



2013

Þjóðarspegilinn

Ástæður slælegrar upplýsingagjafar stjórnvalda

Skoðanir almennings

Jóhanna Gunnlaugsdóttir

Félags- og mannvísindadeild

Ritstjórar:
Helga Ólafs
Thamar Melanie Heijstra

Rannsóknir í félagsvísindum XIV. Erindi flutt á ráðstefnu í október 2013

Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands

ISBN 978 9935 424 17 4



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Ástæður slægrar upplýsingagjafar stjórnvalda

Skóðanir almennings

Jóhanna Gunnlaugsdóttir

Upplýsingagjöf er veigamikill þáttur í starfsemi stjórnvalda. Hin síðari ár hefur bæði löggjöfin og þjóðfélagsumræðan í vaxandi mæli snúist um aukið og bætt aðgengi að upplýsingum sem liggja hjá hinu opinbera. Kröfur hafa aukist um að opinberir aðilar upplýsi almenning að eigin frumkvæði um málefni sem hann varðar og veita má aðgang að á grundvelli laga.

Tilgangur greinarinnar er að kynna niðurstöður hluta könnunar sem gerð var meðal þjóðarinnar í mars 2012 um skóðanir hennar til upplýsingagjafar stjórnvalda. Þær grundvallast á greiningu svara við opnum spurningum. Niðurstöður annars hluta könnunarinnar hafa þegar verið birtar (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013). Þær byggðust á svörum við lokuðum spurningum. Markmið könnunarinnar var að skoða viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda viðvíkjandi almannahagsmunum og opinberum útgjöldum og hvort og þá hvers vegna svarendur teldu að þau leyndu slíkum upplýsingum. Hvort raunin væri sú að stjórnvöld leyndu almenningi tilteknum upplýsingum meðvitað eða af vangá er utan ramma þessarar rannsóknar.

Niðurstöður könnunarinnar voru margbrotnar. Í ljós kom að almenningur taldi að stjórnvöld héldu fyrir sig margskonar upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni og opinber útgjöld af fjölbreyttum ástæðum.

Greinin skiptist í fimm kafla. Í upphafi er gerð grein fyrir fræðilegum grundvelli könnunarinnar og því næst fjallað um ástæður hennar og aðferðafræði. Niðurstöðum eru gerð skil í tveimur aðgreindum köflum og að síðustu eru birtar umræður og samantekt.

Fræðilegur grundvöllur

Í grein þessari verða niðurstöður könnunar um upplýsingagjöf stjórnvalda, sem snúa að opnum spurningum, kynntar. Niðurstöður hluta hennar hafa þegar verið birtar (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013). Þær fjölluðu um greiningu svara við lokuðum spurningum þar sem spurt var hvort svarendur teldu að upplýsingum, sem vörðuðu almannahagsmuni og opinber útgjöld væri leynt oft, stundum, sjaldan eða aldrei af hálfu stjórnvalda, sæu þau ástæður til þess að leyndu slíkum upplýsingum. Tafla 1 sýnir niðurstöðurnar í hnotskurn.

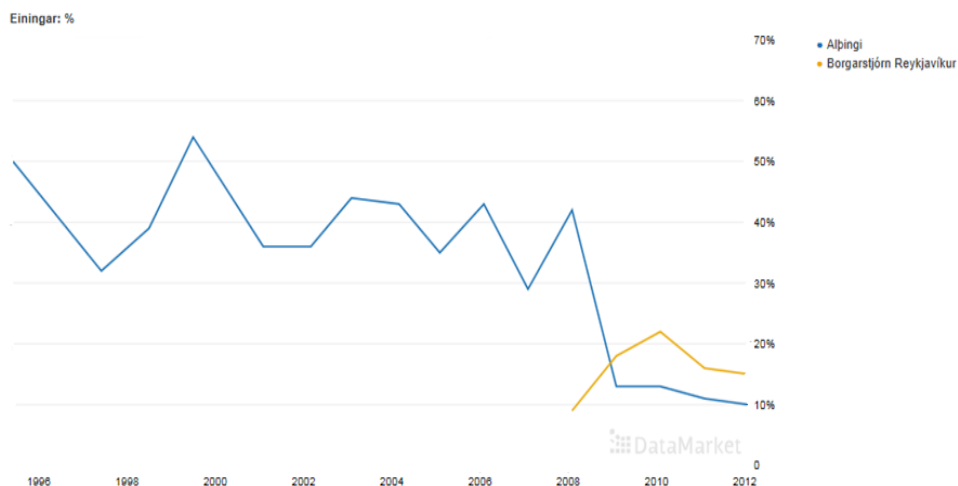
Tafla 1. Er upplýsingum leynt? Viðhorf svarenda í hnotskurn

Stjórnvald	Almannahagsmunir	Almannahagsmunir	Opinber útgjöld	Opinber útgjöld
	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei	Oft/stundum	Sjaldan/aldrei
Ríkisstjórn	90%	11% (9%/2%)	81%	19% (15%/4%)
Ráðuneyti	88%	12% (10%/2%)	82%	18% (15%/3%)
Sveitarfélög/ stofnanir	78%	22% (20%/2%)	75%	25% (22%/3%)
Þjónustustofnanir ríkis	76%	24% (21%/3%)	73%	27% (22%/4%)
Eftirlitsstofnanir ríkis	80%	20% (18%/2%)	71%	29% (23%/5%)

