnframt stuðst við nýlega könnun frá árinu 2018 sem gerð var sérstaklega fyrir þessa rannsókn. Könnunin er endurtekning á sambærilegri könnun OECD frá árinu 2003.

**Efnisorð:** Stjórnkerfismiðja; forsætisráðuneyti; stefnumótun; samhæfing; eftirfylgni.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 15, Issue 2 (135-160)

© 2019 Contact: Pétur Berg Matthíasson, petur.berg.matthiasson@for.is

Article first published online Desember 17th 2019 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

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

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. tbl. 15. árg. 2019 (135-160) Fræðigreinar

© 2019 Tengiliður: Pétur Berg Matthíasson, petur.berg.matthiasson@for.is

Vefbirting 17. desember 2019 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2019.15.2.1>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

## Centre of Government: Implementing joined up government in Iceland

### Abstract

Centre of Government refers to the institution or group of institutions that provide direct support to the country's chief executive, generally for the political and technical coordination of government actions, strategic planning, performance monitoring, and communication of the government's decisions and achievements. Recent studies of centres of government literature suggest that states are empowering units like that to ensure stronger central coordination when facing crosscutting and wicked policy issues. In addition to that, previous waves of government reforms have decentralized decision-making and implementation authority to autonomous or quasi-autonomous agencies forcing states to regain control and increase coordination. The first part of this article discusses the role, tasks and the organisational setup of centres of governments and compares the unit in Iceland to the Nordic countries. The second part focuses on the transformation from New Public Management (NPM) to Joint up Government as well as examining theories on the enhancement of centres of government. The last part follows the transformation of the centre of government in Iceland, examining the circumstances and explaining the development within the Office of the Prime Ministers since 2003. The analysis indicates that the centre of government in Iceland has come a long way in recent years and is following the models of countries that implemented new public management during the 80s and 90s.

**Keywords:** Centre of government; New public management; joined Up Government; coordination; monitoring.

### Inngangur

Stjórnkerfismiðja er vélin í bílnum þar sem hennar hlutverk er að styðja við pólitíska ráðamenn og tryggja að verkefni stjórnvalda nái fram að ganga (Haddad, Klouche & Heine 2010; Institute for Government 2013). Stjórnkerfismiðja er hugtak sem lítt hefur verið notað innan stjórnsýslufræða á Íslandi en sumir kannast eflaust við enska hugtakið „Centre of Government“. Alþjóðastofnanir á borð Efnahags- og framfarastofnunina (OECD), Evrópusambandið, Ameríski þróunarbankinn (IADB), Alþjóðabankinn og fleiri hafa sýnt starfsemi stjórnkerfismiðja mikinn áhuga og gefið út fjölda rita og jafnvel haldið úti vinnuhópum á þessu sviði. Helstu kenningarnar sem uppi eru um þróun stjórnkerfismiðja og sí auknið hlutverk þeirra á síðustu árum má annars vegar rekja til þeirra áskorana sem stjórnvöld standa nú frammi fyrir sem ganga þvert á hefðbundið skipulag ráðuneyta. Hins vegar til þeirra umbóta sem innleitt voru síðastliðna áratugi og fólust m.a. í aukinni valddreifingu til stofnana og dreifðari ákvörðunartöku í anda nýskipunar í ríkisrekstri (e. New Public Management, NPM). Í báðum tilvikum er reynt að hverfa frá sílóahugsun en hún getur nefnilega dregið úr samhæfingu og samþættingu

og þar með úr áhrifum og árangri innan stjórnsýslunnar. Verið er að leggja meiri áherslu á heildarsýn, samhæfingu og samstarf með notkun aðferða úr öðrum fræðigreinum (Christensen & Læg Reid 2007).

Þó nokkuð hefur verið fjallað um samhenta stjórnsýslu, á ensku ýmist „joined-up government“ eða „whole-of-government“. Hins vegur hefur jafnan gleymst að fjalla um framkvæmdina í skrifum fræðimanna um samhenta stjórnsýslu en þar kemur stjórnkerfismiðjan til sögunnar. Stjórnkerfismiðja er jafnan eining innan forsætisráðuneyta sem hefur skýrt hlutverk til að samhæfa og fylgja eftir málum ríkisstjórna. Einnig eru dæmi um verkefni sem skilgreind hafa verið sem hluti af stjórnkerfismiðju. Þau kunna að hafa verið leyst af hendi í öðrum ráðuneytum, s.s. fjármálaráðuneytum og utanríkisráðuneytum. Þó reynt sé að skýra í þessari grein hvernig stjórnkerfismiðja hefur verið að þróast hér á landi eru einnig tekin dæmi af sambærilegri þróun í öðrum ríkjum. Ætlunin er að fjalla um viðfangsefni innan stjórnsýslufræðinnar sem kalla má stjórnkerfismiðjur (e. Centre of government). Það er ekki um auðugan garð að gresja þegar kemur að rannsóknum um þetta efni. Nokkuð er þó til af skýrslum og fræðilegum samantektum unnum af fyrrnefndum alþjóðastofnunum. Viðfangsefnið hefur ekki verið rannsakað hér á landi en þó má finna umfjöllum um samhenta stjórnsýslu í skýrslu forsætisráðuneytis frá árinu 2010 um hlutverk forsætisráðuneytis í anda stjórnkerfismiðja.

Í þessari rannsókn er stuðst við ýmsar erlendar rannsóknir sem gerðar hafa verið á síðastliðnum árum á stjórnkerfismiðjum. Þau gögn sem unnið er með í þessari grein koma annars vegar úr könnunum á vegum OECD sem framkvæmdar voru árið 2003 og 2017. Um er að ræða ólíkar rannsóknir og hefur efnið úr báðum rannsóknunum ekki birst í fræðitímaritum áður. Gögnin úr 2017 könnuninni eru notuð til að bera saman hlutverk stjórnkerfismiðja á Norðurlöndunum við stöðuna á Íslandi. Könnunin frá 2003 er án efa með þeim fyrstu sem gerð var sérstaklega um verkefni og hlutverk stjórnkerfismiðja í Evrópu. Þar sem Ísland tók þeirri könnun á sínum tíma eru til dýrmætar upplýsingar um stöðuna hér á landi við upphaf 21. aldar. Höfundur ákvað að endurtaka könnunina til að geta greint hver þróunin hefur verið hér á landi sl. 15 ár. Forsætisráðuneytið svaraði könnuninni í maí 2018 og er heill kafli lagður undir greiningu á þróun stjórnkerfismiðju hér á landi í lok greinarinnar.

Í þessari rannsókn er í fyrsta lagi fjallað um hlutverk og tilgang stjórnkerfismiðja, þeirra meginverkefni og verklag. Það felur m.a. í sér lýsingu á vinnulagi starfsmanna stjórnkerfismiðja. Hér er m.a. reynt að svara því af hverju ríki ákveða að styrkja miðjuna. Eins er ætlunin að ræða um hvernig afleiðingar af nýskipan í ríkisrekstri hafi leitt til þess að ríki hafi hin síðari ár ákveðið að styrkja aftur miðlægt hlutverk stjórnkerfisins. Fjallað er um þær aðferðir sem helstu nágrannaríkin hafa notast við til að styrkja miðjuna. Má þar m.a. nefna bættu samhæfingu, aukna eftirfylgni og fjölgun aðstoðarmanna. Fram kemur að ríki velja ekki aðeins ólíkar leiðir heldur getur útfærsla tiltekinnar aðferðar verið mjög mismunandi. Megintilgangur greinarinnar er aftur á móti að svara því hvernig til hefur tekist að efla forsætisráðuneytið á Íslandi sem stjórnkerfismiðju síðastliðinn 20 ár. Hefur Ísland verið að færast nær nágrannaríkjunum hvað þessi mál varðar og hvaða tæki hefur verið stuðst við?

## 1. Hvað eru stjórnkerfismiðjur?

Hugtakið stjórnkerfismiðja (e. Centre of government) vísar til stofnunar eða hóps stofnana sem veita forsætisráðherra stuðning við að ná fram pólitískri og tæknilegri samhæfingu. Á það við um aðgerðir stjórnvalda, við stefnumótun og við eftirfylgni mála, og við að upplýsa um ákvarðanir og frammistöðu stjórnvalda (Alessandro o.fl. 2013). Miðlæg stjórnkerfismiðja er ekki nýtt fyrirbæri þó hugtakið hafi verið lítt notað hér á landi. Rekja má forvera skrifstofu ríkisstjórnarinnar (e. Cabinet Office) í Bretlandi allt aftur til ársins 1916 þegar henni var formlega falið að samhæfa stefnur og áætlanir stjórnvalda vegna aukins álags á stjórnsýsluna í fyrri heimsstyrjöldinni. Í Bandaríkjunum var Endurskipulagslöggjöfin (e. Reorganization Act) samþykkt árið 1939, var þá búin til sérstök forsetaskrifstofa (e. The Executive Office of the President) eftir að Brownlow nefndin hafði lýst því yfir að forsetinn þyrfti frekari aðstoð (Relyea 2008).

Hugtakið stjórnkerfismiðja, eins og svo mörg önnur hugtök innan stjórnsýslufræðanna, er nokkuð á reiki og getur haft mismunandi skilgreiningar eftir því hvers konar stjórnkerfi um er að ræða. Samkvæmt nýlegri rannsókn OECD telja um 78% aðildarríkja að stjórnkerfismiðja sé *stjórnsýslueining sem þjóni framkvæmdavaldinu, þ.e.a.s. forseta eða forsætisráðherra, auk ríkisstjórnarinnar í heild* (OECD 2018). Stjórnkerfismiðja er hvorki nákvæmt lagalegt eða tæknilegt hugtak en í almennu tali er átt við stofnun eða stofnanir á æðsta stigi stjórnsýslunnar sem vinna að stefnu stjórnvalda, stefnumótun og fjárlögum. Vanalega eru þetta skrifstofur sem heyra undir forsætisráðherra eða forseta, ríkisstjórnir eða ráðherranefndir, fjármálaráðuneyti, háttsettir diplómatar eða sérstakar hugveitur. (Ministry of Finance Finland 2013; James & Ben-Gera 2004; World Bank 2010).

Innan fræðanna er deilt um hvort fjármálaráðuneyti teljist til stjórnkerfismiðja. Þó að fjármálaráðuneyti teljist jafnan til fagráðuneyta (e. line ministries) falla þau að hluta til innan þeirra skilgreininga sem notaðar eru um stjórnkerfismiðjur. Hlutverk þeirra er þar frekar samhæfing en það að veita þjónustu. Þau gegna því sambærilegu hlutverki og skrifstofur stjórnkerfismiðja í forsætisráðuneytum. Sérstaklega er hér átt við hlutverk þeirra við gerð fjárlaga sem felur í sér samhæfingu þvert á öll ráðuneytin, auk þess sem þau gegna mikilvægu hlutverki við stefnumótun (Alessandro o.fl. 2013).

