

Forsætisráðuneytið

SAMHENT STJÓRNSÝSLA

Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands

Desember 2010

Samantekt

Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands hafði það meginverkefni að setja fram tillögur sem miðuðu að því að auka sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana og tryggja að þekking og mannaauður sé nýttur til fulls eftir því sem verkefni og áherslur breytast. Nefndin telur að enn sé þörf fyrir sérstök lög um Stjórnarráð Íslands, m.a. vegna sérstöðu ráðuneyta í samanburði við stofnanir, en laga þurfi þau að breyttum aðstæðum, nú 40 árum eftir setningu þeirra. Fella eigi brott ákvæði laganna þar sem heiti ráðuneyta eru tilgreind. Með því skapist svigrúm fyrir ríkisstjórn hverju sinni, einkum við stjórnarmyndun, að ákveða fjölda ráðuneyta og heiti þeirra.

Lagt er til að hlutverk ráðherra sé skýrt skilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum lögum um ráðherraábyrgð. Þannig verði mælt fyrir um frumkvæðis- og eftirlitsskyldu ráðherra gagnvart stjórnvöldum á málefnasviði hans og upplýsinga- og sannleiksskyldu, ekki síst gagnvart Alþingi. Kveðið verði á um samskipti ráðherra við embættismenn, t.d. þannig að ráðherra skuli leita faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði sjálfstæði þeirra og hlutleysi í pólitískum skilningi. Hlutverk ráðuneytisstjóra verði betur skilgreint í lögum, hann beri ábyrgð á faglegri stjórnsýslu og skýrt sé tekið fram að hann lúti eingöngu boðvaldi ráðherra. Samtímis verði pólitískum aðstoðarmönnum fjölgað í því skyni að auðvelda ráðherra að hrinda pólitískri stefnu sinni í framkvæmd. Sér nefndin fyrir sér að við stjórnarmyndanir semji flokkarnir sín á milli um fjölda aðstoðarmanna, t.d. þannig að þeir verði misjafnlega margir (einn til tveir í ráðuneyti) eftir því hversu viðamiklir málaflokkar heyra undir ráðuneyti.

Að mati nefndarinnar er þörf á að tryggja betur samheldni innan ríkisstjórna, m.a. í því skyni að auðvelda þeim að taka erfiðar ákvarðanir. Rannsókn sem nefndin studdist við sýnir að sjálfstæði ráðherra er óvída meira en hér á landi og hlutverk ríkisstjórnar og forsætisráðherra að sama skapi veigamína. Telur nefndin æskilegt að ríkisstjórn hafi meira að segja um stefnumótandi yfirlýsingar einstakra ráðherra, fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, veitingu ædstu embætta í ráðuneytum og stofnunum og skipun nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf svo nokkur dæmi séu tekin. Þá væri æskilegt að koma betra skipulagi á ríkisstjórnarfundi þannig að ráðherrum og ráðuneytum gefist betra tóm til að kynna sér mál, sem þar á að ræða, áður en þau eru borin upp. Í því skyni mætti setja upp innri vef ríkisstjórnar þar sem dagskrá og gögn mála væru gerð aðgengileg ráðherrum og ráðuneytisstjórum með hæfilegum fyrirvara.

Lagt er til að skýrt verði betur í lögum um Stjórnarráðið hlutverk ráðuneyta gagnvart stofnunum sem undir þau heyra. Stjórnir stofnana verði almennt lagðar af en þess í stað tekin upp ráðgjafarráð ef á þarf að halda. Samskipti ráðuneyta og stofnana verði eflað og tilfærsla starfsfólks þar á milli auðvelduð. Að því er varðar sjálfstæðar stofnanir telur nefndin að ráðuneyti eigi að hafa eftirlit með grunnþáttum í starfsemi þeirra og eiga frumkvæði að stefnumótun á viðkomandi málefnasviði. Þá þurfi ríkið að móta sér eigandastefnu gagnvart opinberum hlutafélagum og nýta hana sem virkt stjórnþæki.

Nefndin leggur ríka áherslu á að tekin verði upp markvissari mannauðsstjórnun í Stjórnarráði Íslands. Í því skyni verði komið á fót sérstakri mannauðseiningu sem hafi forystu í mannauðsmálum og aðstoði einstök ráðuneyti í þeim efnum. Mótuð verði stefna um hreyfanleika starfsmanna og kjör samræmd milli ráðuneyta til þess að auðvelda slíkt. Jafnframt verði séð til þess að ráðuneyti séu samkeppnishæf á vinnumarkaði. Þá verði verklag við ráðningu stjórnenda og annarra starfsmanna samræmt til þess að tryggja sem best að fagleg sjónarmið séu höfð að leiðarljósi.

Að mati nefndarinnar þarf að styrkja getu ráðuneytanna til að móta stefnu. Byggja ætti upp þverfaglegt greiningar-, stefnumótunar- og verkefnastjórnunarteymi inn Stjórnarráðsins. Þá er nauðsynlegt að bæta endurmenntun starfsmanna, t.d. í Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands, með sérstakri áherslu á þjálfun sérfræðinga og stjórnenda. Hvetja þarf ráðuneytin til að eiga með sér gott samstarf og afstýra því að lög og reglur standi því í vegi. Skýra þarf betur miðlægt hlutverk forsætis- og fjármálaráðuneyta og samstarf þeirra á milli til að gott samhengi verði milli stefnu ríkisstjórnar og fjárlagatillagna til Alþingis.

Efnisyfirlit

Samantekt	3
1. Inngangur	9
2. Stjórnarráð Íslands	11
2.1. Verkefni Stjórnarráðsins	11
2.2. Starfsfólk Stjórnarráðsins	12
2.2.1. Kynjahlutfall og aldursamsetning	13
2.2.2. Menntun	15
2.2.3. Starfsreynsla	17
2.3. Samantekt	18
3. Lög um Stjórnarráðið	19
3.1. Lög nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands	19
3.1.1. Bakgrunnur stjórnarráðslaganna	19
3.1.2. Efni stjórnarráðslaganna	20
3.1.3. Lög um stjórnarráð annarra landa	21
3.1.4. Tilraunir til breytinga á stjórnarráðslögunum	22
3.2. Reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands	23
3.3. Er þörf fyrir sérstök lög um Stjórnarráðið?	24
3.4. Aukinn sveigjanleiki	25
3.5. Tillögur	27
4. Valdmörk og hlutverk stjórn mála og stjórnsýslu innan ráðuneyta	29
4.1. Ráðherra	29
4.2. Ráðuneytisstjóri	30
4.3. Aðstoðarmaður ráðherra	31
4.4. Annað	32
4.5. Tillögur	33
5. Ríkisstjórnir og starfshættir þeirra	35
5.1. Hlutverk ríkisstjórna í þingsræðisríkjum	35
5.2. Ríkisstjórnarfundir	37
5.2.1. Úrbætur	39
5.3. Forsætisráðherra	41
5.4. Stjórnarsáttmálar	42
5.5. Ráðherranefndir	42
5.6. Aðstoðarráðherrar	43
5.7. Samskipti við þingið	44

5.8. Tillögur.....	45
6. Ráðuneyti, stofnanir og sjálfstæðir aðilar	47
6.1. Burðir ráðuneyta til eftirlits.....	47
6.2. Hefðbundnar ríkisstofnanir (lægra sett stjórnvöld)	51
6.2.1. Stjórnir.....	51
6.2.2. Samfélagslegur ávinningur.....	52
6.2.3. Samstarf og samskipti	52
6.3. Sjálfstæð stjórnvöld.....	53
6.4. Opinber hlutafélög og önnur félög í eigu ríkisins	55
6.5. Sjálfseignarstofnanir og einkaaðilar.....	56
6.6. Tillögur.....	57
7. Skipulag, starfsemi og stjórnun ráðuneyta	59
7.1. Skipulag og starfsheiti.....	59
7.2. Vinnulag.....	60
7.3. Afgreiðsluverkefni eða stefnumótun	62
7.4. Stjórnunaraðferðir og stjórnendapjálfun	63
7.5. Erlendur samanburður	64
7.6. Tillögur.....	65
8. Mannauðsmál Stjórnarráðsins.....	67
8.1. Helstu áskoranir og viðfangsefni.....	67
8.2. Samanburður við erlend opinber mannauðskerfi	68
8.2.1. Stöðu- eða starfsferilskerfi	68
8.2.2. Westminister-kerfi eða norræn kerfi	69
8.2.3. Íslenska kerfið	69
8.3. Traust og faglegt mannauðskerfi.....	70
8.4. Skipulag mannauðsmála.....	70
8.4.1. Rekstrarskrifstofur ráðuneyta.....	71
8.4.2. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins	71
8.4.3. Almennt um skipulag mannauðsmála innan Stjórnarráðsins	71
8.5. Samstarf um mannauðsmál	72
8.5.1. Mannauðsstefna Stjórnarráðsins	72
8.5.2. Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins	72
8.5.3. Hreyfanleiki.....	73
8.5.4. Verkefnastjórnun.....	74
8.5.5. Samstarf um skipulag og þróun mannauðs og þekkingarstjórnunar	74
8.6. Ráðningar	75

8.6.1. Almennt um fyrirkomulag ráðninga hjá Stjórnarráðinu	76
8.6.2. Ráðningar ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og forstöðumanna ríkisstofnana	76
8.6.3. Ráðningar pólitískra aðstoðarmanna	78
8.6.4. Ráðningar sérfræðinga og annarra starfsmanna ráðuneyta	78
8.6.5. Ætti að ráða alla starfsmenn miðlægt til Stjórnarráðsins?.....	78
8.7. Kjör.....	79
8.8. Tillögur.....	80
9. Samstarf innan Stjórnarráðsins	81
9.1. Þarf samstarf?	81
9.2. Form og aðferðir við samstarf innan Stjórnarráðsins	83
9.3. Rekstrarfélag stjórnarráðsbygginga.....	84
9.4. Virkni og áhrif samstarfs	84
9.5. Tillögur.....	86
Heimildaskrá.....	87

1. Inngangur

Í stjórnarsáttmála Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er lögð áhersla á stjórnkerfisumbætur. Endurskipulagning Stjórnarráðsins er þungamiðja þeirra umbóta enda fara ráðherrar með yfirstjórn stjórnarsýslunnar, hver á sínu sviði. Þá ályktaði Alþingi í október 2010 að gera þyrfti breytingar á lögum um Stjórnarráðið. Í desember 2009 skipaði forsætisráðherra nefnd sem falið var það verkefni að gera tillögur um endurskoðun laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og eftir atvikum aðrar lagareglur sem lúta að starfsemi Stjórnarráðsins og stjórnarsýslu hér á landi.

Í erindisbréfi nefndarinnar kemur fram að markmiðin með störfum hennar séu m.a. að auka sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana og tryggja að þekking og mannauður sé nýttur til fulls eftir því sem verkefni og áherslur breytast. Þá átti nefndin að skoða, m.t.t. verkefna hennar, hvernig auka mætti gagnsæi í vinnubrögðum innan Stjórnarráðsins og stofnana ríkisins og efla upplýsingastreymi til almennings. Þá var nefndinni gefið umboð til taka til umfjöllunar önnur álitæfni sem tengdust framangreindum sviðum og gera tillögur um þau. Jafnframt er í bréfinu tekið fram að nefndin skuli vinna greinargerðir og gera tillögur um úrbætur en lagafrumvörp á grundvelli tillagna nefndarinnar skuli í kjölfarið unnin í Stjórnarráðinu.

Nefndin ákvað að afmarka vinnu sína að mestu við Stjórnarráðið þar sem mun viðameira verkefni hefði verið að skoða alla stjórnarsýslu ríkisins. Þrátt fyrir það lúta margar tillögur í skýrslunni að þáttum sem tengjast umhverfi ráðuneytanna og eru samskipti við ríkisstofnanir þar stór þáttur.

Í upphafi nefndarstarfsins, m.a. vegna þess að beðið var útgáfu skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, var ákveðið að skipta vinnu nefndarinnar í tvo hluta. Umfjöllun um efni fyrri hluta nefndarstarfsins var birt í áfangaskýrslu í júní 2010 og beindust tillögurnar í þeim hluta aðallega að mannauðsmálum og innra skipulagi ráðuneyta. Í seinni hlutanum átti síðan að fjalla um samskipti og samvinnu milli ráðuneyta, samskipti stofnana og ráðuneyta og starfshætti ríkisstjórnar. Áfangaskýrslan var birt á netinu og óskað eftir athugasemdum við efni hennar. Nokkrar athugasemdir bárust og eftir að nefndin hóf skoðun á viðfangsefni síðari hluta nefndarstarfsins var ákveðið að endurskoða tillögur og efnistösk áfangaskýrslunnar og setja saman heildstæða skýrslu um Stjórnarráðið sem næði yfir alla þætti sem nefndin fjallaði um.

Í upphafi áttu sæti í nefndinni Anna Kristín Ólafsdóttir stjórnarsýslufræðingur, formaður, Gunnar Helgi Kristinsson prófessor, Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir stjórnarsýslufræðingur og Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, sem skipuð voru án tilnefningar, og Hafdís Ólafsdóttir, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, skipuð samkvæmt tilnefningu fjármálaráðherra. Sú breyting varð á nefndarskipaninni í júní 2010 að Anna Kristín Ólafsdóttir sagði sig úr nefndinni og tók Arnar Þór Másson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu, sæti í hennar stað og varð formaður nefndarinnar.

Til að byrja með var Arnar Þór starfsmaður nefndarinnar en Elín Ósk Helgadóttir, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, tók við eftir að hann tók við formennskunni. Steinunn Halldórsdóttir, stjórnarsýslufræðingur í forsætisráðuneytinu, starfaði einnig með nefndinni síðustu mánuðina.

Nefndin fundaði 34 sinnum og leitaði víða fanga við gagnaöflun hérlendis og erlendis eins og sjá má í heimildaskrá. Nefndin öll, eða hluti nefndarmanna, fundaði með fjölda embættis- og starfsmanna innan Stjórnarráðsins, ýmsum fræðimönnum og sérfræðingum á sviði stjórnarsýslu og stjórnarsýsluréttar og með formönnum stéttarféлага starfsmanna Stjórnarráðsins. Í febrúar og mars 2010 voru tekin viðtöl við alla ráðuneytisstjóra og nokkra fyrrverandi ráðherra og aðstoðarmenn ráðherra. Stjórnarráð og stjórnarsýslukerfi annarra landa voru skoðuð og símaviðtöl tekin við embættismenn í danska fjármálaráðuneytinu og norska umbóta- og stjórnarsýsluráðuneytinu. Þá sat fulltrúi nefndarinnar fund með yfir-

manni bresku ráðningarnefndarinnar (e. Civil Service Commission) og forstöðumanni stjórnenda- og leiðtogaþjálfunar á skrifstofu bresku ríkisstjórnarinnar (e. Cabinet Office).

Í samstarfi við Sverri Jónsson og Helgu Jóhannesdóttur, sérfræðinga á starfsmannaskrifstofu fjármála-ráðuneytisins, var aflað upplýsinga um starfsmenn ráðuneytanna og var upplýsingum um menntun og starfsreynslu hópsins safnað saman í könnun sem lögð var fyrir alla starfsmenn Stjórnarráðsins í nóvember 2010. Svörun var um 70%. Að auki lét nefndin taka saman yfirlit yfir alþjóðlegar mælingar á trausti almennings til ríkisstjórna og opinberra stofnana.

Á haustdögum 2010 lét nefndin gera sérstaka rannsókn í samvinnu við kennara við stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Rannsóknin fólst í klukkustundarlöngum viðtölum við tíu núverandi og fyrrverandi ráðherra og 22 stjórnendur innan Stjórnarráðsins. Með rannsókninni fékk nefndin betri mynd af starfsemi ríkisstjórna og Stjórnarráðsins.

Hluti af starfi nefndarinnar var að halda málþing í október 2010 undir yfirskriftinni *Traustið endurheimt – skipulag og starfsemi Stjórnarráðsins endurskoðuð*. Framsögumenn voru Ásmundur Helgason héraðsdómari, Tryggvi Gunnarsson, umboðsmaður Alþingis, Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði, og Ragna Árnadóttir, fyrrverandi dómsmála- og mannréttindaráðherra. Málþingið var vel sótt og umræður líflugar.

Þeim tilmælum var beint til nefndarinnar 1. mars 2010 að hún tæki til umfjöllunar niðurstöður og tillögur nefndar sem fjallaði um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnsýslu, en skýrsla þess efnis var gefin út árið 1999. Er á fjölmörgum stöðum vitnað til skýrslunnar í meginmáli en jafnframt var fjallað um hana í áfangaskýrslunni.

Nefndin fjallaði sérstaklega um niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og ábendingar hennar varðandi Stjórnarráð Íslands, skýrslu starfshóps forsætisráðuneytis um viðbrögð stjórnsýslunnar við henni og skýrslu þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Nefndin kynnti sér enn fremur skýrslur ráðuneyta sem brugðust sérstaklega við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.

Fjölmargir aðilar aðrir en þeir sem nefndir hafa verið hér að framan lögðu nefndinni til efni og lásu yfir drög og hluta skýrslunnar á vinnslustigi. Eru þeim öllum færðar kærar þakkir fyrir aðstoðina.

Verkefni nefndarinnar var sem fyrr segir að gera tillögur að heildarendurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands í þeim tilgangi að ná fram markmiðum um aukinn sveigjanleika milli ráðuneyta og stofnana, tryggja að þekking og mannauður sé nýttur til fulls og auka gagnsæi í vinnubrögðum Stjórnarráðsins og upplýsingastreymi til almennings. Með skýrslunni telur nefndin að þeim markmiðum sé náð og mælir með því að þegar verði hafist handa við endurskoðun stjórnarráðslaga og annarra laga með hliðsjón af því sem þar kemur fram. Nefndin telur einnig að margt af því sem hún vekur athygli á eigi erindi inn í vinnu stjórnlagabings sem koma mun saman í febrúar 2011. Nefndin áréttar að margar af tillögum hennar velta á nýju viðhorfi til samvinnu og samstarfs sem ekki verður í lög leitt nema að litlu leyti.

Arnar Þór Mátsson, formaður

Hafdís Ólafsdóttir

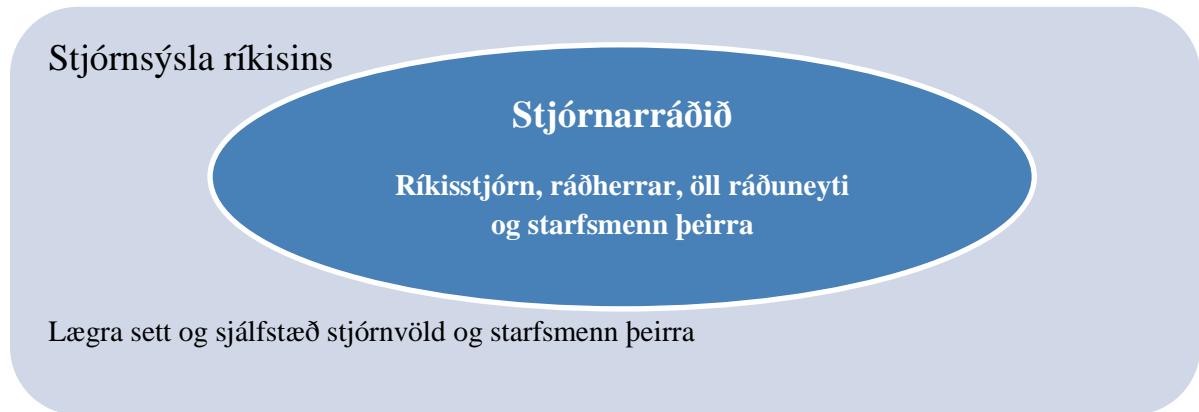
Páll Þórhallsson

Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir

Gunnar Helgi Kristinsson

2. Stjórnarráð Íslands

Ríkisvaldið skiptist í framkvæmdarvald, löggjafarvald og dómvald. Í skýrslunni er aðallega fjallað um fyrsta þáttinn, þ.e. þann hluta þess sem kallast stjórnarsýsla ríkisins. Með því er átt við ríkisstjórn, ráðuneyti og stofnanir (sem skiptast í lægra sett stjórnvöld og sjálfstæð stjórnvöld). Ekki verður fjallað sérstaklega um embætti forseta lýðveldisins sem er æðsti handhafi framkvæmdarvalds samkvæmt stjórnarskránni.



Mynd 1. Stjórnarsýsla ríkisins.

Stjórnarráðið er samheiti yfir ráðuneytin. Þau eru nú tólf talsins en fækkar í tíu í byrjun árs 2011 með sameiningu annars vegar félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis í velferðarráðuneyti og hins vegar með sameiningu dómsmála- og mannréttindaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis í innanríkisráðuneyti.

2.1. Verkefni Stjórnarráðsins

Um Stjórnarráðið gilda lög nr. 73/1969 (hér eftir nefnd stjórnarráðslögin) og er verkaskipting ráðuneyta nánar útfærð í reglugerð nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Utanríkisþjónustan hefur nokkra sérstöðu innan Stjórnarráðsins en um hana gilda sérlög nr. 39/1971.

Verkefni starfsmanna Stjórnarráðsins greina sig í mörgu frá verkefnum sem sinnt er hjá ríkisstofnunum almennt. Í ráðuneytum er unnið að stefnu eða áherslum í málaflokkum ráðuneytisins, undirbúin lagafrumvörp og reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli samin. Þar er sinnt eftirliti með fjárveitingum og starfsemi annarra stjórnvalda á málefnasviði viðkomandi ráðuneytis. Í ráðuneytum koma til úrskurðar kærur um rétt og skyldu einstaklinga ásamt öðrum lögbundnum verkefnum. Öll verkefni ráðuneytisins eru unnin á ábyrgð ráðherra en um hana gilda sérstök lög, þ.e. lög um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963. Þá sjá ráðuneytin árlega um undirbúning fjárlaga samkvæmt fjárlagaferli sem er undir yfirumsjón fjármálaráðuneytisins.

Almennt má segja um ríkisstofnanir að verkefni þeirra eru önnur og afmarkaðri. Oftast á grundvelli sérstakra laga. Meginreglan er sú að ríkisstofnun starfar undir yfirstjórn ráðuneytis. Þó eru ákveðin stjórnvöld sjálfstæð samkvæmt ákvörðun löggjafans. Ráðuneyti eru oftast nær æðstu stjórnvöld á sínu málefnasviði og þangað má kæra úrskurði lægra settra stjórnvalda. Í ljósi þessa ætti stefna í málaflokkum sem tengjast einstökum ríkisstofnunum að þurfa að taka mið af stefnu ráðuneytis á hverjum tíma. Um samskipti ráðuneyta og stofnana er nánar rætt í 6. kafla.

Í stjórnarráðslögunum segir að ráðherra skipti ráðuneytinu í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum. Raunin er sú að ráðuneytin hafa oftast nær á að skipa skrifstofu yfirstjórnar (stundum nefnd ráðherraskrifstofa), fagskrifstofum eftir málaflokkum og loks stoðskrifstofum, svo sem rekstrar- og fjármálaskrifstofum, sem vinna þvert á fagskrifstofurnar. Nánar er fjallað um skipulag innan ráðuneyta í 7. kafla. Ráðuneytisstjóri stýrir hverju ráðuneyti í umboði ráðherra. Skrifstofustjórar stýra skrifstofum eða fagsviðum ráðuneyta.

