

# Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi

Gunnar Helgi Kristinsson prófessor  
við félagsvísindadeild Háskóla Íslands

1. tbl. 2. árg. 2006  
Fræðigreinar





### Útdráttur

*Löngum hefur verið deilt um það í íslenskum stjórnsmálum hvort pólitískar stöðuveitingar viðgangist og ef svo er hvort þær séu réttlátanlegar. Í þessari grein er reynt að grafast fyrir um útbreiðslu pólitískra stöðuveitinga og orsakir þeirra. Kynnt eru til sögunnar mismunandi líkön af stöðuveitingum og þau borin saman við gögn um stöðuveitingar. Meginniðurstaðan er sú að pólitískar stöðuveitingar séu nokkuð útbreiddar, að minnsta kosti á efri lögum stjórnsýslunnar, en þó alls ekki allsráðandi. Bæði fagleg sjónarmið og skriffræðisleg hafa einnig ábrif á stöðuveitingar á Íslandi.*

Tvær ólíkar skoðanir eru uppi um pólitískar stöðuveitingar á Íslandi. Önnur er sú að þótt áður fyrr hafi ýmsum gæðum verið úthlutað á pólitískum forsendum – þar á meðal störfum hjá hinu opinbera – sé sú ekki raunin lengur. Gagnstæða skoðunin er að pólitísk fyrir-greiðsla við stöðuveitingar sé ennþá útbreidd.

Halldór Ásgrímsson forsætisráðherra lýsti fyrri skoðuninni í skýrslu um fjármál stjórnmála-flokkanna sem lögð var fyrir Alþingi árið 2005. Þar sagði meðal annars:

Þær breytingar, sem orðið hafa á íslensku þjóðfélagi á undanförunum áratugum, hafa dregið stórlega úr hættu á spillingu tengdri stjórnmála-starfsemi. Viðskiptalífið hefur verið leyst úr viðjum leyfisveitinga og úthlutunarkerfa sem buðu heim óeðlilegum þrýstingi á stjórnmálamenn um úthlutun takmarkaðra gæða. Viðskiptalífið býr í dag við lagaumhverfi sem er algerlega sambærilegt við það sem tíðkast í nágretta-löndum okkar og getur gengið að því sem vísu að vald og vilji stjórnmálamanna til að ráðskast með það umhverfi er ekki lengur til staðar. Úthlutanir lóða og jafnvel almennar starfsmannaráðningar hjá hinu opinbera voru í mörgum tilvikum í höndum stjórnmálamanna fyrir á tíð en slíkt heyrir almennt sögunni til. (Skýrsla forsætis-ráðherra, 2005)

Alþjóðlegir úttektaraðilar telja opinbera stjórnsýslu á Íslandi almennt lítið spillta (GRECO 2001; OECD 2000) og samkvæmt vísitölu alþjóðlegra samtaka gegn spillingu, Transparency International, upplifðu Íslendingar minni spillingu en allar aðrar þjóðir heims árið 2005 (Transparency International 2005). Sú vísitala byggir að vísu á skynjun fólks á útbreiðslu mútugreiðslna en ekki pólitískum stöðuveitingum.

Þrátt fyrir þetta koma reglulega upp mál í íslenskum stjórnmálum þar sem grunur leikur á að mikilvægar stöðuveitingar hafi byggst á pólitískum sjónarmiðum. Deilur hafa til að mynda staðið um veitingu starfa hæstaréttardómara, sendiherra og seðlabankastjóra, svo nokkur nýleg dæmi séu nefnd, og pólitísk fyrir-greiðsla er enn lifandi hluti af íslenskrum þjóðmálaumræðu. Nærri 60 prósent þjóðarinnar telja að frændsemi, kunningsskapur og pólitísk fyrir-greiðsla hafi mikil áhrif á ákvarðanir sveitarfélaga (Gunnar Helgi Kristinsson 2001) og einungis 40 prósent ríkisstarfsmanna telja að ávallt sé vandað til ráðninga starfs-

manna hjá þeirri stofnun sem þeir starfa hjá og fyllstu hlutlægni gætt. Nærri 40 prósent könnuðust við dæmi frá undanförunum tveimur árum um að aðrir þættir en hæfni umsækjenda hefðu ráðið útkomu við stöðuveitingar (Ómar H. Kristmundsson 1999, 56). Óvönduð vinnubrögð við manna ráðningar þurfa að vísu ekki að þýða pólitíska fyrirgreiðslu, en lítill vafi er þó á því að pólitísk íhlutun er stór hluti af því sem flestir telja til ófaglegra vinnubragða við stöðuveitingar.

Í þessari grein er fjallað um þróun fyrirgreiðslu við stöðuveitingar á Íslandi. Með pólitískri stöðuveitingu er í þessu samhengi átt við veitingu starfa á pólitískum grundvelli. Tilgangurinn er sá að komast að því hvort pólitískar stöðuveitingar séu á undanhaldi og ef svo er, hvers vegna þær séu enn umdeildar í þeim mæli sem raun ber vitni.

### Þrjú líkön stöðuveitinga

Greina má á milli þriggja meginhugmynda um stöðuveitingar í opinbera geiranum. Þótt þær sé ef til vill hvergi að finna í hreinni mynd í framkvæmd byggja þær á nokkuð skýrum grunnhugmyndum um hvernig eigi að fara að við ráðningar og framgang opinberra starfsmanna. Fyrst er hið *skriffræðislega líkan*, sem lítur á opinbera geirann sem lokaðan vinnumarkað (aðgreindan frá hinum almenna vinnumarkaði) þar sem fólk hefur störf strax og það kemur út á vinnumarkað í fyrsta sinn og heldur sig innan hans út starfsævina. Með því að hefja störf í opinbera geiranum fjárfestir starfsfólk í sérstakri þekkingu á opinberri stjórnsýslu og tileinkar sér gildismat sem hæfir opinbera geiranum (en sem kann að vera lítils metið á hinum almenna vinnumarkaði). Á móti getur starfsfólkið séð fram á sanngjarnan starfsframa, starfsöryggi og eftirlaun. Félagsmótun innan opinbera geirans, framavonir og starfsöryggi eiga að tryggja ríkinu hollustu og hæfni starfsmanna sinna og í vissum mæli einnig vernd gagnvart óeðlilegum pólitískum þrýstingi. Þetta er megininntak hinnar klassísku hugmyndar um skriffræði, sem Weber lýsti í stórum dráttum og sem flest ríki á meginlandi Evrópu byggja á þótt útfærslan sé mismunandi (Weber 1978; Page 1985).

Klassíska hugmyndin um skriffræði var samt – eins og Silberman (1993) bendir á – ekki eina lausnin á þeim vanda að tryggja ríkinu hæfa og tryggja starfsmenn. Þar sem pólitísk fyrirgreiðsla hafði ráðið ríkjum í opinberum stöðuveitingum, eins og í Bandaríkjunum á nítjándu öld, virtist það ekki endilega besta hugmyndin að líkja eftir lokuðum skriffræðiskerfum Evrópuríkjanna. Í staðinn var leitað fyrirmynda á hinum almenna vinnumarkaði um faglegar ráðningar. Í *faglega líkaninu* er fagleg hæfni grundvallaratriði ráðninga og frama, en starfsaldur og reynsla í opinbera geiranum skiptir ekki endilega meginmáli. Starfsmenn geta iðulega náð meiri frama með því að flytjast milli starfa og á milli einkageirans og opinbera geirans, heldur en með því að halda sig við sömu grein stjórnsýslunnar og bíða eftir framgangi byggðum á starfsaldri. Starfsfólk opinbera geirans samkvæmt þessu líkani lítur á sig sem fagfólk frekar en opin-

bera starfsmenn. Stöðuveitingar í opinbera geiranum eru því í meginatriðum ekkert öðru vísi en í einkageiranum. Grundvallaratriði mannaúdsstjórnunar eru hin sömu.

Samkvæmt þriðja líkaninu er litið á *pólítískar stöðuveitingar* sem lögmæta aðferð við mönnun opinbera geirans og áhrifaríka við að ná pólítískum markmiðum. Samkvæmt þessu er stjórnsýslan í grundvallaratriðum pólítískur vettvangur þar sem mismunandi stjórnsmálaöfl keppa um áhrif. Tvær útgáfur eru til af þessari hugmynd. Önnur er hin popúlíska útgáfa sem er tengd hefðbundnum fyrirgreiðslukerfum. Samkvæmt henni eru störf hjá hinu opinbera hluti af lögmætum sigurlaunum í stjórnsmálum. Fræðilega byggir þetta á veikum grunni og leiðir yfirleitt til sóunar, óskilvirkni og skorts á hæfni í opinbera geiranum. Að baki liggur lítt dulin þörf stjórnsmálamanna fyrir að útvega störf handa fólki sem þeir telja að verðskuldi slíkt að launum fyrir pólítískan stuðning. Fyrirgreiðsla af þessu tagi var það byggingarefni sem flokksdeildir nýttu sér þar sem fyrirgreiðsluflokkar voru útbreiddir. Með þessum hætti fengu meðlimir flokka umbun fyrir störf sín og hvata til að leggja sig fram.

Þróaðri útgáfa af pólítíska líkaninu gengur út á að skrifræði geti verið viss skekkjuvaldur í lýðræðiskerfum og því geti verið ástæða til að vinna gegn sjálfstæði þess með mannaúdsningum á pólítískum grundvelli. Pólítískar stöðuveitingar ættu þannig að tryggja að fulltrúar hinna pólítísku aflanna innan veggja skrifræðisins veljist í mikilvægar stöður og gæti þar pólítískra hagsmuna. Samkvæmt umboðskeningum reyna stjórnsmálamenn „alltaf að velja í störf fólki sem deilir markmiðum þeirra“ (Pratt og Zeckhauser 1985, 15). Pólítískar stöðuveitingar, samkvæmt þessu, eru ekki fyrst og fremst umbun fyrir unnin störf heldur gegna þær strategísku hlutverki fyrir flokkana sem ætlað er að hafa áhrif á starfsemi opinbera geirans. Á meðan fyrnefnda hugmyndin (sigurlaunakerfið) miðar einkum að því að efla flokksskipulagið í samfélaginu, utan opinbera geirans, miðar þessi (strategíska leiðin) að því að styrkja flokksskipulagið innan hans. Reyndar eru til útgáfur af pólítíska líkaninu sem ekki ganga jafnmikið út á hagsmuni flokkanna, til dæmis kenningar um „fulltrúaskrifræði“ (e. representative bureaucracy) (sjá Rosenbloom og Dolan 2003). Samkvæmt þeim er litið svo á að vegna þess að störf í opinberri stjórnsýslu séu í eðli sínu pólítísk, sé mikilvægt að samsetning starfsmanna opinbera geirans endurspegli almenning í veigamiklum atriðum.