Í sumum ríkjum eru verkefni þessarar miðlægu einingar eins og hún er skilgreind af OECD, framkvæmd af tveimur eða fleirum aðilum innan kerfisins, eins og t.d. forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti. Í einhverjum tilvikum kann þetta að vera enn flóknara þar sem um er að ræða bæði forsætisráðherra og forseta með pólitískt vald (OECD 2018). Tilraunir hafa verið gerðar til að greina hlutverk stjórnkerfismiðja eftir ólíkri stjórnskipun, þ.e. forsetaræðis, forsetaþingræðis og þingræðisfyrirkomulaginu. Í stjórnskipun forsetaræðis er forseti æðsti valdhafi sem leiðir stjórnkerfið (Sartori 1994). Við þessa skipun er það ríkisstjórnarinnar að þjóna forsetanum, sem skipar ráðherra og rekur. Hann ber ábyrgð á ákvörðunum og því er það hlutverk stjórnkerfismiðju að þjóna honum. Þar sem stjórnskipun grundvallast á forsetaþingræði deilir forseti ríkisforystu með forsætisráðherra. Þar kann að gilda sú meginregla að ráðherrar beri sameiginlega ráðherraábyrgð (e. collective ministerial responsibility) en við slíkar aðstæður er það ekki einvörðungu hlutverk stjórnkerfismiðjunnar að þjóna forsætisráðherra heldur stærri

heild (Alessandro o.fl. 2013). Við stjórnskipan sem grundvallast af þingræði er hlutverk forseta ópólítískt. Stjórnkerfismiðjan er því fyrst og fremst að þjónusta forsætisráðherra og ríkisstjórn hans. Rannsóknir á stjórnkerfismiðjum gefa til kynna að það sé ekkert eitt líkan framfarir sem hentar betur fyrir ríki. Hvert ríki hefur sína nálgun sem þróast hefur í gegnum áratugin, þar sem þættir eins og löggjafarmening, áherslur ráðamanna, starfsmanna og fleira hefur mótað eininguna og mun gera um ókomna framtíð (Alessandro o.fl. 2013; European Commission 2017).

### 1.1 Hlutverk stjórnkerfismiðja innan stjórnkerfisins

Þrátt fyrir að rannsóknir gefi ekki til kynna að eitthvert eitt fyrirmyndarlíkan sé til staðar, má greina fjölda verkefna sem flestar stjórnkerfismiðjur sinna, þ.e. stuðningur við oddvita ríkisstjórnar, áætlanagerð, samhæfing stefnumála, vöktun frammistöðu, ráðgjöf um stefnumál, ráðgjöf um frumvarpgerð, umsýsla með innri vef ráðuneyta og veiting fjármuna til verkefna (European Commission 2017). Helstu verkefni teljast jafnan vera pólitísk samhæfing, stefnumótandi áætlunargerð, samhæfing stefna og áætlana, vöktun/ eftirfylgni með frammistöðu og upplýsingagjöf um aðgerðir og árangur.

#### *Pólítísk samhæfing*

Forsætisráðherrar þurfa að hafa skýra sýn á hvert sé markmið þeirra og stefna þegar þeir semja við þing, stjórnmalaflokka, félagasamtök og hagsmunahópa um að koma stefnum sínum í framkvæmd. Enginn einn einstaklingur getur þetta án stuðnings. Forsætisráðherra þarf upplýsingar frá ólíkum aðilum svo að hægt sé að veiga og meta rökin í málunum og komast að niðurstöðu. Til viðbótar þarf hann að leiða ríkisstjórnina og stjórnkerfið til að tryggja samræmda stefnu (Bonvecchi & Scartascini 2011). Stjórnkerfismiðjur eru tæki sem forsætisráðherrar geta notað til að ná fram markmiðum sínum. Að leiða stjórnkerfið felur í sér að eiga í samskiptum við einkageirann og frjáls félagasamtök. Að bregðast við, stjórna og leysa átök sem kunna að koma upp, s.s. verkföll, mótmæli og fleira fellur jafnan undir hlutverk stjórnkerfismiðja (Egaña & Chateau 2011).

#### *Stefnumótandi áætlanagerð*

Samstarfsyfirlýsingar stjórnvalda geta verið mjög mismunandi en það sem þær eiga jafnan sameiginlegt er að þær eru sjaldan mjög ítarlegar. Til að aðgerðavæða samstarfsyfirlýsingar þurfa forsætisráðherra að treysta á teymi innan stjórnkerfismiðjunnar til að vinna með öðrum ráðuneytum og stofnunum við að skilgreina nánar forgangsmál, markmið og mælikvarða. Stjórnkerfismiðjur eru gagnlegar til að halda utan um markmið stofnana og aðlaga þau að forgangsmálum ríkisstjórna (OECD 2007). Stjórnkerfismiðjur þurfa að tryggja að í fjárlögunum endurspeglist verkáætlun stjórnvalda (Evans 2013). Skýr tenging milli forgangsmála og fjárveitinga er nauðsynleg til að styðja við sýn stjórnvalda og þau verkefni sem ráðuneyti og stofnanir þurfa að ráðast í. Fjölmargar rannsóknir á stjórnkerfismiðjum færa rök fyrir því að einingin ætti einvörðungu að einbeita sér að fáum forgangsmálum (Barber 2008; Prats i Catalá & Villoria 2011; Egaña & Chateau 2011). Sumir telja að stjórnkerfismiðjur ættu eingöngu að starfa með þeim ráðuneytum þar sem

getan til að takast á við verkefnin er takmörkuð og meiri þörf er á aðstoð (Chakabrarti 2007).

### *Sambæfing stefna og áætlana*

Opinber stjórnsýsla hefur jafnan verið skipulögð með lóðréttum hagnýtum línunum, sem gerir ráð fyrir skýrri verkaskiptingu og sérhæfingu en við slíkar aðstæður er hættu á meiri sundrunu og skorti á samhæfni ríkisstjórnarinnar í heild sinni. Stjórnkerfismiðjum er jafnan ætlað að samræma aðgerðir stjórnvalda en skortur á skilvirkri samhæfingu getur leitt til þess að verkefni séu færð á milli stofnana. Afleiðingin af slíku kann að vera að verkefni verði ekki leyst, tvíverknaður á sér stað sem veldur ruglingi, sóun og átökum á milli aðila innan kerfisins o.s.frv. (Gaetani 2011).

### *Vöktun/ eftirfylgni með frammistöðu*

Með því að forgangsraða og samræma gerð stefna og áætlana er forsætisráðherra að leitast við að móta skýra sýn fyrir stjórnsýsluna. Til að tryggja að svo verði þarf stjórnkerfismiðja jafnframt að vakta forgangsmálin, svo að forsætisráðherra hafi yfirsýn yfir framgang mála. Um er að ræða nokkuð umfangsmikið verkefni eftir því hversu ítarlegt matið þarf að vera. Engu að síður geta forsætisráðherrar með slíkar upplýsingar brugðist við þegar frammistaðan er óásættanleg. Hins vegar ætti vöktun verkefna að hafa hvetjandi áhrif á ráðherra til að bæta árangur áður en forsætisráðherra þarf að skipta sér af.

Dæmi er um stjórnkerfismiðjur sem voru sérstaklega settar á laggirnar til að fylgja eftir forgangsmálum stjórnvalda, má hér nefna Bretland, Ástralíu og Chile. (Lindquist 2007; Barber 2008; Richards & Smith 2006; Wanna 2006; Dumas, Lafuente & Parrado 2013). Þessar einingar hafa tvíþætt hlutverk, annars vegar ex-ante vöktun á nýjum stefnum, með því að spyrja spurninga um t.a.m. hvernig stefna verður innleidd o.s.frv. Hins vegar að fylgjast með framgangi stefna og veita aðstoð þegar þess gerist þörf. Stjórnkerfismiðja stýrir yfirleitt ekki eftirlitinu, heldur samræmir það og tryggir að viðeigandi ráðuneyti og stofnanir séu að vakta framgang og upplýsa um stöðu mála.

OECD hefur útfært ítarlegan lista yfir hlutverk og verkefni stjórnkerfismiðja. Í töflu 1 má finna svör stjórnkerfismiðja á Norðurlöndum við spurningarkönnun OECD frá árinu 2017 (OECD 2018). Svörin koma frá ríkjunum sjálfum og er því um sjálfsmat að ræða. Það sem taflan greinir hins vegar ekki frá er hversu vel þessum stjórnkerfismiðjum gengur að sinna þessum verkefnum. Niðurstöður gefa til kynna að hlutverk flestra miðlægra eininga á Norðurlöndunum er nokkuð svipað. Í umræðum um stjórnkerfismiðju á Íslandi hefur verið litið til Norðurlandanna, þá sér í lagi til Dana og Finna. Í sumum tilfellum eru frambærðaraðilar fleiri en ábyrgð kann oftast en ekki að liggja hjá einu ráðuneyti. Á Íslandi eru sum verkefnin mjög skýr og nefnd í forsetaúrskurði, stjórnarráðslögum eða á vefsíðu ráðuneyta, þar sem finna má ítarlega uppröðun á verkefnum ráðuneyta.

**Tafla 1.** Meginhlutverk og ábyrgð stjórnkerfismiðja á Norðurlöndunum (OECD 2018)

Hlutverk stjórnkerfismiðja	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Ísland
Undurbúa ríkisstjórnarfundir	●	●	●	●	●
Upplýsa um stefnu stjórnvalda	○	○	●	○	●
Mannauðsstefna fyrir opinbera geirann	□	□	□	□	□
Umbætur í opinberum rekstri	○	○	□	□	○
Stefnumótun / Áætlanagerð	○	●	○	●	○
Áhættustjórnun / stefnumótandi framsýni	○	○	○	●	●
Undirbúa áætlun um stjórnarstefnuna	●	○	○	●	●
Mótun stefnuvalkosta	○	□	○	○	○
Stefnugreining	○	○	○	○	○
Samhæfing	●	●	○	○	●
Gæði og samræmi við lagasetningu	○	□	□	○	●
Vöktun með framkvæmd stefnumála	○	●	□	○	○
Samskipti við sveitastjórnir	○	□	□	□	□
Samskipti við þing	○	●	○	○	●
Þróunarsamvinna	□	□	□	□	□
Samhæfa stefnu gagnvart yfirþjóðlegum stofnunum	●	○	□	○	□
Undirbúningur fyrir innkomu nýrra ríkisstjórna	●	●	●	○	●