Ofangreindar niðurstöður sýna að 90% svarenda taldi að ríkisstjórnin leyndi almenning upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni oft eða stundum. Að sama skapi töldu 88% ráðuneytin einnig leyndu upplýsingum. Sveitarfélögin komu betur út þrátt fyrir að 78% svarenda álti að þau leyndu upplýsingum. Fram kom marktækur munur á afstöðu svarenda m.t.t. stjórnmalaskoðana ($p < 0.001$). Þá töldu 96% þeirra sem studdu Sjálfstæðisflokkinn að ríkisstjórnin leyndi upplýsingum sem vörðuðu almannahagsmuni oft eða stundum en færri, eða 74%, þeirra sem studdu Samfylkinguna (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013).

Ekki reyndist unnt að finna sambærilegar rannsóknir á sviði þessarar rannsóknar en talsvert er til af skyldum rannsóknum sem varða traust til stjórnvalda og gildi upplýsingalaga m.t.t. gagnsæis og upplýsingagjafar. Því hefur verið haldið fram að bæt upplýsingagjöf leiði til aukins trausts, að aðgengi að upplýsingum sé ein meginstoða lýðræðis, (Levi og Stoker, 2000; Piotrowski, 2007; Rawlins, 2007; Rely og Sabharwal, 2009; Worthy, 2010) og að upplýsingalög séu grundvöllur gagnsæis, mannréttinda og íbúalýðræðis (Darch og Underwood, 2010; Grimmelikhuijsen, 2011; Mendel, 2008; Stiglitz, 2003).

Kannanir sýna að traust til ríkisstjórna hefur farið dvínandi á síðustu áratugum eða frá því í lok 7. og upphafi 8. áratugar 20. aldar (Bok, 2001). Í Bandaríkjunum bar 77% almennings nær alltaf traust til ríkisstjórnarinnar árið 1964 en árið 2008 var það komið niður í 17% (Pew Research Center for the People and the Press, 2010). Capacent Gallup hefur kannað traust til Alþingis frá árinu 1995 og traust til borgarstjórnar Reykjavíkur frá 2008. Þær sýna að traust hefur farið minnkandi eins og sjá má á mynd 1.



Mynd 1. Traust Íslendinga til Alþingis og borgarstjórnar Reykjavíkur (Capacent Gallup, 2012)

Könnun Capacent Gallup frá því í febrúar 2012, sem gerð var á svipuðum tíma og rannsóknin sem hér er kynnt, sýnir að einungis 10% Íslendinga bar mikið traust til ríkisstjórnarinnar og einungis 15% til borgarstjórnar Reykjavíkur (Capacent Gallup, 2012).

Ný könnun sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands vann fyrir Alþingi í febrúar og mars 2013 (Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 2013) sýnir að einungis 14% svarenda kváðust bera traust til Alþingis. Könnuninni var m.a. ætlað að finna út hvaða ástæður byggja að baki vantraustinu. Það snérist einkum að (1) þingmönnum sjálfum, s.s. gagnrýni á samskiptamáta þeirra og framkomu, (2) vinnulagi þingmanna, s.s. að þeir hlustuðu ekki á almenning og væru í litlum tengslum við hann, (3) lýðræði, og (4) starfi ríkisstjórnarinnar og ómálefnalegri umræðu á þingi, s.s. málþófi.

Vert er að geta þess þótt fjölmargir telji að aukin upplýsingagjöf leiði til frekara trausts til stjórnvalda að aðrir eru þeirrar skoðunar að hún leiði fremur til vantrausts þar sem spilling, blekkingar, vangeta og mistök komi þá einatt upp á yfirborðið (Cook, Jakobs og Kim, 2010; Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013; Roberts, 2005; Worthy, 2010). Þá hafa ýmsir efasemdir um gildi upplýsingalaga og telja m.a. að tilkoma þeirra hafi haft í för með sér frekari leyndarhyggju (Worthy, 2010) þegar reynt væri að komast hjá því að gera mál opinber með því að forðast skjalfestingu mála (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011; Shepherd, Stevenson og Flinn, 2010; Tough, 2011).

Kveikja rannsóknarinnar og aðferðafræði

Hvati rannsóknarinnar var gagnasafn höfundar úr blöðum ætluðum almenningi frá síðustu tveimur áratugum um aðgengi borgaranna að upplýsingum og rétt þeirra til upplýsinga samkvæmt lögum. Lög sem varða skjöl og upplýsingar, m.a. hvað varðar skráningu, afgreiðslu mála, upplýsingamiðlun og upplýsingaskyldu eru lög um Þjóðskjalasafn Íslands, nr. 66/1985, ásamt síðari breytingum, stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, upplýsingalög, nr. 50/1996, og ný upplýsingalög, nr. 140/2012.