### Skýringar á fyrirgreiðslu

Margir líta svo á að fyrirgreiðsla byggi á persónulegum þáttum og hefðatryggð (Hague og Harrop 2001, 116) en skrifræðislegu og faglegu líkönin séu nútímallegri. Weber taldi að skrifræði væri sú tegund stjórnsýslu sem samræmdist best „anda kapítalismans“, eða skynsemishyggju nútímans. Samkvæmt nýrri kenningum um skipulagsheildir svara þó fleiri tegundir skipulags kröfum samtímans en sýður en hið vélræna skrifræðisskipulag Webers, þar á meðal fagskrifræði

og ýmsar útgáfur af meira fljótandi skipulagi (sjá t.d. Mintzberg 1983; Morgan 1997).

Shefter (1994) bendir á að fyrirgreiðsla hafi einkennt mörg nútímastjórnkerfi. Það sem ákvarðaði hvort fyrirgreiðslustjórnsmál urðu ríkjandi samkvæmt kenningu hans var hvort skrifræði náði að þróast áður en lýðræði komst á. Ef skrifræði varð til á undan lýðræði, náðu forystumenn þess yfirleitt að beita sér með þeim hætti þegar hinn breiði fjöldi var virkjaður til pólitískrar þátttöku í stjórnsmálaflokkum, að sjálfstæði skrifræðisins frá pólitískri íhlutun var viðurkennt. Þar sem skrifræði hafði ekki náð að þróast áður en fjöldaflokkar urðu til varð niðurstaðan sú að flokkarnir nýttu sér stöðuveitingar í opinbera geiranum til að umbuna stuðningsmönnum sínum og félögum.

Þróun fyrirgreiðslukerfis í mörgum þróuðum lýðræðiskerfum á tuttugustu öld virðist samrýmast kenningu Shefters vel (Shefter 1994; Gunnar Helgi Kristinsson 1996). Lykilþáttur í kenningunni byggir hins vegar á þeirri forsendu að stjórnsmálaflokkar sækist eftir að koma upp fjöldaskipulagi. Ábati flokkanna af miklum fjölda virkra meðlima ætti að vera forskot í samkeppninni um atkvæði. En þörf flokkanna fyrir fjöldaskipulag er atriði í kenningunni sem verðskuldar nánari skoðun. Sú forsenda að stjórnsmálaflokkar þurfi á fjöldaskipulagi að halda kann að hafa verið eðlileg stóran hluta tuttugustu aldarinnar en við upphaf þeirrar tuttugustu og fyrstu virðist hún ekki jafnsjálfsögð (sjá Dalton og Wattenberg 2000). Katz og Mair (1995) telja að fjöldaskipulag hafi einungis verið áfangi í þróun flokksskipulags og á hæla þess hafi fyrst fylgt kosningamiðaðir flokkar (e. catch-all parties, sjá einnig Kirschheimer, 1966) og síðar samtryggingarflokkar (e. cartel parties) Hinir fyrrnefndu miðuðu að því að vinna kosningar með því að höfða til allra hópa kjósenda, óháð þeim félagslegu klofningsþáttum sem upphaflega mótuðu flokkakerfin. Hinir síðarnefndu mynda hluta af samtryggingarkerfi stjórnsmálaflokka sem reknir eru af atvinnumönnum og deila í vissum mæli ávöxtunum af valdaaðstöðu sinni. Kosningamiðuðu flokkarnir ...

... byggðu mikið á meðlimum sínum bæði varðandi fjárhagsstuðning og kosningastarf, en þeir hófu einnig að afla stuðnings úr fleiri áttum og hverfa yfir til fjárfrekari aðferða við að reka kosningaherferðir. Þessir nýju flokkar lögðu einnig minni áherslu á eigin rekstur upplýsingamiðla og eyddu vaxandi fjármunum í að ráða sérfræðinga í fjölmiðlun og almannatengslum. Síðastnefnda mynstrið hafa samtryggingarflokkarnir þróað jafnvel lengra og kosningaherferðir þeirra eru nær alfarið byggðar á kostnaðarfrekri starfsemi, atvinnumennsku og miðstýringu. Þeir byggja í vaxandi mæli á opinberum styrkjum og öðrum stuðningi af opinberri hálfu. (Katz og Mair, 1995, bls. 20)

Ef sú er raunin að fjöldaskipulag tuttugustu aldarinnar sé komið að fótum fram má gera ráð fyrir að það hafi vissar afleiðingar fyrir pólitískar stöðuveitingar. Flokkar sem ekki þurfa á fjöldaskipulagi að halda þurfa ekki að umbuna jafnmiklum fjölda meðlima með pólitískum stöðuveitingum. Munu þeir þá hverfa

frá pólitískum stöðuveitingum og taka upp skriffræðislegar eða faglegar aðferðir við stöðuveitingar? Eða munu pólitískar stöðuveitingar halda áfram og verða varanlegt einkenni íslenskra stjórnsmála?

### **Skriffræði, pólitískar stöðuveitingar og faghyggja á Íslandi**

Fyrirgreiðsla við stöðuveitingar á Íslandi þróaðist á fyrri hluta tuttugustu aldarinnar þegar stjórnsmálaflokkarnir færðu sér í nyt veika stöðu skriffræðisins og lítinn stuðning almennt við sjálfstæði stjórnsýslunnar. Saga pólitískra stöðuveitinga framan af tuttugustu öldinni fellur í meginatriðum að kenningu Shefters (Gunnar Helgi Kristinsson, 1996).

Í upphafi byggði stjórnsýsla íslenska ríkisins á grunnhugmyndum skriffræðis-stjórnsýslu. Þegar innlent framkvæmdarvald varð til árið 1904 voru danskar skriffræðishefðir hin augljósa fyrirmynd íslenska kerfisins. Stöðuveitingar voru formlega á forræði einstakra ráðherra og embættismenn nutu atvinnuöryggis og réttar til eftirlauna. Formlega var stjórnsýslan ekki lokaður vinnumarkaður, en oftast var litið svo á að starfsmenn stjórnsýslunnar gætu átt von á frama innan hennar og það varð ekki lagaskylda að auglýsa stöður í stjórnsýslunni fyrir en með starfsmannalögunum árið 1954.

Helsti veikleiki íslenska skriffræðiskerfisins var skorturinn á pólitískum stuðningi. Hugmyndin um sjálfstæði stjórnsýslunnar – sem samkvæmt Shefter er forsenda þess að koma í veg fyrir þróun fyrirgreiðslustjórnsmála – naut ekki almenns stuðnings. Stjórnsýslan á Íslandi var undir danskri stjórn fram til 1904 og náði ekki að tryggja sér ótvíræðan stuðning innlendu valdastéttarinnar. Forréttindi embættismanna (ekki síst eftirlaunarétturinn) voru óvinsæl meðal almennings og í blöðum gætti gjarnan tortryggni í garð þeirra. Forystumenn Framsóknarflokksins reyndu eftir fyrri heimsstyrjöldina að brjóta á bak aftur valdastöðu embættismannastéttarinnar og þegar flokkurinn komst einn í ríkisstjórn árið 1927 tók hann upp pólitískar stöðuveitingar sem aldrei fyrir. Á mótunartíma meðlimaskipulags í stjórnsmálaflokkunum (á fjórða áratugnum) tóku allir meginflokkarnir þrír að úthluta störfum og öðrum gæðum opinbera geirans til stuðningsmanna sinna.

Þegar komið var fram á fimmta áratuginn hafði í reynd þróast pólitískt stöðuveitingakerfi til hliðar við skriffræðiskerfið sem formlega var til staðar. Ráðið var í störf í opinbera geiranum að stórum hluta á grundvelli pólitískra viðmiða. Þegar starfsmaður hafði hins vegar verið ráðinn naut hann starfsöryggis og eftirlaunaréttinda í samræmi við þau skriffræðislegu sjónarmið sem starfsmannakerfið byggði á. Þetta gat leitt til flókins ástands í opinbera geiranum þegar nýir stjórnarherrar tóku við af þeim sem upphaflega höfðu ráðið í störfin. Hin dæmigerða lausn á slíkum vanda var að búa til fjölda nefnda og stjórna til að vakta og að hluta til stýra opinberri starfsemi. Mikilvægari nefndir og stjórnir voru pólitískt skipaðar, en í mörgum tilvikum var sérhagsmunum af ýmsu tagi einnig tryggð aðild að þeim.

Pólítíska skriffræðiskerfið þjónaði hagsmunum flokkanna vel á meðan þeir þurftu að fullnægja eftirspurn fjölmenns hóps meðlima eftir störfum í opinbera geiranum. Eini flokkurinn sem var að nokkru leyti útilokaður frá þessu kerfi var Sósíalístaflokkurinn/Alþýðubandalagið, en hann átti sjaldan aðild að ríkisstjórn- um fyrr en á áttunda áratugnum. Hann þurfti því að byggja meira á hugmynda- legri umbun til meðlima sinna og gat síður launað þeim efnislega. Fyrirgreiðslu- kerfið var ekki endilega óvinsælt alls staðar. Hins vegar litu ýmsir það hornauga, þar á meðal faghópar og þeir sem síður nutu ávaxtanna af fyrirgreiðslukerfinu (sbr. Gunnar Helgi Kristinsson, 1994). Á sjöunda áratugnum gætti vaxandi gagnrýni á fyrirgreiðslukerfið samhliða aukinni gagnrýni á flokksræði almennt. Á síðari áratugum hefur hin pólítíska áhætta samfara pólítískum stöðuveitingum aukist jafnframt því sem slaknað hefur á tókum flokkanna á fjölmiðlun í landinu. Dvínandi mikilvægi fyrirgreiðslu fyrir flokkana (sjá neðar) og vaxandi óvinsældir hennar á níunda og tíunda áratugnum leiddu til aukins áhuga á fag- legum sjónarmiðum við mannaráðningar. Faglega líkanið er jafnvel í sumum til- vikum sett fram sem almennur mælikvarði á stöðuveitingar í opinbera geiranum (sbr. Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005). Pólítískri fyrirgreiðslu við stöðu- veitingar fylgir aukinn kostnaður fyrir stjórnsmálsmenn. Kostnaðurinn er ekki svo mikill að hann leiði til afsagnar stjórnsmálsmanna eða skaði feril þeirra varanlega. Engu að síður geta þeir haft af því talsverð óþægindi að réttlæta þær og athygli af því tagi er ekki jákvæð fyrir þá.