● Á ábyrgð miðlæggar stjórnunareiningar

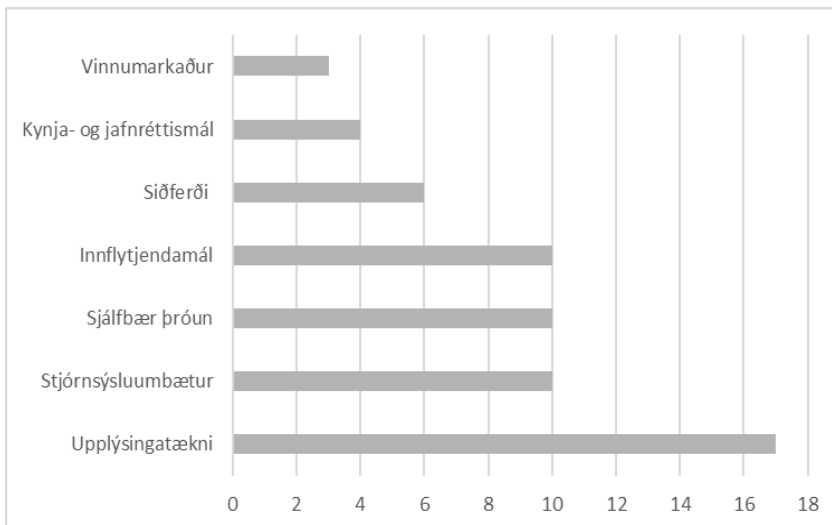
○ Ábyrgð deilt á milli miðlæggar stjórnunareiningar og annarra aðila

□ Ábyrgð liggur annars staðar

Evrópusambandið hefur greint þrjú þemu þegar það kemur að verkefnum og áherslum stjórnkerfismiðja. Í fyrsta lagi forysta og yfirsýn en forsætisráðherra er jafnan sá aðili sem almenningur telur að beri ábyrgð á frammistöðu stjórnvalda hverju sinni, hvort sem kveðið er á um slíkt í lögum eða ekki. Það er *de facto* skylda stjórnkerfismiðja að setja kúrsinn, vera metin af verkum sínum, stýra skipinu fram hjá þeim hindrunum sem það mætir á leiðinni og upplýsa um framgang mála. Í öðru lagi samhæfing þvert á ráðuneyti en opinber stjórnsýsla er jafnan skipulögð í lóðrétt stjórnunarform, þar sem sérhæfing á tilteknum sviðum er mikil. Hins vegar er lárétt nálgun oft nauðsynleg við lausn mála og fyrir vikið ákveða stjórnvöld að fela stjórnkerfismiðjum að leiða slíka vinnu. Í þriðja lagi skilvirkni innan stjórnsýslunnar en það eru ýmis verkefni, eins og að stýra miðlægum rekstrareiningum, setja staðla, viðmið og eiga samskipti við þing þar sem það er einfaldara, skynsamara og hagkvæmara ef slíkt er gert af einum aðila en ekki allri stjórnsýslunni (European Commission 2017).

## 1.2 Skipulag og mannauður stjórnkerfismiðja

Stjórnkerfismiðjur eru jafnan litlar, en þær þurfa þó mannskap sem tryggir að þær geti rækt skyldur sínar. Þær þurfa að vera sveigjanlegar til að geta brugðist við og aðlagð sig nýjum áskorunum. Meginreglan er sú að stjórnkerfismiðjur eiga ekki að veita tiltekna þjónustu beint eða leiða tiltekna fagmálaflokka, nema þá mögulega þjónustu er varðar aðra aðila innan stjórnsýslunnar þar sem skynsamlegt er að stýra þjónustunni með þeim þætti (OECD 2018). Meðal OECD ríkja má finna nokkur þverfagleg stefnumál á ábyrgð stjórnkerfismiðja, sjá mynd 1. Á Íslandi leiðir forsætisráðuneytið hluta þessara stefnumála sem og fjármála -og efnahagsráðuneytið.



**Mynd 1.** Helstu stefnumál sem leidd eru af stjórnkerfismiðjum innan aðildarríkja OECD (OECD 2018)



Verkefni stjórnkerfismiðja takmarkast sjaldan við eina deild eða eina skrifstofu. Almennt eru verkefni unnin innan hverrar skrifstofu fyrir sig og er sótt í þekkingu þvert á skrifstofur ráðuneytisins ef þörf krefur. Hin leiðin, felur í sér teymisvinnu þar sem að hverju verkefni koma aðilar frá öllum skrifstofum sem teljast til stjórnkerfismiðju. Það eru kostir og gallar sem fylgja mismunandi skipulagi, hættan við teymisvinnuna er sú að þar geta komið aðilar saman sem hafa e.t.v. lítið fram að færa í sumum tilfellum. Svo er hættan á að þar sem unnið er að verkefnum á hverri skrifstofu fyrir sig, gleymist að leita að sérfræðingum sem virkilega geta lagt eitthvað af mörkum.

Ef stjórnkerfismiðja er þátttakandi í verkefni skiptir máli að hlutverk hennar og ábyrgð sé skýr meðal annarra ráðuneyta og hagsmunaaðila. Einingin þarf einnig að vera sveigjanleg svo að hún geti brugðist hratt við ef þörf krefur. Stöðugleiki stjórnkerfismiðja við stjórnarskipti felast t.a.m. í því að viðhalda stofnanaminni, tryggja að farið sé að þeim ferlum sem búið er að marka og móta áætlanir við langtíma áskorunum. Sveigjanleikinn felst einnig í því að geta aðlagð sig að nýrri stjórnarstefnu skjótt og geta hafið strax störf með nýjum stjórnarherrum o.s.frv. (European Commission 2017).

Stjórnkerfismiðja þarf að hafa skýran lagagrundvöll, fjármuni og starfsmenn en umfram allt þarf svona eining pólitískt lögmæti. Það þarf að vera skýrt að stjórnkerfismiðja tali og framkvæmi í nafni oddvita ríkisstjórnarinnar (e. Head of Government). Ekki má gera lítið úr hlutverki starfsmanna stjórnkerfismiðja, þeir þurfa bæði að hafa góða þekkingu og reynslu innan stjórnkerfisins en jafnframt geta aðlagð sig að nýjum verkefnum eða umhverfi með skjóttum hætti. Þrátt fyrir að stjórnkerfismiðjur njóti lögmætis, þurfa starfsmenn þess að geta sannfært þá sem þeir eiga í samskiptum við, samið við aðila, miðlað málum og veitt leiðbeiningar sem krefst skilning á stjórn mála- og stjórnsýslu- menningu hverju sinni (European Commission 2017).

## 2. Frá nýskipan að samhentri stjórnsýslu

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 íslenska stjórnsýsla verið losaralegri en danska fyrirmyndin sem hún grundvallast á (Gunnar Helgi Kristinsson 1999). Víðast hvar í Evrópu er framkvæmdavaldið elsti hluti ríkisvaldsins en á Íslandi fékk Alþingi takmarkað löggjafarvald með stjórnarskránni 1874 og 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 var og er að hluta til enn byggt þannig upp að ráðuneytin eru lítil en stofnanirnar margar. Mörg smá ráðuneyti hafa í gegnum tíðina haft veikar forsendur til að sinna yfirstjórn stofnana, s.s. að tryggja að þær búi við hagkvæmt skipulag, nauðsynlega hæfni og mannaúð (Gunnar Helgi Kristinsson & Pétur Berg Matthíasson 2014).

Nýskipan í ríkisrekstri má skoða sem andsvar við hefðbundnum hugmyndum um opinbera stjórnsýslu. Nýskipanin sem hugmyndafræði náði mikilli útbreiðslu í upphafi níunda áratugarins. Með henni var áhersla lögð 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 áratugnum 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 áttu orðið erfitt með samhæfingu, að fá opinbera aðila til að vinna saman að sameiginlegum markmiðum. Þessu fylgdi meðal annars laustengdari stjórnunarform milli æðri og lægri þrepa stjórnsýslunnar. Við það varð ábyrgð stjórnmalamanna óskýrari og þeim gert erfitt fyrir að stýra þessum stofnunum. (Pollitt & Boeckert 2011).

Á tíunda áratugnum hóf fjármálaráðuneytið á Íslandi áttak undir kjörorðinu „nýskipan í ríkisrekstri“ og samþykkti ríkisstjórnin stefnu þess efnis árið 1995. Mikil var lagt upp úr sjálfstæði eininga og valddreifingu innan opinberrar stjórnsýslu. Þessi stefna markaði nokkur tímamót þar sem í fyrsta skiptið var sett fram heildstæð stefna um áherslur og stjórnun í rekstri ríkisins. Markmiðin með þessum breytingum voru að mestu leyti þau sömu og hjá öðrum OECD-ríkjum sem höfðu tileinkað sér þessa stefnubreytingu. Það er meiri dreifstýring í ákvarðanatöku, endurskipulagning ríkisfjármála, aukin áhersla á frammistöðumót og frammistöðustaðla, minna reglufargan, þjónustusamningar og aukinn einkarekstur (Ómar H. Kristmundsson 2003).

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. útvistunarstefnu, aukinnar áherslu á einkaframkvæmd og opinbera hlutafélagavæðingu. Með nýskipaninni veiktist umboðskehjan sem leiddi til minna aðhalds gagnvart stofnunum. Var þar verið var að færa hluta af hinum opinbera rekstri fjær kjarna framkvæmdarvaldsins yfir til meira eða minna sjálfstæðra aðila. Fyrir vikið reyndist erfitt fyrir stjórnmalamenn að fylgjast með framkvæmdinni. Valddreifingin sem fólst í nýskipaninni torvelaði yfirsýn og kallaði fram spurningar um ábyrgð ráðherra þegar þeir hafa ekki raunverulega stjórn á þeim aðilum sem sýsla með verkefni hins opinbera (Gunnar Helgi Kristinsson 2007; Gunnar Helgi Kristinsson & Pétur Berg Matthíasson 2014).

Pollitt og Dan (2013) gerðu ítarlega greiningu á yfir 500 fræðigreinum og rannsóknnum á áhrifum nýskipunar í opinberum rekstri til að skoða hvort árangurstengdar umbætur hefðu leitt til breytinga á afurðum og árangri. Niðurstaðan var sú að þrátt fyrir fjölda fræðigreina um viðfangsefnið voru mjög fáar góðar rannsóknir sem beindu sjónum að afurðum, og enn færri fengust við árangur. Einnig greindu þeir Pollitt og Dan (2013) að áhrif umbótanna væru mjög ólík, stundum varð breyting á afurðum og árangri mjög takmörkuð eða til hins verra. Rannsókn þeirra gefur til kynna að almennt séu rannsóknir á áhrifum umbóta frekar brotakenndar. Nýskipan hefur sett gagnrýni ekki síst vegna þess að margar af þeim breytingum sem gerðar hafa verið í nafni hennar voru innleiddar án þess að gæta að því hvaða áhrif þær höfðu á gildi og venjur sem einkenna opinbera stjórnsýslu (OECD 2005).