2.2. Starfsfólk Stjórnarráðsins

Starfsmenn ráðuneyta eru tæplega 600 talsins í tólf ráðuneytum (tíu frá ársbyrjun 2011). Séu taldir með 62 starfsmenn í sendiráðum Íslands erlendis, 40 starfsmenn þýðingarmiðstöðvar utanríkisráðuneytisins og níu starfsmenn Rekstrarfélags stjórnarráðsbygginga eru þeir hins vegar ríflega 700.¹

Þegar talað er um starfsmenn Stjórnarráðsins í skýrslunni hefur nefndin kosið að undanskilja starfsmenn utanríkisráðuneytisins í sendiráðum erlendis sem og starfsmenn þýðingarmiðstöðvar sama ráðuneytis, nema annað sé sérstaklega tekið fram, enda eru störf þeirra að ýmsu leyti frábrugðin störfum í ráðuneyti. Tafla 1 sýnir skiptingu starfsmanna Stjórnarráðsins eftir kynjum og ráðuneytum. Þar sést að utanríkisráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti eru langstærst ráðuneytanna með yfir 90 starfsmenn en þau minnstu eru iðnaðarráðuneyti og efnahags- og viðskiptaráðuneyti með liðlega 20 starfsmenn. Þá sýnir taflan að konur eru allt að tvöfalt fleiri í nokkrum þeirra.

Tafla 1. Starfsmenn ráðuneyta Stjórnarráðsins eftir kynjum í september 2010.

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Samtals
Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti	28	12	40
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	14	11	25
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	36	15	51
Fjármálaráðuneyti	29	34	63
Forsætisráðuneyti	17	17	34
Heilbrigðisráðuneyti	42	19	61
Iðnaðarráðuneyti	15	8	23
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	59	32	91
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti	17	17	34
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	27	17	44
Umhverfisráðuneyti	21	12	33
Utanríkisráðuneyti	48	46	94
Samtals	353	240	593

Í töflu 2 sést hvernig þessir sömu starfsmenn skiptust eftir starfi og kyni. Háskólamenntaðir starfsmenn eru langstærsti hluti starfsmanna. Nánar er fjallað um kynjaskiptingu starfsmanna að neðan.

Tafla 2. Starfsmenn ráðuneyta eftir störfum og kynjum.

Störf	Konur	Karlar	Samtals
Ráðuneytisstjórar	5	7	12
Skrifstofustjórar	28	57	85
Háskólamenntaðir sérfræðingar	183	144	327
Aðrir starfsmenn	137	32	169
Samtals	353	240	593

Á tímabilinu 2000-2010 voru starfsmenn ráðuneytanna 3% af heildarstarfsmannafjölda ríkisins. Hlutfallið hefur hækkað lítillega síðustu tvö ár, en það skýrist fremur af fækkun starfsmanna hjá stofnunum en fjölgun starfsmanna í ráðuneytum.

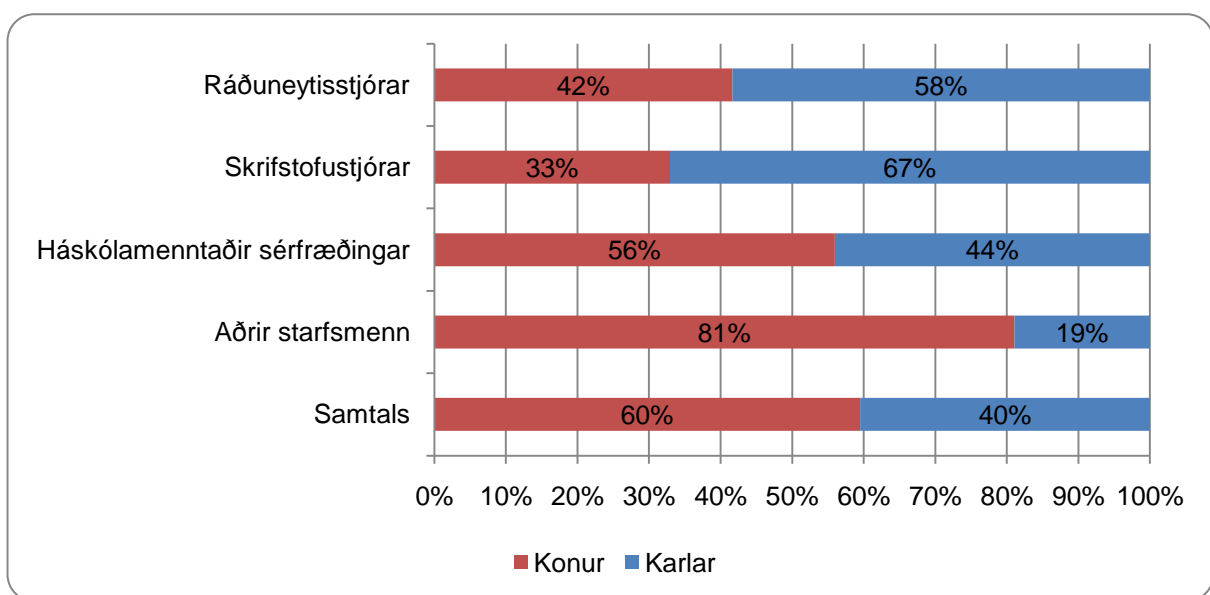
¹ Upplýsingar eru úr launavinnslukerfi Fjársýslu ríkisins og miðast við dagvinnustarfsmenn sem fengu greidd laun í september 2010. Inn í tölum um einstök ráðuneyti getur verið um að ræða starfsmenn nefnda sem sinna tímabundnum verkefnum.

Á árunum 2000-2009 fjölgaði ársverkum í dagvinnu um 22% hjá ráðuneytunum. Til samanburðar hefur ársverkum annars staðar innan ríkisins fjölgað um 29% og starfsfólki í æðstu stjórnsýslu um 27% en til hennar telst forsetaembættið, Alþingi og stofnanir þess.

Ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar, sendifulltrúar og sendiherrar eru einu embættismennirnir meðal starfsmanna Stjórnarráðsins, samkvæmt skilgreiningu laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (hér eftir nefnd starfsmannalög). Kjalaráð, sem ákvarðar laun embættismanna, skiptir skrifstofustjórum í þrjá flokka: skrifstofustjóra 1 án mannaforráða, skrifstofustjóra 2 með mannaforráð og skrifstofustjóra 3 sem er staðgengill ráðuneytisstjóra. Embættismenn eru skipaðir til fimm ára í senn en aðrir starfsmenn eru ráðnir ótímabundið með þriggja mánaða uppsagnarfrest. Þá er hægt að ráða starfsfólk tímabundið í skamman tíma.

2.2.1. Kynjahlutfall og aldurssamsetning

Sex af hverjum tíu starfsmönnum Stjórnarráðsins eru konur. Engu síður er kynjahlutfallið jafnara innan Stjórnarráðsins en hjá ríkinu í heild þar sem konur eru tvær af hverjum þremur starfsmönnum. Skipting starfa eftir kynjum sést nánar á mynd 2.



Mynd 2. Skipting starfa innan Stjórnarráðsins eftir kynjum í september 2010.

Sé kynjaskiptingin skoðuð eftir flokkum starfa kemur í ljós að konur eru rúmlega 80% starfsmanna í öðrum störfum en þeim er krefjast háskólamenntunar og 56% háskólamenntaðra sérfræðinga. Þrátt fyrir þetta eru þær aðeins þriðjungur skrifstofustjóra. Ekki er einhlít skýring á því hvers vegna hlutfall kvenna er einungis 33% í stöðu skrifstofustjóra. Í því sambandi er athyglisvert að sjá að flestir sem gegna stöðu skrifstofustjóra án mannaforráða eru karlar, eða fimmfalt fleiri en konurnar (sjá töflu 3). Hlutfall kvenna sem gegna stöðu skrifstofustjóra og hafa mannaforráð er hins vegar 44%. Hlutfallið er síðan jafnt meðal staðgengla ráðuneytisstjóra. Frá og með 1. janúar 2011 verður hlutfall kvenna og karla í embætti ráðuneytisstóra einnig jafnt eða fimm karlar og fimm konur. Þess má geta að skrifstofustjórum mun fækka 1. janúar 2011 vegna sameiningar ráðuneyta en ekki liggur enn fyrir hver áhrifin verða á kynjahlutföll.

Mögulega má skýra fjölda í hópnum skrifstofustjóra 1 með því að við breytingar á skipuriti ráðuneyta hafi einstakir starfsmenn, sem voru yfirmenn með mannaforráð, haldið titlinum skrifstofustjóra en aðrir verið ráðnir í stöður yfirmanna með mannaforráðum sem þeim fylgdu. Í því sambandi má nefna að meðalaldur karlanna er nokkuð hærri en kvennanna.

Tafla 3. Skipting skrifstofustjóra eftir flokkum, kyni og meðalaldri.

Staða	Meðalaldur kvenna (fjöldi)	Meðalaldur karla (fjöldi)
Skrifstofustjóri 1 (án mannaforráða)	50,3 ár (4)	56,8 ár (19)
Skrifstofustjóri 2 (með mannaforráð)	53,3 ár (18)	49,9 ár (30)
Skrifstofustjóri 3 (staðgengill ráðuneytisstjóra)	48,5 ár (6)	59,0 ár (6)
Ráðuneytisstjóri	52,4 ár (5)	55,0 ár (7)

Rétt er að skoða háskólamenntaða hópinn sérstaklega eftir kyni og stöðu enda sjaldgæft að aðrir séu embættismenn í ráðuneyti.

Tafla 4. Háskólamenntaðir starfsmenn Stjórnarráðsins eftir kyni og störfum.

Störf	Hlutfall af háskóla- menntuðum		Hlutfall af háskóla- menntuðum		Samtals
	Konur	konum	Karlar	körllum	
Ráðuneytisstjórar	5	2%	7	3%	12
Skrifstofustjórar	28	13%	57	27%	85
Háskólamenntaðir sérfræðingar	183	85%	144	69%	327
Samtals	216	100%	208	100%	424

Tafla 4 sýnir að 30% háskólamenntaðra karla eru í einhvers konar yfirmannsstöðum en 15% háskólamenntaðra kvenna. Athygli vekur hve illa háskólamenntun skilar konum í stöður skrifstofustjóra, aðeins 13% þeirra eru skrifstofustjórar en 27% karla með sömu menntun. Þá eru 85% háskólamenntaðra kvenna í sérfræðingsstöðum en um 70% karla. Konur eru 18% sendiherra í utanríkisþjónustunni.

Fróðlegt er að skoða aldursdreifingu allra starfsmanna Stjórnarráðsins. Meðalaldurinn er 48,3 ár, konur eru að meðaltali 47,1 árs og karlar 50,1 árs. Þess má geta til samanburðar að meðalaldur starfsmanna ríkisins í heild er eilítið lægri eða 47 ár, kvenna 46,4 ár og karla 48,1 ár. Meðalaldur starfsmanna Stjórnarráðsins hefur hækkað hin síðari ár en árið 1981 var hann 41 ár.² Aldurskipting starfsmanna er sýnd nánar í töflu 5.

Tafla 5. Aldursskipting starfsmanna Stjórnarráðsins í september 2010.

Aldurshópar	Konur	Karlar	Allir	Hlutfall (uppsafnað)
Yngri en 30 ára	20	17	37	6% (6%)
30-39 ára	76	34	110	19% (25%)
40-49 ára	103	57	160	27% (52%)
50-59 ára	106	70	176	30% (81%)
60-64 ára	32	33	65	11% (92%)
65 ára og eldri	16	29	45	8% (100%)
Samtals	353	241	593	

Þrátt fyrir að kveðið sé á um starfsheiti starfsmanna Stjórnarráðsins í lögum³ eru þau fleiri og fjölbreyttari en þar greinir. Auk þess eru þau ekki alltaf sambærileg milli ráðuneyta. Meðal háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins eru algengustu skráðu starfsheiti í launavinnslukerfinu sérfræðingur, lögfræðingur og deildarstjóri. Algengustu skráðu starfsheiti annarra starfsmanna eru fulltrúi, ritari og skjalavörður.

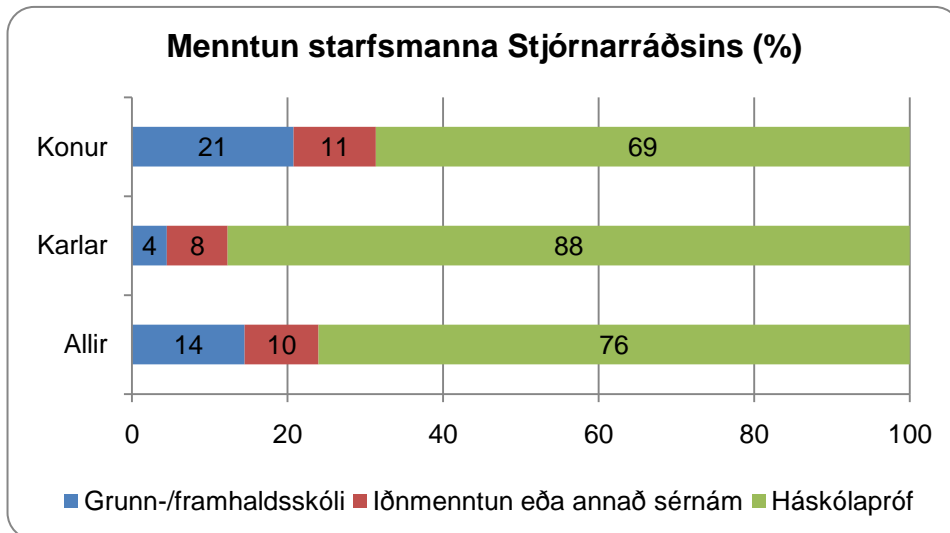
² Ómar H. Kristmundsson 2004, bls. 455.

³ Sbr. 12. gr. stjórnarráðslaga, nr. 73/1969.

2.2.2. Menntun

Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna er hærra innan Stjórnarráðsins en almennt hjá ríkinu og á vinnumarkaðinum í heild, eða um 70% samkvæmt skráningu í launavinnslukerfi og stéttarfélagsaðild. Til samanburðar eru 60% allra ríkisstarfsmanna með háskólamenntun. Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins hækkaði úr 51% 1993 í 70% 2002⁴ en hefur haldist óbreytt síðari ár.

Í nóvember 2010 var staðreyndakönnun lögð fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins til að fá gleggri mynd af menntun þeirra og starfsreynslu.⁵ Svörun var góð eða um 70% og í ágætu samræmi við raunverulega skiptingu starfsmanna eftir kyni og ráðuneytum. Alls 76% þátttakenda hafa háskólapróf, 9,5% iðnmenntun eða annað sérnám og 14,5% hafa lokið grunn- eða framhaldsskóla.

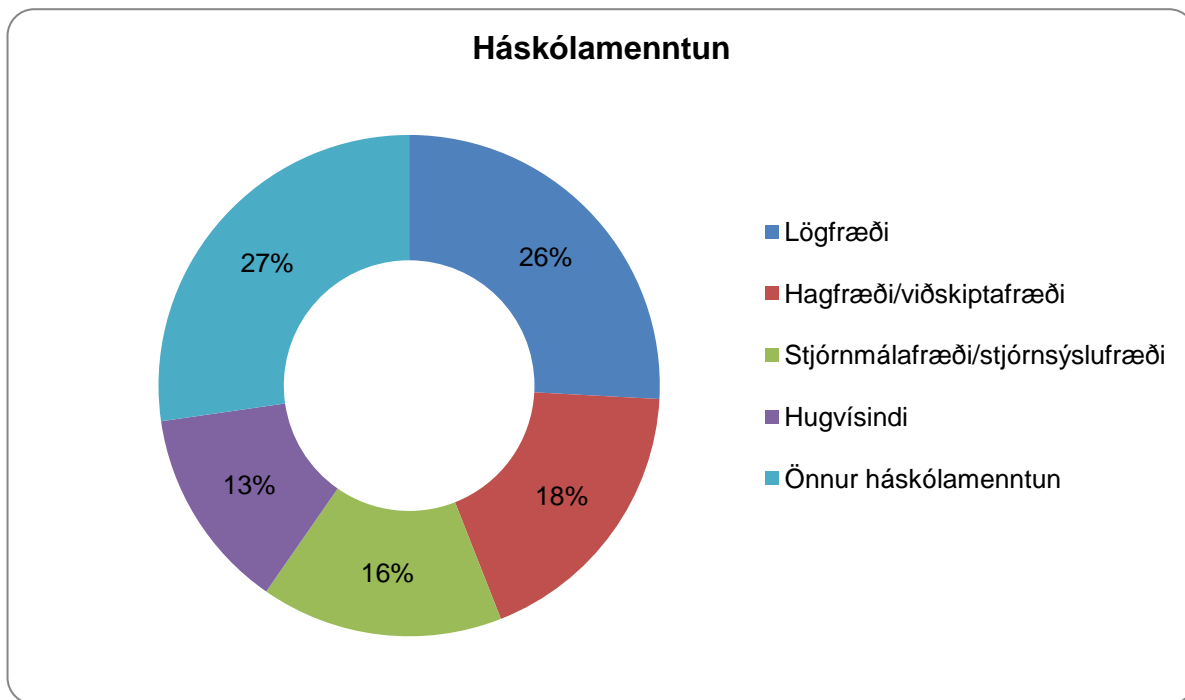


Mynd 3. Menntun starfsmanna Stjórnarráðsins eftir kyni.

Hlutfallslega fleiri karlar úr svarendahópnum voru með háskólamenntun, eða 88% á móti 69% kvennanna. Hærra hlutfall kvenna en karla hafði grunn- eða framhaldsskólapróf sem sitt hæsta lokapróf. Af svarendum með háskólapróf er fjórðungur með lögfræðipróf og tæpur fimmtungur með viðskipta- eða hagfræðimenntun.

⁴ Ómar H. Kristmundsson 2004, bls. 457.

⁵ Könnunin var send starfsmönnum í tölvupósti.



Mynd 4. Háskólamenntaðir starfsmenn eftir skiptingu menntunar 2010.

Helsta breytingin á samsetningu háskólamenntaða hópsins á undanförunum átta árum er sú að hlutfall þeirra sem hafa aðra háskólamenntun að baki (menntavísindi, hugvísindi og önnur háskólavísindi) en lögfræði og viðskipta- og hagfræði auk annarra félagsvísinda er nú herra en áður. Þetta er sýnt nánar í töflu 6. Athygli vekur að rúmlega 70% háskólamenntaðra starfsmanna hefur menntun í félagsvísindum (lögfræði, viðskipta- og hagfræði eða öðrum félagsvísindum).

Tafla 6. Skipting háskólamenntaðra starfsmanna eftir tegund menntunar 2002 og 2010.

Menntun	2002 (%)	2010 (%)
Lögfræði	30	26
Viðskiptafræði	21	18
Önnur félagsvísindi	27	26
Tækni- og heilbrigðisvísindi	8	9
Önnur háskólamenntun (menntavísindi, hugvísindi og aðrar vísindagreinar)	14	21
Samtals	100	100

Menntun starfsmanna er nánar sýnd í töflu 7. Þar má sjá að algengast er að háskólamenntaðir starfsmenn séu með meistargráðu eða um 70% svarenda. Um 4% hafa lokið doktorsgráðu.

Tafla 7. Skipting starfsmanna eftir flokkum menntunar og eftir háskólagráðum.

Fjöldi starfsmanna með háskólapróf og hæsta stig háskólagráðu	Hæsta stig háskólagráðu				
	Hlutfall	Fyrsta háskólagráða (BA/BS eða hliðstætt)	Meistaragráða (MS/MA/MPA eða hliðstætt)	Doktorsgráða	Samtals
Lögfræði (91)	26%	8%	91%	1%	100%
Hagfræði/viðskiptafræði (64)	18%	31%	66%	3%	100%
Stjórn málafræði/stjórnsýslufræði (55)	16%	11%	87%	2%	100%
Hugvísindi (46)	13%	54%	39%	7%	100%
Önnur félagsvísindi (38)	11%	47%	50%	3%	100%
Önnur háskólavísindi (14)	4%	57%	36%	7%	100%
Menntavísindi (14)	4%	43%	43%	14%	100%
Verk- og tæknivísindi (10)	3%	20%	70%	10%	100%
Heilbrigðisvísindi (10)	3%	10%	60%	30%	100%
Náttúruvísindi (10)	3%	20%	80%	0%	100%
Samtals með háskólapróf (352)	100%	27%	69%	4%	100%

2.2.3. Starfsreynsla

Í fyrrgreindri könnun voru starfsmenn Stjórnarráðsins spurðir hve lengi þeir hefðu starfað í núverandi ráðuneyti. Helmingur svarenda reyndist vera með minna en fimm ára starfsreynslu en fimmtungur hópsins hefur starfað í sínu ráðuneyti í 15 ár eða lengur, sbr. töflu 8.

Tafla 8. Starfsaldur eftir menntun.

Starfsaldur í Stjórnarráðinu	Allir	Grunn- eða framhaldsskóli	Iðnmenntun eða annað sérnáam	Háskólapróf
Mínna en eitt ár (60)	13%	6%	14%	13%
1-4 ár (178)	37%	19%	25%	43%
5-9 ár (76)	16%	22%	23%	14%
10-14 ár (67)	14%	13%	18%	14%
15-19 ár (31)	7%	8%	11%	6%
20 ár eða lengur (64)	13%	32%	9%	10%
Samtals (476)	100%	100%	100%	100%
Starfsaldur að meðaltali	8,5 ár	14,3 ár	9,0 ár	7,4 ár

Starfsaldur starfsmanna í ráðuneytum er breytilegur eftir menntun svarenda. Mikil hreyfing er á háskólamenntuðum starfsmönnum. Þeir staldra stutt við í starfi og skemur en aðrir starfsmenn Stjórnarráðsins. Samkvæmt könnuninni hafa 56% háskólamenntaðra starfað hjá Stjórnarráðinu í fjögur ár eða skemur. Tölum um veltu starfsmanna Stjórnarráðsins er ekki safnað miðlægt og samanburður eftir árum því torveldur. Nefndin lét kanna hve margir voru á launaskrá árið 2006 og bar saman við árið 2010. Þær tölur staðfestu niðurstöður spurningakönnunarinnar og það að brottfall háskólamenntaðra starfsmanna virðist viðvarandi vandamál í Stjórnarráðinu. Brottfall sérhæfðra starfsmanna er Stjórnarráðinu dýrkeypt. Full ástæða er til að kanna hverju það sætir og gera viðeigandi ráðstafanir. Nánar er rætt um mannauðsmál Stjórnarráðsins í 8. kafla.

Starfsmenn voru einnig spurðir hvort þeir hefðu unnið annars staðar en í sínu ráðuneyti eftir að þeir luku námi. Um 18% starfsmanna reyndust ekki hafa aðra starfsreynslu en í ráðuneytinu eftir lokapróf sitt. Yfirgnæfandi meirihluti hefur þó unnið annars staðar eftir nám eða 82% þeirra sem svöruðu

spurningunni. Ekki reyndist verulegur munur á menntun svarenda sem hófu störf í Stjórnarráðinu strax að loknu námi og hinna.

Algengast var að starfsmenn hefðu reynslu annars staðar úr opinbera geiranum, ýmist hjá ríki eða sveitarfélögum, en einnig höfðu margir reynslu af störfum úr einkageiranum. Þá er algengt að starfsfólk Stjórnarráðsins hafi reynslu af störfum á alþjóðavettvangi.

Tafla 9. Vinnustaðir starfsmanna eftir lokapróf.

Störf annars staðar en í núverandi ráðuneyti	Fjöldi	Hlutfall af 473 svarendum⁶
Í öðrum ráðuneytum	68	14%
Í ríkisstofnun á sviði ráðuneytisins sem ég vinn í núna	68	14%
Í ríkisstofnun á sviði annars ráðuneytis	120	25%
Annars staðar í opinbera geiranum	91	19%
Í einkageiranum	202	43%
Á alþjóðavettvangi	70	15%
Á öðrum vettvangi	56	12%

2.3. Samantekt

Konur eru meirihluti starfsmanna Stjórnarráðsins eða 60% þeirra. Mikill meirihluti starfsmanna hefur háskólamenntun, eða 70%. Nokkuð skortir á að tekist hafi að jafna stöðu kynjanna hvað varðar stöðuveitingar skrifstofustjóra ráðuneyta en háskólamenntun kvenna hefur ekki skilað þeim skrifstofustjóraembættum í sama mæli og körlum. Karlkyns skrifstofustjórar án mannaforráða eru tæplega fimmfalt fleiri en konur í sömu stöðu. Meðalaldur starfsmanna Stjórnarráðsins er rúmlega 48 ár og hefur hækkað síðari ár. Hlutfallslega flestir háskólamenntaðra innan Stjórnarráðsins eru lögfræðimenntaðir. Hlutfall lögfræðinga af heildarfjölda háskólamenntaðra hefur þó lækkað síðasta áratug en menntavísindi, hugvísindi og önnur vísindi hafa sótt í sig veðrið. Svörin sýna að háskólamenntaðir starfsmenn staldra stutt við í Stjórnarráðinu en rúmlega helmingur þeirra hefur minna en fjögurra ára starfsreynslu. Rúmlega 40% starfsmanna sem unnið hafa annars staðar en á núverandi vinnustað að loknu lokaprófi voru í einkageiranum en algengast var að starfsmenn hefðu reynslu annars staðar úr opinbera geiranum.