Ástæður þess að faglega líkanið varð ofan á í stað þess að horfið væri aftur til skriffræðislíkansins eru sennilega einkum tvær. Annars vegar var skriffræði ná- tengt gamla stöðuveitingakerfinu sem margir töldu einkennast af sóun og óskil- virkni. Hins vegar skiptir ekki síður máli að nýskipan í opinberum rekstri hafði rutt sér til rúms í alþjóðlegri umræðu um stjórnsýsluumbætur og bauð upp á tilbúna pakkalaun á þeim vanda sem umbótafolk í opinberri stjórnsýslu þurfti að kljást við (Ómar H. Kristmundsson, 2003). Þetta leiddi til þess að tekin voru nokkur stór skref á tíunda áratugnum frá pólítíska skriffræðislíkaninu sem áður var ríkjandi í átt til faglega líkansins. Í nýjum starfsmannalögum árið 1996 leysti fimm ára ráðningartími æðstu embættismanna af hólmi æviráðningu og sam- hliða var eftirlaunakerfi opinberra starfsmanna breytt með það fyrir augum að auðvelda flæði starfsfólks á milli einkageirans og opinbera geirans. Jafnframt var ráðningarvald í ríkisstofnunum fært frá ráðherra til forstöðumanna þeirra (sem eru að vísu ráðherraráðnir). Þessi breyting á ráðningarvaldi – sem varð án mikillar umræðu – sýnir e.t.v. vel dvínandi mikilvægi fyrirgreiðslu við ráðningar í almenn stjórnsýslustörf hjá ríkinu. Þótt ráðherra geti að vísu beitt óformlegum þrýstingi er ráðningarvaldið horfið úr þeirra höndum – og ýmsir telja raunar að sú breyting hafi verið léttir fyrir marga ráðherra.

### **Breyttir starfshættir flokkanna**

Þróun í átt til virkra aðildarfélaganna í stjórnsmálaflokkunum átti sér einkum stað á fjórða áratugnum. Flokksstarfið byggði að hluta til á hugmyndafræðilegri umb-



un meðlimanna (að vinna fyrir málstað og hafa áhrif) og að hluta á efnislegri umbun í formi fyrirgreiðslugæða af ýmsu tagi. Skipulagið skilaði flokkunum góðum árangri á sinn hátt og þeir urðu nátengdir ekki bara stjórnsýslu hins opinbera heldur líka efnahags- og menningarlífi í landinu. Frá því að meðlimaskipulagið var með mestum blóma á fimmta og sjötta áratugnum hefur það tekið ýmsum breytingum. Flokkarnir eru nú að ýmsu leyti viðkvæmari fyrir utanaðkomandi áhrifum og þeir hafa misst tökin víða í þjóðfélaginu þar sem þeir áður voru við stjórnvölinn.

### Flokksfélögin

Starfið í flokksfélögunum er ekki jafnmikilvægt fyrir flokkana eins og áður. Hægt er að reka kosningaherferðir án þess að byggja á fjölmönnum sveitum fótgönguliða til að dreifa bæklingum, mæta á fundi og ýta við kjósendum á kjördag. Þeim hlutverkum sem áður var sinnt í sjálfboðaliðastarfi er nú í vaxandi mæli sinnt af almannatengslasérfræðingum, auglýsingastofum og fjölmiðlum almennt. Þrátt fyrir þetta á meðlimafjölda íslensku stjórnsmálaflokkanna nær engar hliðstæður (tölur um meðlimafjölda í öðrum löndum má skoða í Scarrow, 2000). Nærri 20 prósent kjósenda eru flokksbundin samkvæmt viðhorfskönnunum – og tölurnar sem flokkarnir gefa upp eru ennþá hærri (Ólafur Þ. Harðarson, 1999; Gunnar Helgi Kristinsson, 2001). Ekkert bendir til að hlutfallslegur meðlimafjöldi stjórnsmálaflokkanna fari minnkandi á Íslandi, á meðan fjöldi flokksbundinna í mörgum öðrum lýðræðisríkjum hefur hrapað undanfarna áratugi.

Mikill meðlimafjöldi íslensku flokkanna endurspeglar fyrst og fremst að því fylgir lítill kostnaður fyrir fólk að vera í stjórnsmálaflokki. Margir þeirra sem teljast flokksbundnir hafa aldrei nokkurn tíma mætt á fundi í flokksfélagi eða greitt gjöld af neinu tagi til flokksins. Flestir sinna flokksstarfi lítið eða jafnvel alls ekkert. Venjulega halda þeir áfram að vera skráðir meðlimir þótt þeir sinni engu flokksstarfi nema þeir biðji beinlínis um að vera teknir út af skrá – en vegna þess að því fylgja engar sérstakar skyldur að verða meðlimur er jafnvel hvatinn til að gera það ekki mikill.

Aðeins lítill hluti flokksbundinna sinnir hefðbundnum hlutverkum flokksfélaga í fjöldaflökkum, svo sem við fjármögnun flokkanna og rekstur kosningaherferða. Þetta á að vísu ekki við um sveitarstjórnarkosningar í sama mæli eins og Alþingiskosningar, því flokkarnir þurfa enn í vissum mæli á staðbundnu skipulagi að halda til að geta rekið sémilega öflugar kosningaherferðir í sveitarfélögunum. Önnur hlutverk hinna almennu meðlima tengjast einkum vali á frambjóðendum og stöku samkeppni um leiðtogastöður. Þegar þess konar keppni á sér stað fjölgar ídulega á meðlimaskráum flokkanna vegna þess að frambjóðendur leita eftir stuðningi bæði innan flokkanna og utan. Rétturinn til að kjósa í forvali flokkanna takmarkast oft (eða jafnvel oftast) ekki við flokksfélaga (þótt stundum sé stuðningsyfirlýsing skilyrði). Vegna þess að flokksaðild fylgja engar fjárhagslegar kröfur eða krafa um starf í flokknum er frekar auðvelt að fá

fólk til að ganga í flokkana við slík tækifæri. Dæmi eru um að fólk hafi verið skráð í flokkana fyrir kosningar með því fororði að það verði skráð úr þeim aftur að þeim loknum.

Þegar prófkjör voru tekin upp í flokkunum í kringum 1970 gerðu þau flokkana að ýmsu leyti viðkvæmari fyrir utanaðkomandi þrýstingi en áður. Val á leiðtogum og frambjóðendum er ekki lengur takmarkað við virka flokksmenn og stofnanir flokkanna, heldur hefur færst yfir til breiðari hóps sem inniheldur hálfveldings meðlimi og utanflokksfólk – lítt skilgreinds safns af fólkum sem flæðir inn í flokkana með óreglulegum hætti en tekur lítinn þátt í störfum þeirra þess á milli. Stjórnsmálsmenn njóta fyrir vikið mun minna öryggis en áður.

### Fjármál flokkanna

Annað atriði sem gerir flokkana í vaxandi mæli viðkvæma fyrir utanaðkomandi þáttum hefur með fjármál þeirra að gera. Á meðan starf flokkanna hvíldi í miklum mæli á sjálfbodaliðastarfi flokksmanna fóru ekki sérlega stórar upphæðir í gegnum flokkssjóðina. Tekjur höfðu flokkarnir af ýmiss konar starfsemi (happdrætti, sölu almanaks o.s.frv.) og frjálsum framlögum, en oftast var ekki gengið mikið eftir greiðslu meðlimagjalda (helst þó í Alþýðubandalaginu).

Fjármál stjórnsmálaflokkanna hafa breyst mikið frá því á níunda áratugnum, eftir því sem þeir hafa orðið háðari atvinnumennsku af ýmsu tagi við rekstur kosningaherferða (t.d. þjónustu ráðgjafafyrirtækja) og dýrum auglýsingaherferðum (þar á meðal sjónvarpsauglýsingum frá 1987). Þótt lítið sé raunar vitað um fjármál stjórnsmálaflokkanna á Íslandi, sem eru ekki regluvædd eins og í flestum öðrum lýðræðisríkjum, virðist þó ljóst að flokkarnir eyða nú mun meira fé en áður. Ríkisstuðningur við stjórnsmálaflokkana jókst um 31 prósent umfram verðbólgu á árunum 2000–2005 (Skýrsla forsætisráðherra, 2005 bls. 3–4; Margrét Björnsdóttir 2006). Ekki er vitað um framlög einkaaðila en líklegt virðist að þau hafi einnig vaxið verulega. Slík framlög eru frádráttarbær frá skatti eins og framlög til kirkjufélaga, líknarstarfsemi, menningarmála og vísindarannsóknna. Heildarupphæð slíkra útgjalda jókst um 56% umfram verðbólgu á árunum 2000–2004, en opinber gögn geta að vísu ekki um hlut stjórnsmálaflokka í þeirri aukningu (enda ekki sundurgreint í skattframtölum fyrirtækja).

Sem dæmi um þann kostnað sem stjórnsmálaflokkarnir leggja í kosningarbaráttu má nefna að samkvæmt gögnum frá ABS-fjölmiðlahúsi námu auglýsingar stjórnsmálaflokkanna í sjónvarpi um þremur klukustundum og fimmtíu mínútum síðustu vikuna fyrir kosningar 2003 og dálkasentimetrum sem samsvara 131 heilsíðu í dagblöðum á sama tíma (ABS-fjölmiðlahús, e.d.). Þessi kostnaður leggst einkum á Framsóknarflokkinn, Samfylkinguna og Sjálfstæðisflokkinn, en aðrir flokkar auglýsa mun minna.

Stærstu flokkarnir eru af mörgum taldir rækta sérstaklega tiltekna aðila í viðskiptalífnum og njóta fjárframlaga frá þeim. Mörg fyrirtæki styrkja alla helstu flokkana, þótt upphæðirnar kunni að vera breytilegar. Ásökunum um tilraunir til mútugreiðslna og grunsamleg fjárhagstengsl milli viðskiptajöfra og stjórnsmála-

manna – sem áður voru fátíðar – hefur fjölgað í seinni tíð. Hvað sem sannleiksgildi slíkra ásakana líður virðist ljóst að flokkarnir og einstakir frambjóðendur í prófkjörum eru mun háðari utanaðkomandi fjárframlögum en nokkru sinni fyrr.

### **Veikari staða flokkanna**

Um miðja tuttugustu öldina réðu stjórnsmálaflokkarnir lögum og lofum í íslensku þjóðlífi. Þeir tengdust menningu, viðskiptum, ráðningum hjá hinu opinbera, fjármálum og fjölmiðlun margvíslegum böndum. Frjálsræðisþróun í efnahagsmálum og vaxandi faghyggja á mörgum sviðum hefur hins vegar dregið verulega úr áhrifum flokkanna.