Pendúll stjórnsýsluumbóta hefur verið að færast á síðustu tveimur áratugum frá því umbroti sem nýskipan í opinberum rekstri leiddi af sér í átt að eflingu samhæfingar

innan stjórnsýslunnar. Samhæfing er mjög ofarlega á dagskrá í mörgum Evrópuríkjum og nú á tímum þar sem verkefni eru æ flóknari og ekki lengur afmörkuð eru gerðar sífellt meiri kröfur um samstarf og samhæfingu fjölda aðila við lausn þeirra (Lægreid & Christensen 2019). Á Íslandi virðist gildi samstarfs og samráðs innan stjórnsýslunnar hafa orðið undir við innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri. Sjálfstæði stofnana hér á landi veikti forsendur ráðuneyta til að gegna þessu hlutverki sínu og í sumum tilvikum virtust ráðuneytin telja óljóst í hverju þær fólust. Nýlegar úttektir OECD á stjórnsýslu Finna, Íra og Eistlendinga benda til þess að æ fleiri lönd séu að átta sig á þessum veikleikum nýskipunar í ríkisrekstri og að ríkur vilji sé til að taka á þeim vanda sem upp er kominn vegna skorts á samráði og samstarfi innan opinbera kerfisins (Forsætisráðuneytið 2010a; OECD 2008; OECD 2010a; OECD 2010b).

## 2.1 Leiðir til að efla stjórnkerfismiðjur

Hvað kann að skýra mismunandi þróun stjórnkerfismiðja? Stærð, skipulag og hlutverk stjórnkerfismiðja er mjög breytilegt eftir ríkjum og það virðist oft fara eftir stöðu og áherslum leiðtoga eða oddvita ríkisstjórnar (e. Head of Government) hverju sinni. Hvernig hefðir og löggjafarmening hafa mótað stjórnkerfismiðjur kann ýmist að styrkja þær eða veikja en einn þáttur í áhrifum stjórnkerfismiðja er að þær geti talað fyrir hönd oddvitans þannig að önnur ráðuneyti taki mark á. Hood (1991, 1995) skoðaði ólíka þætti sem kynnu að skýra umbótavæðleitni sumra og tregðu annarra ríkja við innleiðingu nýskipunar. Ýmsar ástæður voru skoðaðar, eins og hvort stjórn málin skipti máli, þ.e.a.s. hvar stjórnarflokkar voru staðsettir á hægri-vinstri ás stjórn mála? Hvort ólík efna-hagsleg frammistaða ríkja hafi áhrif á umbótavæðleitni þeirra eða stærð hins opinbera? Hood komast að því að ekkert af þessu skýri að fullu hvers vegna sum ríki innleiði umbætur. Hood (1995) leitaði 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.

Þær rannsóknir sem gerðar hafa verið á þróun stjórnkerfismiðja gefa til kynna að fjölgun þeirra megi rekja til tveggja þátta. Annars vegar eðli þeirra áskoranna sem mörg stjórnvöld standa frammi fyrir sem ganga þvert á hefðbundnar línur ráðuneyta og krefjast aukinnar samvinnu og samhæfingu aðgerða til að mæta þeim (Clarke & Stewart 1997; OECD 2018). Hins vegar má rekja eflingu stjórnkerfismiðja til þeirra þróunar sem átti sér stað með tilkomu nýskipunar í ríkisrekstri, þ.e. aukinni valddreifingu til stofnana og dreifðari ákvörðunartöku. Slík þróun dró úr getu stjórnvalda til að stýra verkum innan kerfisins (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

Ríki hafa farið ólíkar leiðir til að styrkja stjórnkerfismiðjur. Ríki sem eru talin hafa gengið hvað lengst til að ná aftur völdum til að styrkja miðjuna eru engilsaxnesku ríkin (Ástralía, Bandaríkin, Kanada og Bretland). Þau hin sömu gengu sum hver langt í að veikja miðjuna á tíma nýskipunar í ríkisrekstri. Skandinavísku ríkin (Svíþjóð, Danmörk og Finnland) gengu skemur en þau engilsaxnesku. Napóleónsk (Frakkland og Ítalía) og germönsk ríki (Þýskaland) gengu skemmst og fóru sér mun hægar við dreifingu valds á nýskipunartímabilinu (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

Rannsóknir á leiðum ríkja til að styrkja miðjuna gefa til kynna að það séu stjórnkerfis-

legar skýringar sem geta haft áhrif á hvaða leið er valin. Jafnframt kunna aðstæðurnar að vera mismunandi þó að í meginatriðum megi rekja þær til framangreindra þátta. Greining Dahlström, Peters og Pierre (2011) leiddi í ljós þrjár leiðir til að styrkja miðjuna. Í fyrsta lagi með því að styrkja pólitísk áhrif innan framkvæmdavaldsins, en þetta var m.a. gert með fjölgun ráðgjafa/aðstoðarmanna. Í öðru lagi, með því að styrkja samhæfingarhlutverk miðjunnar lárétt innan kerfisins. Í þriðja lagi með því styrkja samhæfingarhlutverk miðjunnar lóðrétt innan kerfisins sem felst m.a. í markvissari eftirfylgni með málum.

#### *Pólitískir ráðgjafar*

Sum staðar hefur mátt greina fjölgun í ráðningu pólitískra aðstoðarmanna. Fjöldi pólitískra ráðgjafa hefur aukist í nokkrum lýðræðisríkjum, ekki aðeins þeim sem teljast til germönsku eða napóleónsku stjórnsýsluhefðanna heldur einnig meðal ríkja engilsaxnesku stjórnsýsluhefðarinnar og í Skandinavíu en báðar þessar hefðir hafa jafnan verið með færri pólitískt skipaða ráðgjafa. Í Svíþjóð hefur verið stórkostlegur vöxtur í fjölda pólitískra ráðgjafa frá því snemma á áttunda áratugnum, frá um tugum pólitískra ráðgjafa í næstum tvö hundruð, sem náði hámarki árið 2006. Fallin ríkisstjórnin 1973-1976 réð næstum tvisvar sinnum fleiri ráðgjafa en fyrri stjórn. Þessi breyting á sér líklega tvennar skýringar. Í fyrsta lagi var vaxandi þörf fyrir lárétta samhæfingu innan ríkisstjórnarinnar vegna fjölda flokka sem tóku þátt. Til að leysa þetta samræmingar vandamál innan ríkisstjórnarinnar voru stofnaðar pólitískar samhæfiseiningar í hverju ráðuneyti, hvert með nokkrum pólitískum ráðgjöfum. Annar þáttur var vaxandi þörf fyrir lóðréttu samhæfingu með tilkomu nýrrar samsteypustjórnar. Það sama gerðist í Bretlandi með tilkomu ríkisstjórnar Tony Blair árið 1997 en við það fjölgaði pólitískum ráðgjöfum og þeir urðu æ mikilvægari (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

#### *Lárétt samhæfing*

Þörfin fyrir lárétta samhæfingu er áberandi í flestum ríkjum og lýsir sér vanalega í því að það eru valdaátök á milli forsætisráðuneyta og annarra ráðuneyta (fagráðuneyta). Til að mæta þessari áskorun er reynt að bæta samhæfinguna sem felst í því að styrkja stjórnkerfismiðjuna í forsætisráðuneytinu sem gefur þá forsætisráðherra betri yfirsýn og tækifæri til að hafa áhrif á starfsemi annars staðar í kerfinu. Í Bretlandi rakst ríkisstjórn Tony Blairs fljótlega á vegg þegar sundurleit samhæfing ásamt sterkum ráðuneytum leiddi til þess að stefnan varð mótsagnakennd og hún úr tengslum við heildarstefnuna. Tony Blair brást við með það að markmiði að tryggja að áherslur og stefnur ráðuneyta yrðu betur tengdar heildarstefnunni. Það tókst hins vegar ekki að sigrast á sílóm ráðuneyta og þar af leiðandi ákvað Tony Blair að einbeita sér að því að styrkja stjórnkerfismiðjuna og bæta framkvæmd (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

Reynt hefur verið að koma á lárétti samhæfingu í fleiri ríkjum með ólíkum útfærslum. Í Ástralíu, öðru engilsaxnesku ríki, hafa nokkrar leiðir verið farnar. Í fyrsta lagi hefur forsætisráðherra sett mál í forgang sem ganga þvert á önnur ráðuneyti. Í öðru lagi hafa verið settir ferlar til að auka samhæfingu, auk nýrra nefnda og verkefnahópa. Í þriðja lagi voru settar fram tillögur um hvernig ætti að afgreiða mál sem ganga þvert á nokkur ráðuneyti.

Bæði í Danmörku og Finnlandi vilja menn rekja eflingu miðlæggra eininga til stuðnings forsætisráðherra. Í Finnlandi tók Matti Vanhanen við sem forsætisráðherra árið 2003. Umbreytingin í Finnlandi hafði þó hafist kjörtímabilið á undan í stjórn Lipponens þegar Finnar gerðu umtalsverðar breytingar á stjórnarskrá sinni og drógu úr valdi forsetans. Það skipulag sem sett var á fót í Finnlandi til að styðja við aðgerðir stjórnkerfismiðju skiptir máli. Kerfið var byggt þannig upp að ábyrgð ráðamanna og embættismanna var skilgreind, auk þess voru stjórnþæki ítarlega útfærð, fyrirkomulag eftirfylgni, funda og samsetning nefnda. Í Finnlandi voru jafnan skilgreindar nokkrar áætlanir (e. programmes) s.s. um atvinnumál, frumkvöðla- og nýsköpunarmál, upplýsingatækni o.s.frv. Þessar áætlanir voru jafnan leiddar af samhæfingarráðherra. Það gat verið ráðherra sem mála-flokkurinn féll að stórum hluta undir. Samhæfingarráðherra fyrir tiltekna áætlun fékk ekkert umfram vald en gat þó lagt fram tillögur um fjárveitingar til verkefna á valdsviði annars ráðherra (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