⁶ Hægt var að merkja við marga svarmöguleika og því eru svörin ekki 100% samanlagt.

3. Lög um Stjórnarráðið

Eitt af meginmarkmiðum nefndarinnar, samkvæmt skipunarbréfi hennar, var setja fram tillögur sem miðuðu að því að auka sveigjanleika í starfsemi Stjórnarráðsins. Sett hafa verið almenn lög um starfsemi ríkisins, sbr. lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lög um fjárreiður ríkisins, auk þess sem sérlög gilda um Stjórnarráð Íslands. Þá hefur forseti, að tillögu forsætisráðherra, sett sérstaka reglugerð þar sem verkum er skipt milli ráðuneyta. Að auki voru árið 1971 sett sérstök lög um utanríkisþjónustuna. Í þessum kafla er sjónum beint að lagalegri umgjörð Stjórnarráðsins og sérstaklega skoðað hvaða áhrif þessi skipan hefur haft á svigrúm ríkisstjórna til þess að skipuleggja Stjórnarráðið.⁷

3.1. Lög nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands

Eins og fyrr segir voru lög um Stjórnarráð Íslands sett árið 1969 og tóku þau gildi 1. janúar 1970. Lög-in, sem oftast eru nefnd stjórnarráðslögin, voru nýmæli og með þeim var m.a. ætlunin að skapa festu í starfsemi Stjórnarráðsins.

3.1.1. Bakgrunnur stjórnarráðslaganna

Við heimastjórn árið 1904 færðist embætti ráðherra Íslands til landsins frá Danmörku. Hann hafði stjórnarskrifstofu í Reykjavík með þremur skrifstofustjórum sem stýrðu hver sinni skrifstofu. Þegar ráðherrum fjölgaði í þrjá árið 1917 var farið að kalla þessar skrifstofur deildir sem skiptust í dóms- og kirkjumáladeild, atvinnu- og samgöngumáladeild og fjármáladeild. Verkefnum var skipt milli þeirra með auglýsingu sem birt var í Stjórnartíðindum og var það fyrsta auglýsingin sem birt var um verka-skiptingu ráðherra. Til að byrja með voru deildirnar, eða ráðuneytin eins og farið var að kalla þær, lagðar undir sinn ráðherrann hver. Á þessu varð sú breyting árið 1924 að farið var að skipta einstökum viðfangsefnum Stjórnarráðsins í auglýsingu milli ráðherra en ekki milli ráðuneytanna. Þessi skipan var ekki lögbundin og raunar var það svo að með stjórnarskrárbreytingunni 1920 var konungi, eða þeim ráðherra sem fór með forsæti í ríkisstjórninni, falið það stjórnskipunarlega hlutverk að ákveða tölu ráðherra og skipta með þeim störfum líkt og í dönsku stjórnarskránni. Það skyldi því vera hlutverk æðstu handhafa framkvæmdarvalds en ekki löggjafans að taka afstöðu til þessara atriða og þá einnig til þess hvernig verkefni skiptust milli ráðuneytanna.⁸

Þessi skipan hélst næstu árin en tók að riðlast þegar ráðherrum fjölgaði, fyrst í fimm í þjóðstjórninni 1939, í sex árið 1944 og síðan í sjö með viðreisnarstjórninni 1959. Verkum var skipt á milli þeirra á grundvelli 15. gr. stjórnarskrárinnar um skiptingu verkefna ráðherra án þess að tekið væri fullt tillit til þess í hvaða ráðuneyti málin komu til afgreiðslu. Með þessu skapaðist ósamræmi milli þess hvernig ráðherrarnir skiptu með sér störfum og þess hvernig sömu málefnum var skipað milli ráðuneyta. Þetta leiddi aftur til þess að ráðuneytin gátu haft fleiri en einn ráðherra yfir sér, jafnvel fleiri en tvo. Á þessum árum fjölgaði ráðuneytum einnig. Sjálfsagt má rekja það til ákveðinnar útvíkkunar á hlutverki ríkisvaldsins á þessum árum en sams konar þróun varð í grannlöndunum. Yfirleitt var þó staðið óformlega að stofnun ráðuneytanna. Ráðherra réð t.d. til starfa nýjan skrifstofustjóra til að annast tiltekin málefnasvið og engin tilkynning var birt opinberlega um ráðstöfunina. Þannig var til að mynda staðið að stofnun forsætis- og menntamálaráðuneytisins árið 1947.⁹

Þegar leið á sjötta áratuginn tóku stjórnarmálmenntir í auknum mæli að gagnrýna þetta skipulag eða skipulagsleysi Stjórnarráðsins. Þar fóru fremstir í flokki þingmennirnir Bjarni Benediktsson og Ólafur Jóhannesson. Þeir voru að sammála um að Stjórnarráðið einkenndist af glundroða og töldu að ráðuneytum hefði verið fjölgað óskipulega og oft af veigalittum ástæðum. Þeim þótti jafnvel óljóst hvaða ráðuneyti væru starfandi og að nauðsynlegt væri að koma böndum á skipulag æðstu stjórnsýslunnar með löggjöf. Hluti þessarar gagnrýni beindist að því að fleiri en einn ráðherra gæti farið með yfirstjórn ráðuneytis en þó einkum að því hvernig staðið hefði verið að fjölgun ráðuneyta. Þessi gagnrýni fékk

⁷ Kaflinn er að hluta byggður á erindi Ásmundar Helgasonar héraðsdómara, *Böndum komið á óreiðuna*, 19. október 2010 á málþingi nefndarinnar um stjórnarráðslögin, *Traustid endurheimt* og erindi Kristjáns Andra Stefánssonar, *Stjórnsýslan – stjórnarráðið, verkaskipting ráðuneyta og hlutverk forsætisráðuneytis*, á námskeiði um utanríkisþjónustuna 20. september 1999. Sjá einnig Ásmund Helgason 2004.

⁸ Ásmundur Helgason 2004, bls. 87-88.

⁹ Ásmundur Helgason 2004, bls. 87-88.

hljómgrunn á Alþingi og þingsályktunartillaga um endurskoðun löggjafar um Stjórnarráðið var samþykkt árið 1958. Enn liðu þó tólf ár þar til slík löggjöf tók gildi.¹⁰

3.1.2. Efni stjórnarráðslaganna

Með setningu laga um Stjórnarráðið Íslands 1969 virðist ætlunin einkum hafa verið sú að bæta úr þeim glundroða sem stjórnámálameðmönnum töldu að einkenndi skipulag Stjórnarráðsins á fimmta og sjötta áratug 20. aldar. Ásmundur Helgason hefur gert grein fyrir því að með lögunum hafi orðið tvær grundvallar-breytingar á lagalegri umgjörð á starfsemi Stjórnarráðsins:¹¹

1. Ákvörðunarvald um meginatriðin í skipulagi Stjórnarráðsins var fært frá forsætisráðherra og ríkisstjórn til Alþingis. Þannig er í 4. gr. laganna tæmandi talning á því hvaða ráðuneyti eigi að starfa í Stjórnarráðinu og raunar kveðið á um að ekki sé heimilt að stofna ný ráðuneyti eða leggja ráðuneyti niður nema með lögum. Ásmundur bendir á að lagasetningin hafi endurspegl- að að þessu leyti vantrú stjórnámálameðmanna á getu Stjórnarráðsins til að ráða af sjálfsdáðum fram úr skipulagi sínu. Þá réði einnig að nokkru leyti sú hugmynd að ákvörðun um stofnun nýrra ráðuneytisskrifstofa ætti að taka á vettvangi þingsins þar sem opin umræða gæti farið fram um slík áform. Þá var einnig vísað til fjárfjárvalds þingsins og þessi skipan mála talin eðlileg til að koma mætti í veg fyrir óheftan fjölda ráðuneyta.
2. Hin grundvallarbreytingin fólst í því að lögbinda í 5. gr. að hvert ráðuneyti skyldi lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Framvegis yrði því einstökum viðfangsefnum ríkisvaldsins ekki skipt milli ráðherra heldur aðeins einstakra ráðuneyta með öllum þeim málefnum sem undir þau heyrðu. Þannig yrði ekki við þeim hreyft nema með sérstakri breytingu á reglugerð um Stjórnarráðið, þar sem einstökum stjórnarmálefnum var fyrir komið í ráðuneytum, sem forseti setti samkvæmt tillögum forsætisráðherra. Forsætisráðherra hafði þó ekki takmarkalaust svig- rúm við tillögugerð sína heldur bar honum skv. 8. gr. laganna að gæta þess að leggja til ráðu- neytis þau málefni sem ættu þar heima samkvæmt eðli sínu. Þannig var við það miðað að upp- talning laganna á ráðuneytaheitum væri bindandi fyrir forsætisráðherrann og ríkisstjórnina þegar verkefnum væri skipt milli ráðuneytanna.

Ásmundur nefnir að þessi tvö atriði hafi verið langmikilvægustu breytingarnar sem stjórnarráðslögin fólu í sér. Vissulega voru þó ýmis önnur nýmæli í lögunum.

1. Í 15. gr. laganna var ráðherra veitt sérstök heimild til að ráða sér pólitískan aðstoðarmann. Að mati þingmanna og ráðherra var þetta talin mikilvæg breyting sem gæti styrkt stöðu ráðherrans gagnvart embættismönnum ráðuneytisins. Ekki var þó mælt skýrt fyrir um það í lögunum hver staða þessara aðstoðarmanna ráðherra ætti að vera gagnvart starfsliði viðkomandi ráðuneyta.
2. Þá var í 2. gr. laganna sett ákvæði um svonefnda ráðherrafundi, sem í daglegu tali eru nefndir ríkisstjórnarfundir, sem byggist í meginatriðum á 17. gr. stjórnarskrárinnar. Þar kemur fram að málefni sem ætti að bera upp fyrir forseta til staðfestingar skyldu fyrst tekin til meðferðar á ráðherrafundi auk þess er í 3. gr. mælt fyrir um að starfsmaður forsætisráðuneytisins riti fundargerðir. Með þessu átti að tryggja að aðrir ráðherrar en sá sem málefnið heyrði undir gætu fylgst með fyrirhuguðum stjórnarráðstöfunum og jafnvel bókað mótmæli sín á ríkis- stjórnarfundi svo ekki þyrfti að koma til þess á ríkisráðsfundi.
3. Í lögunum var einnig að finna fyrirmæli um innra skipulag ráðuneyta. Í 10. gr. er kveðið á um að ráðuneytisstjórnar stýri ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra og í 7. gr. að ráðherra kveði á um skiptingu ráðuneytis í starfsdeildir eftir verkefnum. Þá segir í 11. gr. að unnt sé að skipta ráðuneyti í starfsdeildir sem deildarstjórnar stýri. Í raun byggðist þessi skipan á því innra skipu- lagi ráðuneyta sem var almennt við lýði fyrir 40 árum. Árið 1997 var síðan einnig mælt fyrir um að skipta mætti ráðuneytum í skrifstofur sem skrifstofustjórnar stýrðu.

¹⁰ Ásmundur Helgason 2004, bls. 87-88.

¹¹ Ásmundur Helgason 2010.

Ásmundur telur að Stjórnarráðslögin hafa þjónað þeim tilgangi sem að var stefnt. Varanleg festa komst á skipulag Stjórnarráðsins og skipting verkefna milli ráðuneyta, og þar með ráðherra, varð skýrari. Sú festa sem komst á þessi mál endurspeglast vel í því að ekki voru gerðar neinar breytingar á skipulagi Stjórnarráðsins fyrstu tvo áratuginu eftir samþykkt laganna að öðru leyti en því að 1986 var Ríkisendurskoðun, sem verið hafði sérstök stjórnardeild undir fjármálaráðherra, færð undir Alþingi og umhverfisráðuneytinu var bætt við upptalningu ráðuneytanna í 4. gr. árið 1990. Fyrirmæli laganna um fjárlaga- og hagsýslustofnun, sem starfaði undir fjármálaráðherra, voru felld brott ári síðar.

Árið 2007 varð umtalsverð breyting á skipan Stjórnarráðsins þegar sjávarútvegsráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti voru sameinuð, Hagstofa Íslands, sem verið hafði ráðuneyti, varð að sjálfstæðri stofnun og viðamiklir málaflokkar voru færðir milli þriggja annarra ráðuneyta og heitum þeirra breytt.¹² Enn frekari breytingar hafa verið samþykktar síðan þá og þær síðustu, sem fólu jafnframt í sér mestar breytingar á lögnum, voru samþykktar á Alþingi í september 2010 og taka gildi í ársbyrjun 2011. Samkvæmt þeim verða dómsmála- og mannréttindaráðuneyti og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti sameinuð í innanríkisráðuneyti og félags- og tryggingamálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti í velferðarráðuneyti.

Eins og sést á þessari upptalningu eru viðamestu breytingarnar sem gerðar hafa verið á ákvæðum 4. gr. stjórnarráðslaganna, þar sem nöfn ráðuneytanna eru talin upp, en ekki er mikið um efnislegar breytingar á megininntaki laganna. Þó má geta þess að árið 2007 var sett inn í 2. mgr. heimild til að sameina ráðuneyti með úrskurði forseta (og valdið þá í raun veitt forsætisráðherra). Þessi heimild hefur enn ekki verið nýtt. Ástæða þess er væntanlega sú að heimildin í 2. mgr. 4. gr. segir ekkert til um hvernig háttá eigi undirbúningi að sameiningu né hvernig eigi að fara með heiti ráðuneyta eftir sameiningu. Eftir sem áður er ljóst að forsætisráðherra gæti ákveðið að fara þessa leið, þ.e. að gera tillögu til forseta Íslands um útgáfu forsetaúrskurðar um sameiningu ráðuneyta á tilteknu tímamarki og önnur atriði sem taka þyrfti á í því sambandi.

Þá var ákvæði bætt við lögina vorið 2010 þess efnis að forsætisráðherra skuli staðfesta siðareglur fyrir ráðherra, aðstoðarmenn og starfsmenn Stjórnarráðs Íslands. Um leið var ákvæði bætt við starfsmanna lög um að fjármálaráðherra staðfesti siðareglur fyrir ríkisstarfsmenn almennt. Eins og ráð er fyrir gert í lögnum hefur sérstök samhfæfingarnefnd um siðferðileg viðmið í stjórnsýslunni nú verið sett á fót, sem veitir ráðgjöf og fræðslu um siðareglur og leggur til frekari ráðstafanir til að draga úr hættu á spillingu hjá ríkinu.

3.1.3. Lög um stjórnarráð annarra landa

Annars staðar á Norðurlöndum er almennt ekki farin sú leið að binda skipulag ráðuneyta og verkaskiptingu milli ráðherra í lög. Þetta á við um Noreg, Danmörku og Svíþjóð. Skipulagsvaldið er þannig í höndum ríkisstjórnar eða forsætisráðherra í þessum löndum og algengt að gerðar séu breytingar á ráðuneytum við ríkisstjórnarskipti og verkefni færð á milli ráðuneyta. Sömu sögu má segja um Bretland og Írland, Þýskaland og Frakkland og fleiri lönd sunnar í Evrópu.

Í Finnlandi er þessu hagað á annan veg. Þar er raunar kveðið á um það í 68. gr. stjórnarskrárinnar að setja skuli ákvæði í lög um fjölda ráðuneyta og almennar reglur um stofnun þeirra. Á þessum grundvelli hafa verið sett lög, *Lag om statsrådet* frá 2003, þar sem ráðuneytin eru talin upp með sama hætti og hér á landi. Finnsku lögina taka þó á fleiri atriðum og víkja m.a. að því hvernig mál eru afgreidd innan finnska Stjórnarráðsins. Það er síðan bundið í stjórnarskrána finnsku að nánari verkaskipting milli ráðuneytanna skuli ákveðin með lögum eða með ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Í reynd breytast heiti ráðuneyta oft. Frumvörp um breytingar á lögum um finnska Stjórnarráðið eru gjarnan fyrstu málin sem ný ríkisstjórn leggur fyrir þingið og setur með nýju skipulagi ráðuneytanna þannig fram stefnu sína. Sá munur er á skipan þessara mála í Finnlandi og hér á landi að þar er gott samræmi milli stjórnarskrárinnar, afleiddrar löggjafar og framkvæmdar eins og nánar verður vikið að síðar í þessum kafla.

¹² Sem dæmi var heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu skipt upp og tryggingahlutinn að mestu leyti fluttur undir félagsmálaráðuneytið.

3.1.4. Tilraunir til breytinga á stjórnarráðslögum

Á níunda áratug síðustu aldar voru tvívegis lögð fram frumvörp um heildarendurskoðun stjórnarráðslaganna.¹³ Í hvorugu tilvikinu var þó ætlunin að gera grundvallarbreytingar á reglum um skipulag Stjórnarráðsins. Áfram var gert ráð fyrir að óheimilt væri að stofnsetja ráðuneyti eða leggja þau niður nema með lögum og að skylt væri að leggja þau óskipt til ráðherra við skiptingu verkefna milli þeirra. Tillögurnar virtust í raun að öllu leyti byggjast á sömu meginforsendum og gildandi lög sem getið var um að framan.¹⁴

Bæði frumvörpin sem hér um ræðir miðuðu að fækkun ráðuneyta með sameiningu þeirra. Fyrra frumvarpið sem lagt var fram á Alþingi árið 1986 var afrakstur vinnu nefndar, sem skipuð var í kjölfar stjórnarmyndunar árið 1983, og nefnd var stjórnkerfisnefnd. Upphaflegar tillögur hennar miðuðu að því að ráðuneytunum yrði fækkað úr þrettán í átta, starfsdeildum innan ráðuneyta fækkað og skipulag þeirra einfaldað. Enn fremur var stefnt að því að efla pólitíska yfirstjórn í ráðuneytunum með því að sameina stöður ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanna ráðherra í embætti ráðherraritara sem yrði æðstur embættismanna ráðuneytanna fyrir utan ráðherra. Var um að ræða pólitíska stöðu. Auk þess var stefnt að afnámi æviráðningar starfsmanna ráðuneytanna og skyldi miðað við að þeir yrðu ráðnir til starfa í allt að sex ár í senn og mættu ekki starfa þar lengur en í 12 ár. Þegar frumvarpið var lagt fram á Alþingi var dregið í land með fækkun ráðuneyta og lagt til að hætt yrði að telja Hagstofuna til ráðuneyta. Í frumvarpinu var þó áfram stefnt að því að koma á fót embættum ráðherraritara og að tímabundnum ráðningartíma starfsmanna. Frumvarpið var ekki útrætt á þinginu 1986 og var ekki lagt fram aftur.¹⁵

Síðara frumvarpið að heildarendurskoðun stjórnarráðslaganna var einnig afrakstur nefndarstarfs í kjölfar stjórnarmyndunar og tók nefndin til starfa árið 1988. Sú nefnd kallaðist stjórnsýslunefnd og skilaði frumvarpsdrögum í ágúst 1989. Markmið þeirra tillagana voru að mestu leyti þau sömu og tillagna stjórnkerfisnefndar, þ.e. að fækka ráðuneytum, styrkja pólitíska forystu og auka sveigjanleika í starfsmannahaldi. Upphaflegar tillögur gerðu ráð fyrir að ráðuneytin yrðu tíu í stað þrettán en sameining sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyta mætti hins vegar andstöðu. Þegar frumvarpið var lagt fyrir Alþingi var því aðeins gert ráð fyrir fækkun ráðuneyta í ellefu. Miðað var við að ráðherra fengi heimild til að ráða sér aðstoðarmann í hvert ráðuneyti sem hann fór með og fela honum að rita undir stjórnvaldserindi sem snertu þau verkefni. Eins og í fyrra frumvarpinu var afnám æviráðningar starfsmanna ráðuneytanna á dagskrá. Skyldi ráðuneytisstjórinn ráðinn tímabundið til sex ára í senn en við aðra starfsmenn gerður ótímabundinn ráðningarsamningur með þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti. Auk þessara atriða voru þar nýmæli eins og ákvæði sem lýsti almennu hlutverki ráðuneyta og heimild til að skipa ráðherra án ráðuneytis. Frumvarp sem byggðist á vinnu þessarar nefndar var ekki lagt fram á Alþingi fyrr en undir þinglok árið 1990 en ekki var mælt fyrir því. Í það minnsta tvær aðrar atrennur hafa verið gerðar að því breyta lögum umtalsvert. Árið 1991 útbjó milliþingnefnd, undir formennsku Páls Péturssonar, frumvarp sem þó var aldrei lagt fram og sömu sögu er að segja um frumvarp sem nefnd undir formennsku Þorvaldar Garðars Kristjánssonar undirbjó veturinn 1995-1996.

Áhugi á breytingum á skipulagi Stjórnarráðsins virðist hafa dvínað nokkuð á tíunda áratug 20. aldar. Þess í stað beindust sjónir manna að stjórnsýslunni almennt¹⁶ fremur en að Stjórnarráðinu sérstaklega.

Tilraunir þær til breytinga sem raktar hafa verið sýna ágætlega áhrif þess að hafa skipulag Stjórnarráðsins bundið í lög í eins ríkum mæli og nú er. Jafnvel þótt pólitískur vilji ríkisstjórna stæði til að breyta skipulagi Stjórnarráðsins, m.a. með fækkun ráðuneyta, tókst það ekki. Sú festa sem leiddi af lögbundnu skipulagi dró þannig úr möguleikum ríkisstjórna til að laga skipulagið að breyttum áherslum.

¹³ Ásmundur Helgason 2004, bls. 141.

¹⁴ Ásmundur Helgason 2010.

¹⁵ Ásmundur Helgason 2004 og Ásmundur Helgason 2010.

¹⁶ Sett voru lög um störf og starfshætti stjórnvalda, þ.e. stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 50/1996.

3.2. Reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands

Fram til ársins 1970, þ.e. fyrir setningu stjórnarráðslaga, var það alfarið í höndum framkvæmdarvaldsins að skipta með sér verkum. Eins og rakið hefur verið er sams konar skipan annars staðar á Norðurlöndum, utan Finnlands. Í Danmörku, þar sem ríkisstjórnin býr yfir sambærilegum valdheimildum og hin íslenska, er það viðtekin stjórnarframkvæmd, varin af stjórnarskrá, að ríkisstjórnin skipti sjálf með sér verkum með atbeina konungs án aðkomu löggjafans.¹⁷ Setning stjórnarráðslaganna hefur þótt athyglisverð fyrir margar sakir og þá meðal annars vegna þess hversu nærri hún gengur þeim valdheimildum sem taldar hafa verið ríkisstjórnarinnar á grundvelli 15. gr. stjórnarskrár eins og nánar verður rakið.

Eins og greint hefur verið frá var með setningu stjórnarráðslaga kveðið á um að stjórnarmálefni heyri undir ráðherra eftir ákvæðum reglugerðar sem forseti Íslands setur samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Þess sé enda jafnan gætt að undir ráðuneyti heyri málefni sem eðli sínu samkvæmt eigi þar heima miðað við upptalningu laganna á heitum ráðuneyta í 4. gr. þeirra. Í reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sem fyrst var sett 31. desember 1969 eru taldir upp helstu málflokkar og verkefni sem falla undir verk-svið hvers ráðuneytis. Sú upptalning er þó langt frá því að vera tæmandi. Reglugerðin hefur stoð í 8. gr. stjórnarráðslaganna og þar er kveðið á um að forseti setji hana að tillögu forsætisráðherra.