Hinn pólitíski fjölmiðlamarkaður hefur breyst mikið á undanförunum tveimur áratugum. Fjölmiðlun á Íslandi var að miklu leyti flokkspólitísk fram á áttunda áratuginn ef undan er skilið Ríkisútvarpið. Flokkarnir héldu úti dagblöðum eða nutu stuðnings dagblaða. Útvarpsráð, kosið af Alþingi, átti hins vegar að gæta þess að Ríkisútvarpið drægi ekki taum eins flokks á kostnað annarra. Við þessi skilyrði voru stjórnsmálaflokkarnir nær allsráðandi um dagskrá stjórnsmálaumræðunnar í landinu. Frá því á áttunda áratugnum hefur flokksfjölmiðlun hins vegar látið undan síga og á þeim tíunda hurfu flokksrekin dagblöð alveg (Guðjón Friðriksson, 1998). Stærsta dagblaðið, Morgunblaðið, sem tengist Sjálfstæðisflokknum, lifði hins vegar af. Þótt flokkarnir hafi að vissu marki reynt að tryggja stöðu sína á fjölmiðlamarkaðnum (sjá hér á eftir) standa þeir frammi fyrir því í dag að fjölmiðlun lýtur allt annars konar lögmálum en hún gerði á hátíndi flokksfjölmiðlanna.

Flokkarnir hafa einnig misst ítök í fjármálakerfinu. Stóran hluta tuttugustu aldarinnar var fjármálakerfið í landinu að miklu leyti ríkisrekið. Stjórnsmálaöflin tengdust fjármálastofnunum frá upphafi og tryggðu tök sín á þeim snemma á öldinni. Það voru einkum ólíkir hagsmunir samvinnuhreyfingarinnar (sem tengdist Framsóknarflokknum) og einkaframtaksins (sem tengdist Sjálfstæðisflokknum) sem kepptu um áhrif (sjá t.d. Guðjón Friðriksson, 1993). Alþýðuflokkurinn var minni háttar gerandi í fjármálakerfinu – þótt honum tækist iðulega að krækja í bankastjórastöður – og Sósíalístaflokkurinn/Alþýðu-bandalagið ennþá minni. Flokkarnir tryggðu áhrif sín í gegnum bankaráðin sem voru kosin beint af Alþingi og réðu bankastjórana. Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn þróuðu smám saman fyrirkomulag sem gekk undir nafninu „helmingaskiptakerfið“ sem tryggði báðum flokkunum bankastjórastöður í ríkisbönkunum, oft með Alþýðuflokksmann sem þriðja bankastjóra. Almennt var lítið svo á – þótt enn vanti nákvæmar rannsóknir á þessu sviði – að hlutverk bankastjóranna væri að tryggja viðkomandi viðskiptahagsmunum aðgang að fjármagni á hagstæðum kjörum. Umfangsmikið sjóðakerfi var rekið á svipuðum forsendum (Gunnar Helgi Kristinsson o.fl., 1992).

Tengsl stjórnsmálaflokkanna og fjármálakerfisins stóðu til loka tuttugustu aldarinnar. Veldi samvinnuhreyfingarinnar liðaðist sundur á níunda áratugnum og í stað tvíkeppni samvinnuhreyfingar og einkaframtaks þróaðist samkeppni

10–15 hópa fjárfesta. Með einkavæðingu fjármálakerfisins á tíunda áratugnum – sem lauk 2002 – varð það mun óháðara stjórnsmálum en áður. Stjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks stefndi á einkavæðingu fjármálakerfisins (þótt ekki væru allir framsóknarmenn sannfærðir um ágæti þeirrar stefnu) en flokkunum var jafnframt umhugað um að bankarnir lentu ekki í „röngum“ höndum. Vandræði við að tryggja það töfðu fyrir einkavæðingunni en á endanum voru tveir bankanna seldir hópum sem voru flokkunum þóknanlegir. Það breytir ekki því að fjármálageirinn hefur við einkavæðinguna orðið að mestu óháður stjórnsmálaflokkunum og virðist ekki líklegur til að ganga erinda þeirra svo neinu nemi.

### **Hagsmunir flokkanna við stöðuveitingar**

Hagsmunir stjórnsmálaflokkanna hvað varðar stöðuveitingar hafa breyst. Pólítískar stöðuveitingar eru ekki lengur nauðsynlegar til að fódra stuðningsmannakerfi flokkanna í sama mæli og áður vegna dvínandi mikilvægis sjálfboðaliðastarfsins. Spurningin er: hafa flokkarnir misst allan áhuga á stöðuveitingum? Jafnvel þótt pólítískar stöðuveitingar séu vafalítið á undanhaldi virðist líklegt að þær geti áfram í vissum mæli þjónað hagsmunum stjórnsmálamanna á nokkra vegu.

Í fyrsta lagi er mikilvægt að hafa í huga að hefðbundnar pólítískar stöðuveitingar – sem laun fyrir pólítískan stuðning – eru enn tíðkaðar. Óbreyttir flokksmeðlimir hafa kannski ekki sams konar aðgang að störfum hjá opinberum aðilum eins og áður, en eftirspurnin er enn til staðar í vissum mæli og stundum skilar þrýstingur á stjórnsmálamenn árangri (ekki síst í sveitarfélögum, þar sem flokksdeildirnar skipta meira máli en á landsvísu). Stjórnsmálamenn í landsmálunum þurfa líka á neti stuðningsmanna að halda. Stuðningsmenn skipta máli í prófkjörum flokkanna, í starfi flokkanna á landsvísu og innan stjórnsýslunnar. Í sumum tilvikum launa stjórnsmálamenn stuðningsmönnum sínum með pólítískum stöðuveitingum. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að veitingar æðstu embætta eru á Íslandi oftast alfarið í höndum einstakra ráðherra, en ekki ríkisstjórnar í heild eða ráðherranefndar eins og tíðkast víða annars staðar.

Stratægískar stöðuveitingar eru önnur tegund pólítískra stöðuveitinga sem ennþá getur verið gagnleg fyrir stjórnsmálaflokkana. Slíkum stöðuveitingum er ætlað að styrkja tök stjórnsmálaflokkanna á vissum sviðum stjórnskerfisins. Stöðuveitingar af þessu tagi miða ekki að því fyrst og fremst að verðlauna þá einstaklinga sem stöðurnar hljóta heldur að tryggja að einstaklingar sem flokkarnir geta treyst sitji í pólítískt mikilvægum embættum.

Loks eru sumar pólítískar stöðuveitingar hluti af samtryggingarkerfi stjórnsmálaflokkanna. Leiðandi stjórnsmálamenn gera ráð fyrir að vel verði séð fyrir þeim þegar þeir hverfa úr stjórnsmálunum. Virkir stjórnsmálamenn hafa augljósa hagsmuni af því að viðhalda þeirri hefð að vel verði séð fyrir þeim, því sjálfir gætu þeir lent í að þurfa á slíkri fyrirgreiðslu að halda. Stöðuveitingar af þessu

tagi takmarkast ekki við meðlimi úr sama flokki. Þær eiga sér stað þvert á flokka og stjórnsmálaforingjar úr stjórnarandstöðuflokkum njóta góðs af þeim líka.

### **Skrifræðislegar, faglegar og pólitískar stöðuveitingar í reynd**

Til að afla upplýsinga um áhrif hinna þriggja líkana af stöðuveitingum í reynd voru skoðaðar 111 stöðuveitingar til æðstu starfa hjá ríkinu á tímabilinu 2001–2005. Af þeim voru 82 stöður forstöðumanna ríkisstofnana en aðrar stöður sendiherra, ráðuneytisstjóra og hæstaréttardómara. Flestir voru ráðnir af ráðherra, en nokkrir með öðrum hætti (svo sem af stjórn stofnunar). Eftir því sem næst verður komist nær rannsóknin til allra starfa á æðsta þrepi stjórnsýslunnar (annarra en ráðherra) sem veitt voru á umræddu tímabili. Listinn yfir störf byggir að mestu á upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu en að nokkru leyti einnig á upplýsingum úr fjölmiðlum.

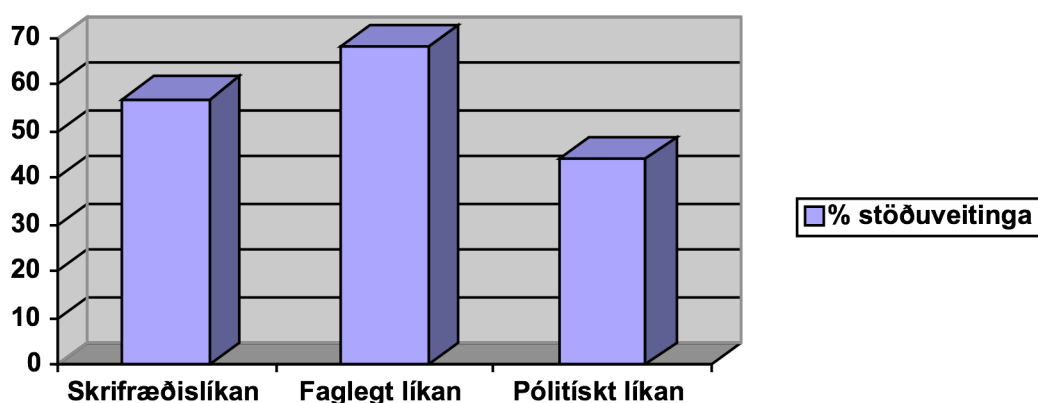
Engin tilraun var gerð til að greina einn afgerandi þátt sem réði stöðuveitingunni í hverju tilviki. Oft gætu stöðuveitingar samrýmst fleiri en einu líkani. Stöðuveiting er talin samrýmast skrifræðislíkaninu ef sá sem hlýtur stöðuna á að baki langan starfsferil í viðkomandi grein stjórnsýslunnar, óháð upphaflegum menntunarbakgrunni. Engin tilraun er gerð til að bera hæfni þess sem hlaut starfið saman við hæfni annarra umsækjenda. Starfsferlar innan skrifræðiskerfisins voru einkum metnir á grundvelli fréttatilkynninga, blaðafréttu og upplýsinga í bókinni Samtíðarmenn (2003).

Stöðuveiting var talin samrýmast faglega líkaninu ef sá sem hlaut stöðuna fullnægði menntunarkröfum sem telja mætti að hæfðu viðkomandi starfi mjög vel og átti að baki starfsferil sem byggði á þeim, hvort sem það var í opinbera geiranum eða ekki. Engin tilraun var gerð til að bera þann sem hlaut starf saman við aðra umsækjendur frekar en þegar samrýmanleiki við skrifræðislíkanið var metinn. Embætti í dómskerfinu sem er veitt lögfræðingi með reynslu úr lögmannsstörfum á almennum markaði samrýmist faglega líkaninu en ekki því skrifræðislega. Hins vegar myndi lögfræðingur (svo tekið sé tilbúið dæmi) sem hefði langa starfsreynslu í sjávarútvegsráðuneytinu eða undirstofnunum þess og yrði ráðuneytisstjóri þar fullnægja kröfum skrifræðislíkansins. Slík stöðuveiting væri hins vegar ekki í anda faglega líkansins. Stöðuveitingar geta auðvitað fullnægt kröfum beggja líkana, t.d. þegar læknismenntaður einstaklingur með langa starfsreynslu í opinbera heilbrigðiskerfinu er gerður að yfirmanni í heilbrigðisgeiranum.