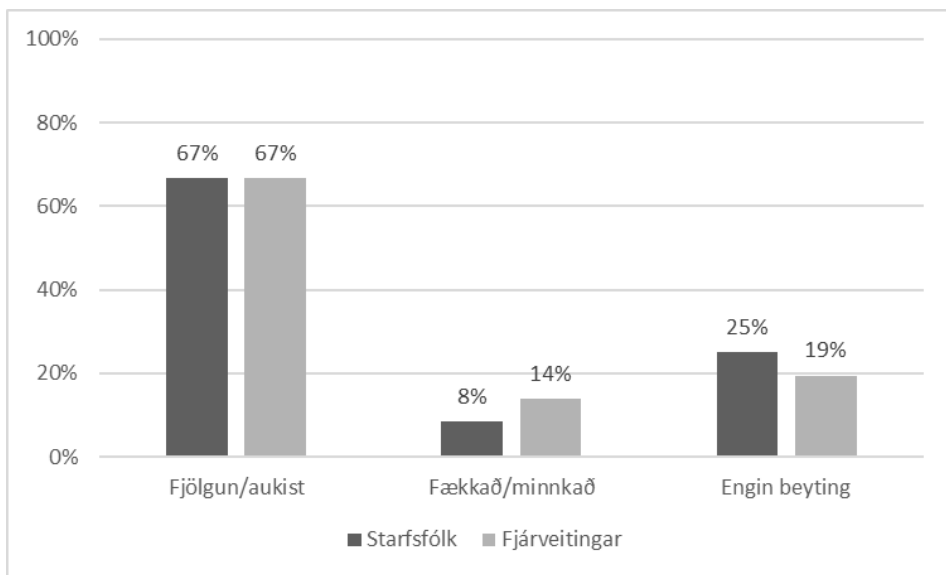
Kerfið í Danmörku er nokkuð flóknara, en þarlent stjórnkerfi var nokkuð valddreift fyrir nýskipan í ríkisrekstri. Kerfið býður upp á mikla sjálfstjórn meðal ráðuneyta og í dönsku stjórnarskránni kveður svo á um að þegar ráðherrar hafi einu sinni verið tilnefndir af forsætisráðherra séu þeir pólitískt og löglega ábyrgir fyrir ráðuneytum sínum, skipulagi og stjórnýsly. Kerfið einkennist af pólitískt flóknum og sterkum svæðisbundnum strúktur og fyrir vikið er það áskorun að samræma stefnumótun og samhæfingu í ríkisfjármálum. Anders Fogh Rasmussen sem tók við sem forsætisráðherra í Danmörku árið 2001 braut á bak aftur mjög sterkt miðlægt hlutverk fjármálaráðuneytis sem hafði verið á þróast á tíunda áratugnum. Við það varð breyting á valdajafnvæginu með tilkomu samhæfingarnefndar sem forsætisráðherrann fór fyrir (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

#### *Lóðrétt samhæfing*

Einn liður í að styrkja stjórnkerfismiðjuna er með lóðréttri samhæfingu sem felur í sér hæfni til að gera úttektir og fylgja eftir málum. Eins og svo oft áður voru það engilsaxnesku ríkin sem tóku forystu. Ein mikilvægasta þróunin í Bretlandi var styrking stjórnkerfismiðjunnar með stofnun framkvæmdareiningar (Delivery Unit) (PMDU). Þetta var mikilvæg nýjung á öðru kjörtímabili Verkamannaflokksins sem miðaði að því að fá þá til að efna loford sín í auknum mæli. PMDU var ætlað að tryggja að lykilmarkmið forsætisráðherrans næðust með því að einbeita sér að því hvað önnur ráðuneytin voru að gera til að ná markmiðum stjórnvalda (Barber 2016). Einn þáttur í eflingu samhæfingarferilsins í Finnlandi fólst í því að bæta eftirfylgni með framkvæmd mála. Með áætlun stjórnvalda (e. Government Strategy Document, GSD) var slíku fyrirkomulagi komið á en meginframkvæmdaðili áætlunarinnar var stjórnkerfismiðja forsætisráðherrans í Finnlandi. Í áætluninni voru markmið um árangur stefna og verkefna og hvernig mæla átti þau. Jafnframt voru mælikvarðar til að fylgjast með þróun helstu stefnumála stjórnvalda (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

Rannsóknir á þróun mála í engilsaxnesku ríkjunum og í Skandinavíu gefa til kynna að efling stjórnkerfismiðju sé meiri í engilsaxnesku ríkjunum þó Svíþjóð kunni vissu-

lega að vera undantekning. Jafnframt virðist efling stjórnkerfismiðja vera mest hjá þeim ríkjum sem gengu hvað lengst í að draga úr völdum miðjunnar á tímum nýskipunar í ríkisrekstri. Þróunin meðal aðildarríkja OECD gefur til kynna að verið sé að styrkja stjórnkerfismiðjur, þ. á m. á Íslandi, en í um 67% aðildarríkja hefur bæði orðið fjölgun á starfsfólki auk þess sem fjárveitingar til starfseminnar hefur hlutfallslega aukist, sjá nánar mynd 2. Engin breyting hefur orðið á starfsfólki í um fjórðungi ríkjanna og engin breyting á fjárveitingum í um fimmtungi ríkjanna. Fækkun starfsfólks og lækkan fjárveitinga hefur orðið í um 10-15% ríkjanna (OECD 2018).



**Mynd 2.** Þróun starfsfólks og fjárveitinga innan stjórnkerfismiðja OECD aðildarríkja á milli árunna 2012 og 2016

### 3. Verkstjórnar- og samhæfingarhlutverk forsætisráðuneytisins

Það var ekki fyrr en í kjölfar fjármálakrisunnar 2008 á Íslandi að farið var að ræða opinberlega um hlutverk forsætisráðuneytisins sem verkstjórnar- og samhæfingarráðuneytis. Árið 2009 fékk forsætisráðuneytið aukið forystu- og samhæfingarhlutverk innan Stjórnarráðsins með breytingum sem þá voru gerðar á reglugerð um Stjórnarráð Íslands. Með þessu var forsætisráðuneytinu falin verkstjórn með skýrari hætti en áður innan Stjórnarráðsins sem fólst í því að samhæfa störf ráðherra og ráðuneyta. Samhliða breytingunni voru svokallaðir ráðuneytisstjórafundir settir í fastara form undir forystu ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins. Þessir fundir geta myndað vettvang til að ræða sameiginleg mál, skiptast á upplýsingum og samhæfa vinnubrögð enda sé þá að því hugað að móta starfsemi þeirra með skýrri verkstjórn og festu í vinnubrögðum (Forsætisráðuneytið 2010b).

Með skýrslunni Samhent stjórnsýsla sem kom út árið 2010 er enn fremur tekið undir þetta enda heilmikil umfjöllun um hlutverk forsætisráðuneytisins og hvernig það þurfi að breytast og styrkjast sem verkstjórnaraðili. Í skýrslunni er einnig vikið að úttekt OECD á finnsku stjórnsýslunni um mikilvægi þess að forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti vinni vel saman. Fram kemur hjá nefndinni sem stóð að skýrslunni að hún telji að lýsingin á finnska kerfinu eigi að mörgu leyti vel við á Íslandi (Forsætisráðuneytið 2010a). Þar segir um Finnland:

Forsætisráðuneytið gegnir lykillhlutverki við að ná samstöðu innan stjórnsýslunnar um framkvæmd stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Sem kjarni miðlægs framkvæmdarvalds þarf ráðuneytið að spila stærri þátt í því að stýra og samhæfa stjórnsýslu ríkisins. [...] Þar sem forsætisráðuneytið ber ábyrgð á stefnumörkun og því að horfa fram veginn þarf það að vera virkt í því hlutverki, en ekki eingöngu bregðast við upplýsingum frá öðrum. Áhrif þessa kjarna miðlæga framkvæmdarvaldsins byggist líka á samspili og dreifingu verkefna milli ráðuneyta sem það mynda – í Finnlandi er um að ræða fjármálaráðuneytið og forsætisráðuneytið.

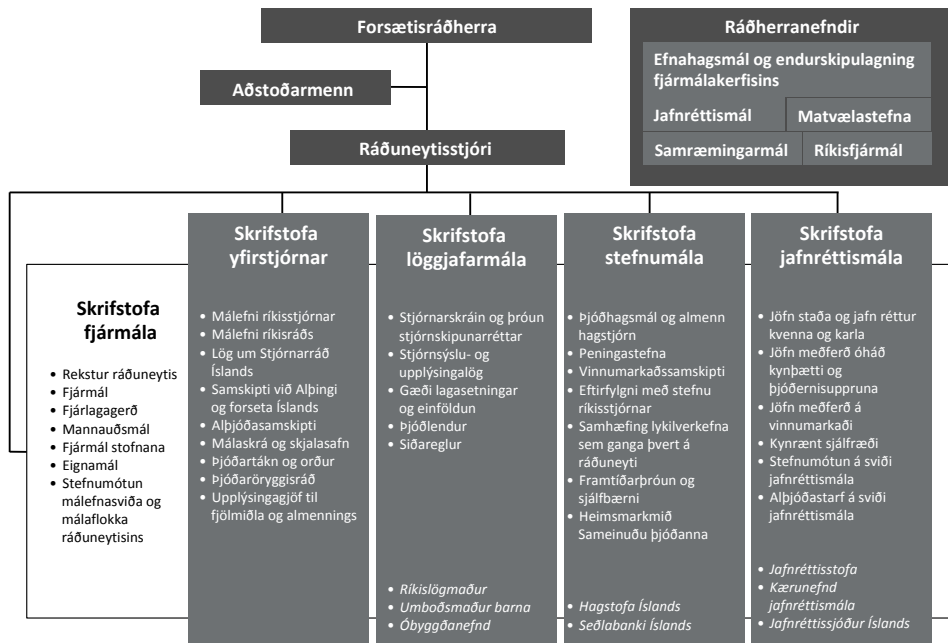
Skrifstofa umbótamála í fjármálaráðuneytinu vinnur vel með forsætisráðuneytinu og einnig starfsmannaskrifstofan [...] Aftur á móti hættir fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins til að vinna ein án tengsla við aðra. Hvað þetta varðar er mikill fjárlagakúltúr (e. strong budget culture) í stjórnsýslunni og skortir á að forsætisráðuneyti komi skýrri stefnu inn í þá vinnu (OECD 2010a, 20).

Það er óhjákvæmilegt og jafnframt eðlilegt að málefni sem upp koma geti varðað ólíkar skrifstofur í ólíkum ráðuneytum. Verkefni forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins skarast reglulega og hvernig þau leysa úr þeim gefur vísbendingu um hvernig gengur að framfylgja ýmsum viðamiklum áherslum ríkisstjórnarinnar hverju sinni. Ekki má gera lítið úr samræmingar- og samhfingrarhlutverki fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi skipulag og starfshætti, almennar umbætur, innkaup, eignarmál, nýsköpun, opinber fjármál o.fl. Nokkuð viðamikil breyting var gerð á hlutverki ráðuneytisins í byrjun árs 2016 þegar lög um opinber fjármál nr. 123/2015 tóku gildi. Þeim var ætlað að efla hagstjórnarhlutverk ráðuneytisins og tryggja heildarsýn yfir þróun opinberra fjármála. Gerð fjármálaáætlunar krefst umtalsverðrar samræmingar, m.a. í tengslum við fjárhagsmarkmið sveitarfélaga. Með lögunum var markmiðið að festa betur í sessi samræmingu milli ríkisaðila (og sveitarfélaga) og opinberra fyrirtækja m.a. til að koma í veg fyrir ósamræmi í hagstjórn.