Fyrstu áratuginu eftir að reglugerðin var sett voru gerðar litlar breytingar á henni og svo virðist sem þessu úrræði, þ.e. að færa viðfangsefni milli ráðuneyta með reglugerðarbreytingu, hafi lítið verið beitt. Meginreglan um flutning stjórnarmálefna milli ráðuneyta hefur jafnan verið sú að slíkt hefur verið gert með lagabreytingu, þar sem mælt er fyrir um það í sérlægum hvaða ráðherra fer með viðkomandi málaflokk. Hefur þá jafnvel verið undir hælinn lagt hvort stjórnarráðsreglugerðinni sé breytt til samræmis.¹⁸

Vera kann að svigrúm ríkisstjórnarinnar til að skipta með sér verkum sé óþarflega niðurnjörvað með því að forsætisráðherra þarf annars vegar að fylgja lögbundnum heitum ráðuneyta í 4. gr. stjórnarráðslaga við verkaskiptinu ráðherra og hins vegar að skipa málum í ráðuneyti eftir því hvar þau eiga „eðli sínu samkvæmt heima“, sbr. 1. mgr. 8. gr. Sú spurning vaknar hvort stjórnarmálefni sem lög fela tilteknum ráðherra eða ráðuneyti að fara með verði flutt í annað ráðuneyti án atbeina löggjafans. Því verður traudla svarað en vísbendingar má finna í dómi Hæstaréttar Íslands frá 1954 (bls. 439) þar sem reyndi á flutning ákærvalds að hluta til frá dómsmálaráðherra til utanríkisráðherra með forsetaúrskurði (stjórnvaldsfyrirmælum). Niðurstaða héraðsdóms var sú að löglegt væri með vísan til 15. gr. stjórnarskrár að skipta ákærvaldinu á milli ráðherra með þessum hætti. Hæstiréttur taldi aftur á móti að „[m]eð forsetaúrskurði [yrði] ekki gerð breyting á gildandi lögum um það, að einn og hinn sami dómsmálaráðherra fari með ákærvaldið á hverjum tíma“.

Dómurinn frá 1954 er merkilegur, m.a. fyrir þær sakir að hann er fyrsta dæmið um að farið var að þrengja að valdheimildum framkvæmdarvaldsins til þess að annast verkaskiptingu milli ráðuneyta, án tillits til vilja löggjafans. Nefna má tvo skýringarkosti varðandi niðurstöðu dómsins. Annars vegar að ríkisstjórn geti ekki á grundvelli stjórnvaldsfyrirmæla breytt verkaskiptingu sem kveðið er á um í lögum og hins vegar að eðlisskyldum málaflokkum verði ekki skipt upp á milli ráðuneyta án atbeina löggjafans. Með vísan til 15. gr. stjórnarskrár verður að hallast að síðari kostinum. Fræðimenn í stjórnskipunarrétti hafa þó talið að þrátt fyrir að lög mæli fyrir um að tiltekið málefni heyri undir ákveðinn ráðherra séu þau lagaákvæði því ekki til fyrirstöðu að forsetaúrskurður leggi þau undir annan ráðherra.¹⁹

Sú hefð að færa málaflokka til með lagasetningu í stað breytingar á reglugerð er líklega til komin vegna takmarkana stjórnarráðslaga á skipulagsvaldi forsætisráðherra. Í 8. gr. er tekið fram að verkefnum sé skipað í ráðuneyti þar sem þau eiga heima samkvæmt eðli sínu. Því kann að vera að öruggara hafi þótt að gera breytingar á verkaskiptingunni með lögum. Þrátt fyrir þetta hefur eftir setningu stjórnarráðsreglugerðarinnar tíðkast að taka fram í lögum um viðkomandi málefna-svið hvaða ráðherra eða ráðuneyti fari með yfirstjórn þeirra. Það er þó ekki einhlítt, dæmi eru um lagabálka þar sem

¹⁷ Henrik Zahle 2004, bls. 111.

¹⁸ Ásmundur Helgason 2010.

¹⁹ Sjá Gunnar G. Schram 1997, bls. 153, Kristján Andra Stefánsson 1999 og Ólaf Jóhannesson 1978, bls. 147.

hugtakið ráðherra eða ráðuneyti er notað án tilgreiningar. Það getur samt þótt einkennilegt að breyta lögbundinni skipan mála með því einu að breyta reglugerð og því ekki óeðlilegt að líta svo á að verkefni verði ekki færð til nema með lagabreytingu þar sem nafni ráðherra er breytt. Í ljósi þeirrar hefðar sem þróast hefur er þó athyglisvert að við gildistöku stjórnarráðsreglugerðarinnar voru verkefni flutt frá einu ráðuneyti til annars þvert gegn því sem sagði í lögum um þessi verkefni.²⁰ Við gildistöku stjórnarráðslaganna virðist atbeini löggjafans þannig hafa verið talinn óþarfur við tilflutning verkefna milli ráðuneyta.²¹

Flutningur verkefna og málefna milli ráðuneyta með reglugerðarbreytingu, í stað lagabreytingar, eykur til muna sveigjanleika í verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins. Eins og rakið hefur verið er í 15. gr. stjórnarskrárinnar mælt fyrir um að forseti skuli ákveða tölu ráðherra og skipta með þeim verkum, ekki löggjafinn. Þá er forseta og öðrum stjórnvöldum tryggt sjálfstæði frá löggjafanum í 2. gr. stjórnarskrár sem kveður á um þrígreiðingu ríkisvalds. Af stjórnarráðslögunum leiðir hins vegar að viðfangsefni ráðuneytanna ráða því alfarið hver verkaskipting ráðherranna er hverju sinni, enda ber að leggja hvert ráðuneyti óskipt til ráðherra þegar störfum er skipt með þeim, eins og segir í 5. gr. laganna. Með þessu ákvæði er augljóslega verið að skírskota til þess verkskipulagsvalds sem felst í áður nefndri 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þá verður ekki fram hjá því litið að með lögunum í heild var löggjafinn að taka a.m.k. hluta af valdi forsetans skv. 15. gr. stjórnarskrárinnar og þá jafnframt forsætisráðherra eða ríkisstjórnarinnar. Í því ljósi var eðlilegt og jafnvel nauðsynlegt að innbyrðis skipting verkefna milli ráðuneyta, og þar með ráðherra, væri ákveðin með reglugerð sem forseti setur að fenginni tillögu forsætisráðherra, líkt og 1. mgr. 8. gr. stjórnarráðslaganna kveður á um. Hér verður þó að hafa í huga að hvað sem líður túlkun á 15. gr. stjórnarskrárinnar fer Alþingi með fjárstjórnarvaldið á grundvelli 41. gr. stjórnarskrárinnar og tekur við afgreiðslu fjárlaga afstöðu til þess til hvaða verkefna, þ.m.t. ráðuneyta, fé verði veitt á fjárlögum.

Með vísan til framangreinds má draga þá ályktun og færa rök fyrir henni að stjórnarráðsreglugerðin eigi sér ekki aðeins stöð í 1. mgr. 8. gr. stjórnarráðslaga heldur í reynd einnig í 15. gr. stjórnarskrárinnar, þótt ákvæði reglugerðarinnar kveði ekki á um það.²² Efnislega er sú ályktun í góðu samræmi við þrískiptingu ríkisvaldsins en með skiptingu verkefna milli ráðuneytanna er í raun aðeins verið að ákveða hvernig æðstu handhafar framkvæmdarvalds skipuleggja störf sín en ekki taka ákvörðun um að sinna nýjum málefnum eða úthlutun nýrrar fjárheimildar. Ekki verður séð að þörf sé á atbeina löggjafans við það.

Framangreint þarf þó hins vegar ekki að fela í sér að löggjafanum sé algerlega óheimilt að mæla fyrir um verkefni ráðherra og ráðuneyta. Í framkvæmd virðist í raun hafa verið litið svo á að hægt sé að breyta verkaskiptingu ráðuneyta og þar með ráðherra með tveimur aðferðum. Annars vegar með lögum samþykktum á Alþingi og hins vegar með því að forseti breyti stjórnarráðsreglugerðinni að tillögu forsætisráðherra.²³ Með vísan til almennra sjónarmiða um rétt hæð réttarheimilda verður þó að draga þá ályktun að úrskurðir sem forseti Íslands gefur út með stöð í stjórnarskrá séu réttþærri en lög sem sett eru án slíkrar sérstakrar stjórnarskrárstöðu, þrátt fyrir að um sé að ræða yngri lög.²⁴

3.3. Er þörf fyrir sérstök lög um Stjórnarráðið?

Ekki er til nein heildarlöggjöf um stjórnsýslukerfið þar sem form og gerðir stofnana eða stjórnvalda eru skilgreindar. Þó hefur slíkt verið lagt til.²⁵ Þetta hefur leitt til þess að sérlög á ýmsum sviðum samrýmast stundum ekki almennri stefnumörkun um stjórnun ríkiskerfisins sem birtist í heildarlöggjöf

²⁰ Í áfengislögum frá 1969 stóð t.d. að áfengismál heyrðu undir dóms- og kirkjumálaráðuneytið en málaflokkurinn var fluttur til heilbrigðis- tryggingarmálaráðuneytisins við gildistöku stjórnarráðsreglugerðarinnar í ársbyrjun 1970 án þess að lögunum væri breytt. Sama var gert í tilviki Hapdrættis Háskóla Íslands sem fært var í reglugerðinni árið 1970 frá fjármálaráðuneytinu til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins þótt lagabreyting í þá veru væri ekki gerð fyrr en 1973.

²¹ Ásmundur Helgason 2004, bls. 137.

²² Ásmundur Helgason 2004, bls. 136.

²³ Ásmundur Helgason 2004, bls. 136.

²⁴ Reglan „lex specialis derogat legi generali“ gengur framur reglunni „lex posterior derogat legi priori“.

²⁵ Fjármálaráðuneytið 2000, bls. 103.

á borð við lög um fjárreiður ríkisins, í starfsmannalögum og stjórnsýslulögum. Þá hefur uppbygging stjórnsýslukerfisins ekki alltaf mótast á markvissan hátt og stjórnsýslustaða stofnana er stundum óljós. Í skýrslu nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu er nefnt að æskilegt væri að mótuð yrði framtíðarstefna um þróun stjórnsýslunnar.²⁶ Umboðsmaður Alþingis hefur einnig í ársskýrslum sínum til Alþingis bent á nauðsyn þess að skýrari afstaða sé tekin til þess í lögum hvar mörkin milli opinbers réttar og einkaréttar liggi. Þetta á meðal annars við um stöðu þeirra starfseininga sem stofnað er til eða falin eru verkefni á vegum ríkisins.²⁷

Þegar horft er til þess hvort útvíkka eigi Stjórnarráðslögin og láta þau ná til alls stjórnsýslukerfisins þarf að athuga að margbreytileg verkefni ríkisvaldsins kalla oft á mismunandi nálgun og skipulag. Mikilvægur hluti regna um skipulag opinberrar starfsemi á einstökum sviðum hlýtur því að mótast í sérlögum. Hins vegar er einnig nauðsynlegt að halda til haga þeim meginsjónarmiðum sem gilda um tengsl ráðuneyta og stofnana þeirra þannig að kerfisbundin hugsun um mismunandi skipulagstengsl þar á milli fari ekki forgörðum.

Nefndin leggur til að í lögum um Stjórnarráð Íslands verði gerð almenn grein fyrir því hvernig sambandi ráðuneyta og stofnana geti verið háttáð, þar á meðal hvers konar stjórnunarskyldur, eftirlitskyldur og ábyrgðartengsl felist í sambandinu.²⁸ Nefndin telur jafnframt nauðsynlegt að styrkja samræmda yfirferð lagafrumvarpa þar sem þess er m.a. gætt að fyrirmæli um skipulag og uppbyggingu stjórnsýslunnar hvað þessi atriði varðar séu skýr.

Nefndin leggur áherslu á að lög um Stjórnarráðið eru lög um ákveðna tegund stjórnvalda, ráðuneyti, sem eins og fram kemur í skýrslunni eru á margan hátt frábrugðin öðrum stjórnvöldum. Ekki er fráleitt að löggjafinn setji slíkum stjórnvöldum sérstakan ramma sem að einhverju leyti er frábrugðinn þeirri umgjörð sem önnur stjórnvöld búa við. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að lögin voru upphaflega sett til þess að taka á þeirri óreiðu sem virtist ríkja um skipulag Stjórnarráðins og skapa festu í verkaskiptingu ráðuneytisskrifstofa.

Þrátt fyrir að hægt sé að halda því fram að markmiðinu um að skapa festu í skipulagi Stjórnarráðsins hafi verið náð er ekki þar með sagt að ekki sé þörf á að endurskoða lögin sem staðið hafa að mestu óbreytt undanfarin 40 ár. Þannig verður ekki framhjá því litið að með lögbundnu skipulagi Stjórnarráðsins hefur verkskipulagsvald yfir Stjórnarráðinu færst fjær vettvangi. Erfitt er fyrir ríkisstjórn að bregðast við breyttum áherslum í stjórnámálum með skipulagsbreytingum innan Stjórnarráðsins. Ef vilji er t.d. til þess innan ríkisstjórnar að taka ákveðin verkefni föstum tókum verður það ekki gert með því að setja sérstakan ráðherra yfir málaflokkinn með ákveðnu ráðuneyti nema með því að leggja upp í nokkuð tímafreka vegferð og fá samþykktar breytingar á stjórnarráðslögunum á Alþingi. Festan í skipulagi hefur verið á kostnað sveigjanleikans. Í þessu sambandi má benda á að ríkisstjórnin var gagnrýnd fyrir skort á skipulagi og verkstjórn strax eftir bankahrunið haustið 2008.

Nefndin telur að þörf sé fyrir sérstök lög um Stjórnarráð Íslands, m.a. vegna sérstöðu ráðuneyta í samanburði við stofnanir, og laga þurfi þau breyttum aðstæðum, nú 40 árum eftir setningu þeirra.

3.4. Aukinn sveigjanleiki

Þótt nefndin telji að ekki skuli fella stjórnarráðslögin úr gildi telur hún að gera þurfi á þeim grundvallarbreytingar í því skyni að auka sveigjanleika framkvæmdarvaldsins til þess að skipuleggja starfsemi sína og sinna þannig með sem skilvirkustum hætti framkvæmd stefnumarkandi löggjafar frá Alþingi í hverjum málaflokki.

Stjórnarráðslögin eins og þau eru nú setja valdheimildum forseta, þ.e. forsætisráðherra, samkvæmt stjórnarskránni töluverðar skorður varðandi fjölda ráðherra og tilhögun á skiptingu starfa milli þeirra. Þá verður ekki betur séð en að með lögunum hafi löggjafinn í raun tekið sér ákveðið vald sem

²⁶ Forsætisráðuneytið 1999, bls. 103.

²⁷ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009, bls. 17, og umfjöllun í 6. kafla.

²⁸ Sjá 4. og 6. kafla.

stjórnarskráin felur forseta og áður er rakið. Slíkt misræmi er ekki æskilegt.²⁹ Sú hefð að í lögum um stofnanir og verkefni skipi löggjafinn verkefnum til sérstaks ráðherra, þannig að heiti ráðuneyta og ráðherra koma fram í lögnum, hefur þau áhrif að minnstu tilfærslur á verkefnum eða nafnabreytingar á ráðuneytum kalla á viðtækar lagabreytingar. Þær eru oft í formi bandormsfrumvarpa um breytingu á ráðherraheitum í ýmsum lögum sem hafa litla sem enga efnislega þýðingu og eyða dýrmætum tíma Alþingis og Stjórnarráðsins.³⁰ Hættan á óreiðu í skipulagi Stjórnarráðsins er ekki sú sama og var um miðja síðustu öld. Auðvelt er að tryggja skýrleika og festu í starfsemi ráðuneyta á annan hátt en með því að mæla fyrir um heiti þeirra í lögum og finna leiðir sem gefa meiri möguleika á að laga skipulagið að mismunandi þörfum á hverjum tíma án þess að allt fari úr böndunum.

Nefndin telur að á Íslandi eins og annars staðar á Norðurlöndum utan Finnlands eigi vald forsætisráðherra og ríkisstjórnar til að skipta með sér verkum að vera hjá þeim sjálfum en ekki löggjafanum og telur það samrýmast best ákvæðum stjórnarskrár um verkaskiptingarvaldið.³¹ Þannig er auðvelt fyrir nýjar ríkisstjórnir að skipuleggja ráðuneytin eftir þeim áherslum sem uppi eru hverju sinni og með þeim fjölda ráðherra sem talinn er nægja. Nefndin telur að fella skuli á brott upptalningu ráðuneyta í lögum og að eins verði hætt að geta um tiltekið heiti ráðherra í lögum þegar „ráðherra“ (ótilgreint) nægir. Í tilvikum þar sem tveir eða fleiri ráðherrar koma við sögu mætti annaðhvort nefna ráðherra með vísan til málaflökks eða láta þeim ráðherra, sem fer með framkvæmd laganna, eftir svigrúm til að ákveða, eftir atvikum að fengnu samþykki forsætisráðherra, hvaða aðrir ráðherrar hafa þar hlutverki að gegna án þess að kveða á um það í lögum. Að mati nefndarinnar væri síðari kosturinn ákjósanlegri.

Skýr heimild þyrfti að vera í lögum um Stjórnarráðið til að koma á fót sérstakri verkefnastjórn (ígildi ráðuneytis) með *ad hoc* ráðuneytisstjóra sem aðgang hefði að sérfræðingum innan hefðbundinna ráðuneyta til að samræma verkefni á milli ráðuneyta þegar mjög sérstækar aðstæður koma upp í samfélaginu, t.d. verulegar náttúruhamfarir eða þjóðhagsleg áföll. Skilgreina þarf slík verkefni vel og samþykkja utanumhald þeirra í ríkisstjórn.³² Þá þyrfti einnig að vera heimilt að skipa ráðherra án ráðuneytis, þ.e. ekki yfir neitt þeirra ráðuneyta sem fyrir eru, eins og dæmi eru um frá síðustu árum frá hinum Norðurlöndunum. Þetta hefur aldrei verið gert og þótt íslenskir fræðimenn hafi talið slíkt heimilt hér á landi væri heppilegt að kveða skýrt á um slíkt í lögum.³³ Heimild af þessu tagi gæti þjónað því hlutverki t.d. að ná fram stefnu ríkisstjórna í umbótum og hagræðingu.

Ef vilji löggjafans stendur til þess að takmarka á einhvern hátt möguleika ríkisstjórna til að stofna ráðuneyti væri hægt að hugsa sér þak á hámarksfjölda ráðuneyta, þ.e. að þau séu t.d. ekki fleiri en tíu. Með því væri reynt að tryggja að einstaka ráðuneyti yrðu ekki lítil og veikburða. Slíkar skorður væru í samræmi við upphaflegan rökstuðning fyrir setningu stjórnarráðslaganna um að þingið hefði þetta vald í ljósi fjárstjórnarvalds þess. Í þessu sambandi má þó benda á að ákvæði dönsku stjórnarskrárinnar hafa verið túlkuð með þeim hætti að löggjafinn geti í raun ekki ákveðið fjölda ráðherra.³⁴

Ef breytingar í þessa átt ná fram að ganga mun reglugerð um Stjórnarráð Íslands verða meginheimildin um verkaskiptingu milli ráðuneyta. Hún yrði því ítarlegri en nú er. Til þess að tryggja gagnsæi gagnvart almenningi má hugsa sér að í lagasafninu eins og það birtist á vef Alþingis yrði hlekkur frá orðinu ráðherra eða ráðuneyti þar sem það kemur fyrir í lögum yfir í viðeigandi greinar í reglugerðinni.

²⁹ Sjá t.d. umfjöllun um Finnland hér að framan þar sem samræmi er milli þessara þátta.

³⁰ Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar ráðuneyta var lagt fram 30. nóvember sl. (þskj. 356, 302. mál, 139. löggjafarþing 2010–2011). Í því eru lagðar til breytingar á heitum ráðherra og ráðuneyta í u.þ.b. 250 lagabálkum.

³¹ Í þessu sambandi er einnig vísað til orðalags 14. gr. dönsku stjórnarskrárinnar: „Kongen udnævner og afskediger statsministeren og de øvrige ministre. Han bestemmer deres antal og forretningernes fordeling imellem dem. Kongens underskrift under de lovgivningen og regeringen vedkommende beslutninger giver disse gyldighed, når den er legsaget af en eller flere ministre underskrift. Enhver minister, som har underskrevet, er ansvarlig for beslutningen.“ *Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*

³² Sjá umfjöllun um verkefnastjórn í 8. kafla.

³³ Ólafur Jóhannesson 1978, bls. 147. Þar kemur fram: „Vafalaust er heimilt að skipa ráðherra án stjórnardeildar, sem kallað er.“

³⁴ Sjá Henrik Zahle, 2006, bls. 158. Þar kemur fram: „Lovgivningsmagten kan derfor heller ikke bindende normere antallet af ministre“

3.5. Tillögur

1. Ekki ætti að tilgreina heiti ráðuneyta í stjórnarráðslögum, sbr. 4. gr. (3.2. og 3.4).
 - a. Skoða mætti hvort setja ætti ákvæði um hámarksfjölda ráðuneyta í lög, þ.e. hvort 15. gr. stjórnarskrár setji því skorður (3.4).
2. Hvorki ætti að tilgreina heiti ráðuneyta né ráðherra í lögum (3.4).
 - a. Vísa mætti til „ráðherra“ (ótilgreint) eða ráðherra sem fer með tiltekin málaflokk (3.4).
3. Verkaskipting milli ráðuneyta verði ákveðin í reglugerð um Stjórnarráð Íslands í samræmi við 15. gr. stjórnarskrárinnar (3.4).
 - a. Reglugerðin verði ítarlegri en nú er.
4. Skýr heimild ætti að vera í stjórnarráðslögum um að hægt sé að skipa ráðherra án ráðuneytis til að sinna mikilvægum stefnu- og samhfingarmálum (3.3).
5. Mótuð verði stefna um þróun stjórnsýslunnar (3.3 og 4. og 6. kafli).

4. Valdmörk og hlutverk stjórn mála og stjórn sýslu innan ráðuneyta

Í íslenskri stjórn skipan er á því byggt, eins og fram hefur komið, að ráðherra, hver á sínu sviði, fari í reynd með æðstu yfirstjórn stjórn sýslunnar. Í 2. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er mælt svo fyrir að forseti og önnur stjórn völd fari með framkvæmdarvaldið og í 13. gr. er kveðið á um að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt. Stjórn sýsla er í efnismerkingu sú starfsemi ríkis og sveitarfélaga sem fellur undir framkvæmdarvaldið, sbr. þrígreiningu ríkisvalds í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald sem kveðið er á um í 2. gr., og í formmerkingu þeir aðilar sem fara með stjórn sýslu í efnismerkingu, þ.e. stjórn völd.

Hér á eftir verður stuttlega farið yfir hlutverk ráðherra, ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanns ráðherra ásamt því að tillögur verða gerðar um hvernig hlutverk þeirra verði skilgreind og valdmörk þeirra ættu að vera skýrð. Er það afstaða nefndarinnar að nauðsynlegt sé að skýra þessa þætti í lögum frekar en nú er gert. Sambúð stjórn mála og stjórn sýslu er eitt af megin einkennum Stjórnarráðsins og tryggja þarf að hlutverk aðila séu skýr en einnig að samstarfið sé skilvirkt og árangursríkt.