Erfiðara er að meta samrýmanleika stöðuveitinga við pólitíska líkanið. Pólitískar stöðuveitingar eru ekki opinberlega viðurkenndar á Íslandi nema hvað það varðar að hverjum ráðherra er heimilt að ráða sér pólitískan aðstoðarmann sem hverfur úr ráðuneytinu þegar ráðherra lætur af störfum. Hér verða stöðuveitingar taldar samrýmast pólitíska líkaninu ef telja má að ráðherra málaflokksins gæti hafa haft hagsmuni – aðra en skrifræðislega eða faglega – af því að taka einn umsækjanda fram yfir aðra. Ekkert mat er lagt á það hvort þessir hagsmunir hafi raunverulega verið afgerandi – eina skilyrðið er að draga megi óhlut-

drægni ráðherrans í efa. Mat á hugsanlegum áhrifum pólitíska líkansins var byggt á viðtölum við 17 einstaklinga starfandi innan eða nálægt stjórnsýslunni sem taldir voru í góðri aðstöðu til að leggja mat á hinn pólitíska þátt stöðuveitinga. Stöðuveiting var ekki talin samrýmast pólitíska líkaninu nema hægt væri að benda á skýra tengingu umsækjanda og ráðherra. Það var ekki talið nægjanlegt, svo dæmi sé tekið, að umsækjandi væri talinn hliðhollur flokki ráðherrans. Upplýsingar þurftu að liggja fyrir um það á hvern hátt tengsl ráðherrans og umsækjandans hefðu getað haft áhrif.

**Mynd 1. Samrýmanleiki stöðuveitinga í æðstu embætti á Íslandi 2001–2005 við stöðuveitingalíkön (% stöðuveitinga sem samrýmast líkani)**



Skóðaðar voru 111 stöðuveitingar. Upplýsingar vantaði í tveimur tilvikum um samrýmanleika við skriffræðislíkan og faglegt líkan. Um tilvik þar sem upplýsingar vantaði um samrýmanleika við pólitíska líkanið, sjá hér fyrir neðan.

Mynd 1 bendir til þess að faglega líkanið sé áhrifamest af líkönunum þremur við ráðningar í æðstu stjórnsýslustörf á Íslandi. 68 prósent stöðuveitinganna samrýmast þessu líkani í þeim takmarkaða skilningi sem hér liggur til grundvallar (án samanburðar við aðra umsækjendur). Meirihlutinn, 57 prósent, samrýmast einnig skriffræðislíkaninu og reyndar samrýmast 41% stöðuveitinganna báðum líkönunum.

Af þeim stöðuveitingum sem hér eru til skoðunar virðast 44 prósent samrýmast pólitíska líkaninu. Sú niðurstaða er óneitanlega meiri óvissu háð en þær sem snúast um skriffræðislega og faglega líkanið. Að hluta til má gera ráð fyrir að sú aðferð sem notuð var skekki myndina pólitíska líkaninu í óhag (þ.e. gefi líkaninu minna vægi en efni standa til). Þetta stafar af því að í tilvikum þar sem engar upplýsingar lágu fyrir um pólitísk tengsl var stöðuveiting talin ópólitísk þótt í raun og veru sé líklegt að í sumum tilvikum hafi einfaldlega ekki tekist að upplýsa um að þau hafi verið til staðar. Með því að líta eingöngu á tengsl ráðherra við þann sem fékk starf er einnig litið fram hjá tilvikum þar sem mikilvægi stöðuveitingarinnar lá ekki svo mjög í því hver fékk starfið, heldur hver fékk það ekki. Sami þáttur gerir að verkum að í rannsókninni er litið fram hjá

tilvikum þar sem stöðuveiting er hluti af hringekju sem á endanum hefur pólitískan tilgang (þ.e. starf fyrir skjólstæðing ráðherra) en til að slíkt geti gerst þarf að færa aðra einstaklinga (sem hafa engin pólitísk tengsl) í ný embætti. Þegar litið er á þessa þætti má halda því fram að þau 44% sem hér eru talin samrýmast pólitíska líkaninu séu lágmarksfjöldi tilvika þar sem pólitískir þættir kunna að hafa átt hlut að máli.

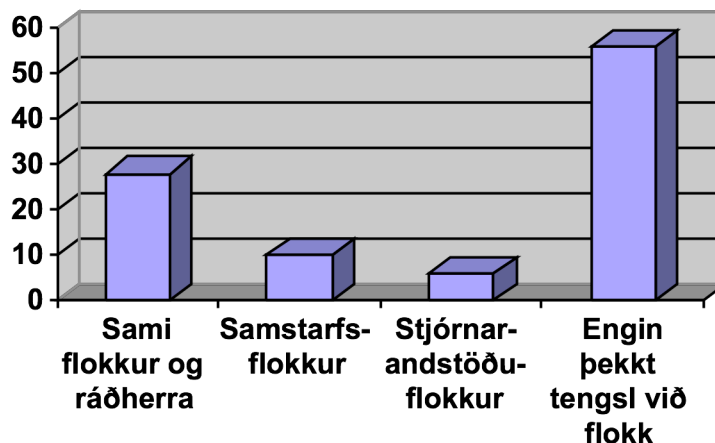
Hins vegar er styrkur hins pólitíska þáttar ekki jafnaugljós eða sannfærandi í öllum tilvikum. Hin pólitísku tengsl voru hafin yfir vafa í röskegla helmingi þeirra tilvika sem töldust samrýmast pólitíska líkaninu (27 af 49) en í öðrum tilvikum var meira svigrúm fyrir efasemdir. Þannig voru heimildarmenn ekki í öllum tilvikum sammála um vægi hinna pólitísku þátta og í sumum tilvikum var talið mögulegt að þeir hefðu ofmetið vægi þeirra. Samkvæmt þessum fyrirvara virðist líklegt að þær stöðuveitingar sem hugsanlega voru pólitískar á tímabilinu 2001–2005 hafi verið á milli 24 og 44 prósent.

Margar þeirra stöðuveitinga sem samrýmast pólitíska líkaninu samrýmast einnig öðru eða báðum hinna líkananna. 18 af 49 stöðuveitingum í anda pólitíska líkansins samrýmast þó hvorugu hinna. Þessi fjöldi – 16% af öllum stöðuveitingum sem skoðaðar voru – er tvímælaust vanmat á mikilvægi pólitíska líkansins, því þeir sem veljast með pólitískum hætti í störf fullnægja iðulega lágmarkskröfum annars eða beggja hinna líkananna, þótt það sé ekki raunverulega ástæðan fyrir að þeir hljóta störf.

Pólitískar stöðuveitingar eru reyndar blandaður pakki. Gera má greinarmun á milli þeirra stöðuveitinga sem ráðast meira af persónulegum þáttum og þeirra sem byggja á almennari sjónarmiðum (t.d. flokkshagsmunum, samtryggingu flokkanna). Fyrirnefndu stöðuveitingarnar geta byggt á frændsemi, vináttu eða persónulegu neti viðkomandi stjórnsmálamanns. Ekki allir þeir sem veljast með þessum hætti eru endilega formlegir meðlimir stjórnsmálaflokka. Samkvæmt þeirri rannsókn sem hér er byggt á eru um 40 prósent stöðuveitinga í pólitíska líkaninu af þessu tagi en 60 prósent byggja á almennari sjónarmiðum.

Flokkslegur grundvöllur pólitískra stöðuveitinga er annar þáttur sem vekur áhuga. Til að kortleggja hann voru flokkatengsl þeirra sem voru opinberlega tengdir stjórnsmálaflokkum á einhvern hátt könnuð og borin saman við flokk ráðherra í viðkomandi málaflokki. Ekki allir sem tengjast stjórnsmálaflokkum hafa verið skipaðir pólitískt, því stundum er aðild að flokki alveg ótengd viðkomandi stöðuveitingu. Engu að síður segir mynd 2 athyglisverða sögu.

Mynd 2. Flokkstengsl þeirra sem skipaðir voru (% stöðuveitinga)



Byggt á öllum 111 stöðuveitingunum.

Samtals hafa 44 prósent þeirra sem fengu stöður þekkt tengsl við stjórnsmálaflokka. Þetta er fremur hátt hlutfall samanborið við kjósendur í heild, en innan við 20 prósent þeirra segjast vera meðlimir stjórnsmálaflokka. Hins vegar er ekki óalgengt í öðrum löndum að á æðstu þrepum skrifræðisins sé flokksaðild útbreidd, jafnvel í ríkjum þar sem pólitísk fyrirgreiðsla er sjaldgæf (Peters og Pierre, 2004). Þetta þarf því ekki út af fyrir sig að vera vísbending um fyrirgreiðslu. Ekki þarf heldur að koma á óvart að 28 prósent stöðuveitinga lendi hjá samflokksmönnum ráðherra í landi með sterka hefð fyrir pólitískum stöðuveitingum. Hins vegar kemur meira á óvart sá fjöldi starfa sem kemur í hlut fólks sem tengist öðrum flokkum en þeim sem ráðherrar tilheyra. Þannig koma 10 prósent þeirra í hlut fólks sem tengist samstarfsflokki í ríkisstjórn og 6 prósent í hlut meðlima stjórnarandstöðuflokka. Í sumum tilvikum eru það auðvitað ekki tengslin við flokka sem ráða stöðuveitingu heldur aðrir þættir, skrifræðislegir eða faglegir. Hins vegar er ekki hægt að líta fram hjá því að í sumum tilvikum eru störf veitt á pólitískum grundvelli fólki sem tilheyrir öðrum flokkum en þeim sem viðkomandi ráðherra tilheyrir. Stjórnsmálaflokkarnir á Íslandi reka í vissum mæli samtryggingarkerfi, sem felur í sér að þeir skiptast á smágreiðum. Þannig getur ráðherra veitt starf til samstarfsaðila í ríkisstjórn á þeim grundvelli að greiðinn verði endurgoldinn við tækifæri. Eins getur helsta forystufólk stjórnarandstöðunnar átt aðgang að stjórnsýslustörfum (yfirléitt þó ekki þeim sem eru strategískt mikilvæg) á grundvelli sams konar sjónarmiða. Þetta nær þó fyrst og fremst til fyrrverandi leiðtoga stjórnarandstöðuflokka (og í einu tilviki varaformanns).