Við skoðun gagnasafnsins má finna mörg dæmi þess að upplýsingagjöf virðist hafa verið ábótavant hvað varðar ákvarðanir stjórnvalda um mikilvæg mál. Annars vegar um að stjórnvöld héldu upplýsingum sem vörðuðu eignarhald, sölu á eignum og fyrirtækjum í almannaeigu og ráðstafanir á fé skattborgaranna leyndum fyrir almenningi; t.d. virtust ekki fullnægjandi skýringar á lögmæti fjárráðstafana vegna Byrs, Sparisjóðs

Keflavíkur, VBS fjárfestingarbanka, Sögu Capital og Sjóvár. Hins vegar lágu upplýsingar ekki á lausu um málefni sem vörðuðu almannahag og velferðarmál; t.d. um iðnaðarsalt í matvælum, gallaða brjóstapúða og kadmíum í áburði sem reyndist yfir leyfilegum mörkum (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011, í prentun).

Að ofangreindu má sjá að rík ástæða var til þess að kanna viðhorf þjóðarinnar til upplýsingagjafar hins opinbera. Í ljósi fjölmiðlaumræðunnar var sett fram sú tilgáta að skoðun almennings væri sú að upplýsingum væri leynt. Spurningalistakönnunin var gerð í mars og apríl 2012. Spurningalistinn samanstóð af tvenns konar spurningum. Annars vegar innihélt hann lokaðar spurningar og niðurstöður sem byggðust á svörum við þeim (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013). Hins vegar hafði hann að geyma eftirtaldir opnar spurningar:

- Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðila leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning og varða almannahagsmuni (umhverfis-, velferðar-, heilbrigðis- og menntamál)?
- Hverjar telur þú vera meginástæður þess að opinberir aðilar leyni upplýsingum sem eiga erindi við almenning (skattgreiðendur) og varða opinber útgjöld, þ.e. úthlutun á almannafé (styrki og fjárveitingar, verksamninga til opinberra verkefna o.þ.h.)?

Í könnuninni var forsendan alltaf að umræddar upplýsingar ættu erindi við almenning og hann mætti hafa aðgang að þeim. Svörin við opnu spurningunum reyndust viðamikil og ítarleg og svör við fyrri spurningunni fylltu um 40 bladsíður og svör við þeirri síðari um 30.

Könnunin var send á netpanel Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands. Hann byggir á tilviljunarúrtaki úr þjóðskrá og samanstendur af fólki á öllu landinu, 18 ára og eldra, sem hefur samþykkt að taka þátt í vefkönnunum stofnunarinnar. Úrtakið var 1.898 manns og alls svörðuð 1.270. Svarhlutfall var því 66,9%. Við talningu á fjölda svara við opnu spurningunum kom í ljós að langflestir svarenda höfðu auk þess að svara lokuðu spurningunum gefið sér tíma til þess að svara opnu spurningunum.

Við greiningu á svörum við opnu spurningunum sem hér var ræðir var notuð eigindleg aðferðafræði. Stuðst var við aðferð orðræðugreiningar (*discourse analysis*) og rannsóknargögnin, texti svaranna, lesin á kerfisbundinn hátt og leitast við að greina og túlka margvísandi og misvísandi orðræðu gagnanna. Horft var til málnotkunar svarenda og samhengis hennar með hliðsjón af rannsóknarefninu (Fairclough, 1993/2002; Quinlan, 2011). Þess ber að geta að stöku sinnum reyndist nauðsynlegt að sníða vankanta af orðalagi, draga saman og stytta texta svaranna og umorða en þess þó ávallt gætt að innihald textans skilaði sér merkingar- og efnislega. Nöfn tiltekinnna stjórnámalamanna og embættismanna sem nefnd voru koma ekki fram í þessari grein. Við greiningu textans kom í ljós að talsvert var um að svarendur svöruðu á svipaðan hátt og endurtekninga gætti víða. Því má líta svo á að mettnun (*saturation*) hefði náðst þó svo að lélegri svörun hefði fengist en raun bar vitni (Glaser og Strauss, 1967).

Enn fremur var notast við aðferð grundaðrar kenningar (*grounded theory*) þar sem aðleiðsla og sönnunarfærsla var notuð til þess að þróa kenningu á grundvelli rannsóknargagnanna (Hennink, Hutter og Bailey, 2011; Schwandt, 1997). Við nálgun grundaðrar kenningar var leitað að þeimum í gögnunum og þau síðan kóðuð og flokkuð. Samanburður var sífellt í gangi og leitað var eftir vísbendingum sem samræmdust flokkun þemanna. Stuðst var meðal annars við leiðir Emerson, Fretz og Shaw (1995) og Strauss og Corbin (1998). Þemum sem komu í ljós við greiningu voru fjölmörg. Svarendur töldu meðal annars að opinberir aðilar leyndu almenning upplýsingum um almannahagsmuni og opinber útgjöld vegna einkahagsmuna, pólitískra sérhagsmuna, fyrirtækjahagsmuna, spillingar, slælegra vinnubragða, dómgreindarleysis, fákunnáttu,

forsjárhyggju, leyndarhyggju, hroka, vantrausts, siðblindu, valdafiknar og virðingarleysis. Nánar verður greint frá skoðunum svarenda í köflunum sem fylgja hér á eftir.