4.1. Ráðherra

Stjórnarskráin er fáorð um störf ráðherra, að frátöldum athöfnum sem atbeina forseta þarf til. Í 13. gr. er kveðið á um að ráðherra framkvæmi vald forseta og ber ráðherra, sbr. 14. gr., ábyrgð á stjórnarframkvæmdum³⁵ öllum. Í 15. gr. er kveðið svo á að forsetinn skipi ráðherra og veiti þeim lausn. Hann ákveður tölu þeirra og skiptir störfum með þeim. Er ákvæði 14. gr. byggt á þeirri forsendu að ráðherra fari með yfirstjórn stjórnarmálefna sem undir hann heyra og hafa fyrirmæli 14. gr. verið útfærð nánar með lögum nr. 4/1963, um ráðherraábyrgð, og lögum nr. 3/1963, um landsdóm.

Hver ráðherra er því æðsti yfirmaður stjórn sýslunnar á því sviði sem undir hann heyrir og hefur einn ráðherra almennt ekki vald til þess að gefa öðrum ráðherra fyrirmæli. Í yfirstjórnunarheimildum ráðherra á grundvelli stjórnarskrár felst m.a. að hann getur gefið lægra settum stjórn völdum almenn fyrirmæli um hvernig standa skuli að úrlausn mála án þess að sérstaklega sé mælt fyrir um það í lögum. Á yfirstjórnarheimildum ráðherra eru þó vissar takmarkanir þegar um er að ræða sjálfstæð stjórn völd sem að lögum lúta ekki boðvaldi ráðherra þótt þau heyri stjórnarfarslega undir hann. Ráðherra getur einvörðungu gefið sjálfstæðum stjórn völdum fyrirmæli og sett þeim reglugerðir ef til þess er sérstök heimild í lögum. Ráðherra ber ekki ábyrgð á embættisfærslu sjálfstæðra stjórnvalda þótt færa megi rök fyrir því að á honum hvíli vissar skyldur gagnvart sjálfstæðum stjórn völdum jafnt sem lægra settum gagnvart ráðherra.³⁶

Hvað frumkvæðis- og eftirlitsskyldur ráðherra varðar verður að telja að stjórnarráðslögin og reglugerð um Stjórnarráð Íslands taki til allra stjórnunarmálefna ríkisins, þ.m.t. þeirra sem heyra undir sjálfstæð stjórn völd. Í 9. gr. stjórnarráðslaga er mælt svo fyrir að ráðuneyti³⁷ hafi eftirlit með starfrækslu stofnana sem undir þau heyra og eignum á vegum þeirra stofnana. Verður því að ætla að eftirlitsskylda 9. gr. stjórnarráðslaga taki til allra stjórnvalda. Þá styður orðalag 14. gr. stjórnarskrár einnig þá niðurstöðu.³⁸ Þrátt fyrir þann lögskýringarkost að 9. gr. stjórnarráðslaga taki til allra stjórnvalda veitir ákvæðið ráðherra engin úrræði ef í ljós kemur að eftirlitsskyld starfsemi er ekki í samræmi við lög og ræðst það þá af öðrum lögum og óskráðum meginreglum til hvaða úrræða ráðherra getur gripið. Ef t.d. deilur verða við úrlausn einstakra mála gæti sú staða komið upp að ráðherra hafi engin lagalega bindandi úrræði að grípa til gagnvart sjálfstæðu stjórnvaldi telji hann starfsemi þess ekki vera í samræmi við lög.³⁹

³⁵ Vert er að geta þess ósamræmis sem er á milli 14. og 11. gr. stjórnarskrárinnar. Í 11. gr. er vísað til þess að forseti Lýðveldisins sé ábyrgðarlaus á stjórnarathöfnum. Velta má fyrir sér hvort efnislegur munur er á hugtökunum stjórnarframkvæmd annars vegar og stjórnarathöfn hins vegar.

³⁶ Sjá nánari umfjöllun og tillögur í 6. kafla.

³⁷ Í lögum er almennt ekki gerður greinarmunur á hlutverki ráðherra annars vegar og ráðuneytis hins vegar.

³⁸ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafla 16.1.2.8.

³⁹ Forsætisráðuneytið 1999, bls. 109-110.

Réttarreglur um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra að íslenskum rétti eru heldur rýrar. Upplýsingaréttur þingmanna er tryggður í 54. gr. stjórnarskrárinnar, nr. 33/1944, sbr. 49. gr. þingskapalaga, nr. 55/1991, og ber ráðherra að svara spurningum þingmanna í samræmi við þau lagaákvæði sem um ræðir. Greinarmun þarf að gera annars vegar á þessum rétti þingmanna og hins vegar upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi. Hvorki í stjórnarskránni né þingskapalögum er fjallað almennt um upplýsinga- eða sannleiksskyldu ráðherra. Þá eru ekki ákvæði í lögum um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, sem lúta beint að upplýsinga- eða sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi.

Í 1. mgr. 36. gr. þingskapalaga er þó fjallað um að lagafrumvarpi skuli fylgja greinargerð um tilgang þess og skýringu á höfuðákvæðum. Er þetta ákvæði þingskapalaga eina ákvæðið, að því er virðist, sem kveður beinlínis á um upplýsingaskyldu af hálfu ráðherra og er þá gerður skýr greinarmunur annars vegar á upplýsingaskyldu ráðherra gagnvart Alþingi, þ.e. að ráðherra sé skylt að veita upplýsingar án þess að óskað sé eftir þeim, og hins vegar upplýsingarétti þingmanna sem tryggður er í 54. gr. stjórnarskrárinnar.

Meira álitamál er hins vegar hvort upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra gagnvart Alþingi megi leiða af öðrum óskráðum réttarheimildum, svo sem meginreglum laga eða eðli máls.⁴⁰

Nefndin tekur undir það með starfshópi forsætisráðherra um viðbrögð stjórnsýslunnar við rannsóknarskýrslu Alþingis að rétt sé að lögfesta með skýrari hætti frumkvæðisskyldu ráðherra gagnvart mála-flokkum og stofnunum sem undir hann heyra og aðrar skyldur, svo sem upplýsingaskyldu og sannleiksskyldu. Ákvæði um frumkvæðisskylduna ættu helst heima í lögum um Stjórnarráð Íslands en um upplýsingaskylduna og sannleiksskylduna í ráðherraábyrgðarlögum. Einnig er æskilegt að lögfesta reglur um samskipti ráðherra við embættismenn, þ.e. einkum að ráðherra leiti faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði sjálfstæði embættismanna og hlutleysi í pólitískum skilningi og feli þeim ekki verkefni sem tengjast stjórnástarfi hans. Þá tekur nefndin undir tillögur starfshóps forsætisráðherra um að lögfesta verkstjórnarhlutverk og -ábyrgð forsætisráðherra.⁴¹ Verkstjórnarhlutverksins er nú þegar getið í lögum og reglugerð um Stjórnarráð Íslands og þar ætti að útfæra það nánar. Kveða ætti skýrt á um frumkvæðisskyldu forsætisráðherra til að fylgjast með því að málefni dagi ekki uppi vegna þess að óljóst sé undir hvaða ráðherra þau heyri, t.d. í kjölfar ákvörðunar í ríkisstjórn.

4.2. Ráðuneytisstjóri

Hvort sem valdheimildir í lögum eru í orði kveðnu fengnar ráðherra eða ráðuneyti hans er valdið hjá ráðherra og meðferð þess á ábyrgð hans. Þar sem ráðherra kemst ekki sjálfur yfir að afgreiða öll erindi sem lögum samkvæmt falla undir valdsvið hans hefur hann í lagalegu tilliti skrifstofu sér til aðstoðar, þ.e. ráðuneyti.

Ráðuneytisstjóri stýrir ráðuneyti undir yfirstjórn ráðherra, sbr. 1. mgr. 10. gr. stjórnarráðs laganna. Ráðuneytisstjóri er embættismaður, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 22. gr. starfsmannalaganna, og er ráðuneytisstjóri „forstöðumaður“ í skilningi 9., 11., 13., 17. og 21. gr. sömu laga.

Framangreindar lagatiltvitnanir eiga að mestu við um hlutverk ráðuneytisstjóra gagnvart starfsmönnum ráðuneytis þegar viðkemur réttindum þeirra og skyldum og starfsháttum ráðuneytis. Upplýsingaskylda, ráðgjafarskylda og mótmælaskylda (og/eða réttur) ráðuneytisstjóra gagnvart ráðherra er ekki skilgreind í lögum. Þá hefur því verið haldið fram að líkur séu á því að starf ráðuneytisstjóra sé orðið „pólitískara“ en verið hefur.⁴² Í þessu sambandi ber að nefna að ein af meginskyldum ráðuneytisstjóra, þótt ekki sé hún bundin í lög, er að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar innan ráðuneytisins í samstarfi við aðstoðarmann ráðherra og ráðherra. Þá má einnig segja að hlutverk hans sé yfirstjórn verkefna ráðuneytis og að sjá til þess að starfsemi þess og afgreiðsla mála sé í samræmi við lög og gildandi reglur, skráðar jafnt sem óskráðar. Þá gegnir ráðuneytisstjóri mikilvægu hlutverki í samskiptum og eftir atvikum samstarfi við Alþingi, stofnanir ríkisins, fjölmiðla og hagsmunasamtök.

⁴⁰ Sjá nánar Ásmund Helgason 2009.

⁴¹ Sjá umfjöllun í 5. kafla.

⁴² Forsætisráðuneytið 2010, bls. 24.

Nefndin tekur undir með starfshópi forsætisráðherra um viðbrögð stjórnáráðs um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis að rétt sé að lögfasta sérstakar skyldur æðstu embættismanna gagnvart ráðherrum, svo sem um upplýsingagjöf og ráðgjöf. Eins og fyrr segir eru í starfsmannalögum ákvæði um ýmsar helstu skyldur starfsmanna, þ.m.t. embættismanna, eins og um hlýðni, stundvísi, þagmælsku, samvissusemi, kurteisi og að aðhafast ekkert sem geti orðið honum til vanvirðu eða álítnshnekkis eða varpað geti rýrð á starfið. Því til viðbótar mætti huga að því að lögfasta þá skyldu embættismanna að gera ráðherra viðvart telji þeir að ákvörðun kunni að vera í ósamræmi við lög. Þegar er ákvæði í starfsmannalögum um að starfsmanni beri einungis að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna en athuga mætti að bæta við að þeim beri heldur ekki að fara eftir fyrirskipunum sem stríði gegn grunngildum opinberrar þjónustu. Slík grunngildi yrðu síðan útfærð í síðareglum sem fjármálaráðherra staðfestir varðandi ríkisstafsmenn almennt og forsætisráðherra fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins sérstaklega.

Ráðuneytisstjóri hefur einnig það hlutverk að koma á samskiptum milli ráðherra eða eftir atvikum aðstoðarmanns við skrifstofustjóra innan ráðuneytisins um vinnu og útfærslu ákveðinna verkefna og skrifstofustjórinn getur síðan í framhaldinu vísað þeim áfram til starfsmanns innan skrifstofunnar.

4.3. Aðstoðarmaður ráðherra

Fyrir ráðherra er mikilvægt að geta ráðið sér pólitíska ráðgjafa. Fyrir trúverðugleika ráðuneytis skiptir hins vegar sköpum að pólitískir ráðgjafar séu ekki ráðnir sem almennir sérfræðingar sem halda áfram störfum eftir að ráðherrann hverfur á braut. Í Svíþjóð og Noregi er litið svo á að tímabundnar pólitískar ráðningar í tiltekna stöður séu eðlilegur þáttur í hinu lýðræðislega kerfi en pólitískar ráðningar í Danmörku eru taldar vera vandamál þar sem talin er hættu á því að flokkspólitísk óhlutdrægni og trúverðugleiki embættismannakerfisins kunni að vera dregin í efa ef ráðherra ræður marga valdamikla aðstoðarmenn.⁴³ Í Finnlandi hefur ráðherra nýlega verið heimilað að ráða sér valdamikla pólitíska aðstoðarmenn, nokkurs konar pólitíska ráðuneytisstjóra (e. political state secretaries). OECD telur að þrátt fyrir að þetta fyrirkomulag hafi gert pólitíska stjórn ráðuneyta sýnilegri hafi það líka aukið spennuna milli ríkisstjórnar og stjórnáráðs um rétt sé um stjórnáráðavæðingu embættismannakerfisins.⁴⁴

Hlutverk pólitísks aðstoðarfólks er að styðja viðleitni ráðherra til að hrinda í framkvæmd pólitískum stefnuáherslum sínum í samstarfi við fastalið stjórnáráðs ráðuneytanna. Í 15. gr. stjórnarráðs laganna segir að ráðherra sé heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis sem starfi þar sem skrifstofustjóri, enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt sem ráðherra. Aðstoðarmaður ráðherra er eins og lagaákvæðið ber með sér einstaklingur sem er ráðherra til aðstoðar og hefur almennt verið litið svo á að ráðherra sé heimilt, þrátt fyrir jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnáráðslaga nr. 37/1993, að horfa til stjórnáráðslaga að þegar hann velur sér aðstoðarmann.

Með lögum nr. 83/1997 var sú breyting gerð á lögum um Stjórnarráð Íslands að aðstoðarmaður ráðherra ætti að starfa sem skrifstofustjóri í ráðuneyti í stað deildarstjóra áður. Í athugasemdum með breytingunni kom eftirfarandi fram: „Hér er lagt til að stöðu aðstoðarmanna ráðherra innan ráðuneyta verði breytt úr deildarstjórastöðu í stöðu skrifstofustjóra eins og eðlilegt er með hliðsjón af öðrum breytingum á stjórnarráðslögum og hinum sérstöku trúnaðarskyldum sem aðstoðarmenn hafa við ráðherra. Til að taka af allan vafa þykir hins vegar rétt að taka fram að breyting þessi miðar ekki á nokkurn hátt að því að gera þá að einhvers konar staðgenglum ráðherranna eða aðstoðarráðherrum.“

Hlutverk aðstoðarmanns ráðherra er að öðru leyti ekki skilgreint í lögum. Ekki liggur því fyrir hvernig samskiptum hans við ráðuneytisstjóra eða aðra starfsmenn ráðuneytis á að vera háttáð. Tilteknar

⁴³ Í Danmörku og Bretlandi er mikið lagt upp úr flokkspólitískri óhlutdrægni embættismannakerfisins og miðast leiðbeiningar og reglur með yfirlýstum hætti við það að varðveita og viðhalda faglegum trúverðugleika embættismanna og sérfræðinga. Er þess sérstaklega gætt í aðdraganda kosninga. Í Danmörku t.d. víkja aðstoðarmenn ráðherra úr ráðuneytum minnst þremur mánuðum fyrir kosningar eða um leið og boðað hefur verið til kosninga. Ein rökin fyrir því eru að ekki sé eðlilegt að aðstoðarmenn geti aðstoðað ráðherra í kosningabaráttu á launum hjá hinu opinbera. *Embedsmænds raadgivning og bistand* 2004 og símaviðtal við Carl Erik Johansen, deildarstjóra starfsmannadeildar í danska fjármálaráðuneytinu, 6. maí 2010.

⁴⁴ OECD 2010a.

venjur virðast þó hafa myndast um samskipti þessara aðila í hverju ráðuneyti fyrir sig. Nokkur vafi virðist þó leika á því innan Stjórnarráðsins hver sé raunveruleg staða aðstoðarmanna, til að mynda hvort þeir hafi rétt til að krefjast tiltekinna þjónustu af starfsfólki ráðuneytanna (án milligöngu yfirmanna) og hvort þeir geti t.d. skrifað bréf í nafni ráðuneytisins.

Nær allir viðmælendur úr hópi ráðherra og fyrrverandi ráðherra lögðu mikla áherslu á hlutverk aðstoðarmanna sem aðstoð við þá í störfum sínum og ýmsir töldu eðlilegt að þeim væri fjölgað eitthvað, sérstaklega í stærri ráðuneytum. Hlutverk aðstoðarmanna virðast einkum vera þrenns konar. Í fyrsta lagi eru þeir eins konar pólitískir ritarar ráðherranna, sem fylgja þeim og skipuleggja dagskrá þeirra auk þess að vera tengiliðir við flokksstarfið og jafnvel starf í kjördæmi viðkomandi (sem er umdeillegt verkefni aðstoðarmanns ráðherra). Í öðru lagi eru sumir aðstoðarmenn faglegir ráðgjafar sem geta veitt ráðherrum ráðgjöf um málsvið ráðuneyta eða hluta þeirra. Í þriðja lagi gegna aðstoðarmenn hlutverki tengiliðs við fjölmiðla og margir þeirra hafa sérstaka reynslu á því sviði sem nýttist ráðherrum. Hlutverk pólitískra almannatengla eru, samkvæmt ráðherrum, ólík hlutverkum upplýsinga-fulltrúa í ráðuneytum, sem gegna fyrst og fremst faglegu upplýsingahlutverki og eru ekki sérstakir trúnaðarmenn ráðherra á hverjum tíma. Sjá má af þessari upptalningu að ekki virðist gert ráð fyrir því að aðstoðarmenn hafi það hlutverk að tryggja samstöðu í ríkisstjórninni sem slíkri heldur fyrst og fremst að aðstoða tiltekna ráðherra á málefnaviði þeirra.⁴⁵

Pólitískir aðstoðarmenn eru valdir af viðkomandi ráðherra. Flestir leggja megináherslu á traust við valið, en í sumum tilvikum kemur fagleg þekking eða reynsla af fjölmiðlum einnig við sögu. Ekki eru allir aðstoðarmenn flokksbundnir, en almennt deila þeir þó ákveðinni grundvallarsýn með ráðherrum.

Reynslan hefur sýnt að ráðherra þarf í sumum tilvikum á fleiri en einum aðstoðarmanni að halda og hafa ráðherrar, ýmist á grundvelli auglýsingar eða ekki, ráðið ráðgjafa tímabundið til starfa í ráðuneyti sínu. Þrátt fyrir mikilvægi þess að aðstoðarmönnum í ráðuneytum verði fjölgað þarf samt sem áður að tryggja að það sé hlutverk ráðuneytisstjóra að stjórna ráðuneyti í umboði ráðherrans. Fyrirhuguð fækkun og stækkun ráðuneyta gæti gefið tilefni til að gefa gaum að því hvernig megi styrkja pólitíska forystu ráðuneytanna. Í þeim stóru ráðuneytum sem t.d. verða til við sameiningu ráðuneyta 1. janúar 2011 er líklegt að ráðherrar verði mjög störfum hlaðnir og forsendur þeirra til að stýra í reynd pólitískum áherslum í starfi ráðuneytanna gætu veikst.

Þörf ráðherra fyrir pólitískt aðstoðarfólk virðist því lítt umdeild á Íslandi og nokkur hljómgrunnur fyrir því að fjölga pólitísku aðstoðarfólki í samræmi við þær starfsvenjur sem í reynd hafa þróast innan Stjórnarráðsins. Eðlilegt virðist eigi að síður að fjöldi pólitískra starfsmanna séu settar skorður, enda er ella hætt við því að stór hluti af reynslu, þekkingu og stofnanaminni ráðuneyta hverfi við stjórnarskipti.

Nefndin telur mikilvægt að styrkja núverandi aðstoðarmannakerfi og gefa ráðherrum færi á að ráða sér tvo ráðgjafa til þess að aðstoða þá við stefnumótun. Slíkir aðstoðarmenn eða ráðgjafar ættu að víkja úr starfi með ráðherranum. Æskilegt er að skilgreina betur hlutverk aðstoðarmanna í lögum um Stjórnarráð Íslands og kveða skýrar á um sérstakar skyldur þeirra varðandi pólitíska stefnumótun. Að mati nefndarinnar eiga sérstakir ráðgjafar ráðherra ekki fremur en nú að hafa beint boðvald yfir starfsmönnum ráðuneytis. Þeir vinna náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytisins í umboði ráðherra en ráðuneytisstjóri kemur þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna.

4.4. Annað

Samkvæmt erindisbréfi nefndarinnar var henni sérstaklega falið að fjalla um stöðu bílstjóra. Nefndin ræddi við fulltrúa bílstjóra og skoðaði stöðu þeirra. Bílstjórar vinna náið með ráðherra og hafa verið ráðnir sérstaklega til ráðuneytanna en ekki hefur verið horft samræmt á þeirra mál. Þeir eru þó ekki einu starfsmenn ráðuneyta sem svo háttar til um. Má þar nefna ritara ráðherra sem einnig eru oft mjög nánir þeim. Bílstjórar eru ráðnir til hlutaðeigandi ráðuneytis á grundvelli sérstaks ótímabundins ráðningarsamnings. Ráðning bílstjóra er þannig óháð því hver situr í ráðherraembætti hverju sinni. Eitthvað virðist vera að litið sé á vinnuskyldu þeirra með mismunandi hætti.

⁴⁵ Sjá umfjöllun um aðstoðarráðherra í 5. kafla.

Í október 2010 samþykkti ríkisstjórnin að endurnýjun og umsýsla ráðherrabifreiða skyldi flutt til Rekstrarfélags stjórnarráðsbygginga en að bílstjórar verði áfram ráðnir hjá hverju ráðuneyti.

Nefndin telur að skoða ætti hvort ekki væri hagfelldast fyrir Stjórnarráðið að ráðherrabílstjórar væru ráðnir til Rekstrarfélagsins og þannig haldið utan um réttindi og skyldur þeirra á samræmdan hátt. Nýting bíla og mannafla yrði jafnframt samræmd eins og kostur er á.

4.5. Tillögur

1. Skilgreina þarf hlutverk ráðherra með skýrum hætti í stjórnarráðslögum og eftir atvikum ráðherraábyrgðarlögum (4.1).
 - a. Afmarka frumkvæðis- og eftirlitsskyldu ráðherra gagnvart stjórnvöldum á málefnasviði ráðherra þar sem greinarmunur er gerður á skyldunni m.t.t. stöðu stjórnvaldsins í stjórnsýslukerfinu, þ.e. eftir því hvort um er að ræða stjórnvald lægra sett ráðherra eða sjálfstætt stjórnvald (sjá einnig 6. kafla).⁴⁶
 - b. Kveða á um samskipti ráðherra við embættismenn, þ.e. einkum að ráðherra skuli leita faglegs mats embættismanna áður en ákvarðanir eru teknar og að hann virði sjálfstæði embættismanna og hlutleysi í pólitískum skilningi.
 - c. Kveða á um verkstjórnar- og ábyrgðarskyldu forsætisráðherra (sjá einnig 5. kafla).
 - d. Kveða á um upplýsinga- og sannleiksskyldu ráðherra í lögum (bæði að eigin frumkvæði og í kjölfar beiðni) og afmarka hana með skýrum hætti. Upplýsingaskylda stjórnvalda gagnvart almenningi, þar á meðal fjölmiðlum, er afmörkuð í upplýsingalögum.
2. Hlutverk ráðuneytisstjóra verði skýrt skilgreint í stjórnarráðslögum. Þar komi fram að (4.2):
 - a. Ráðuneytisstjóri stýrir faglegu ráðuneyti og einungis ráðherra hafi boðvald yfir honum.
 - b. Ráðuneytisstjóra ber að skipuleggja upplýsingagjöf og ráðgjöf til ráðherra á málefnisviði ráðuneytisins.
 - c. Ráðuneytisstjóri hafi rétt (og/eða skyldu) til að mótmæla eða koma að athugasemdum telji hann gjörðir ráðherra ekki samræmast lögum eða vönduðum stjórnsýsluháttum. Þessi skylda ætti einnig að hvíla á næstu yfirmönnum, þ.e. skrifstofustjórum óháð afstöðu ráðuneytisstjóra.
 - d. Ráðuneytisstjóri hafi það hlutverk að tryggja framgang pólitískrar stefnumörkunar (stjórnarsáttmála og stefnu ráðherra) innan ráðuneytisins í samstarfi við aðstoðarmann og ráðherra.
3. Aðstoðarmenn/pólitískir ráðgjafar (4.3).
 - a. Við myndum ríkisstjórnar verði ákveðið hvort ráðherrar geti ráðið sér einn eða tvo pólitíska aðstoðarmenn til að aðstoða sig við stefnumótun. Fjöldi aðstoðarmanna hvers ráðherra innan þessara marka verði samningsatriði milli stjórnarflokka en tæki mið af stærð og umfangi ráðuneytis. Aðstoðarmennirnir yfirgefi ráðuneytin um leið og ráðherrann, eins og nú er.
 - b. Í þeim ráðuneytum þar sem fleiri en einn pólitískur aðstoðarmaður er ráðinn þyrfti að skýra hlutverk þeirra vel. Aðstoðarmönnum skulu sett erindisbréf þar sem hlutverk þeirra eru skýrð.
 - c. Ráðherra, pólitískir aðstoðarmenn og ráðuneytisstjóri myndi saman skrifstofu yfirstjórnar ráðuneytis. Ráðherra getur kvatt til starfa í samráði við ráðuneytisstjóra starfsmenn úr ráðuneytinu til tímabundinna starfa á skrifstofu yfirstjórnar í tengslum við ákveðin stefnumál á hverjum tíma.
 - d. Þurfi ráðherra á frekari ráðgjöf að halda í afmörkuðum málaflokkum verður hann að nota þau tæki sem fyrir eru, þ.e. skipa nefndir, nýta sérfræðiþjónustu utan frá og ráða starfsmenn tímabundið að undangenginni auglýsingu í samræmi við almennar reglur.