### Strategískar stöðuveitingar og aðrar

Gagnsemi pólitískra stöðuveitinga fyrir stjórnsmálamenn getur falist í ólíkum hlutum, eftir eðli þess starfs sem veitt er. Sum störf eru strategískt mikilvæg



fyrir stjórnsmálaflokk eða ráðherra á þann hátt að það getur skipt miklu máli í stjórnsmálum hver sinnir því og hvernig. Hér er um að ræða til dæmis störf ráðuneytisstjóra, hæstaréttardómara og sum forstöðumannastörf (t.d. í fjölmiðlun eða fjármálakerfi). Sum önnur embætti skipta hins vegar að öðru jöfnu litlu máli frá strategískum sjónarhóli flokkanna. Það á til dæmis við um störf sýslumanna, forstöðumanna heilbrigðisstofnana og sendiherra.

Viss rök má færa fyrir pólitískum stöðuveitingum í strategískt mikilvæg störf. Notkun strategískra stöðuveitinga er stundum talin hluti af þróun í átt til flokksvæðingar í opinberri stjórnsýslu, sem ýmsir höfundar telja að greina megi ummærkni um (Peters og Pierre, 2004) og greina má frá hefðbundinni fyrirgreiðslu hvað það varðar að þær geta þjónað lögmætum lýðræðislegum tilgangi (nefnilega þeim að tryggja stjórnsýslu sem svarar þörfum lýðræðislega kjörinna fulltrúa vel). Hvort pólitískar stöðuveitingar séu raunverulega áhrifaríkt tæki til þeirra nota má deila um, en í öllu falli má hugsa sér að pólitískar stöðuveitingar í vissum mæli þurfi ekki að vera hluti af almennri þróun í átt til fyrirgreiðslustjórnsmála.

Af þessari ástæðu er ástæða til að spyrja í hvaða mæli pólitískar stöðuveitingar takmarkast við störf sem telja má strategískt mikilvæg á einn eða annan hátt. Af þeim 111 stöðuveitingum sem hér eru til skoðunar tímabilið 2001–2005 má telja að 85 séu ekki sérlega mikilvægar frá flokksstrategískum sjónarhóli en 29 hugsanlega mikilvægar í pólitískum og strategískum skilningi. Í töflu 1 er þessum stöðuveitingum skipt eftir því hvort þær samrýmast pólitíska líkaninu.

**Tafla 1. Stöðuveitingar í strategísk störf og önnur 2001–2005 eftir því hvort þær samrýmast pólitíska líkaninu (%)**

|                                   | Lítið strategískt vægi | Mikið strategískt vægi | Samtals |
|-----------------------------------|------------------------|------------------------|---------|
| Samrýmast pólitíska líkaninu      | 37                     | 66                     | 44      |
| Samrýmast ekki pólitíska líkaninu | 63                     | 34                     | 56      |
| Samtals                           | 100                    | 100                    | 100     |
| (Fjöldi =)                        | (82)                   | (29)                   | (111)   |

Tilhneigingin til að skipa með pólitískum hætti virðist mun sterkari þegar um strategískar stöður er að ræða heldur en aðrar. Tvær af hverjum þremur stöðuveitingum í strategísk störf samrýmast pólitíska líkaninu samanborið við 37 prósent þeirra sem hafa lítið strategískt vægi. Þannig mætti halda því fram að hluta pólitískra stöðuveitinga á Íslandi væri hægt að réttlæta á grundvelli um-

boðskenninga – það er að þær séu hluti af því að tryggja pólitískt taumhald með stjórnsýslunni.

Slík röksemdafærsla er samt ákveðnum vandkvæðum bundin, alveg burtséð frá því hvort pólitískar stöðuveitingar séu heppileg leið til að leysa umboðsvanda í opinberri stjórnsýslu. Augljós gagnrýni á þessa röksemdafærslu felst í því að hluti þessara stöðuveitinga er í störf þar sem sterk rök eru gegn pólitískri íhlutunarsemi um stöðuveitingar. Þetta á við þar sem mikilvægt er að gætt sé óhlutdrægni á trúverðugan hátt eða trúverðugleiki stjórnsýslunnar byggir á sjálfstæði stofnana (Majone, 2001; OECD, 2002). Áhyggjur manna af pólitískri íhlutunarsemi við ráðningar hafa iðulega varðað slík störf, þar á meðal skipun tveggja hæstaréttardómara 2003 og 2004. Yfirleitt hefur skipun hæstaréttardómara á Íslandi ekki verið talin einkennast af pólitískri íhlutunarsemi (þótt hugsanlegar undantekningar séu frá því) en eftir að hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu í nokkur skipti á árunum í kringum síðustu aldamót að mikilvæg lög stönguðust á við stjórnarskrá hefur strategískt mikilvægi starfa hæstaréttardómara aukist talsvert. Pólitísk íhlutunarsemi hefur valdið sérstökum áhyggjum vegna mikilvægis þess að óhlutdrægni sé gætt á trúverðugan hátt í dómskerfinu. Sams konar áhyggjur hafa komið fram í tengslum við störf seðlabankastjóra, útvarpsstjóra og forstöðumanna eftirlitsstofnana.

Annar vandi sem tengist strategísku röksemdinni fyrir pólitískum stöðuveitingum er að þótt þær séu hlutfallslega tíðari í strategískum störfum virðast þær engu að síður einnig útbreiddar annars staðar. Talsverður meirihluti (61%) pólitískra stöðuveitinga tengist reyndar störfum sem hafa lítið strategískt vægi. Það er með öðrum orðum ekki hægt að nýta strategísku röksemdina nema í 39 prósentum þeirra stöðuveitinga sem virðast samrýmanlegar pólitíska líkaninu.

Ein af ástæðunum fyrir því að gamaldags fyrirgreiðsla á sér enn stað – þótt í minna mæli sé en áður – er að sams konar þrýstingur er ennþá fyrir hendi í stjórnsmálalífinu. Hvatinn fyrir flokkana til að stunda fyrirgreiðslu við stöðuveitingar kann að vera minni (vegna dvínandi mikilvægis meðlimaskipulagsins) en stjórnsmálamenn komast enn upp með pólitískar stöðuveitingar í stjórnsýslunni. Og að svo miklu leyti sem þeir eru enn háðir stuðningsfólki sem er tilbúið að vinna fyrir þá en væntir einhvers konar umbunar fyrir það er líklegt að þeir komi til móts við eftirspurnina í nokkrum mæli. Stundum nota ráðherrar reyndar stöðuveitingarvaldið í pólitískum tilgangi þótt ekki sé um neina persónulega skuldbindingu að ræða. Steingrímur Hermannsson lýsti því þannig í endurminningabók að ef hann ætti að velja milli tveggja jafnhæfra umsækjenda myndi hann velja samflokksmann sinn þar sem því yrði við komið (Dagur B. Eggertsson, 1998, 218; 1999, 308). Ábatinn fyrir stjórnsmálmanninn kann að vera sambönd og vinsældir í sínum eigin flokki, en það er líka ástæða til að huga að kostnaðinum í þessu samhengi. Vegna þess að pólitískar stöðuveitingar hafa viðgengist í vissum mæli valda þær ekki jafnmiklum usla og líklegt væri að þær gerðu til dæmis í Skandinavíu. Og vegna þess að stjórnsmálamenn lenda sjaldan í verulega erfiðum málum á grundvelli stöðuveitinga virðist stundum eins og þeir vinni á þeim grundvelli sem Bill Clinton (í öðru samhengi) kallaði þann versta af

öllum: „einfaldlega vegna þess að ég gat það“. Það er engu að síður athyglisvert að stöðuveitingar sem samrýmast pólitíska líkaninu eru algengari á sviðum ráðuneyta sem heyra undir Framsóknarflokkinn (51% samrýmast pólitíska líkaninu) en Sjálfstæðisflokkinn (39% samrýmast pólitíska líkaninu) á því tímabili sem skoðað var. Þótt varast beri að draga víðtækar ályktanir af þessum mun – hafandi í huga augljósar takmarkanir gagnanna – gæti þetta engu að síður gefið vísbendingu um að skipulag Framsóknarflokksins byggji meira á fyrirgreiðslu en skipulag Sjálfstæðisflokksins.

Utanríkisþjónustan er sérlega upplýsandi tilvik hvað varðar hin strategísku rök fyrir pólitískum stöðuveitingum. Sendiherrastöður eru eftirsóttar meðal stjórnsmálamanna sem persónuleg umbun frekar en vegna strategísku mikilvægis þeirra (sem er almennt lítið fyrir flokkana). Það eru tvær leiðir að sendiherrastarfi. Önnur samrýmist skriffræðislíkaninu og hin pólitíska líkaninu. Faglega líkanið á ekki við í þessu tilviki því að ólíkt öðrum störfum í stjórnsýslunni þarf ekki að auglýsa störf sendiherra laus til umsóknar. Sendiherrar koma þannig til starfa annað hvort á grundvelli stöðuhækkana innan utanríkisþjónustunnar eða á grundvelli pólitískrar fyrirgreiðslu utanríkisráðherra.

Frá árinu 1990 hafa 36 einstaklingar verið gerðir að sendiherrum í íslensku utanríkisþjónustunni. Samkvæmt svari utanríkisráðherra við fyrirspurn á Alþingi árið 2004 var fjöldi sendiherra í þjónustunni þá alls 34 (Alþingistíðindi, 131. Löggjafarþing 2004–2005, Þskj. 318). Af þeim sem hafa orðið sendiherrar frá 1990 höfðu 19 bakgrunn sem fullnægð kröfum skriffræðislega líkansins en 17 komu inn í gegnum fyrirgreiðslu ráðherra. Meðallengd starfsferils þeirra sem komu inn á grundvelli skriffræðislíkansins var 14 ár í utanríkisþjónustunni. Hinir höfðu yfirleitt enga starfsreynslu í ráðuneytinu eða í örfáum tilvikum eitt til tvö ár. Þeir sem hlutu störf sín á öðrum grundvelli en hinum skriffræðislega féllu í þrjá hópa. Sumir voru nánir samstarfsmenn viðkomandi ráðherra og hlutu sendiherrastöðu að launum fyrir stuðning sinn við hann. Aðrir voru samflokksmenn ráðherra, þar á meðal fyrrverandi ráðherrar, sem talið var að þyrfti að sjá fyrir starfi á einn eða annan hátt. Loks leystu utanríkisráðherrar í nokkrum tilvikum atvinnuvanda stjórnsmálamanna í öðrum flokkum – jafnvel stjórnarandstöðuflokkum – með pólitískum stöðuveitingum. Það eru einkum fyrrverandi leiðtogar stjórnarandstöðuflokka sem geta átt von á slíkri greidasemi. Skipun fyrrverandi leiðtoga stjórnarandstöðuflokka í sendiherrastöður er dæmi um samtryggingu flokkanna, þar sem valdakjarninn í landinu sér um sína að nokkru leyti óháð gömlum væringum. En forsendan er að sjálfsögðu að hinn pólitíski kostnaður fari ekki úr hófi.