Upplýsingar um almannahagsmuni

Meginhluti svara við fyrri spurningunni fólu í sér neikvætt viðhorf til stjórnvalda. Fram kom það viðhorf að yrðu tilteknar upplýsingar um málefni sem vörðuðu almannahagsmuni gerðar opinberar kæmi það sér illa fyrir hið opinbera, stjórnendur/starfsmenn stofnana, stjórnmalaflokka, fyrirtæki og hagsmunaaðila sem hefðu „ítök“ eða „ættu sitt undir því“ að upplýsingarnar yrðu gerðar aðgengilegar. Rætt var um klíkuskap, spillingu og hagsmunagæslu svo sem:

- Klíkutengsl og eiginhagsmunapot; of nán tengsl eru milli fjármálaelíttunnar og stjórnmalamanna sem eru almennt í engum tengslum við líf hins almenna borgara.
- Spilling er ráðandi og almannahagsmunir fara ekki saman við hagsmuni þeirra sem ráða.
- Stundum eru mikilvægir hagsmunir í húfi sem koma í veg fyrir upplýsingagiöf; eftirlitsstofnanir breiða yfir klúður, umhverfismál, eins og sannaðist hér um daginn þegar kom í ljós að áburður stóðst ekki gæðakröfur og því var sópað undir borðið.

Svarendur töldu að stjórnvöld vildu leyna upplýsingum til þess að koma í veg fyrir „umræðu“, „óþægindi“, „mótmæli“ og „uppþot“ s.s.: „... vilja koma í veg fyrir umræðu og paníkástand.“ Þeir nefndu gjarnan ótta og hræðslu, s.s. við afleiðingar þess að upplýsa um mál, það þjónaði ekki hagsmunum hins opinbera og persónulegir hagsmunir væru teknir fram fyrir almannahagsmuni. Í tengslum við ótta og hræðslu komu fram orð og orðræða eins og „almenningsálit“, „dómínóáhrif og skelfing“, „gagnrýni og pólitískt tap“, „múgæsing“, að upp kæmist um „ótímabær og ófagleg viðbrögð fjölmiðla og í framhaldinu almennings“, „vandráði, fyrirhöfn og illt umtal“, „opin stjórnsýsla“, „skaðabótaskylda“, að „skaða ímynd“, „mótmæli og kröfur sem erfitt getur verið að mæta“, „að allt fari í háalof“ og „stór fyrirtæki (umhverfis)misskipting“.

Því var haldið fram að stjórnvöld/ráðamenn treystu ekki almenningi og teldu hann „ekki þurfa að vita“, „of vitlausan til að geta meðtekið upplýsingarnar“, honum „til góða að vita ekki“ og hann „varði ekki að vita um það sem gerist“ að mati stjórnvalda.

Ástæður þess að stofnanir/stjórnvöld/stjórnendur/ráðamenn/embættismenn vildu leyna upplýsingum, að mati svarenda, voru að þau m.a.

- vilja verja eigin hagsmuni eða ákveðins hóps; treysta almenningi ekki til að taka skynsamlegar ákvarðanir og hunsa þannig að þjóðin er alls ekki illa menntuð
- misskilja hlutverk sitt; valdafíkn og varðmennska um hagsmuni; telja almenning ekki hafa vit á einu eða neinu og því óþarfi að upplýsa hann
- vilja komast hjá óþægindum ef eitthvað hefur ekki verið rétt gert
- telja að slíkar upplýsingar veki upp spurningar um mistök eða vanrækslu
- vilja forðast vesen og aukafjárútlát
- taka hagsmunatengsl fram yfir almannavelferð; hylma yfir eigin afgang
- hafa ekki trú á að almenningur geti tekist á við slíkar upplýsingar; telja almenning ekki hæfan eða hann þurfi ekki að vita neitt; reyna að fela eigið klúður og til að forðast að taka ábyrgð á afleiðingum