⁴⁶ Sjá nánari umfjöllun og tillögur í 6. kafla.

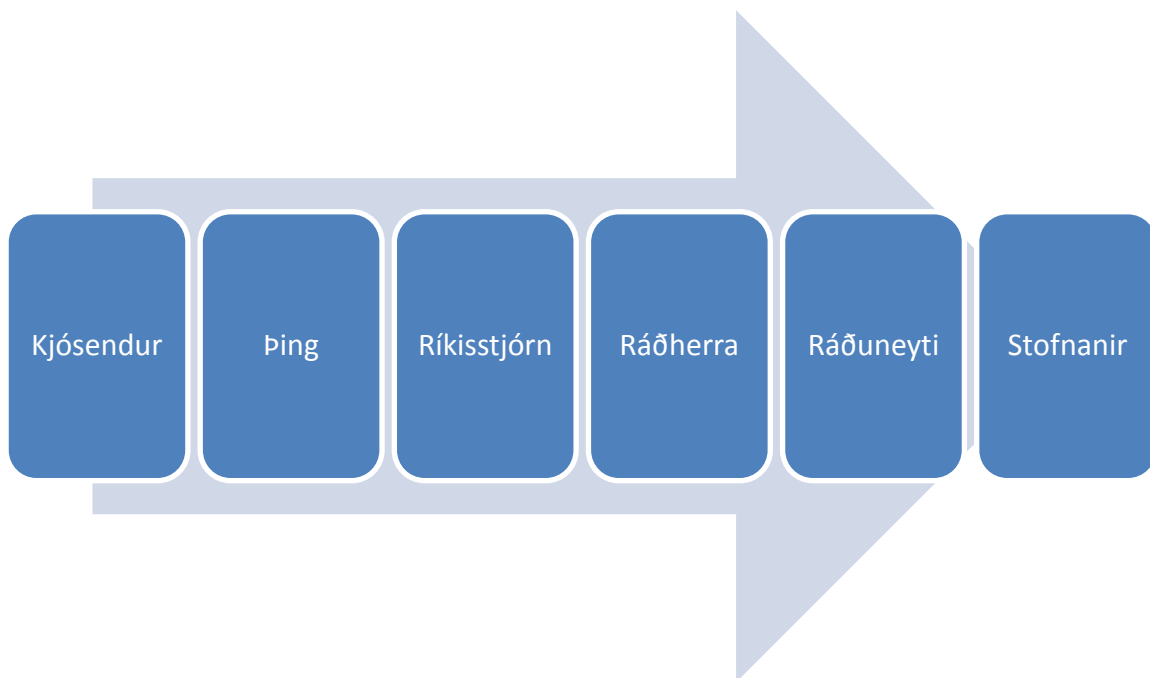
5. Ríkisstjórnir og starfshættir þeirra

Í stjórnarráðslögum er ekki mikið fjallað um hlutverk og starfshætti ríkisstjórna. Þar eru endurtekin ákvæði stjórnarskrár um að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum (2. gr.) og stuttlega vikið að fundargerðum (3. gr.) og greint frá því að ráðuneyti skuli óskipt lagt til eins og sama ráðherra (5. gr.). Í þessum kafla verður fjallað um hlutverk ríkisstjórna og hvort gera skuli breytingar á því, t.d. í átt til fjölskipaðs stjórnvalds frá því fyrirkomulagi sem hér er þar sem ráðherrar eru yfirmenn stjórnsýslu á sínu málefnasviði.

5.1. Hlutverk ríkisstjórna í þingræðisríkjum

Ríkisstjórnir í þingræðisríkjum tróna á toppi framkvæmdarvaldsins í umboði þingsins, sem aftur starfar í umboði kjósenda. Umboðskeðjan frá kjósendum yfir til stofnana framkvæmdarvaldsins á þannig að stuðla að því að ríkisvaldið sé næmt fyrir viðhorfum og hagsmunum kjósenda.

Umboðskeðjan, sett fram á einfaldan máta, á upphafspunkt hjá kjósendum, leiðir þaðan til þings, áfram yfir til ríkisstjórnar, þaðan oftast til ráðherra, áfram til ráðuneyta og síðan til stofnana eða annars konar aðila sem starfa á vegum ráðuneytanna að hagsmunum kjósenda (almannahag).⁴⁷ Hverjum hlekk í keðjunni fylgir framsal valds frá umbjóðanda til fulltrúa, en handhafi valdsins á hverjum tíma er ábyrgur gagnvart umbjóðanda sínum um meðferð þess.⁴⁸ Í vissum tilvikum getur verið ástæða til að undanskilja aðila beinni íhlutun umbjóðenda sinna, þar sem mikilvægt er að óhlutdrægni þeirra sé ekki dregin í efa.⁴⁹ Meginreglan er hins vegar sú að öllu valdi skuli fylgja ábyrgð.⁵⁰



Mynd 5. Umboðskeðja í þingræðisríki.

Ríkisstjórn gegnir mikilvægu hlutverki í umboðskeðjunni sem sá aðili sem ber meginábyrgð á stjórnsýslu ríkisins. Innri stjórnun ríkisstjórna getur hins vegar verið flókin, einkum þegar fleiri en einn flokkur eiga aðild að þeim. Í samsteypustjórnnum vinna pólitískir keppinautar saman og bera þannig sameiginlega ábyrgð gagnvart þinginu. Þingræðisreglan felur í sér að ef ríkisstjórn glatar trausti þings þarf hún öll að víkja, en meðan meirihluti þings er tilbúinn til að umbera stjórn starfar hún á ábyrgð

⁴⁷ Strøm o.fl. 2003. Rétt er að geta þess að staða sveitarstjórna fellur ekki vel að hinni einföldu umboðskeðju þingræðisríkja vegna þess að þær byggjast á sérstöku og að nokkru leyti sjálfstæðu umboði frá kjósendum.

⁴⁸ Kiewiet og McCubbins 1991.

⁴⁹ Majone 2001.

⁵⁰ Christiansen 1996.

þeirra flokka sem veita henni brautargengi. Sá möguleiki er fyrir hendi í mörgum þingræðisríkjum að þing geti lýst vantrausti á einstaka ráðherra, en í reynd er það nær aldrei gert og valdið til að víkja ráðherrum úr stjórn liggur hjá forsætisráðherra eða aðildarflokkum stjórnarinnar.⁵¹

Þingræðið er þó flóknara fyrirbrigðið en svo að því verði einungis lýst þannig að ríkisstjórn geti ekki setið nema þingið styðji hana. Þingræði er líka kenning um samstarf framkvæmdarvalds og löggjafarvalds. Krafan um skýrari aðskilnað löggjafarvalds og framkvæmdarvalds, sem stundum heyrir, virðist í sumum tilvikum ganga út frá því að á milli þingsins og framkvæmdarvaldsins sé valdabarátta, sem í reynd er sjaldnast til staðar. Átakalínan í þingræðiskerfum gengur þvert í gegnum þingið, á milli stjórnar og stjórnarandstöðu, en meirihluti þingsins styður að öðru jöfnu stjórnina. Ef styrkja á aðhald þingsins með framkvæmdarvaldinu þýðir það í framkvæmd að efla þarf stöðu stjórnarandstöðunnar og minnihlutans á þingi (t.d. til að krefjast upplýsinga, rannsókna, úrskurða um hvort lög standist stjórnarskrá, þjóðaratkvæðagreiðslna o.s.frv.) frekar en að þingið sem stofnun sé styrkt.

Til að ríkisstjórn geti verið ábyrg í tvöfaldri merkingu þess orðs – þ.e. bæði tekið erfiðar ákvarðanir og staðið á þeim reikningsskil gagnvart þingi og þjóð – þarf hún að geta unnið með samhentum hætti. Frá sjónarhóli lýðræðislegra stjórnarháttá getur mikið sjálfstæði ráðherra verið vandamál, en með því er átt við það fyrirkomulag að ráðherra sé einráður um starf framkvæmdarvaldsins á sínu málavíði og þurfi ekki að bera ákvarðanir sínar undir neinn. Jafnvel þótt ráðherra sé lagalega ábyrgur fyrir því að réttu formi sé fylgt, í þeim skilningi að honum beri að tryggja að stjórnsýsla sé í samræmi við lög, felur það ekki í sér að honum beri að taka allar ákvarðanir einn efnislega og pólitískt. Þvert á móti kallar sameiginleg pólitísk ábyrgð ríkisstjórnar gagnvart þingi á að ráðherrar vinni sameiginlega að ákvarðanatöku og hafi færi á að gera sjónarmið sín gildandi á ólíkum málavíðum, sem heyra undir mismunandi ráðherra úr ólíkum flokkum. Samkvæmt samanburði milli nokkurra ríkja má fullyrða að helstu aðferðir við að samhæfa störf ríkisstjórna byggjast á afgreiðslu á ríkisstjórnarfundi, sérstökum völdum forsætisráðherra, stjórnarsáttmálum, ráðherranefndum, pólitísku aðstoðarfólki og samskiptum við þingið.

Skýrasta mynd samábyrgðar ríkisstjórnar er það sem kallað hefur verið ríkisstjórn sem fjölskipað stjórnvald. Þar eru allar ákvarðanir teknar sameiginlega í ríkisstjórn og allir ráðherra bera á þeim sameiginlega ábyrgð. Nefndin leggur ekki til að í lög verði tekin sú almenna regla að ríkisstjórnir vinni eins og fjölskipað stjórnvald. Slíkt myndi krefjast mjög róttækrar uppstokkunar íslensku stjórnsýslunnar og valda röskun á störfum hennar sem hún má illa við nú. Atkvæðagreiðslur um flest mál í samsteypustjórnnum, eins og jafnan starfa á Íslandi, gætu skapað pólitísk vandamál sem gerðu smærri stjórnarmálaflokkum erfitt fyrir að starfa í ríkisstjórn. Starfið verður ekki mjög skilvirkt ef ríkisstjórn þarf að taka fjölda ákvarðana, smárra sem stórra. Meginreglur ráðherrastjórnsýslu eiga því, að mati nefndarinnar, áfram við á Íslandi. Með því er hins vegar ekki dregið úr mikilvægi þess að skilgreina betur frumkvæðisskyldur ráðherra og sameiginlegar skyldur og hugsanlega samábyrgð ríkisstjórna í ákveðnum málum.

Í umfjöllun þessa kafla er stuðst við rannsóknir á samhæfingu og stjórnun ríkisstjórna. Sá hluti gagnanna sem að Íslandi lýtur byggist á viðtölum við tíu núverandi og fyrrverandi ráðherra, auk þess sem hliðsjón er höfð af viðtölum við 22 stjórnendur innan Stjórnarráðs Íslands. Samanburðargagna var aflað um sjö ríki Norður-Evrópu (Danmörku, Finnland, Holland, Írland, Noreg, Svíþjóð og Þýskaland), þ.e. meðal rótgróinna lýðræðisríkja í okkar heimshluta þar sem samsteypustjórnir eru algengar.⁵²

⁵¹ Dowding og Dumont 2009.

⁵² Sjá nánar Gunnar Helga Kristinsson 2010a.

5.2. Ríkisstjórnarfundir

Um ríkisstjórnarfundir er fjallað í 17. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem þeir eru nefndir ráðherrafundir. Greinin hljóðar svo:

Ráðherrafundi skal halda um nýmæli í lögum og um mikilvæg stjórnarmálefni. Svo skal og ráðherrafund halda, ef einhver ráðherra óskar að bera þar upp mál. Fundunum stjórnar sá ráðherra, er forseti lýðveldisins hefur kvatt til forsætis, og nefnist hann forsætisráðherra.

Í þessari lagagrein og 2. gr. stjórnarráðslaganna er ríkisstjórn ekki gefið neitt vald til að ákveða mál. Þrátt fyrir það er í 2. mgr. 2. gr. vísir að skilgreiningu á því hvaða mál skuli taka upp á ríkisstjórnarfundum. Þar segir að mál sem bera skal upp við forseta til staðfestingar, skuli áður tekin til meðferðar á ráðherrafundi (ríkisstjórnarfundum). Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. stjórnarskrárinnar skal bera lög og mikilvægar stjórnarráðstafanir upp við forseta í ríkisráði.⁵³ Í 5. gr. starfsreglna ríkisráðs kemur fram að þar skuli bera upp við forseta öll lög, þar á meðal bráðabirgðalög, og mikilvægar stjórnarráðstafanir. Hvað flokkast sem mikilvægar stjórnarráðstafanir getur verið álitamál en í 5. gr. tilskipunar um starfsreglur ríkisráðs er eftirfarandi talið upp:⁵⁴

1. Lagafrumvörp sem ráðherra vill leggja fyrir Alþingi.
2. Tillögur um að kveða saman Alþingi, slíta því, fresta fundum eða rjúfa það.
3. Samningar við erlend ríki sem eru mikilvægir eða þurfa staðfestingar ríkisstjóra (nú forseta).
4. Tillögur um veitingu á, lausn eða frávikningu frá embætti, eða flutning úr einu embætti í annað, sem forseti veitir.
5. Tillögur um að saksókn skuli falla niður, um náðun og um almenna uppgjöf saka.
6. Forsetaúrskurðir, tilskipanir, opin bréf og aðrar mikilvægar stjórnarráðsráðstafanir sem ekki hafa verið þegar taldar.

Upptalningin er augljóslega ekki tæmandi en gefur vísbendingar um hvaða mál þurfi að bera upp í ríkisstjórn og þá með tilvísan til 2. mgr. 2. gr. stjórnarráðslaga. Hvað það þýðir að mál séu borin upp er ekki eins skýrt.

Ráðherrar leggja oft fram í ríkisstjórn minnisblöð um stöðu einstakra mála þar sem óskað er samþykkingis við áframhaldi tiltekinna vinnu. Ekki er alveg ljóst hvaða stöðu slíkar ríkisstjórnarsamþykktir hafa fyrir utan að þær ættu að vera pólitískt bindandi fyrir ráðherrana. Ef ráðherra skiptir um skoðun eftir ríkisstjórnarfund og fylgir ekki samþykktinni er að mörgu leyti óljóst hvað aðilar ríkisstjórnarsamstarfs geta gert til að bregðast við því.⁵⁵

Vald forsætisráðherra (í raun ríkisstjórnar) yfir einstökum ráðherrum leiðir af þingræðisreglunni og þeirri umboðskeðju sem henni tengist, en hefur enga lagalega útfærslu í íslenskri löggjöf að öðru leyti.⁵⁶ Það þýðir m.a. að ríkisstjórnir taka ekki stjórnarsýsluákvæðanir og greiða almennt ekki atkvæði. Ákvarðanir þeirra eru pólitískt eðlis og því pólitískt bindandi fyrir ráðherra fremur en lagalega. Andstæðan við það lagalega formleysi sem ríkisstjórnir á Íslandi búa við er sænska fyrirkomulagið, þar sem ríkisstjórnir eru fjölskipað stjórnvald. Sænskar ríkisstjórnir geta í sameiningu gefið stjórnarsýslu ríkisins fyrirmæli og afgreiða tugi þúsunda erinda á hverju ári, á meðan stjórnarsýsluvald einstakra ráðherra nær ekki út fyrir fremur þröngt afmörkuð ráðuneyti og þeim er óheimilt að reyna að stýra stjórnarsýslu utan þeirra. Flest þingræðisríki búa hins vegar við fyrirkomulag sem liggur einhvers staðar á milli hins íslenska (þar sem ráðherrastjórn á ákveðnum málaflokkum er tiltölulega lítt heft) og hins sænska.⁵⁷ Slíkt fyrirkomulag mótast ýmist af lögum og reglum eða venjum og hefðum. Þannig er t.d.

⁵³ Í ríkisráði eiga sæti ráðherrar og forseti.

⁵⁴ Forsætisráðuneytið 1993.

⁵⁵ Þetta gæti hugsanlega átt við samþykkt á minnisblaði um að setja á fót nefnd nokkurra ráðuneyta sem einn ráðherrann myndi síðan ekki vilja kannast við.

⁵⁶ Sjá nánar Gunnar Helga Kristinsson 2006b.

⁵⁷ Í Noregi ber ráðherra að bera mikilvæg málefni undir ríkisstjórn. Skrifstofa forsætisráðherra skilgreinir mikilvæg málefni sem mál sem geta haft mikilvægar efnahagslegar og stjórnarsýslulegar afleiðingar, pólitískt mikil-

finnska kerfið að ýmsu leyti líkt hinu sænska, en það danska líkt hinu íslenska. Þó er það svo, að því er virðist, alls staðar nema á Íslandi að ríkisstjórnir þurfa formlega að afgreiða ýmis mál sem geta snúið að meiriháttar stefnuyfirlýsingum (t.d. skýrslum til þingsins), alþjóðasamskiptum, stöðuveitingum og áformum sem krefjast fjárútláta hins opinbera.⁵⁸

Á ráðherrum á Íslandi hvílir eigi að síður sú kvöð að upplýsa samráðherra sína um öll áform sem lúta að flutningi lagafrumvarpa í þinginu og um „mikilvæg stjórnarmálefni“ eins og það er orðað í stjórnarskránni. Mikilvægi þeirrar reglu að ráðherrar þurfi að kynna áform sín í ríkisstjórn helgast af því að samráðherrar þeirra bera pólitíska ábyrgð á gjörðum þeirra og hugsanlega vissa lagalega ábyrgð einnig.⁵⁹ Séu þeir ekki upplýstir með eðlilegum hætti hafa þeir ekki forsendur til áhrifa og geta þess vegna ekki borið ábyrgð. Í þessu sambandi vakna m.a. spurningar um skyldu ráðherra til að fylgjast með og upplýsa á ríkisstjórnarfundum um alvarlega og hugsanlega afdrifaríka þróun mála á sínu málefna sviði t.d. í tilefni af yfirvofandi náttúruhamförum, fjárhagslegum áföllum fyrir almenning og ríkissjóð o.fl. Slík málefni kunna bæði að skipta máli pólitískt fyrir ríkisstjórnina í heild og einstaka ráðherra um viðbrögð af slíku tilefni innan ráðuneytis þeirra og stofnana sem undir það heyrar.

Varðandi undirbúning lögjafar hafa einstakir ráðherrar yfirleitt lykiláhrif í krafti þess dagskrárvalds sem undirbúningur lagafrumvarpa og ákvarðanir um forgangsroð mála veita þeim. Íslenskir ráðherrar virðast telja sig hafa lítt heft forræði á forgangsroðun innan sinna ráðuneyta. Margir sem rætt var við hafa efasemdir um að ríkisstjórnin eigi að greiða atkvæði um mál en ýmsir telja þó að koma eigi á skýrara formi á ákvarðanatöku ríkisstjórna, jafnvel að gera þær að fjölskipuðu stjórnvaldi. Hins vegar er ljóst, hvað lögjafarmálefni varðar, að ráðherrar þurfa samþykki ríkisstjórnar til að geta lagt fram stjórnarfrumvörp.⁶⁰ Sama á við um útgjaldafrekar ákvarðanir. Algengast er að leitað sé samstöðu í ríkisstjórn, áður en mál er samþykkt, en ágreiningur leiðir oftast til þess að máli er frestað. Það er ekki talið vænlegt til að greiða götu frumvarps í þingflokki ríkisstjórnarinnar og þinginu sjálfu ef ekki hefur tekist að ná samstöðu um það í ríkisstjórn.

Undirbúningi ríkisstjórnarfunda virðist vera áfátt hvað það varðar að aðrir ráðherrar en sá sem þar hyggst leggja fram mál hafa lítil færi á að kynna sér það fyrirfram. Algengast virðist að dagskrá ríkisstjórnarfunda verði ekki til fyrir en kvöldið fyrir fund og jafnvel að gögnum sé ekki dreift fyrir en sama morgun og fundur er haldinn. Það þýðir að aðrir en ráðherrann sem leggur fram mál hafa lítil færi á að fara yfir þau og undirbúa hugsanleg viðbrögð. Jafnvel þótt það sé, að því er virðist, ófrá-víkjanleg regla að máli sé frestað ef við það eru gerðar athugasemdir verður að ætla að fyrirkomulag af þessu tagi torveldi ríkisstjórn að gegna sínu mikilvæga hlutverki með fullnægjandi hætti. Því er þó við að bæta að skylt er að láta fjármálaráðuneyti kostnaðargreina frumvörp og ný skrifstofa lögjafarmála í forsætisráðuneytinu hefur það hlutverk að lesa yfir öll stjórnarfrumvörp til þess að tryggja að þau uppfylli kröfur um vandaðan undirbúning og frágang. Hvorugt kemur hins vegar í staðinn fyrir það pólitíska mat sem þyrfti að vera undanfari þess að ríkisstjórn axli ábyrgð á frumvarpi.

væg mál og málefni sem ágreiningur ríkir um milli ráðherra. Lögð er áhersla á sameiginlega ábyrgð ríkisstjórnarinnar á ákvörðunum sem teknar eru. Sjá Eirixsen 2003.

⁵⁸ Í málsmeðferðarreglum hollensku ríkisstjórnarinnar er t.d. áskilið að ráðherrar þurfi samþykki ríkisstjórnar fyrir afgreiðslu eftirfarandi málefna: lagafrumvörp og reglugerðarbreytingar; allir sáttmálar; allar hvítbækur og leiðsögn fyrir ráðgefandi aðila sem getur haft pólitískar eða efnahagslegar afleiðingar; stefnumótandi yfirlýsingar sem geta haft pólitískar afleiðingar eða snert svið annarra ráðherra; stofnun eða skipun ráðgefandi nefnda; stofnun eða skipun nefnda þvert á ráðuneyti sem starfa varanlega eða geta haft pólitískar eða efnahagslegar afleiðingar; skýrslur ráðgefandi nefnda eða nefnda sem starfa þvert á ráðuneyti; mikilvæg utanríkismál; samsetning og leiðsögn sendinefnda á alþjóðlegum ráðstefnum; öll konungsskipuð embætti (nokkrar undantekningar skráðar). Sjá Andeweg og Bakema 1994, bls. 62.

⁵⁹ Hvað lagalega ábyrgðina áhrærir má nefna að í 4. gr. laga um ráðherraábyrgð, nr. 4/1963, er gert ráð fyrir því að ráðherra geti bakað sér ábyrgð með því að stuðla að vanrækslu annars ráðherra.

⁶⁰ Hvergi er að vísu í lögum, eftir því sem best verður séð, skilgreint hvers konar ferli þurfi að liggja að baki stjórnarfrumvarpi, en viðtekinn skilningur, reglur um ríkisstjórnarfundum og álit allra ráðherra sem hér var rætt við er hins vegar að til að leggja fram stjórnarfrumvarp þurfi samþykki ríkisstjórnar. Ef marka má viðtöl við ráðherra túlkar forsætisráðherra niðurstöður fundar fremur en að beinlínis séu greidd atkvæði.