### **Strategískar stöðuveitingar: Nokkur dæmi**

Fjölmiðlar og ráðuneytin eru skýr dæmi um að störf í opinbera geiranum geta verið mikilvæg fyrir flokkana. Fjármálakerfið er ekki lengur sérstakt skotmark fyrir pólitískar stöðuveitingar, þótt vissar stöður tengdar því geti að vísu verið mikilvægar. Slíkt gæti átt við um Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og

Seðlabanka Íslands. Stjórnsmálaflokkarnir geta haft hönd í bagga við að stýra þessum stofnunum í gegnum samsetninguna á stjórnnum þeirra og ráðningu seðlabankastjóra (sem nú er í höndum forsætisráðherra).

Seðlabankanum var komið á fót árið 1961 en áður sá Landsbankinn um helstu verkefni hans. Á hverjum tíma starfa þrjú seðlabankastjórar við bankann ásamt bankaráði sem valið er af Alþingi. Seðlabankastjórnarnir þrjú eru ekki formlega skipaðir með pólitískum hætti en í reynd eru bankastjórstólarnir eign flokkanna. Einn þeirra er jafnan valinn af Sjálfstæðisflokknum, annar af Framsóknarflokknum og sá þriðji var yfirleitt talinn fulltrúi Alþýðuflokksins. Af 17 seðlabankastjórum sem valist hafa í embætti frá 1961 eru einungis tveir sem ekki falla að hinu flokkspólitíska mynstri – og annar þeirra starfaði reyndar bara tímabundið. Átta seðlabankastjórar eru fyrrverandi ráðherrar. Einn þeirra lýsti tíma sínum í bankanum sem þeim náðugasta á starfsævinni (Dagur B. Eggertsson, 2000, 378). Seðlabankinn gegnir þannig að hluta til sams konar hlutverki og utanríkisþjónustan, sem hvíldarheimili fyrir landsfeðurna. Möguleikinn til áhrifa er samt til staðar hjá bankastjórunum, sérstaklega eftir að sjálfstæði bankans á sviði peningamála var sett í lög um seðlabanka árið 2001. Sá athyglisverði möguleiki virðist þannig fyrir hendi að forysta bankans – þar sem Davíð Oddsson, fyrrverandi forsætisráðherra, situr í forsæti – gæti haft aðra stefnu en ríkisstjórnin. Ríkisstjórnin virðist að mestu án stefnutækja – að óbreyttum lögum – til að þvinga bankann til að fylgja sinni stefnu.

### Ráðuneytin

Ráðuneytin tólf á Íslandi eru fremur smá – yfirleitt með á bilinu 20–100 starfsmenn – en undirstofnanir þeirra heyrja undir ráðherra einnig. Eins og áður hefur verið nefnt er ekki gert ráð fyrir að starfsmenn ráðuneytanna séu pólitískt skipaðir, að frátöldum aðstoðarmanni ráðherra, heldur sitji áfram þegar ráðherraskipti verða. Aðstoðarmenn ráðherra hverfa hins vegar úr ráðuneytinu við ráðherraskipti.

Þegar nýr ráðherra tekur við ráðuneyti er fyrsta verk hans að reyna að ná tökum á ráðuneytinu. Ráðherrar hafa ólíkar aðferðir við þetta og breytilegt hvort þeir vinna aðallega í gegnum hefðbundna stjórnsýslu ráðuneytisins eða reyna að fara fram hjá henni. Sumum tekst að gera efnilega starfsmenn stjórnsýslunnar að hluta af sínu persónulega neti en aðrir leita út fyrir ráðuneytin.

Ráðherrar geta orðið sér úti um þrenns konar aðstoð fyrir utan að nýta hin föstu form stjórnsýslunnar í ráðuneytunum. Í fyrsta lagi aðstoðarmenn ráðherra, sem eru oftast (og í vaxandi mæli) ungir flokksmenn með litla faglega reynslu og litla reynslu úr stjórnsýslunni. Þeir gegna meðal annars samhæfingarhlutverki fyrir ráðherrana og almannatengslahlutverki og í sumum tilvikum ráðgjafarhlutverki einnig. Sumir ráðherrar ráða fleiri en einn aðstoðarmann en yfirleitt ekki fleiri en tvo (Ómar H. Kristmundsson, 2005).

Í öðru lagi nýta sumir ráðherrar sér þjónustu sérstakra ráðgjafa og ráðgjafarfyrirtækja við stefnumótun. Þessir aðilar eru valdir sérstaklega og taka að

hluta til við því ráðgjafarhlutverki sem ráðuneytin og stofnanir eins og Þjóðhagsstofnun (lögð niður 2002) veittu áður. Í svari Ríkisendurskoðunar (2005) við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur alþingismanns um kaup ráðuneyta og ríkisstofnana á sérfræðipjónustu kemur fram að umfang þeirrar starfsemi hefur aukist verulega eða úr rösklega tveimur milljörðum króna árið 1998 í rösklega fimm árið 2003. Á þessu fimm ára tímabili hafði kostnaðurinn við þessa starfsemi nærri tvöfaldast að raungildi (92%) en í eldri skýrslu Ríkisendurskoðunar (2000) um sama efni kom fram að á árunum 1994–1998 hefði þessi kostnaður aukist um 85%. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir meðal annars:

Á meðal niðurstaðna úttektarinnar var að ríkisstofnanir virtust ekki fara eftir samræmdum reglum eða leiðbeiningum við kaup á ráðgjöf. Verkefni ráðgjafa voru oft á tíðum illa skilgreind og verklýsingar því gjarnan ónákvæmari eða óþnari en ella, einkum þó um þann tíma sem verja skyldi til verksins. Í langflestum tilfellum var ekki aflað tilboða nema frá einum ráðgjafa. Útboð á ráðgjöf, hæfnismat eða verðsamkeppni meðal ráðgjafa voru nær óþekkt innan ríkisgeirans nema þegar um var að ræða verklegar framkvæmdir. Innan við helmingur stofnana sem könnun Ríkisendurskoðunar náði til höfðu gert skriflegt samkomulag við ráðgjafa sem fyrir þær unnu. Þá komu fram vísbendingar um að umsjón með vinnu ráðgjafa hefði ekki verið nægjanlega markviss (Ríkisendurskoðun 2005, bls. 2)

Það formleysi sem ríkir í kringum kaup á sérfræðipjónustu gerir ráðamönnum kleift að halda úti neti sérlegra ráðgjafa sem að vísu starfa formlega á vegum ráðuneytanna eða stofnana þeirra en eru í vissum mæli hluti af ríkisrekstri flokkanna.

Í þriðja lagi geta ráðherrar notað starfsfólk í föstum stöðum ráðuneytanna til að skapa eða styrkja persónulegt net sitt samhliða hinu skrifræðislega skipulagi. Starfsmenn eru í slíkum tilvikum oft ráðnir utan frá í föst störf í ráðuneytunum en gegna í rauninni sérstöku trúnaðarhlutverki fyrir ráðherrann. Oftast er ráðið í lægri stöður með þessum hætti en ráðningar af þessu tagi geta þó náð allt upp til ráðuneytisstjóra.

Í sumum tilvikum virðast ráðherrar telja að þeir ættu að geta valið sér ráðuneytisstjóra frekar en að láta fagleg eða skrifræðisleg sjónarmið ráða ferðinni. Auðveldara ætti að vera að leysa ráðuneytisstjóra frá störfum eftir að æviráðning var afnumin í starfsmannalögum árið 1996. Á tímabilinu 1990–2005 voru 28 einstaklingar ráðnir í störf ráðuneytisstjóra á Íslandi. Helmingur þessara ráðninga samrýmdist pólitíska líkaninu, samanborið við 44 prósent allra æðstu embætta sem hér voru til skoðunar á tímabilinu 2001–2005 og 37 prósent ráðninga forstöðumanna.

Ráðuneytin virðast síður en ýmsar aðrar greinar stjórnsýslunnar hafa þróast í átt til faglega líkansins. Innan þeirra er pólitíska-skrifræðislíkanið áfram við lýði

í meiri mæli en annars staðar í stjórnsýslu ríkisins. Þetta endurspeglar hið pólitíska eðli þeirra starfa sem þar eru unnin og mikilvægi þeirra fyrir ráðherra.

### Ríkisútvarpið

Frelsi til rafrænnar fjölmiðlunar var aukið mjög verulega á níunda áratug tuttugustu aldarinnar og nýr fjölmiðlarisi, Stöð 2, ávann sér sterka stöðu samhliða Ríkissjónvarpinu. Einstaklingar sem stóðu Sjálfstæðisflokknum nærri virðast hafa reynt að tryggja að vinsamlegur fjölmiðill hefði sterka stöðu á ljósvakamarkaðnum. Um miðjan tíunda áratuginn misstu þeir tangarhaldið á Stöð 2 yfir til einstaklinga sem ekki voru taldir vinveittir forystu Sjálfstæðisflokksins (Einar Káráson, 2005). Frá þeim tíma telja ýmsir þeirra sem leitað var álitis hjá að flokkurinn hafi sýnt vaxandi áhuga á Ríkisútvarpinu.

Samkvæmt nágildandi lögum ræður menntamálaráðherra útvarpsstjóra og þrjá framkvæmdastjóra stofnunarinnar auk þess sem hann velur formann útvarpsráðs úr hópi fulltrúa sem kosnir eru á Alþingi. Útvarpsstjóri ræður aðra starfsmenn en útvarpsráð hefur tillögurétt varðandi starfsfólk dagskrár (sbr. lög um ríkisútvarp nr. 122, 2000). Ráðningar í störf stjórnenda hjá stofnuninni hafa iðulega verið umdeildar sem og ráðningar í störf fréttamanna.

Árið 1995 skipaði menntamálaráðherra (sem tilheyrði Sjálfstæðisflokknum) fyrrverandi borgarstjórann í Reykjavík (sem einnig tilheyrði Sjálfstæðisflokknum) útvarpsstjóra. Á sama tíma töldu ýmsir innan stofnunarinnar að öfl í flokknum reyndu í vaxandi mæli að koma að fólki í störf fréttamanna, oft fyrst í sumarafleysingar en síðar með varanlegri ráðningu. Þetta átti sérstaklega við um fréttastofu sjónvarpsins, en ráðningar þar virðast almennt umdeildari en á fréttastofu útvarps (eins og sjá má af atkvæðagreiðslum í útvarpsráði). Þetta skapaði kurr innan stofnunarinnar sem nýtur meiri trúverðuleika meðal almennings en aðrar fréttastofur í landinu. Óánægja starfsmanna birtist skýrt í spurningakönnun sem lögð var fyrir ríkisstarfsmenn á árinu 1998.