- vinna gegn þeim reglum og hagsmunum sem fara á eftir; virðast ekki bera hag neytenda fyrir brjósti eða umhverfisins sem þeim ber skylda til að vernda; spurning hvort einhverjir aðrir njóti góðs af sviksemi þeirra, kannski stórfyrirtækin
- vilja ekki óþægilegar spurningar almennings, af hverju hlutirnir eru gerðir á þennan hátt; vita upp á sig skömmina vegna aðgerðanna, oftast í eigin þágu en ekki almennings, andstyggilegt brall fyrir sig og sína
- telja að almenningur hafi ekki gott af því að fá upplýsingarnar; gæti skapað óöryggi og óvissu hjá almenningi; almenningur hafi ekki nægilegt vit á hlutunum til að fá upplýsingarnar; sumt af því sem verið er að halda leyndu gæti þolað illa dagsljósið
- treysta ekki fólki fyrir að vinna rétt úr upplýsingum; varast neikvæð áhrif á kjörfylgi; vilja ekki ýta undir óþarfa óróa; meðvirkni; búum í litlu samfélagi þar sem allir eru tengdir öllum
- verja eigin hagsmuni vegna mistaka eða vanrækslu; oft hrein séhagsmunagæsla fyrir vini, ættingja eða aðra séhagsmunahópa; sannleikurinn er ávallt léttvægur ef sérhagsmunir eru annars vegar; spilling mikil
- vilja ekki segja of mikið, borgar sig ekki að fólk geti farið að grufla í málum, heimta úrlausnir sem ekki er hægt að framkvæma því það kostar peninga; hagsmunir einstaklinga eða fyrirtækja stæðu í vegi fyrir að það borgaði sig að upplýsa fólk
- finnst að fólki í landinu komi hlutirnir ekki við, þeir hafa verið kosnir til að stjórna; málin geta verið óþægileg og því betra að þegja
- telja að þetta gætu verið upplýsingar sem gætu valdið usla í samfélaginu; upplýsingar skapa umræðu, því meiri upplýsingar sem fólk hefur þeim mun meiri möguleikar eru á því að fólk myndi sér skoðun á hlutunum; skoðun þegna á hlutunum er eitur í beinum valdhafa sem stjórna á þann hátt sem Íslandi er stjórnað með valdboðun og tæknilegri útfærslu; umræðan á Íslandi snýst sjaldan um rétt og rangt eða gott og slæmt en nær alltaf um mögulegt og ómögulegt eða löglegt og ólöglegt sem eru mistök
- þykjast vera þess umkomnir í hroka sínum að hafa vit fyrir fólki, geta ekki útskýrt hvert lokatakmarkið sé með einhverri einni ákvörðun en hlutum sem varða almannahagsmuni ætti aldrei að leyna almenningi; grunnpunkturinn verður að vera sá að almenningur verði alltaf með í myndinni þegar um almannahagsmuni er að ræða; viljum sjá skref í átt að beinna lýðveldi
- vita að ástand mála er verra en talið var vegna kostnaðar; stofnanir standa sig ekki sem skyldi; umhverfismál í ólestri
- vita um spillingu; arfleið gamalla vinnubragða og hugsunarháttar illa gefinna pólitíkusa/embættismanna
- eru með forræðishyggju; pólitískir hagsmunir og ótti við ófyrirsjáanlegar afleiðingar þess að opinbera upplýsingarnar; gamalgróin leyndarhyggja
- vilja leyna röngum ákvörðunum sem teknar voru og höfðu slæmar afleiðingar
- ráða ráðum sínum oft á þann veg að það eru kaup kaups og fjármunum er oft sóað í eiginhagsmunaskyni; vilja ekki ræða óþægileg málefni er varða almannahagsmuni; öll leynd er til þess að grafa undan trausti í samfélaginu
- telja að almenningur þurfi ekki að vita neitt reglan, „need to know basis“; vitsmunir almennings vanmetnir
- vita að sum mál eru viðkvæm, mistök geta leynst af hálfu einhverra og kemur t.d. ráðuneyti, sveitarfélagi eða öðrum ekki vel upplýsist það; læknisfræðilegur íhlutur

- halda að betra sé að almenningur viti ekki allan sannleikann eða að almannahagsmunum sé betur borgið þannig
- vilja fela kæruleysi og vanhæfi embættismanna
- eru með sérhagsmunagæslu og forræðishyggju í bland
- kortir kjark eða skilning á gildi þess að samfélagið sé upplýst, hagsmunir vega þar þungt
- átta sig á að ákvarðanir geta verið umdeildar, valdið yfirvöldum vandræðum; stundum reynist vel að leynd upplýsingum þar til yfirvöld hafa komið umdeildum breytingum í gegn og erfiðara er að andæfa þeim
- kæra sig ekki um að upplýsa um miður skemmtilegar aðgerðir sem hafa áhrif á líf fólks, það er ekki leið til vinsældar
- vilja ekki að almenningur viti að ekki sé farið að lögum og reglum
- treysta almenningi ekki til að meta og skilja þær upplýsingar sem liggja fyrir, það geti valdið upplausn og deilum í samfélaginu séu þær opinberar; upplýsingar eru vald, með því að veita almenningi upplýsingar missir opinberir geirinn vald til almennings; treystir almenningi ekki til að fara með vald eða vill hafa sem mest vald yfir almenningi

Einstaka svarendur, innan við 10%, nefndu réttlæt看legt að leynd umræddum upplýsingum. Nefnt var að stundum væri skynsamlegt að fresta birtingu upplýsinga væru þær ekki nægilega vel útfærðar fyrir almenning; einnig, að ekki „borgaði sig“ að segja almenningi frá öllu, það skapaði „ofsa og vitleysu hjá almúganum“ og enn fremur, að líklega væri „best að opinberir“ réðu fram úr málum. Slíkt væri réttlæt看legt ef mál væru á „viðkvæmu vinnslustigi“ og hætta væri á „ringulreið“ og „óttu“. „Við eigum að treysta ríkisstjórninni, hún tekur ákvarðanir á forsendum sem hún hefur og almenningur þarf ekki að vita allt sem er þar að baki.“

Upplýsingar um opinber útgjöld

Langflest svör við síðari spurningunni höfðu að geyma neikvætt viðhorf til stjórnvalda. Opinberun tiltekinna upplýsinga um mál sem vörðuðu opinber útgjöld sköðuðu stjórnvöld og aðra hagsmunaaðila að sögn svarenda.