Athugasemdir ráðherra við frumvörp meðráðherra sinna geta komið til af ýmsu. Algengast er að formenn stjórnarflokkanna, ekki síst forsætisráðherra, ræði efni frumvarpa. Stundum hafa ráðherrar rætt málefni áður við þá til að reyna að greiða götu sinna mála í ríkisstjórninni. Ef það mál sem frumvarp fjallar um hefur verulega snertifleti við önnur ráðuneyti eru líkur á að ráðherra þess komi við sögu umræðunnar. Hins vegar gerir vinnulag ríkisstjórna ekki ráð fyrir kerfisbundnu umsagnarferli þvert á ráðuneyti, þótt reyndar sé hvatt til samráðs við ráðuneyti sem hlut eiga að máli í reglum ríkisstjórnarinnar um undirbúning og meðferð lagafrumvarpa. Hætt er því við að pólitísk ábyrgð á stjórnsýsluathöfnum geti farið fyrir ofan garð og neðan þar sem samstarfsaðilar ráðherra í ríkisstjórn hafa þá hvorki upplýsingar né umræðuvettvang til að gera athugasemdir. Ríkisstjórnin öll getur þó fengið skömm í hattinn vegna þeirra. Sem dæmi má nefna ákvörðun um hvalveiðar í atvinnuskyni sem tekin var með reglugerðarbreytingu 27. janúar 2009.⁶¹

Sameiginleg ákvarðanatata ríkisstjórna, eins og í fjölskipuðu stjórnvaldi, er ekki það sama og samábyrgð ríkisstjórna (e. collective cabinet responsibility). Sameiginleg ákvarðanatata lýtur að því hvernig ákvarðanatata á sér stað í ríkisstjórn og heimildum ríkisstjórnarfunda til inngrípa í einstök málavíð. Samábyrgð ríkisstjórna er hins vegar pólitísk meginregla sem lýtur að þeirri pólitísku kröfu að einstaka ráðherrar styðja opinberlega stefnu ríkisstjórnarinnar í heild, óháð því hvort þeir hafi athugasemdir við einstök atriði. Regla af þessu tagi er þekkt í öllum þingræðisríkjum og mikilvæg forsenda þess að þingræðisfyrirkomulagið virki.⁶² Sú vinsældakeppni sem stjórnsmál eru öðrum þræði getur virkað sem hvati fyrir einstaka ráðherra til að firra sig ábyrgð á gjörðum meðráðherra sinna. Það gæti þýtt að ríkisstjórnin styddi ekki við ráðherra sem þyrfti að taka á erfiðum málum, eins og oft er nauðsynlegt. Þar með getur skortur á samábyrgð dregið úr styrk stjórnarinnar til að stjórna með ábyrgum hætti. Hugmyndinni um samábyrgð ríkisstjórna er ætlað að draga úr þessari hættu.

Flestir ráðherrar sem rætt var við töldu óheppilegt að ráðherrar opinberuðu ágreining sinn, jafnvel þótt slíkt væri ekki beinlínis óleyfilegt. Ríkisstjórn þar sem ráðherrar væru farnir að deila utan ríkisstjórnarfunda væri veik að þeirra mati. Alþjóðleg gögn um tíðni þess að ráðherrar opinberi ágreining sín á milli benda til að slíkt gerist mun oftár á Íslandi en í öðrum þingræðisríkjum sem gögn eru til um.⁶³

5.2.1. Úrbætur

Nefndin telur að undirbúningur vegna ríkisstjórnarfunda þyrfti að vera í fastari skorðum til að ríkisstjórn hafi raunveruleg tækifæri til að veita stefnumótun ráðherra og ráðuneyta þeirra eðlilegt aðhald. Einnig væri eðlilegt að setja tímafresti við ákvörðun á dagskrá ríkisstjórnarfunda og rétt ráðherra til að leggja þar fram tillögur um nýmæli í lögum.

Eðlilegt væri að ríkisstjórnir settu sér vinnureglur sem tryggja aðkomu fleiri en viðkomandi fagráðherra að pólitískum álitaeftum sem snerta tillögur um nýmæli í lögum. Nefndin bendir á þann möguleika að tillögur um nýmæli í lögum verði almennt ekki afgreiddar úr ríkisstjórn fyrir en fjallað hefur verið um þær á að minnsta kosti tveimur fundum. Einnig kæmi til álita að taka frumvörp ekki á dagskrá fyrir en þau hefðu verið aðgengileg á innra neti ríkisstjórnar í tiltekinn lágmarkstíma (t.d. í viku).⁶⁴

Styðja þarf við bakið á því gæðastarfi sem unnið hefur verið innan ráðuneytanna undanfarin ár og birtist m.a. í tilurð skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu sem les yfir öll stjórnarfrumvörp frá og með 1. október 2010. Ákveðnir hnökrar eru þó enn á framkvæmdinni. Þannig er mikill þrýstingur frá ráðherrum að fá umsögn afgreidda á skemmri tíma en viku sem er lágmarksfrestur samkvæmt reglum ríkisstjórnar. Ekki er heldur gengið úr skugga um það á vegum forsætisráðuneytisins áður en

⁶¹ Sjá reglugerð um breyting á reglugerð nr. 163, 30. maí 1973, um hvalveiðar, með síðari breytingum, nr. 58, 27. janúar 2009.

⁶² Gunnar Helgi Kristinsson 2010a.

⁶³ Laver og Hunt 1992.

⁶⁴ Vísi að þessu má finna í reglum ríkisstjórnarinnar frá 26. september 2010 þar sem segir: „Ef frumvarp varðar málefna víð annars ráðuneytis skal það borið undir viðkomandi ráðuneyti í tæka tíð fyrir ráðherrafund. Einnig skal leitast við að kynna frumvarp öðrum ráðuneytum fyrir ráðherrafund ef ætla má að efni þess tengist málefna víðum þeirra. Þegar um veigamikil mál er að ræða sem ekki er að finna í þingmálaskrá ríkisstjórnar er æskilegt að kynna þau í ríkisstjórn áður en samning frumvarps hefst.“

frumvarp er afgreitt hvort í raun hafi verið tekið tillit til umsagnar skrifstofunnar. Næsta skref í sömu átt væri að umsagnir löggjafarskrifstofunnar yrðu birtar sem fylgiskjal með frumvarpi. Það myndi enn auka aðhald með starfi ráðuneytanna á þessu sviði. Einnig verða ráðuneytin að skipuleggja undirbúning sinn þannig að skrifstofa löggjafarmála fái nægilegan tíma til að lesa frumvörp yfir. Loks mætti athuga þann möguleika að setja á fót sérstaka ráðherranefnd sem sinnti gæðamálum varðandi lagasetningu og tæki afstöðu til þess hvort hleypa eigi frumvarpi áfram til ríkisstjórnar jafnvel þótt eitthvað hafi skort á vandaðan undirbúning (t.d. vegna tímahraks).

Skýra þarf betur í löggjöf eða í öðrum reglum hvers konar málefni falla undir ákvæði 17. gr. stjórnarskrárinnar um „mikilvæg stjórnarmálefni“, sem kynna þarf í ríkisstjórn. Hugsanlega ætti að setja í lög eða stjórnarskrá ákvæði sem tryggðu að ríkisstjórnir þyrftu að taka sameiginlegar ákvarðanir í ákveðnum málum.

Meðal málefna sem nefndin telur að ríkisstjórn þurfi að beita sér í með virkari hætti eru stefnumótandi yfirlýsingar ráðherra (þar á meðal skýrslur ráðherra og svör við fyrirspurnum á Alþingi), allar fjárhagslega skuldbindandi ákvarðanir eða yfirlýsingar, þýðingarmiklar reglugerðarbreytingar, ákvarðanir sem varða skipulag eða staðsetningu opinberrar starfsemi, mikilvægar ákvarðanir sem lúta að stjórnun einstakra málaflokka, svo sem um kvóta, alþjóðasamninga og mikilvæg alþjóðasamskipti, veitingu stjórnunarstarfa í ráðuneytum og stofnunum skipun stærri nefnda sem undirbúa stefnumarkandi breytingar á löggjöf og sem vinna í einhverjum mæli þvert á ráðuneyti eða hafa pólitískt ráðgjafarhlutverk. Þetta þarf þó að íhuga vandlega og horfa til þess að ríkisstjórnarstarfið verði áfram skilvirkt og að ráðherrar geti lokið málum sem ekki flokkast sem stórmál.

Þá er æskilegt að skoða hvort leiða ætti í lög ákveðnar takmarkanir á heimild ráðherra og ríkisstjórnar til að taka ákvarðanir um mikilvæg stjórnarmálefni eftir að ljóst er að um starfsstjórn er að ræða og greina þannig á milli ríkisstjórnar með pólitískt umboð frá þinginu og starfsstjórnar.

Nefndin vekur athygli á mikilvægi þess að skilgreint sé hvernig ríkisstjórnir geta tekið ákvarðanir. Auk atkvæðagreiðslu í ríkisstjórn, sem rætt var um að framan, er bent á þrjár ólíkar leiðir til að komast að sameiginlegri niðurstöðu í málum án þess að til beinnar atkvæðagreiðslu þurfi að koma. Í tengslum við þetta þarf að huga að reglum um ritun fundargerða og hvernig ákvarðanir ríkisstjórnar, ef um slíkt verður að ræða í auknum mæli, verði bókaðar.

1. *Ráðherraákvörðun að aflokinni kynningu í ríkisstjórn:* Í sumum tilvikum getur verið nægjanlegt að ráðherra kynni hugmyndir sínar eða áform í ríkisstjórn og veki athygli samráðherra sinna á pólitísku álitafnum og öðrum álitafnum sem til staðar kunna að vera. Aðrir ráðherrar og flokkar fá þar með tækifæri til að gera sjónarmið sín gildandi, fá málum frestað ef svo ber undir og beina þeim í viðeigandi pólitískan farveg ef um þau ríkir ágreiningur.⁶⁵ Þessi aðferð gengur í meginatriðum út á að samstaða náist í ríkisstjórn um viðkomandi mál og að ráðherrum sé gefinn kostur á því að kynna sér mál sem lögð verða fyrir ríkisstjórn á ríkisstjórnarfundum.
2. *Afgreiðsla í ráðherranefnd:* Hugsanlegt er að sum málefni megi færa úr farvegi ríkisstjórnarfundu yfir á vettvang þar sem færri ráðherrar koma við sögu (sjá nánar aftar í þessum kafla). Þetta getur átt við um sérstök átaksverkefni ríkisstjórna eða málefni sem snerta svið fleiri en eins ráðuneytis. Eðlilegt er að ríkisstjórn taki formlega ákvörðun um stofnun tiltekinna ráðherranefnda en hún ætti jafnframt að geta heimilað þeim afgreiðslu á tilteknum málum.
3. *Aðkoma stjórnarforystu að málum:* Í öllum samsteyptustjórnnum gegna stjórnarmálaflökkar meginhlutverkum og eðlilegt að hlutverkum þeirra sé ekki bara sinnt á bakvið tjöldin heldur einnig formlega, t.d. í nefnd. Hins vegar virðist einnig æskilegt að hafa ákveðinn sveigjanleika um

⁶⁵ Hugsanlegt væri auðvitað að ráðherra hefði vald til að fara sínu fram þrátt fyrir andmæli, en sú aðferð myndi kalla á að stjórnarflokkarnir slökuðu á flokksaga varðandi traust og vantraust gagnvart einstökum ráðherrum ef gæta ætti eðlilegra lýðræðislegra sjónarmiða. Þá yrði einstökum ráðherrum og stjórnarþingmönnum heimilt að taka þátt í vantrausti gagnvart einstökum ráðherrum samstarfsflokka sinna. Slíkir starfshættir tíðkast hins vegar hvergi í þingræðisríkjum og vandséð er hvernig ríkisstjórn ætti að geta starfað þar sem slík vinnubrögð væru tíðkuð.

hvernig þessu hlutverki sé sinnt, m.a. eftir því hversu margir flokkar eiga aðild að ríkisstjórn hverju sinni. Hér gæti verið um að ræða verkefni sem falla undir frumkvæðis- og eftirlits-skyldur forsætisráðherra auk ákvarðana um einstök mál sem heimilt væri að setja í þennan farveg. Forsætisráðherra myndi þá ráðfæra sig við formenn annarra stjórnarflokka um ýmis mál. Að svo miklu leyti sem hlutverki forsætisráðherra er beint í slíkan farveg er nauðsynlegt að um það gildi skýrar og formlegar reglur, þannig að ekki sé grafið undan pólitískri og laga-legri ábyrgð sem embætti forsætisráðherra fylgir.

5.3. Forsætisráðherra

Formlega skipar forsætisráðherra ráðherra og veitir þeim lausn, ákveður tölu þeirra og skiptir með þeim verkum eins og segir 15. gr. stjórnarskrárinnar. Eins og í öðrum ríkjum þar sem samsteypu-stjórnir eru algengar flækir það málin að forsætisráðherrann kemur jafnan úr einum aðildarflokka stjórnarinnar og gæti haft tilhneigingu til að draga taum síns flokks á kostnað hinna. Á Íslandi eru engin ótvíræð dæmi úr stjórnámálum síðari tíma um að stjórnámálflokkar hafi haft afskipti af ráðherra-vali samstarfsflokka sinna, né að forsætisráðherra hafi beðist lausnar fyrir ráðherra án samþykkis þess stjórnámálflokks sem valdi hann. Hvað þetta varðar, eins og um margt annað, eru flokkarnir einráðari um málefni sinna ráðherra en í öðrum ríkjum, þótt í reynd séu víðast takmörk fyrir því hversu mikil afskipti forsætisráðherra getur haft af vali á ráðherrum annarra flokka en síns eigin.⁶⁶

Samkvæmt íslensku stjórnarskránni stýrir forsætisráðherra ríkisstjórnarfundum og samkvæmt stjórnarráðslögunum sker hann úr um valdmörk ráðherra, ef þau eru óljós eða skarast. Fáir málflokkar heyra undir forsætisráðherra, en málefni stjórnarráðsins gera það hins vegar. Við breytingar á stjórnarráðs-reglugerðinni árið 2009 var hnykkt á þessu atriði og nefnt að forsætisráðuneytið færi með forustu og verkstjórn innan Stjórnarráðs Íslands auk þess sem málflokkar voru færðir frá ráðuneytinu sem ekki voru taldir tengjast því hlutverki þess. Í hvaða mæli forsætisráðherra hefur frumkvæðisvald og skyldu til eftirlits með öðrum ráðherrum kann þó enn að vera umdeilanlegt og af viðtölunum að dæma er formleg umgjörð um slíkt vald að minnsta kosti óljós. Samkvæmt þeim eru þó dæmi þess að forsætisráðherra hafi vandað um við einstaka ráðherra. Sú þróun hefur hins vegar orðið á undanförunum árum að formenn þeirra stjórnarflokka sem aðild eiga að ríkisstjórn hafa í sameiningu tekið að sér forystu-hlutverk í ríkisstjórninni og í nokkrum viðtölum er talað um stærri (fjögurra manna) ráðherrahóp sem í reynd gegni forystuhlutverki í ríkisstjórn. Í honum sitja leiðtogar stjórnarinnar og aðrir áhrifamenn í stjórnarflokkunum, hvort sem þeir eru varaformenn þeirra eða ekki. Sennilega er hér átt við sams konar hóp og í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis er af einum ráðherra kallaður „súperráðherrahópur“ og gæti verið íslensk hliðstæða þess sem í enskumælandi löndum er kallað „the inner cabinet“.⁶⁷ Fyrirkomulag af þessu tagi vekur ekki bara upp spurningar um völd forsætisráðherra heldur einnig ábyrgð, því flókið getur verið að greiða úr því hver ábyrgð forsætisráðherra er ef hann deilir í reynd valdi sínu með stærri hópi ráðherra.

Viss þróun kann að hafa orðið á síðari árum í þá veru að styrkja stöðu forsætisráðherra og þó einkum þess tvíeykis sem forsætisráðherrann og formaður samstarfsflokksins mynda. Þetta getur skapað óvissu um hlutverk og ábyrgð ef það er ekki formbundið með einhverjum hætti.⁶⁸

Samkvæmt skýrslu rannsóknarnefndarinnar og ákvörðun Alþingis um að stefna Geir H. Haarde, fyrrverandi forsætisráðherra, fyrir landsdóm má ætla að forsætisráðherrar hafi víðtækara stjórnunar-hlutverk í ríkisstjórn en þeir sjálfir hafa í sumum tilvikum talið og rakið er í umfjölluninni hér að framan. Jafnframt má ráða af umfjöllun rannsóknarnefndarinnar að heimildir forsætisráðherra til að úthluta öðrum ráðherrum eða stjórnámálaleiðtogum hluta af valdi sínu eða ábyrgð sé takmörkuð.

Skilgreina ætti í lögum um Stjórnarráðið völd og ábyrgð forsætisráðherra. Nefndin telur brýnt að því sérstaka hlutverki að veita ríkisstjórn forystu sé einnig sinnt af ráðuneyti forsætisráðherra. Hlutverk þess við forystu og samhæfingu vinnu ráðuneyta sé hliðstætt hlutverki forsætisráðherra við forystu og samhæfingu í ríkisstjórn.

⁶⁶ Gunnar Helgi Kristinsson 2010a.

⁶⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010.

⁶⁸ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010.

5.4. Stjórnarsáttmálar

Lítill áhersla á samræmingu og pólitíska samábyrgð ríkisstjórna á Íslandi, bæði hvað varðar stutta stjórnarsáttmála og veigalítið hlutverk forsætisráðherra, gæti bent til þess að samningar um myndun ríkisstjórna hafi hér á landi viss einkenni hluta- eða helmingaskipta, þar sem málavíðum ráðuneyta er skipt milli flokka en tiltölulega lítil vinna lögð í að móta samræmda eða heildstæða stefnu. Þá hefur hver aðildarflokkur ríkisstjórnar tiltölulega mikið sjálfræði um hvernig farið er með vald ríkisstjórnar á málavíðum sem undir hans ráðuneyti heyrja.⁶⁹

Stuttir stjórnarsáttmálar þýða hins vegar ekki að þeir skipti engu máli og gildar ástæður þurfa að vera fyrir því að hverfa frá stefnu sem þar er mörkuð. Stjórnarsáttmálar virðast gjarnan samdir með þeim hætti að leiðtogar stjórnarflokkanna gegna nokkurs konar ritstjórnarhlutverki í að setja saman texta, sem unninn er í samstarfi undirhópa á vegum flokkanna. Ráðherrarnir hafa alls ekki allir tekið þátt í þeirri vinnu. Allir ráðherrarnir sem rætt var við eru sammála um að stjórnarsáttmálar séu vegvísir í störfum ríkisstjórna, einkum fyrst í stað þegar ríkisstjórnin og ráðherrar hennar eru að byrja að fóta sig innan Stjórnarráðsins. Hins vegar er mat þeirra á hversu bindandi ákvæði stjórnarsáttmála séu breytilegt. Kerfisbundin eftirfylgni með framkvæmd stjórnarsáttmála virðist almennt ekki hafa verið tíðkuð á Íslandi.

Athyglisverð þróun varð eftir kosningarnar 2009 þegar ríkisstjórn setti sér stjórnarsáttmála (kallast samstarfsyfirlýsing) sem var liðlega tveimur og hálfum sinnum lengri en stjórnarsáttmálar höfðu verið að meðaltali áratuginna á undan, eða um sjö þúsund orð. Þetta bendir til þess að ný viðhorf til stjórnarsamstarfs hafi átt greiðan aðgang að þeim sem þá mynduðu ríkisstjórn. Þá setti núverandi ríkisstjórn í gang 100 daga áætlun, sem byggðist á áherslum í stjórnarsáttmála sem forsætisráðuneytið fylgdi eftir gagnvart ráðuneytinum. Aðstoðarmenn ráðherra ræða reglulega stjórnarsáttmálann á fundum sínum og fylgjast með framkvæmd hans. Almennt virðist ekki hafa verið haldið markvisst utan um framkvæmd stjórnarsáttmála hér á landi þar til nú.

Almennt gegna stjórnarsáttmálar mikilvægu pólitísku hlutverki í samsteypustjórnnum. Engin lagaleg skylda er hins vegar að semja slíka sáttmála og efast má um gildi þess að setja um það reglur eða lög. Nefndin telur hins vegar æskilegt að við skilgreiningu á hlutverki forsætisráðherra og ráðuneyti hans verði kveðið á um að forystu þeirra við eftirfylgni og framkvæmd stjórnarsáttmála.

5.5. Ráðherranefndir

Ráðherranefndir eru í flestum nágrannaríkjum okkar mikilvæg aðferð við að samhæfa störf ráðherra utan eiginlegra ríkisstjórnarfunda. Ráðherranefndir létta álagi af ríkisstjórn og gera umræður þar markvissari en þær geta einnig gert forystumönnum í ríkisstjórnarsamstarfi auðveldara fyrir að sinna leiðsagnar- og eftirlitshlutverki sínu á einstökum málavíðum. Í Danmörku starfa að jafnaði um 20 ráðherranefndir og má segja að þar í landi séu störf slíkra nefnda ein helsta samhæfingar aðferð ríkisstjórna.⁷⁰

Á Íslandi starfa nú fjórar fastar ráðherranefndir sem sýndar eru í skipuriti forsætisráðuneytisins, þ.e. um ríkisfjármál, jafnréttismál, Evrópumál og efnahagsmál og funda þær reglulega. Lítil reynsla er hins vegar almennt af starfi slíkra formlegra ráðherranefnda, enda hefur einungis sú fyrstnefnda langa sögu að baki.⁷¹ Hinar þrjár voru settar á fót árið 2009. Í öllum nefndunum eiga sæti formenn stjórnarflokkanna, sem gefur þeim aukið vægi. Auk formlegra nefnda af þessu tagi virðist hins vegar algengt að skipaðir séu óformlegri starfshópar ráðherra til að takast á við einstök mál eða verkefni til skemmri tíma.

Þótt of snemmt sé e.t.v. að kveða upp úr um gagnsemi eða áhrif ráðherranefnda eru umsagnir ráðherranna um þær almennt jákvæðar. Þeir telja að slíkar nefndir efli samhæfingu í ríkisstjórn og víkki

⁶⁹ Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason 2010b.

⁷⁰ Knudsen 2000.

⁷¹ Um árábil starfaði reyndar ráðherranefnd um einkavæðingu. Starfið fór að mestu fram í framkvæmdanefnd á hennar vegum og formlega hittist ráðherranefndin sjaldan.

sjóndeildarhring þeirra útfyrir málaefnasvið einstakra ráðherra. Fagráðherrar telja að slíkar nefndir styrki þá fremur en veiki og geri þeim betur kleift að sinna verkefnum sínum. Það sjónarmið kemur einnig fram í viðtölunum að nefndir vinni ekki nægilega markvisst, umræða sé óskipuleg, slíku starfi sé ekki gefinn nægur tími og afraksturinn eða niðurstaðan sé ekki nægilega gagnsæ.

Ráðherranefndir geta verið þrenns konar. Í fyrsta lagi er ráðherranefnd sem fer með stjórnarforystu í samstarfi forsætisráðherra við leiðtoga stjórnarflokkanna. Í öðru lagi eru varanlegar ráðherranefndir sem stofnaðar hafa verið samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar utan um skýrt afmörkuð verkefni. Í þriðja lagi tilfallandi nefndir sem fjalla um sérstök álitaefti innan afmarkaðs tímaramma.

Segja má að formlegar ráðherranefndir séu að miklu leyti nýtt form í íslenskri stjórnsýslu eða a.m.k. mjög lítið notað, þótt elsta af núverandi nefndum hafi að vísu starfað frá því á tíunda áratugnum. Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands telur að markvissari umgjörð utan um slíkt starf gæti komið til móts við áhyggjur af skorti á gagnsæi og ábyrgð sem greina má í sumum viðtalanna og til þess að tryggja að ráðherraábyrgð sé skýr. Þetta krefst þess m.a. að haldnar séu fundargerðir þar sem gerð er grein fyrir því, eftir atvikum, hvað einstakir ráðherrar hafa lagt til lokaniðurstöðu máls.