Hlutverk forsætisráðuneytisins sem verkstjórnar- og samhfingaraðili var skilgreint í nýjum heildarlögum um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011. Í þeim er í hvívetna vísað

til verkstjórnar- og samhæfingarhlutverks ráðuneytisins. Í 8. gr. laganna er annars vegar kveðið á um skyldu forsætisráðherra til að stuðla að skýrri verkaskiptingu á milli ráðherra. Hins vegar skyldu hans til að aðstoða ráðherra við samhæfingu stefna og aðgerða þegar málefni og málefnasvið skarast (Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011).

Fagskrifstofur forsætisráðuneytisins hafa allar ákveðið samræmingar- og samhæfingarhlutverk gagnvart öðrum ráðuneytum eða stofnunum. Skipurit forsætisráðuneytisins, sjá að neðan, gefur góða mynd af helstu verkefnum. Umboð skrifstofanna er hins vegar breytilegt, t.a.m. er það mjög skýrt hvert hlutverk yfirstjórnar er þegar kemur að málefnum ríkisstjórnarinnar og um það gilda reglur sem ráðuneytin þurfa að fylgja. Það sama má segja um lagaskrifstofuna sem hefur miðlægt vald er lýtur að umsýslu og eftirliti með efnislegum gæðum frumvarpa. Ýmis verkefni stefnuskrifstofu er varðar eftirfylgni og samhæfingu eru meira unnin ad-hoc. Um jafnréttismálin er lagaramminn nokkuð skýr og er þar jafnframt stofnun sem fylgir eftir ýmsum málum. Verkefni skrifstofu fjármála eru aftur á móti sambærileg verkefnum annarra slíkra skrifstofa í öðrum ráðuneytum og því með takmarkaðra samræmingarhlutverk þvert á Stjórnarráðið.



Mynd 3. Skipurit forsætisráðuneytisins 2019

### 3.1 Sterkari miðja með markvissari samhæfingu og eftirfylgni

Hugmyndafræðin um mikilvægi sterkrar stjórnkerfismiðju var sett fram í skýrslunni *Samhent stjórnsýsla*. Því verður ekki svarað hér hvers vegna Íslandi fór seinna af stað en önnur ríki að styrkja miðlæga einingu. Eins og fram hefur komið eru ýmsar kenningar í

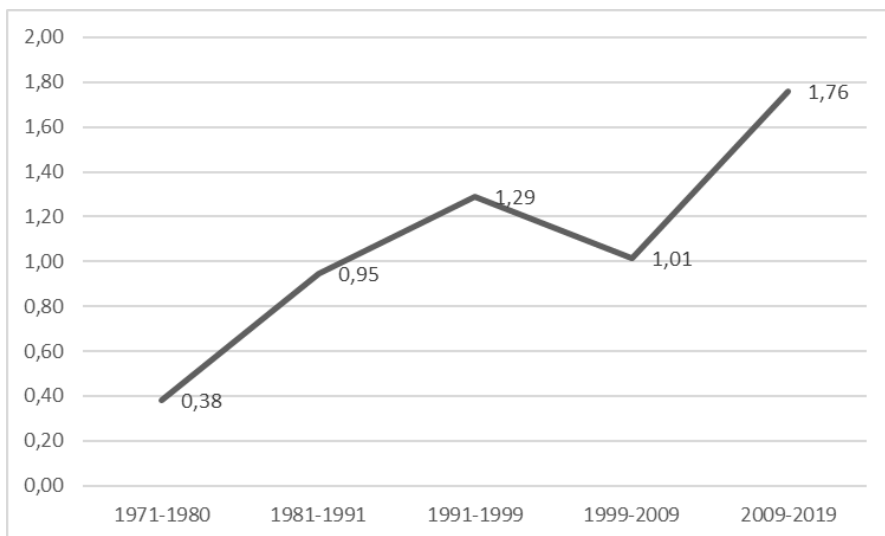


fræðunum sem m.a. telja þetta viðbrögð sumra ríkja við afleiðingum þess að ganga of langt við innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri. Jafnframt þurfi að vera tilefni og tækifæri til breytinga (Hood 1995). Ísland var í seinni bylgjunni að taka upp nýskipunina og því kannski eðlilegt að Ísland hafi einnig verið seinna til að huga að sterkari miðju.

Þrjár aðferðir hafa jafnan verið notaðar af ríkjum til að styrkja stjórnkerfismiðju, 1) að fjölga pólitískum ráðgjöfum/aðstoðarmönnum, 2) bæta samhæfingu og 3) bæta eftirfylgni. Forsætisráðuneytið á Íslandi hefur frekar, líkt og Danir og Finnar höfðu áður gert, innleitt ýmsar aðferðir til að bæta samhæfingu og eftirfylgni. Hins vegar fóru Svíar að einhverju leyti aðra leið en hinar Norðurlandþjóðirnar. Þeir hafa hægt og bitandi verið að bæta við pólitískum aðstoðarmönnum sem koma tímabundið inn í stjórnsýsluna (Dahlström, Peters & Pierre 2011).

Í grein Gests P. Reynissonar og Ómars H. Kristmundssonar (2014) um hverjir verða aðstoðarmenn kemur fram að hið pólitíska aðstoðarmannakerfi innan Stjórnarráðs Íslands hafi fest sig í sessi eftir að slíkar ráðningar voru heimilar með lögum um Stjórnarráð Íslands árið 1969. Skipta þeir tímabilinu í þrennt. Til að byrja með var það frekar tilviljunarkennt hvort aðstoðarmenn voru ráðnir. Á öðru tímabilinu var ráðning aðstoðarmanna regla frekar en hitt. Nýjasta tímabilið hófst árið 2011 með nýjum stjórnarráðslögum. Þau heimiluðu ráðherrum að ráða tvo aðstoðarmenn. Fyrir þann tíma hafði einungis verið heimilt að ráða einn aðstoðarmann með hverjum ráðherra (Gestur P. Reynisson og Ómar H. Kristmundsson 2014). Á mynd 4 má sjá þróun aðstoðarmanna eftir áratugum. Segja má að þeim hafi ekki fjölgað að ráði fyrr en slíkt var heimilað sérstaklega með stjórnarráðslögum 2011. Lagabreytingunni hér á landi var ætlað að efla pólitíska stefnumótun en ekki sérstaklega samhæfingu. Meginhlutverk aðstoðarmanns ráðherra og ráðgjafa er þó að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Engu að síður felur fjölgun aðstoðarmanna í sér tækifæri til að auka samhæfingu þar sem pólitísk stefnumál krefjast oft aðkomu fleiri ráðuneyta. Því þarf oft að samræma sýn og nálgun þvert á ráðuneyti.

Fjölgun ráðgjafa í Svíþjóð á áttunda áratugnum var ætlað að efla samhæfingu. Markmiðið var ekki það sama hérlendis en þó leiddi fjölgunin til aukinna tækifæra til að efla pólitíska samhæfingu þvert á ráðuneyti.



#### Mynd 4. Fjöldi aðstoðarmanna að meðaltali á hvern ráðherra í ríkisstjórn síðastliðna fimm áratugi

Heimild: Gögn birt í Gestur Reynisson og Ómar H. Kristmundsson (2014) auk upplýsinga um ráðuneyti Bjarna Benediktssonar og ráðuneyti Katrínar Jakobsdóttur.

Ein aðferð til að samhæfa störf innan stjórnkerfisins er með ráðherranefndum. Í flestum nágrannaríkjum er það talin mikilvæg aðferð við að samhæfa störf ráðherra utan eiginlegra ríkisstjórnarfundna. Ráðherranefndir létta álagi af ríkisstjórn og gera umræður markvissari. Þær geta einnig gert forystumönnum í ríkisstjórnarsamstarfi auðveldara fyrir að sinna leiðsagnar- og eftirlitshlutverki sínu á einstökum málasviðum. Í Danmörku starfa að jafnaði um 20 ráðherranefndir. Má segja að þar í landi séu störf slíkra nefnda ein helsta samhæfingaraðferð ríkisstjórna (Forsætisráðuneytið 2010a).

Lengi vel var aðeins ein ráðherranefnd, um ríkisfjármál, að störfum á Íslandi. Þrjár nefndir voru settar á fót til viðbótar við ríkisfjármálanefndina árið 2009. Fengust þær við jafnréttismál, Evrópumál og efnahagsmál og funduðu þær reglulega. Hjá núverandi ríkisstjórn eru fimm ráðherranefndir starfandi, um ríkisfjármál, um samræmingu mála, um jafnréttismál (sem jafnframt starfaði frá 2009-2013), um efnahagsmál sem nær jafnframt utan um endurskipulagningu fjármálakerfisins. Nýjasta ráðherranefndin var sett á laggirnar snemma árs 2019 og fjallar um matvælastefnu fyrir Ísland. Hlutverk ráðherranefndar um samræmingu mála er að samhæfa stefnu og aðgerðir í tilteknum málum þar sem málefnasvið og ábyrgð ráðherra skarast. Eins og að tryggja vandaðan undirbúning mála og upplýsingaflæði á milli ráðherra. Nefndinni er auk þess ætlað að fylgja eftir innleiðingu verkefna í stjórnarsáttmála með markvissum hætti (Stjórnarráð Íslands e.d.).

### 3.2 Þróun stjórnkerfismiðju yfir 15 ára tímabili

Árið 2004 kom út samantekt um verkefni stjórnkerfismiðja sem náði til ríkja OECD,

ríkja í Austur-Evrópu og ríkja á Balkanskaga. Samantektin var unnin af SIGMA, deild innan OECD og byggðist hún á spurningakönnun sem send var þátttökuríkjunum. Forsætisráðuneytið á Íslandi var á meðal þátttakenda í könnuninni á sínum tíma. Niðurstöðurnar gáfu til kynna að Ísland væri með frekar veika stjórnkerfismiðju samanborið við önnur OECD ríki. Þetta átti sérstaklega við um formlegt samhfingjarhlutverk ráðuneytisins (OECD 2004). Greining SIGMA gaf aftur á móti góða mynd af því hvernig staða stjórnkerfismiðjunnar væri í alþjóðlegum samanburði. Könnunin hefur ekki verið endurtekin undir sömu formerkjum. Árið 2018 var hins vegar sama könnunin gerð aftur á Íslandi, svörin gefa færi á að meta þróunin hér landi síðastliðin 15 ár (Forsætisráðuneytið 2018). Sambærileg könnun hefur ekki verið gerð í öðrum ríkjum síðan 2003.