Tilgangur stofnana/stjórnvalda/stjórnenda/ráðamanna/embættismanna með því að leynd upplýsingum, að mati svarenda, var sá að þau

- hygla sínum stuðningsmönnum (kjördæmapot) og hleypa þeim að kjöt-kötlunum þegar þeir komast til áhrifa; dæla opinberu fjármagni í gæluverkefni en reyna að fela það fyrir almenning; allskyns sjóðakerfi fyrir atkvæðasmölu og hagsmunapot; hafa persónulegan hag af því að þegja; vilja ekki að upp komist að kosningaloforðin voru óraunhæf, þau svikin og ekki hægt að standa við stóru orðin
- treysta almenningi ekki til að hafa vit á verkefnunum og í hvað peningurinn fer; leynd því að áætlanir standast ekki; vilja ekki að almenningur fái ástæðu til að efast um ríkið, hvað gert er við peninginn; einblínt yrði á hneykslanleg útgjöld; fela að einstöku úthlutanir á almannafé megi flokka undir pólitíska bitlinga; vilja ekki að almenningur viti hvernig er farið með skattféð; halda að almenningur eyðileggi plön, þau vilja vinna sín verk í friði; oft er verið að hygla vinum og vandamönnum með styrkjum, verksamningum og fleiru; almenningur vill ekki heyra meira af einkavinaráðningum og einkafjárveitingum

- vilja breiða yfir brotin loforð og mistök; vilja ekki sýnilegt og opið kerfi, aðhald og eftirlit almennings; almenningur virðist yfirleitt talinn vanhæfur til að meta aðstæður rétt; engar ríkisstjórnir vilja í raun þjóðaratkvæðagreiðslur um ákvarðanir sínar; finnst almenningi ekki koma málið við; leynd tengslum sem kunna að vera á milli þess aðila sem úthlutar og þess sem móttækur
- vilja forðast gagnrýni, óþægilega umræðu, skandal; eru með forræðishyggju; almenningur yrði ósáttari við skattlagningu ef hann vissi hvert skattarnir fara; greiðir leið fyrir spillingu; minni afskipti almennings einfaldar stjórnsýslu og stjórnámálemenn geta klárað gæluverkefni en stundum komast þeir þó ekki upp með það; lýktar stundum eins og einhver sé að maka krókinn
- eru að tryggja tengsl; búum í litlu samfélagi og hér þekkjast menn afar vel; vilja leynd, ef maður þekkir mann getur það haft áhrif á styrkveitingu; eru að fóðra flokkinn sinn og hafa til þess kjörtímabilin, efla sitt fólk og sín málefni meðan kostur er; hygla ættingjum og vinum með því að fá þá til að vinna verk án útboða og veita styrki án umsóknarleyfa; hræddir við viðbrögð almennings þegar upplýst er um óþægilegar styrkveitingar og úthlutanir; leynd því að eiginhagsmunir séu teknir fram yfir almannahagsmuni; pólitísk gæluverkefni; gagnsæið er ekki nóg; vitað er um hagsmunagæslu fyrir innmúraða og innvígða; flokksgæðingar
- af ótta við að upplýsingar trufla ákvarðanatöku; ef málin komast í fjölmiðla fer fólk að skipta sér af; segja oft hálfan sannleikann til að koma sínum málum áfram, Vaðlaheiðargöngin, af hverju er þjóðinni ekki sagt allt; skortur er á gagnsæi í opinberri stjórnsýslu; dómgreindarleysi er ríkjandi; skeytingarleysi og virðingarleysi við almenning
- vegna þess að margt af þessu þolir ekki dagsins ljós; skattfé er dritað út um allan heim og við höfum ekkert með það að segja, til „bágstraddra“ Evrópuríkja, á annan milljarð í sjúkrahús á Malí og rekstur þess, Harpan; forgangsröðunin er svo ógeðsleg; hræðast að opinbera lélegan rekstur; opinbera vanþekkingu; styrkþegar hafa oft ekki þurft að gera grein fyrir sínum málum; spilling; spillt hugarfar og mútur; þar sem styrkjum og verkefnum er mjög oft úthlutað til fjölskyldu og vina; ekki farið eftir þeim reglum sem gilda; vilja leynd því að styrkveitingar hafa ekki farið eftir réttum leiðum; verið að styrkja heimabyggð ráðherra; fyrirtæki sem tengdur aðili á; vilja líklega stundum leynd ákvarðanaferli varðandi verksamninga til opinberra verka; eigin hagsmunir vega hærra en almannahagsmunir; fjölskylduhagsmunir
- sjá að með því að opinbera of mikið af upplýsingum sést hversu ófaglega er staðið að fjárveitingum; gæti komið sér illa að almenningur sjái hversu illa verkefni eru skipulögð, áætlanir eru út úr korti og alla aðferðafræði skortir; gamaldags stjórnsýsla ræður ríkjum og forgangsröðun byggir á pólitík og sérhagsmunum en ekki hagsmunum þjóðarinnar; agaleysi; ábyrgðarleysi; leti
- vilja hylma yfir eigið þekkingarleysi; siðleysi; valdagræðgi; vegna ótta við skammir og aðfinnslur; hrossakaup; úthlutun byggir ekki ávallt á jafnræðisreglu; lélegt siðferði og slök stjórnsýsla; vilja fela að lýðræðislegt ferli hefur ekki átt sér stað heldur hefur kunningskapur og tengsl átt þátt í ákvörðunum; kerfið er slitið úr öllum tengslum við venjulega skattgreiðendur; gjafafé ríkisins, verktakagreiðslur, nefndarstörf o.fl. standast sjaldnast skoðun þeirra sem þurfa að borga; óstjórn á málum og óráðsía; framapot og hliðarbrask í viðskiptum; einkavinavæðing; klíkuskapur og spilling
- vilja fela gerðir peningalegs edlis; leyndarhyggja; græðgi; kosningasjódir ráðamanna hafa verið kýldir út af aðilum í þjóðfélaginu sem vilja síðan fá eitthvað fyrir sinn snúð; peningarnir nýttir í annað en gert var ráð fyrir; tengsl við fyrirtæki í sambandi við verksamninga; efla traust til þess sem úthlutað er til;

tengsl, vegna þess að landið er svo lítið; valdafíkn og almenn heimska; valdhroki og siðblinda