**Tafla 2. Hlutfall sammála og ósammála setningunni: „Ávallt er vandað til ráðningar starfsfólks á stofnuninni og fyllstu hlutlægni gætt“ (%)**

|                            | Ríkisútvarpið | Allir ríkisstarfsmenn |
|----------------------------|---------------|-----------------------|
| Mjög sammála               | 2             | 14                    |
| Frekar sammála             | 15            | 27                    |
| Hvorki sammála né ósammála | 31            | 41                    |
| Frekar ósammála            | 22            | 12                    |
| Mjög ósammála              | 30            | 7                     |
| Samtals                    | 100           | 100                   |

Byggt á könnun fjármálaráðuneytisins (1999). Svarendur meðal allra ríkisstarfsmanna voru 8015, en í heimild kemur ekki fram fjöldi svarenda hjá Ríkisútvarpinu. Hins vegar kemur fram að haft var samband við alla starfsmenn og svarshlutfallið hjá RÚV var 68%.

Meirihluti starfsmanna Ríkisútvarpsins (52%) er ósammála fullyrðingunni, sam-  
anborið við 19 prósent ríkisstarfsmanna yfirleitt. Ýmis önnur svör í könnuninni  
benda til þess að um verulegan stjórnunarvanda hafi verið að ræða í stofn-  
uninni. Árið 2005 sauð loks upp úr þegar ráða átti nýjan fréttastjóra útvarps.  
Útvarpsstjóri og útvarpsráð voru sökuð um að vilja – af pólitískum ástæðum –  
ráða til starfsins einstakling sem fullnægði síður hæfnisskilyrðum en aðrir um-  
sækjendur. Eftir mikil mótmæli starfsmanna gaf nýi fréttastjórinn starfið frá sér  
og almennt var val á nýjum fréttastjóra talinn sigur fyrir fagleg sjónarmið í  
stofnuninni. Síðar á árinu hætti útvarpsstjórinn og hvarf til starfa í utanríkis-  
þjónustunni.

Samkeppnin um yfirráð í fjölmiðlunum snýst um fagmennsku og pólitíska  
stýringu. Flokkarnir hafa verið að tapa áhrifum en ýmsir stjórnámamenn virð-  
ast sannfærðir um mikilvægi þess að hafa pólitískt tangarhald á fjölmiðlunum.

## Niðurstöður

Fyrirgreiðsla við stöðuveitingar á Íslandi þróaðist eftir að stjórnsýslunni  
mistókst að stofna til öflugs pólitísku bandalags sem varið gæti sjálfstæði stjórn-  
sýslunnar gagnvart stjórnámamönnum. Þótt Ísland hafi hlotið skrifræðiskerfi í  
arf frá Dönum tók það verulegum breytingum í meðförum íslenskra stjórn-  
málamanna og blandaðist pólitísku stöðuveitingarlíkani þegar kom fram á tutt-  
ugustu öldina.

Þróun fyrirgreiðslu við stöðuveitingar þarf hins vegar að skoða í samhengi  
við skipulag flokkanna. Hefðbundin fyrirgreiðsla byggði á því að stöðuveitingar  
í opinbera geiranum voru notaðar sem hvatakerfi fyrir meðlimi flokkanna. Eftir  
því sem dró úr notagildi fjöldaflökkaskipulagsins fyrir flokkana dró einnig úr  
freistingunni fyrir stjórnámamenn að láta undan fyrirgreiðsluþrýstingi. Fyrir-  
greiðsla er ekki horfin, en hún á sér stað í þrengra samhengi elítustjórnamála en  
áður var.

Í fyrsta lagi er enn nokkuð um hefðbundna fyrirgreiðslu, þótt í minni mæli  
sé en áður. Hún virðist nokkuð algeng á sveitarstjórnarstiginu og eins tengist  
hún rekstri á persónulegum netum stjórnámamanna. Í öðru lagi nota flokkarnir  
strategískar stöðuveitingar í vissum mæli til mikilvægra starfa í stjórnsýslunni  
þar sem þeir vilja halda áhrifum sínum. Loks hafa stjórnámamenn brugðist við  
óvissu í starfsumhverfi sínu með þróun samtryggingarkerfis, til dæmis í utan-  
ríkisþjónustunni.

Undir lok tuttugustu aldarinnar birtist faglega líkanið af stöðuveitingum sem  
sterkur valkostur við hin hefðbundnu skrifræðis- og pólitísku líkön. Þannig  
stendur valið í rauninni ekki á milli sjálfstæðs skrifræðiskerfis og pólitískra  
stöðuveitinga lengur. Faghyggjan hefur rutt sér til rúms sem sterkasta líkanið.  
Hvort hún verður áhrifaríkari við að keppa við pólitískar stöðuveitingar en  
skrifræðislíkanið var á eftir að koma í ljós. Styrkur faglega líkansins liggur í því  
að það höfðar til faglegra sjónarmiða sem eru þekkt og njóta viðurkenningar

langt út fyrir opinbera geirann og gætu þess vegna átt víðtækari stuðningi að fagna í samfélaginu en skriffræðislíkanið. Á hinn bóginn hefur faglega líkanið vissa eiginleika sem auka hættu á pólitískum stöðuveitingum – til dæmis að það viðurkennir utanaðkomandi samkeppni um stöður (leggur lítið upp úr starfsreynslu í opinbera geiranum) og tekst ekki mikið á við þær sérstöku aðstæður (siðferðilegu og pólitísku) sem einkenna opinbera geirann.

## Heimildir

Hluti af heimildagrunni þessarar greinar er byggður á viðtölum við 17 einstaklinga sem starfa í stjórnsýslu ríkisins eða í nánum tengslum við hana. Viðtölin voru að hluta notuð til almenns mats á pólitískum stöðuveitingum á Íslandi og að hluta til að meta þær stöðuveitingar sem skoðaðar eru í greininni.

ABS-fjölmiðlahús (e.d.). *Birtingar stjórnsmálaflokkanna janúar til maí 2003* (óbirt gögn).

*Alþingistíðindi* – vefur Alþingis.

Dagur B. Eggertsson (1998–2000). *Steingrímur Hermannsson. Ævisaga I–III*. Reykjavík: Vaka-Helgafell.

Dalton R. og M. Wattenberg (ritstj.) (2000). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.

Einar Kárason (2005). *Jónsbók*. Reykjavík: Mál og menning.

Fjármálaráðuneytið (1999). *Könnun á starfsumbverfi ríkisstarfsmanna*, unnin fyrir fjármálaráðuneytið, starfsmannaskrifstofu. Niðurstöður valinna spurninga fyrir Ríkisútvarpið (óbirt skýrsla).

GRECO (2001). *Evaluation report on Iceland*. Strassbourg: Council of Europe.

Guðjón Friðriksson (1998). Tímabil flokksfjölmiðla – ris og hnig, í Guðmundur Guðmundsson og Eiríkur Björnsson (ritstj.) *Íslenska sögubingid. Ráðstefnurit I*. Reykjavík: Sagnfræðistofnun, Sagnfræðingafélagið, 305–316.

Guðjón Friðriksson (1993). Pólitískur fyrirgreiðslubanki, *Heimsmynd*, júlí 1993, 78–81.

Gunnar Helgi Kristinsson (2001). *Staðbundin stjórnsmál*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson (1996). Parties, States and Patronage. *West European Politics*, 19:3, 433–457.

Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embattismenn og stjórnsmálsmenn*. Reykjavík: Heimskringla.

Gunnar Helgi Kristinsson, Hulda Þóra Sveinsdóttir og Halldór Jónsson (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959–1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.

Gylfi D. Aðalsteinsson (2005). Fagleg ráðning – embattisveitingar hjá hinu opinbera í ljósi mannaúdsstjórnunar, í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.) *Ráðstefna um rannsóknir í félagsvísindum. Vidskipta- og hagfræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.

Hague, R. og M. Harrop (2001). *Comparative government and politics: An introduction* (5. útg.). Houndsmills: Palgrave.

Katz, R. og P. Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, Vol. 1, nr. 1, 5–28.

Kirschheimer, O. (1966). The Transformation of West European Party Systems í J. LaPalombara og M. Weiner (ritstj.) *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 177–200.

Lagasafnið, vefur Alþingis ([www.althingi.is](http://www.althingi.is))

Margrét S. Björnsdóttir (2006). Lög um fjárreiður stjórnsmálstarfsemi?, *Morgunblaðið*, 12. jan. 2006.



- Ólafur Þ. Harðarson (1999). Iceland. *World Encyclopedia of Political Systems and Parties* (3. útg.) N.Y.: Facts on File.
- Ómar H. Kristmundsson (2005). Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1991–2005. *Stjórnsmál og stjórnsýsla: Vef tímarit*, vol. 1, 53–72.
- Ómar H. Kristmundsson (2003). *Reinventing Government in Iceland*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ómar H. Kristmundsson (1999). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldarbörð. Rannsóknarniðurstöður*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Majone, G. (2001). Two Logics of Delegation, *European Union Politics*, 2:1, 103–122.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives – designing effective organizations*. London: Prentice Hall.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. Thousand Oaks: Sage.
- OECD (2002). *Distributed Public Governance*. Paris: OECD.
- OECD (2000). *Trust in Government. Ethics Measures in the OECD Countries*. Paris: OECD.
- Page, E. (1985). *Political Authority and Bureaucratic Power*. Brighton: Wheatsheaf.
- Peters, B. og J. Pierre (2004). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*. London: Routledge.
- Pratt, J. og R. Zeckhauser (1985). Principals and Agents: An Overview, í Pratt og Zeckhauser (ritstj.) *Principals and Agents. The Structure of Business*. Harvard: Harvard Business School Press.
- Ríkisendurskoðun (2005). *Úttekt á kaupum á sérfræðisþjónustu*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.
- Ríkisendurskoðun (2000). *Sérfræðisþjónusta. Kaup ríkisstofnana á ráðgjöf og annarri sérfræðisþjónustu*. Reykjavík: Ríkisendurskoðun.
- Rosenbloom, D. og J. Dolan (ritstj.) (2003). *Representative Bureaucracy. Classical Readings and Continuing Controversy*. NY: M. E. Sharpe.
- Samtíðarmenn 2003. Ævi og störf kunnra Íslendinga*. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Scarrow, S. (2000). Parties without Members?, í Dalton og Wattenberg (ritstj.) *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press, 79–101.
- Shefter, M. (1994). *Political Parties and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Silberman, B. (1993). *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Skýrsla forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi, (samkvæmt beiðni)* (2005). 131. löggjafarþing, þskj. 1169.
- Transparency International (2005). *Corruption Perceptions Index 2005*. Sótt 13. febrúar 2006 af [www.transparency.org](http://www.transparency.org).
- Weber, M. (1978). *Economy and Society Vol. 2*. Berkeley: University of California Press.