#### *Undirbúningur fyrir ríkisstjórnarfund*

Árið 2003 voru engin tímamörk á því hvenær ráðuneyti tilkynntu forsætisráðuneytinu um hvort taka átti fyrir tiltekið mál á næsta fundi. Ísland var þá eina OECD ríkið sem tók þátt í könnuninni sem ekki var með skilgreindan fyrirvara. Árið 2018 var starfræktur rafrænn ríkisstjórnarbrunnur. Þegar um er að ræða einn fund í viku þurfa gögn að berast þremur dögum fyrir ríkisstjórnarfund í brunninn en þegar fundirnir eru tveir berast gögn einum degi fyrir fund (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

Árið 2003 voru jafnframt engin tímamörk fyrir því hvenær ráðuneyti ættu að upplýsa önnur ráðuneyti um málefni sem taka átti fyrir á næsta fundi. Öll önnur OECD ríki höfðu tiltekinn dagafjöldi nema Svíar. Árið 2018 bar að upplýsa um mál einum til þremur dögum fyrir fundi. Auk þess hafði samráð milli ráðuneyta á ráðuneytisstjórnfundum stórauðist og nú eru öll áform um lagasetningu, þ.e. áform um lagafrumvörp kynnt í ráðuneytisstjórahópi með góðum fyrirvara áður en vinna við gerð lagafrumvarps hefst (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

#### *Virðing fyrir reglunum*

Tímamörk vegna tilkynningarskyldu málefna voru oftast virt með undantekningum í OECD ríkjum árið 2003. Árið 2018 var tilkynningarskylda virt á Íslandi með mjög fáum undantekningum. Almennt báru ráðherrar í OECD ríkjunum, þ. á m. Íslandi ekki upp mál nema þau væru á dagskrá ríkisstjórnarfundar árið 2003. Það gerðist mjög sjaldan Íslandi árið 2018 og nánast aldrei án minnisblaða. Forsætisráðuneytið fær nánast alltaf upplýsingar um slík áform, þ.e. ef ráðherrar óska eftir því að taka upp tiltekin, oft viðkvæm mál, upp undir dagskrárliðnum „önnur mál“ (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

#### *Frekari vinnsla á gögnum*

Svigrúm forsætisráðuneyta í OECD ríkjum til að endursenda gögn til ráðuneyta sem þörfuðust frekari tæknilegrar útfærslu voru alla jafnan til staðar árið 2003. Það var þó ekki raunin á Íslandi þar sem forsætisráðuneytið hafði ekkert vald til að endursenda mál vegna tæknilegra vandkvæða (vantar gögn, skortur á samráði, vantar undirskrift o.s.frv). Þetta hefur breyst og hefur forsætisráðuneytið nú þetta vald. Valdið felst vanalega í því að viðkomandi ráðherra tekur þá málið aftur til baka og endurbætir það, oftast í samráði

við forsætisráðuneytið. Slík mál eru oft sett á biðmálaskrá ríkisstjórnar. Stundum eru þau þó tekin alfarið af dagskrá og koma ekki aftur á dagskrá fyrr en þau hafa verið endurbætt. Ennfremur fer forsætisráðuneytið yfir öll lagafrumvörp og þingsályktunartillögur ráðuneyta áður en þessi skjöl eru lögð fram í ríkisstjórn. Iðulega taka lagafrumvörpin töluverðum breytingum eftir ábendingar forsætisráðuneytisins (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

Svigrúm forsætisráðuneyta til að endursenda var aðeins takmarkaðra þegar um stefnu eða áherslur í skjölunum var um að ræða. Á Íslandi hafði forsætisráðuneytið ekkert vald til að endursenda mál til ráðuneyta vegna stefnuáherslna í skjölunum. Árið 2018 hafði þetta breyst að því leyti að ráðuneytið gat endursent mál. Það gerist þó mun sjaldnar á forsendum einhvers konar stefnumótunar. Ef það gerðist er farvegurinn sá sami og ef um væri að ræða tæknileg vandkvæði (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

#### *Mótun stefna og áætlana*

Geta forsætisráðuneyta til að starfa sem öflug stjórnkerfismiðja ræðst m.a. að því hvort innan ráðuneytisins starfi fólk með getu og hæfni til að móta stefnur og áætlanir fyrir ríkisstjórnir. Árið 2003 höfðu flestar skrifstofur forsætisráðuneyta OECD ríkja þessa getu. Á Íslandi var hún hins vegar ekki til staðar. Það hafði þó breyst árið 2018 en þá var m.a. auknum fjármunum veitt til forsætisráðuneytisins til vinnu við stefnumótun. Sérstök skrifstofa stefnumála var stofnuð en stefnumótun er einnig sinnt af fleiri skrifstofum ráðuneytisins. Forsætisráðuneytið hafði árið 2003 getu og burði til að búa til ársáætlanir líkt og flest önnur OECD ríki og hafði enn árið 2018.

#### *Samhæfingarfundir*

Samhæfingarfundir, þar sem málefni voru rædd í ráðherranefndum áður en ákvörðun var tekin á ríkisstjórnarfundi, var skilyrði í mörgum OECD ríkjum árið 2003. Á Íslandi voru það hins vegar einungis mikilvægustu málin sem rædd voru fyrir ríkisstjórnarfundi. Árið 2018 hafði þetta breyst og eru nú ríkisfjármál og efnahagsmál rædd mjög reglulega og ýmis önnur mál sem krefjast samræmingar s.s. jafnréttismál, málefni flóttamanna, gjaldtaka fyrir nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar, ferðamál, umhverfismál, samgöngumál o.fl. Þannig má segja að mál séu tekin oftast fyrir en það er ekkert formlegt skipulag eða ákvæði um að slíkt skuli gera (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

Árið 2003 voru ekki haldnir vikulegir fundir meðal embættismanna á Íslandi til að ræða og ákvarða mál á dagskrá ríkisstjórnarfunda. Þetta fyrirkomulag var til staðar í um helmingi þeirra OECD ríkja sem tóku þátt í könnuninni 2003. Hér á landi hefur þetta lítillaga breyst. Samráð embættismanna og ráðherra fer fram fyrir hvern ríkisstjórnarfund þar sem farið er yfir mál í ríkisstjórnarbrunninum, mál samþykkt eða ekki. Ef ekki er þeim oftast frestað og málum raðað á endanlega dagskrá. Auk þess fer fram mikið samráð á fundum ráðuneytisstjóra, sem haldnir eru að jafnaði á tveggja vikna fresti. Þar eru ýmis verkefni og áform kynnt og hefur það aukist jafnt og þétt. Loks hafa aðrir ráðuneytisstjórar samband við ráðuneytisstjóra forsætisráðuneytisins og kanna hvort tiltekin mál geti komist á dagskrá (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

*Ráðgjöf*

Forsætisráðuneyti í ríkjum OECD veitir jafnan forsætisráðherra mikla ráðgjöf og árið 2003 undirbjuggu flest þeirra minnisblöð fyrir forsætisráðherra um mál sem voru á dagskrá næstkomandi ríkisstjórnarfundar. Þessi minnisblöð innihéldu jafnan tillögur sem í flestum tilvikum voru aðeins unnar fyrir forsætisráðherrann en ekki aðra í ríkisstjórninni. Á þessum tíma veitti forsætisráðuneytið á Íslandi ekki svona ráðgjöf til handa forsætisráðherra. Árið 2018 voru svona minnisblöð einungis unnin í undantekningartilvikum, þegar um var að ræða mjög flókin mál. Öll gögn í ríkisstjórnarbrunni eru prentuð út fyrir forsætisráðherra og þegar þau liggja fyrir ákveður forsætisráðherra og samþykkir endanlega dagskrá. Það kemur fyrir að þessi minnisblöð innihalda tillögur, einkum ef uppi hafa verið álitamál um málið á fyrri stígum. Ef minnisblöð sem þessi er unnið fyrir forsætisráðherra er það einungis fyrir hann. Því er hins vegar dreift til annarra ráðherra komi fram ósk þess efnis frá forsætisráðherra (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

*Samhæfing málefna*

Forsætisráðuneyti hafa aðkomu að ýmsum öðrum málum sem ekki teljast meginverkefni ráðuneytisins. Hlutverk þeirra er mismikið þegar kemur að slíkum málum. Stundum eru þau leiðandi meðan annars staðar felst hlutverkið meira í að styðja önnur ráðuneytið við framkvæmd verkefna. Árið 2003 var spurt hvaða eining færi með samhæfingu vegna samskipta við Evrópusambandið. Meðal OECD ríkja var það ýmist utanríkisþjónustan ein og sér eða í samstarfi við forsætisráðuneyti. Á Íslandi hélt utanríkisþjónustan um þessa samhæfingu árið 2003. Það hafði breyst árið 2018 og nú stýrir forsætisráðuneytið svokölluðum stýrihópi Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins. Ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins bera sameiginlega ábyrgð á framkvæmd samningsins (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

Það er nokkuð breytilegt hvaða ráðuneyti fer með samhæfingu vegna umbóta í stjórnsýslunni (e. public administration reform) í OECD ríkjum. Árið 2003 var það forsætisráðuneytið sem fór fyrir þessari samhæfingu innan Stjórnarráðsins. Árið 2018 var búið að skilgreina hlutverk forsætisráðuneytis þannig að það færi með samhæfingu umbóta er varðar Stjórnarráðið (önnur ráðuneyti). Má þar nefna í málum eins og þróun upplýsingaréttar, aukíð samráð sbr. samráðsgátt, síðareglur og endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðsins með tilkomu Stjórnarráðsskólans árið 2010 o.s.frv. Hins vegar færi fjármála- og efnahagsráðuneytið með samhæfingu mála gagnvart ríkisstofnunum á sviði umbóta, innkaupa, eignarmála, nýsköpunar og opinberra fjármála (OECD 2004; Forsætisráðuneytið 2018).

*Fag og pólitískar skrifstofur*

Í sumum ríkjum, sérstaklega þeim stærri, er fjöldi pólitískt skipaðra ráðgjafa það stór að hann kallast sérstök pólitísk skrifstofa ráðherra. Hún starfar sem einn angi af skipulagi forsætisráðuneytisins. Á Íslandi hafa verið pólitískir ráðgjafar í formi aðstoðarmanna en þeir teljast ekki til sér skrifstofu innan forsætisráðuneytisins. Aðstoðarmenn ráðherra og ríkisstjórnarinnar heyra beint undir forsætisráðherra en ráðuneytisstjóri getur skipulagt

störf þeirra í samráði við ráðherra og gengið frá erindisbréfi fyrir hvern og einn (OECD 2004; Forsætisráðuneytið; 2018).

#### 4. Niðurstöður og ályktanir

Ísland innleiddi nýskipan í ríkisrekstri frekar seint samanborið við helstu nágrannaríkin. Þegar Ísland tók aftur á móti skrefið má segja að ekkert hálfkák hafi verið ástundað. Fjármálaráðuneytið einsetti sér á tunda áratugnum að innleiða alla helstu meginþætti hugmyndafræðinnar. Rannsóknir hafa leitt í ljós að Ísland var með seinni skipunum að taka upp samhenta stjórnsýslu sem m.a. grundvallast á sterkri stjórnkerfismiðju. Bretar fóru fljótlega að huga að þessum málum eftir að Verkmannaflokkurinn undir forystu Tony Blair komst til valda árið 1997. Danir og Finnar vorum rúmum áratug á undan Íslendingum hið minnsta.