- vegna þess að það er meitlað í embættisskólakerfið (MR) að pöplinum komi ekki við hvað hið opinbera er að bardúsa; vilja ekki að almenningur fái að vita hvernig staðan er ef hún er líkleg til að valda óvinsældum eða að upp komist um spillingu eða slæma þætti sem voru illa ígrundaðir; sukkið; vinargreiðar; gauka verkefnum að vinum; virðingarleysi við almenning; áhugaleysi

Fyrir kom að svarendur væru jákvæðir í garð stjórnvalda þegar þau vildu leyna umræddum upplýsingum um opinber útgjöld. Slíkt var að finna í undir 10% svara. Helst þá að mati þeirra fáu svarenda: „... ef málefni eru á viðkvæmu stigi, þá er beðið með upplýsingar“, „... kannski á málið ekki beinlínis erindi til almennings“ og „... að enginn sé viljandi að villa um fyrir manni“.

Umræður og samantekt

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir rannsókn sem framkvæmd var árið 2012. Fræðilegur bakgrunnur rannsóknarinnar voru tengdar rannsóknir um traust og áhrif upplýsingalaga á upplýsingamiðlun stjórnvalda.

Í kjölfar gagnagreiningar og rýni í niðurstöður er ekki úr vegi að setja fram þá kenningu að almenningur telji að stjórnvöld leyni hann upplýsingum sem hann ætti að hafa aðgang að. Ljóst er, samkvæmt rannsókninni, að almenningur taldi að þau gerðu slíkt, bæði hvað almannahagsmunir og opinber útgjöld varðaði, sæu þau ástæður til þess (sjá einnig Jóhanna Gunnlaugsdóttir, í prentun). Ástæðurnar voru fjölmargar, að mati svarenda, og vógu eiginhagsmunir, hagsmunir vegna vina-, fjölskyldu- og fyrirtækjatengsla svo og pólitískir hagsmunir þar þungt; að stjórnvöld teldu að almenningur hefði t.d. ekki vit á að meta eða varðaði ekki um upplýsingarnar. Hér er rétt að ítreka að rannsókninni var ætlað að kanna viðhorf borgaranna til upplýsingagjafar stjórnvalda en hún sýnir ekki hvernig upplýsingagjöfinni er háttað í raun og veru. Vitneskja um það kallar á frekari rannsóknir. Því má þó halda fram að rannsóknin sýni vantraust almennings til hins opinbera en það hefur farið minnkandi á síðustu áratugum (Bok, 2001; Capacent Gallup, 2012). Þótt sumir fræðimenn haldi því fram að aukin upplýsingagjöf auki ekki traustið (sjá t.d. Roberts, 2005; Cook, o.fl., 2010) er það fremur viðtekin skoðun að samspil sé á milli upplýsingagjafar hins opinbera og trausts (sjá t.d. Piotrowski, 2007; Rawlins, 2007). Þessu tengt sýndu niðurstöður könnunar sem gerð var á svipuðum tíma og þessi, að einungis 10% Íslendinga báru mikið traust til Alþingis og 15% til borgarstjórnar Reykjavíkur (Capacent Gallup, 2012).

Það er vissulega áhyggjuefni að meginþorri almennings sé þeirrar skoðunar að stjórnvöld sitji á upplýsingum. Áhugavert væri að endurtaka rannsókn þessa að einhverjum tíma liðnum. M.a. yrði áhugavert að sjá hvort viðhorf almennings breytist eftir stjórnarskiptin 2013 en marktæður munur var á afstöðu svarenda m.t.t. stjórnsmálaskoðana (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2013).

Könnunnin, sem Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (2013) vann fyrir Alþingi, ætti að vera kjörið tilefni til þess að bæta úr því sem miður hefur farið í starfsemi þingsins með það fyrir augum að auka traust. Alkunna er að stjórnvöld vilji draga úr vantrausti kjósenda. Breska ríkisstjórnin vill t.a.m. gera það með því að auka gagnsæi og endurvinna þannig traust (Hasan, 2010). Í samstarfssamningi hennar er að finna tillögur um að opinberir aðilar birti upplýsingar að eigin frumkvæði á Internetinu reglulega. Sem dæmi má nefna upplýsingar um meiriháttar opinbera verksamninga, útgjöld ríkisstjórnarinnar og sveitarstjórna sem eru umfram GBP 500, verkefni, sem njóta styrkja frá Evrópusambandinu sem eru umfram GBP 25.000 og alla opinbera

styrki (Cabinet Office, 2010, Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011). Opinberun slíkra upplýsinga er athyglisverð leið til þess að vinna gegn spillingu og auka gagnsæi. Íslendingar gætu horft til Breta í þessum efnum. Stjórnvöld gætu markað stefnu um birtingarskyldu upplýsinga í samræmi við íslenskt lagaumhverfi þar sem fram kæmi hvaða upplýsingar bæri að birta, hvar og hvenær (Jóhanna Gunnlaugsdóttir, 2011).