Eins og fram kom í inngangi var tilgangur þessar greinar þríþættur, að kynna til leiks hugtak sem er lítt þekkt innan fræðinnar hér á landi. Fleiri þekjja hugtakið samhent stjórnsýsla (joined- up government) en segja má að stjórnkerfismiðjur sé eitt megin tækið til að ná fram samhenti stjórnsýslu. Í öðru lagi var ætlunin að setja þetta hugtak í samhengi við það sem er að gerast í öðrum ríkjum og reyna að skýra þróunina út frá þeim kenningum sem settar hafa verið fram. Í þriðja lagi að greina, á grunni þeirra gagna og upplýsinga sem til eru, hver þróunin hefur verið hér á landi.

Almennt má segja að sameiginlegur skilningur sé meðal ríkja á því hvað felist í hugtakinu, þ.e. *stjórnsýslueining sem þjóni framkvæmdavaldinu, ýmist forseta eða forsætisráðherra, auk ríkisstjórnarinnar í heild*. Á Íslandi er starfrækt stjórnkerfismiðja innan forsætisráðuneytisins í þeim anda sem finna má í ýmsum öðrum OECD ríkjum. Hún er hins vegar ekki skilgreind sem slík í lögum, forsetaúrskurði eða á vefsíðu ráðuneytisins. Hlutverk stjórnkerfismiðja eru mjög svipað milli ríkja. Útfærslan er þó að vissu leyti mismunandi. Það sama má segja um verkefni. Ekki eru allar stjórnkerfismiðjur að gera hið sama og þær sem eru að gera sambærilega hluti kunna að hafa ólíkar nálganir. Það ber því að fara varlega í allan samanburð á stjórnkerfismiðjum milli ríkja þar sem stjórnsýsluhéðir, menning, valdsvið forsætisráðherra og fleira hefur áhrif á það hvernig stjórnkerfismiðjan starfar. Af þeim leiðum sem ríki jafnan fara til að styrkja stjórnkerfismiðjur er fjölgun aðstoðarmanna líklega sú leið sem sjaldnast er farin. Hér á landi hefur verið meiri áhersla á samhæfingu þvert á ráðuneyti og eftirfylgni með forgangsmálum ríkisstjórna.

Eins og fram kom hjá Hood (1995) virðast tilefni og tækifæri skipta meira máli en aðrir þættir við að skýra af hverju ríki innleiða umbætur. Fjármálakrisan 2008 markaði án efa þáttaskil í samfélaginu sem og í stjórnsýslunni hér á landi. Það kallaði á gaumgæfilega endurskoðun á mörgum þáttum, þ. á m. endurskoðun á verkstjórnar- og samhæfingarhlutverki forsætisráðuneytisins.

Nú þegar rúmur áratugur er liðinn frá því að forsætisráðuneytið fékk aukið forystu- og samhæfingarhlutverk innan Stjórnarráðsins er rétt að meta hvernig stjórnkerfismiðjan hefur þróast. Á Íslandi fjölgaði aðstoðarmönnum í kjölfar breytinga á stjórnarráðslögunum 2011 og gefur fjölgunin til kynna að hægt sé að efla ýmsa þætti samhæfingar og eftirfylgni. Niðurstöður könnunarinnar frá árinu 2018 gefa til kynna að stjórnkerfismiðjan í

forsætisráðuneytinu hefur tekið miklum breytingum á síðastliðnum árum. Segja má að hún standi nær nágrannaríkjunum í dag en hún gerði fyrir 15 árum síðan hvað verkefni og skipulag varðar. Má hér nefna fjölgun ráðherranefnda og markvissari eftirfylgni með stjórnarsáttmála. Einnig hefur lagaskrifstofa ráðuneytisins skilgreint og ferlavætt hlutverk sitt til að tryggja vandaðri frumvarpgerð ráðuneyta. Skrifstofa yfirstjórnar heldur utan um samráð á æðsta stigi, ríkisstjórnarfundi og ráðherranefndarfundi. Skrifstofa stefnumála heldur hins vegar utan um aðgerðalista stjórnvalda, ýmist með virkri þátttöku eða markvissri eftirfylgni. Í skýrslunni Samhent stjórnarsýsla (2010a) var lagt til að miðlægt hlutverk forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins yrðu skýrð sérstaklega. Einnig skyldi tryggja gott samstarf þeirra í millum svo gott samhengi yrði milli stefnu ríkisstjórnar og tillagna fyrir Alþingi um útdelingu fjármuna. Í ljósi þeirra breytinga sem orðið hafa á fjárlagagerðinni með tilkomu laga um opinber fjármál hefur stefnumótun orðið virkur þáttur í vinnu ráðuneyta við gerð fjárlaga. Breytingin gerir forsætisráðuneytinu betur kleift en áður að tryggja framkvæmd og eftirfylgni með verkefnum sem sett eru fram í stjórnarsáttmála þó það hafi ef til vill ekki verið tilgangurinn með gerð laganna.

Stjórnkerfismiðja þarf skýran lagagrundvöll og öflugt skipulag sem nær yfir hlutverk og verkefni einingarinnar. Finna má fyrirmyndir á Norðurlöndunum og í Bretlandi sem læra má af. Hafa ber í huga að allar stjórnkerfismiðjur lenda í átökum við önnur ráðuneyti eða aðra aðila innan kerfisins. Kann það að vera vegna skilningsleysis á stöðu og hlutverki einingarinnar eða vegna takmarkaðs áhuga á afskiptum hennar af málum sem heyra formlega ekki undir hana. Það er því stöðug vinna fyrir stjórnkerfismiðju að framfylgja hlutverki sínu.

## Heimildaskrá

- Alessandro, M., Lafuente, M. og Santiso, C. (2013). *The role of the center of government: A literature review* (Technical Note IDB-TN-581). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. London: Methuen Publishing.
- Barber, M. (2016). *How to run a government: So that citizens benefit and taxpayers don't go Crazy*. UK: Penguin.
- Bonvecchi, A. og C. Scartascini. (2011). *The Presidency and the Executive Branch in Latin America: What We Know and What We Need to Know* (IDB Working Paper Series IDB-WP-283). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Chakrabarti, S. (2007). *Role of the Cabinet Office – Leadership through Effective Collaboration*. London: Cabinet Office.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2007). „The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform“, *Public Administration Review* 67(6), 1059-1064.
- Christensen, T. og Læg Reid, P. (2019). „Coordination Quality in Central Government – the Case of Norway“, *Public Organization Review*, 1-18.
- Clarke, M. og Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government* (INLOGOV Discussion Paper). Birmingham: University of Birmingham.
- Dahlström, C., Peters, G. og Pierre, J. (2011). *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Dumas, V., Lafuente, M. og Parrado, S. (2013). *Chile: Fortaleciendo el Centro de Gobierno para Resultados. La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013)* (Technical Note IDBTN-563). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Egaña, R. og Chateau, J. (2011). „El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010)”, *Revista Chilena de la administración Pública* 17, 137–191.
- European Commission (2017). *Quality of public administration A toolbox for practitioners: Abridged version*. Luxembourg: Publication office of the European Union.
- Evans, G. (2013). *Interview with Michael Scharff, Innovations for Successful Societies* (Series on Centers of Government). Princeton, NJ: Princeton University.
- Forsætisráðuneytið (2010a). *Sambent stjórnsýsla*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=01119619-412c-11e7-9410-005056bc4d74>
- Forsætisráðuneytið (2010b). *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/skyrslur/skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>
- Forsætisráðuneytið (2018). „Svör ráðuneyttisstjóra við spurningakönnun“, óbirt skrifleg könnun maí 2018.
- Gaetani, F. (2011). „La dinámica de la coordinación en el ámbito del ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula“, í N.C Grau, J.C.F. Toro og M.A. Sáez (ritstj), *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones Conceptuales* (bls. 425-453). Caracas: CLAD
- Gestur P. Reynisson og Ómar H. Kristmundsson (2014). „Hverjir verða aðstoðarmenn?“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 10(2), 167-188.
- Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1999). *Úr dígrum sjóði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 3(2), 223-234.
- Gunnar Helgi Kristinsson og Pétur Berg Matthíasson (2014). „Stjórnsýsluumbætur og árangur og þeirra“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 10(2), 307-326.
- Haddad, C., Klouche, M. og Heneine, Y. (2010). *Center of Government. The Engine of Modern Public Institutions*. New York, NY: Booz & Company.
- Hood, C. (1991). „A Public Management for all seasons?“, *Public Administration* 69, 3-19.
- Hood, C. (1995). „The “New Public Management” In the 1980s: Variations on a theme“, *Accounting Organizations and Society* 20, 93-109.
- Institute for Government (2013). *The Engine Room: How to Organize 10 Downing Street*. London.
- James, S. og Ben-Gera, M. (2004). *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries* (Public Governance Committee). Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011.
- Ministry of Finance (2013). *Governments for the Future Main Report November 2013*. Finland.
- OECD (2004). „Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries“, *SIGMA Papers* 35. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>
- OECD (2005). *Public Sector Modernisation: The Way Forward*. Paris: OECD.
- OECD (2007). „The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation“, *Sigma Papers* 39. Paris: OECD.
- OECD (2008). *Public Governance Reviews, Ireland: Towards An Integrated Public Service*. Paris: OECD.
- OECD (2010a). *Public Governance Reviews, Finland: Working Together to Sustain Success*. Paris: OECD.
- OECD (2010b). *Public Governance Review, Estonia: Towards a Single Government Approach, Assessment Document*. Paris: OECD.
- OECD (2018). *Centre Stage, OECD Centres of Government*, Paris: OECD.
- Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing Government in Iceland*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Pollitt, C. og Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a comparative analysis* (3. útg.). Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C. og Dan, S. (2013). „Searching for impacts in performance-oriented management reforms:



- review of the European literature“, *Public Performance and Management Review*, 1–34. Sótt af <http://hdl.handle.net/1765/40909>
- Prats I Catalá, J., og Villoria, M. (2011). „El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental“, í *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones Conceptuales*. Caracas: Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo.
- Relyea, H. (2008). *The Executive Office of the President: an Historical Overview*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Richards, D. og Smith, M. (2006). „Central control and policy implementation in the UK: a case study of the Prime Minister’s Delivery Unit“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4), 325–345.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Stjórnarráð Íslands (e.d). *Ráðherranefndir*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/radherranefndir/>
- Wanna, J. (2006). „From Afterthought to Afterburner: Australia’s Cabinet Implementation Unit“, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 8(4), 347–369.
- World Bank (2010). *The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America. Public Sector and Governance Unit*, Latin America and the Caribbean Region. Washington, DC: World Bank.