Heimildir

- Bok, D. (2001). *The trouble with government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Capacent Gallup. (2012). *Þjóðarþúls Gallup: Traust til stofnana*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 15. október 2012 af <http://gagnatorg.capacent.is/data/set/1wb6/traust-til-stofnana-skv-thjodarpulsi-capacent#!display=line&ds=1wb6!xyh=1.a.2.6.7>
- Cabinet Office. (2010). *Coalition: Our programme for government: Freedom, fairness, responsibility*. London: Höfundur. Sótt 24. september 2013 af https://www.gov.uk/-government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf [© Crown copyright]
- Cook, F. L., Jacobs, L. R. og Kim, D. (2010). Trusting what you know: Information, knowledge, and confidence in social security. *The Journal of Politics*, 72(2), 397-412.
- Darch, C. og Underwood, P. (2010). *Freedom of information in the developing world: Demand, compliance and democratic behaviours*. Oxford: Chandos.
- Emerson, R. M., Fretz, R. I. og Shaw, L. L. (1995). *Writing ethnographic fieldnotes*. Chicago, Ill.: The University of Chicago Press.
- Fairclough, N. (2002). *Discourse and social change*. Malden, MA: Blackwell Publishers. (Upphaflega gefið út 1993).
- Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. (2013). *Traust til Alþingis: Maí 2013*. Reykjavík: Höfundur. Sótt 24. september 2013 af http://www.althingi.is/pdf/-Skýrsla_traust_til_Althingis.pdf
- Glaser, B. og Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York, NY: Aldine de Gruyter.
- Grimmelikhuisen, S. (2011). Being transparent or spinning the message? An experiment into the effects of varying message content on trust in government. *Information Polity*, 16(1), 35-50.
- Hasan, I. (2010). Information law: The future. *Information and Records Management Society Bulletin*, 158, 21-23.
- Hennink, M., Hutter, I. og Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Los Angeles, CA: Sage.
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2011, 1. desember). Gegnsæ stjórnsýsla og rétturinn til upplýsinga. *Tölvumál: Vefútgáfa*. Sótt 15. október 2012 af <http://www.sky.is/-item/1582-gegn%C3%A6-stj%C3%B3rns%C3%BDsla-og-r%C3%A9tturinn-til-uppl%C3%BDsinga>
- Jóhanna Gunnlaugsdóttir. (2013). Leyndarhyggja: Viðhorf almennings til upplýsingagjafar stjórnvalda og stofnana. *Samtíð: Tímarit um samfélag og menningu*.
- Levi, M. og Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science*, 3(1), 475-507.
- Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga* nr. 77/2000.
- Lög um Þjóðskjalasafn Íslands* nr. 66/1985 ásamt síðari breytingum.
- Mendel, T. (2008). *Freedom of information: A comparative legal survey* (2. útgáfa). París: UNESCO.
- Pew Research Center for the People and the Press. (2010). *Distrust, discontent, anger and partisan rancor: The people and their Government*. Washington, DC: Höfundur. Sótt 15. október 2012 af <http://www.people-press.org/2010/04/18/distrust-discontent-anger-and-partisan-rancor>
- Piotrowski, S. (2007). *Transparency in the path of administrative reform*. New York, NY: State University of New York Press.

- Quinlan, C. (2011). *Business research methods*. Hampshire: South-Western, Cengage Learning.
- Rawlins, B. (2007). *Trust and PR practice*. Gainesville, FL: Institute for Public Relations. Sótt 15. október 2012 af <http://www.instituteforpr.org/topics/trust-and-pr-practice>
- Relly, J. E. og Sabharwal, M. (2009). Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 26(1), 148-157.
- Roberts, A. (2005). Spin control and freedom of information: Lessons for the United Kingdom from Canada. *Public Administration*, 83(1), 1-23.
- Schwandt, T. A. (1997). *Qualitative inquiry: A dictionary of terms*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Shepherd, E., Stevenson, A. og Flinn, A. (2010). Information governance, records management, and freedom of information: A study of local government authorities in England. *Governance Information Quarterly*, 27(4), 337-345.
- Stiglitz, J. (2003). Transparency of government (part 1) – breakthrough for reforming the shape of a nation. *Economic Review*. Research Institute of Economy, Trade and Industry. Sótt 15. október 2012 af <http://www.rieti.go.jp/en/special/economics-review/013.html>
- Stjórnsýslulög nr. 37/1993.*
- Strauss, A. L. og Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2. útgáfa). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Tough, A. (2011). Accountability, open government and record keeping: Time to think again? *Records Management Journal*, 21(3), 225-236.
- Upplýsingalög nr. 50/1996.*
- Upplýsingalög nr. 140/2012.*
- Worthy, B. (2010). More open but not more trusted?: The effect of the freedom of information act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 23(4), 561-582.