Meðal þess sem huga þarf að við mótun formlegrar umgjörðar um ráðherranefndir er að ríkisstjórnir samþykki formlega að koma slíkum nefndum á fót, skilgreini hlutverk þeirra og tímaramma, skýrt verði hvernig málum verði vísað frá ríkisstjórn til slíkra nefnda og í hvaða tilvikum slíkar nefndir hafa umboð til þess að ljúka einstökum málum. Þá sýnir reynslan að skortur er á formfestu þessara funda, svo sem skráninga fundargerða.

5.6. Aðstoðarráðherrar

Í mörgum grannlöndum okkar er hlutverk lægra settra pólitískra starfsmanna í ráðuneytum skilið víðari skilningi en hér á landi. Lítið er á þá sem starfsmenn ríkisstjórnarinnar ekki síður en aðstoðarmenn viðkomandi ráðherra. Hlutverk þeirra er þess vegna ekki einungis að snúast fyrir ráðherra heldur að stuðla að því að ríkisstjórnin í heild nái markmiðum sínum. Þessi hugsun nær lengst þar sem aðstoðarráðherrar starfa sem sjálfir eru þingmenn (t.d. í Bretlandi) en Danmörk er það ríki sem næst kemst íslenska fyrirkomulaginu með aðstoðarfólk sem fyrst og fremst tengist viðkomandi ráðherra.

Samkvæmt 15. gr. stjórnarráðs laganna er ráðherrum heimilt að ráða tímabundið aðstoðarmann, sem hverfi úr starfi um leið og ráðherra. Þó virðist sem þörf sé fyrir fleiri aðstoðarmenn.⁷² Almennt hefur verið lítið svo á að pólitískir aðstoðarmenn hér á landi hafi ekki boðvald gagnvart embættismönnum og starfsmönnum ráðuneyta líkt og aðstoðarráðherrar eða pólitískt ráðnir ráðuneytisstjórar, t.d. í Bretlandi og Noregi.⁷³

Persónuleg tengsl ráðherra og aðstoðarmanns eru mjög stór þáttur í hlutverki aðstoðarmanns eins og það hefur þróast á Íslandi. Í seinni tíð hefur engu síður sá háttur verið tekinn upp að aðstoðarmenn hittist reglulega til að bæta samhæfingu í störfum ríkisstjórnar. Það fyrirkomulag að aðstoðarmenn geti þjónað víðtækara hlutverki en persónulegu aðstoðarhlutverki fyrir ráðherra er þó framandi hugsun í Stjórnarráði Íslands.

Að svo miklu leyti sem aðstoðarmenn eru fyrst og fremst persónulegir ráðgjafar og pólitískir samstarfsmenn einstakra ráðherra virðist hæpið að þeir fái beinar stjórnunarheimildir innan ráðuneytanna eða rétt til að tala í þeirra nafni nema í samráði við ráðherra og ráðuneytisstjóra. Að svo miklu leyti, hins vegar, sem þeir gegna víðtækara hlutverki fyrir ríkisstjórnina í heild má segja að verkefni þeirra sé ekki einungis þjónusta við ráðherra og þeir þurfi þess vegna sjálfstæðar stjórnunarheimildir í stjórnsýslunni. Hugmyndin um aðstoðarráðherra er af þeim toga. Aðstoðarráðherra er ekki einfaldlega aðstoðarmaður ráðherra heldur að hluta til samstarfsmaður og starfar ekki bara í umboði viðkomandi ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar. Eigi að stofna embætti aðstoðarráðherra á Íslandi með sérstak-

⁷² Sjá svar við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um aðstoðarmenn ráðherra og tímabundnar ráðningar. Þskj. 195, 42. mál, 138. löggjafarþing 2009-2010.

⁷³ Ómar H. Kristmundsson 2005, bls. 66.

ar stjórnunarheimildir innan ráðuneyta virðist eðlilegt að það sé gert samhliða endurskilgreiningu á hlutverkum lægra settra pólitískra starfsmanna í ráðuneytunum.⁷⁴

5.7. Samskipti við þingið

Reglubundin tengsl ríkisstjórnar og ráðherra við þingið lúta ekki síst að löggjafarstarfinu, þótt þingið hafi einnig margháttuð tækifæri til að gera stjórnsýslu ráðherra að umfjöllunarefni. Samskiptin við þingið eru hluti af því aðhaldi sem ráðherrar búa við. Þótt aðhald við þá sé margháttað í þingsal er þó sá hluti sem lýtur að þingflokki stjórnarinnar annars vegar og nefndum þingsins hins vegar mikilvægari í því samhengi sem hér um ræðir, þ.e. samábyrgð ríkisstjórnar á málefnum ráðuneyta.

Sú venja hefur skapast hér á landi að stjórnarfrumvörp eru borin undir þingflokka stjórnarflokkanna áður en þau eru lögð fyrir þingið. Þá hafa þau að öðru jöfnu þegar verið rædd í ríkisstjórn og samþykkt þar. Af viðtölum við ráðherra má ráða að þeir telji sig búa við talsvert aðhald frá eigin þingflokki. Ráðherrar eru jafnvel gerðir afturreka með mál. Sjaldgæft er að ráðherrar fundi með þinghópi samstarfsflokksins og af viðtölum má ætla að ekki sé um að ræða sterkt aðhald þingflokka með ráðherrum samstarfsflokka.

Hvað þingnefndir varðar veita þær þingmönnum færi á að tefla talsmönnum hagsmunasamtaka og óháðum sérfræðingum gegn sérfræðingum ráðuneytanna. Ráðherrar koma einnig stundum fyrir þingnefndir, en fundir þingnefnda eru almennt haldnir fyrir luktum dyrum. Formenn þingnefnda gegna lykilhlutverki í samskiptum þingnefnda og ráðherra og ráðherrar telja það miklu skipta að eiga góð samskipti við þá, hvort sem þeir koma úr eigin flokki eða samstarfsflokknum. Þótt ráðherrar virðist almennt líta á samskiptin við þingnefndir jákvæðum augum benda þeir á að þegar mál eru komin í þennan farveg hafa þau þegar hlotið náð fyrir augum ríkisstjórnar og þingflokka stjórnarinnar. Frumvörp taka að vísu oft margháttuðum breytingum í meðförum nefnda eða fyrir þeirra tilstuðlan, en jafnan er það gert í góðu samstarfi við ríkisstjórnarflokkana og á svipuðum forsendum og lagt var upp með frá ráðuneyti.

Í opinberri umræðu gætir vaxandi gagnrýni á það fyrirkomulag að stærstan hluta samþykktra laga megi rekja til stjórnarfrumvarpa. Talað er í þessu sambandi um ofríki framkvæmdarvaldsins og það sé óeðlilegt að þingmenn skuli ekki eiga oftari frumkvæði að löggjöf. Þessi gagnrýni er óraunhæf þegar hliðsjón er höfð að því að þessi skipan mála er ekkert frábrugðin því sem tíðkast í öðrum þingræðisríkjum. Hjá framkvæmdarvaldinu liggur líka meiri sérþekking og vitneskja um þau vandamál sem koma upp í framkvæmd og kalla á lagabreytingar. Þar er líka haldið utan um alþjóðleg samskipti eins og innan vébanda EES en margar lagabreytingar eiga rætur að rekja til nýmæla á þeim vettvangi.

Að því er þingmannafrumvörpin varðar er ákveðinn vandi fólgin í því að þau fara ekki í gegnum sömu síu og stjórnarfrumvörp. Með nýjum reglum ríkisstjórnarinnar hafa t.d. verið stórauðnar kröfur til frumvarpa að því er varðar faglegan undirbúning, t.d. mat á áhrifum. Því er hætt við að þingmannafrumvörpin verði ekki jafnvönduð og stjórnarfrumvörpin. Það er þó ekki beinlínis í verkahring þessarar nefndar að fjalla um þetta. Verkefni hennar er að stuðla að því að sú stefnumótun og undirbúningur löggjafar sem fram fer á vegum Stjórnarráðsins séu nægilega vönduð til að standa undir trausti fólks í samfélaginu.

⁷⁴ Sjá umfjöllun um aðstoðarmenn ráðherra í 4. kafla.

5.8. Tillögur

1. Æskilegt er að tryggja með einhverjum hætti pólitíska samábyrgð ríkisstjórna í ákveðnum málum án þess þó að gera ríkisstjórnina almennt að fjölskipuðu stjórnvaldi (5.1 og 5.2).
2. Skerpa þarf á reglum um ríkisstjórnarfundum í stjórnarráðslögunum eða afleiddum reglum (5.2).
 - a. Tilgreina þarf í lögum hvaða mál þarf að bera upp á ríkisstjórnarfundum og hvaða mál ríkisstjórn ákvarðar sameiginlega. Þegar um er að ræða sameiginlegar ákvarðanir ætti þó ávallt að fela tilteknur ráðherra að bera ábyrgð á að fylgja málum eftir í kjölfarið. Ritun fundagerða skiptir hér miklu máli.
 - b. Koma ætti upp innri vef ríkisstjórnar þar sem mál væru lögð fram og aðrir ráðherrar gætu kynnt sé þau.
 - c. Skýra þarf stöðu minnisblaða sem samþykkt eru í ríkisstjórn og huga að eftirfylgni með þeim (sjá einnig 7. kafla).
 - d. Setja ætti reglur um hvenær og hvernig mál eru lögð fyrir ríkisstjórnarfundum, t.d. að þeim skuli dreift degi fyrir fund.
 - e. Setja þarf reglur um hvað er bókað í fundargerðir og hvernig, t.d. ætti að bóka ákvarðanir og samþykktir sérstaklega.
3. Nauðsynlegt er að í lögum um Stjórnarráðið verði tekið með afgerandi hætti á stöðu forsætisráðherra og ráðuneytis hans (5.3).
4. Efla þarf eftirfylgni með stjórnarsáttmálum af hálfu forsætisráðuneytisins og styrkja umræðu um hvernig miðar í átt að þeim markmiðum sem þar eru sett fram (5.4).
5. Setja þarf fram skilgreiningar á hlutverki og stöðu ráðherranefnda í stjórnarráðslögunum (5.5).
 - a. Að setja á fót ráðherranefnd ætti að vera ríkisstjórnarákvörðun.

6. Ráðuneyti, stofnanir og sjálfstæðir aðilar

Ábyrgð ráðherra á stjórnýslu í málaflokkum er leidd af stjórnarskránni. Í 2. gr. hennar er mælt fyrir um að forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdarvaldið. Í 13. gr. segir að forseti láti ráðherra framkvæma vald sitt og í 14. gr. að ráðherrarn séu ábyrgir fyrir stjórnarframkvæmdum öllum.

Eitt af stærstu verkefnum ráðuneyta er að hafa eftirlit með framkvæmd stefnu sem fram kemur í lögum frá Alþingi. Til þess að geta borið ábyrgð þarf að móta stefnu, skipuleggja framkvæmd og hafa eftirlit. Í umboði ráðherra og á vegum ráðuneytanna starfar mikill fjöldi aðila við þessa framkvæmd. Á milli ráðuneytanna og slíkra aðila er umboðssamband, þótt rekstrarform skipulagsheilda sem gegna umboðshlutverki geti verið mismunandi. Ýmist er um að ræða opinberar stofnanir, félagasamtök, sjálfseignarstofnanir eða einkafyrirtæki. Markmið umboðssambandsins er að umbjóðandinn, í þessu tilviki ráðuneytin, nái markmiðum sem sett hafa verið með aðstoð þeirra sem gegna umboðshlutverki. Ýmsir þættir geta haft áhrif á hvort umboðssamband skili þeim árangri sem að er stefnt fyrir umbjóðandann. Oft skiptir miklu hvort markmið umbjóðanda og þess sem rækir umboðshlutverk eru ólík. Eins skiptir miklu hvort sá sem rækir umboðshlutverk hefur upplýsingaforskot á umbjóðanda sinn.⁷⁵ Ef sá sem gegnir umboðshlutverki hefur betri upplýsingar en umbjóðandinn (eins og iðulega er raunin) getur það freistað viðkomandi að gæta eigin hagsmuna á kostnað umbjóðanda síns. Þar sem aðstæður bjóða upp á misnotkun á umboðshlutverkinu er einnig hætt á að óheppilegir aðilar sækist eftir að gegna slíkum hlutverkum.

Viðfangsefni þessa kafla er að skoða forsendur ráðuneytanna til að stýra og hafa eftirlit með starfsemi skipulagsheilda sem á þeirra vegum vinna að framkvæmd opinberrar stefnumótunar. Ekki er mikið fjallað um þennan þátt í stjórnarráðslögunum enda veruleikinn annar nú 40 árum eftir setningu þeirra, t.d. með fjölgun sjálfstæðra úrskurðaraðila og aukinni þátttöku einkaaðila við framkvæmd opinberra verkefna. Í 9. gr. laganna er einungis sagt að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu stofnana, sem undir það ber, og eignum á þeirra vegum. Ítrekað hefur verið bent á að þetta ákvæði sé langt því frá að vera nægjanlega skýrt, sérstaklega þegar kemur að eftirliti með sjálfstæðum stjórnvöldum.⁷⁶

Í kaflanum er byggt á fjölpættum fyrirliggjandi heimildum auk viðtala við 22 stjórnendur ráðuneytanna (sem annars staðar er gerð grein fyrir). Sérstaklega er skoðað samband ráðuneytanna við stofnanir sem lúta boðvaldi ráðuneytanna og eru hér nefndar hefðbundnar ríkisstofnanir. Næst er skoðað samband þeirra við sjálfstæða opinbera aðila, þar sem að einhverju eða öllu leyti hefur verið höggvið á beint boðvald ráðuneyta. Loks eru skoðuð tengsl ráðuneyta við annars konar aðila, sem þau geta einungis haft áhrif á með óbeinum aðferðum.

6.1. Burðir ráðuneyta til eftirlits

Eftirlit á málefna sviði ráðuneytis er í meginatriðum þrjúþætt.

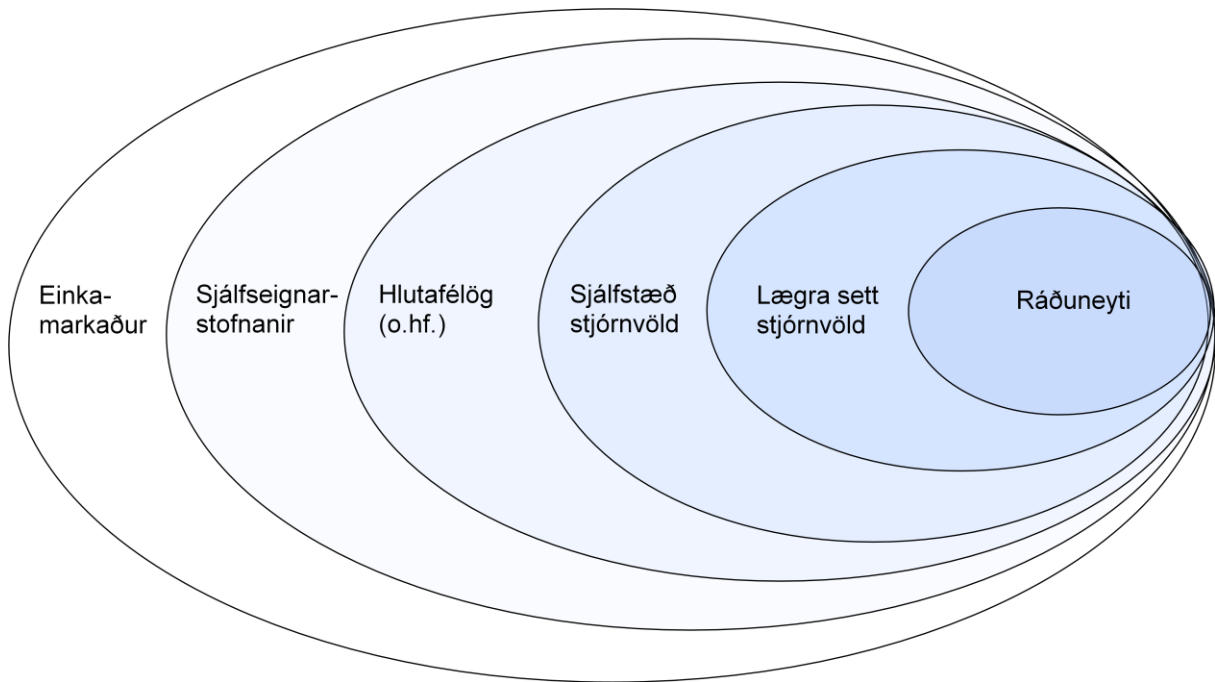
1. *Stjórnýslueftirlit.* Yfirstjórnarheimildir og úrskurðir í kærumálum. Hugsunin að baki úrskurðarvaldi ráðherra er m.a. að samræma og fylgja eftir þeirri stefnu sem fram kemur í lögum og nánari stefnumörkun innan þess ramma. Þetta eftirlit ætti líka að vera ákveðin leið til fyrir ráðuneytið til þess að átta sig betur á og meta þörf fyrir lagabreytingar á viðkomandi sviði.

⁷⁵ Sjá t.d. Kiewiet og McCubbins 1991.

⁷⁶ Tekið er fram í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis (kafla 21.4.7) að nauðsynlegt sé að endurskoða ákvæði 9. gr. laga nr. 73/1969 og taka af allan vafa um efnissvið þeirra vegna þeirrar óvissu sem ríkir um það hvort þetta ákvæði taki einungis til lægra settra stjórnvalda gagnvart hlutadeigandi ráðherra eða einnig sjálfstæðra stjórnvalda. Þar segir að ef ákvæðinu sé ætlað að ná til sjálfstæðra stjórnvalda verði að taka af skarið með það í lögum til hvaða úrræða ráðherra geti gripið gagnvart slíkum stjórnvöldum. Í því sambandi verði að gera greinarmun annars vegar á eftirliti með fjárreiðum og eignum sjálfstæðra stjórnvalda og úrræðum fyrir ráðherra verði misbrestur á því að þær sinni lögbundnum skyldum sínum og hins vegar eftirliti með lögmæti ákvarðana slíkra stjórnvalda enda sé það beinlínis markmið margra laga að koma í veg fyrir að ráðherra geti breytt úrskurðum sjálfstæðra stofnana og stjórnýslunefnda.

2. *Jákvæðar skyldur ráðherra/ráðuneytis.* Skyldan til að bregðast við að eigin frumkvæði ef vitneskja berst t.d. um að mál séu ekki í réttu horfi innan undirstofnunar eða í samskiptum forstöðumanns og starfsmanna.
3. *Almennt eftirlit.* Eftirlit með gæðum ákvarðana og þjónustu sem heyrir undir ráðuneytið og er veitt af stofnunum og sjálfstæðum aðilum samkvæmt samningi.

Ráðuneytin þurfa að vera vel í stakk búin til þess að sinna eftirlitshlutverki sínu gagnvart mismunandi aðilum af kostgæfni. Til þess þarf mismunandi hæfni starfsfólks. Í því sambandi skiptir miklu máli hvernig umgjörð og tíðni samskipta er háttáð. Á mynd 5 er með einföldum hætti teiknað upp umhverfi ráðuneyta og þá aðila sem þau eiga í samskiptum við vegna framkvæmdar og eftirlits með stefnu sem þau bera ábyrgð á. Mismunandi er hvernig samskiptunum er háttáð og hvaða tæki standa ráðuneytum til boða. Það fer eftir því hversu nálægur ráðuneytunum samstarfsaðilinn er.



Mynd 6. Eftirlitsspönn ráðuneyta.

Ráðuneytin þurfa að gera sér grein fyrir því, að svo miklu leyti sem þau hafa lagalegt svigrúm til að velja samstarfsaðila, hvers konar ábata þau hafi af samstarfinu og hvers konar aðferðir þau geti notað til að gæta almannahagsmuna. Boðvald og stigveldi eru þær aðferðir sem umbjóðendur nota oftast til að tryggja að fulltrúar þeirra vinni í samræmi við það sem til er ætlast.⁷⁷ Beint boðvald leyfir tiltölulega bein inngríp umbjóðanda í störf fulltrúa og veitir honum ótakmarkaðan aðgang að þeim upplýsingum sem fulltrúinn kann að búa yfir. Hins vegar geta annars konar sjónarmið, sem nánar verður vikið að síðar, mælt með því að haga samstarfi þannig að einhverjir samstarfsaðilar lúti ekki beinu boðvaldi ráðuneytis.

Stjórnarráðið er einungis lítil hluti opinbera geirans á Íslandi, hvort sem það er mælt í mannafla eða fjármunum. Þegar af þeirri ástæðu vakna spurningar um hvernig Stjórnarráðið sé í stakk búð til að gegna hlutverki sínu við eftirliti með stefnu.

⁷⁷ Miller 1992.

Tafla 9. Starfsmannafjöldi ráðuneyta og stofnana 2010 (stöðugildi).⁷⁸

Ráðuneyti	Fjöldi í ráðuneyti	Fjöldi í stofnunum	Alls	Hlutfall á aðalskrifstofu
Forsætisráðuneyti	34	25	59	57,6%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	91	4.939	5.030	1,8%
Utanríkisráðuneyti	94	200	294	31,9%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	44	439	483	9,1%
Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti ⁷⁹	41	1.964	2.005	2,0%
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	51	2.073	2124	2,5%
Heilbrigðisráðuneyti	61	8.514	8.575	0,7%
Fjármálaráðuneyti	63	1.087	1.151	5,5%
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti	34	574	608	5,7%
Iðnaðarráðuneyti	23	235	258	8,9%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	25	235	260	9,6%
Umhverfissráðuneyti	33	630	665	5,0%
Alls	593	20.917	21.510	2,8%

Í töflu 9 er tilgreindur fjöldi starfsmanna á aðalskrifstofum ráðuneyta og í stofnunum og hlutfall starfsmanna ráðuneytanna. Um 3% starfsmanna ríkisins vinna á aðalskrifstofum ráðuneytanna en 97% í stofnunum. Auk þess vinna margir opinberir starfsmenn hjá sveitarfélögum og nokkur hópur hjá æðstu stjórn ríkisins utan ráðuneyta, þ.e. Alþingi, stofnunum þess og forseta.

Ráðuneytin eru nú tólf en ríkisstofnanir tæplega tvö hundruð. Mismunandi aðferðir eru farnar við að telja stofnanir ráðuneyta. Þær má telja með því að skoða löggjöf um stofnanir, fjárlagaliði og fjölda þeirra sem gegna störfum forstöðumanna, svo dæmi séu tekin. Samkvæmt upplýsingum úr fjármálaráðuneytinu frá nóvember 2010, þar sem vísað er til 3. gr. reglugerðar nr. 1061/2004, um framkvæmd fjárlaga og ábyrgð á fjárreiðum ríkisstofnana, og lista sem fjármálaráðuneytið heldur um forstöðumenn stofnana, kemur í ljós að fjöldi stofnana á málavíðum ráðuneyta er mjög mismunandi. Mestur er hann hjá menntamálaráðuneytinu, 57 stofnanir, en minnstur hjá utanríkisráðuneytinu, tvær stofnanir.

Tafla 10. Fjöldi og stærð ríkisstofnana 2010 eftir ráðuneytum.

Ráðuneyti	Fjöldi stofnana	Fámennasta stofnun	Fjölmennasta stofnun
Forsætisráðuneyti	4	3	11
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	57	4	1.596
Utanríkisráðuneyti ⁸⁰	2	23	205
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	12	2	154
Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti	40	1	388
Félags- og tryggingamálaráðuneyti	16	2	583
Heilbrigðisráðuneyti	22	10	4.610
Fjármálaráðuneyti	11	4	272
Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti	8	2	354
Iðnaðarráðuneyti	4	17	101
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	4	24	95
Umhverfissráðuneyti	13	1	247
Samtals	193		

⁷⁸ Unnið upp úr launakerfi ríkisins og miðað við þá sem fengu greidd mánaðarlaun (dagvinnulaun). Með aðalskrifstofu er átt við ráðuneytið sjálft.

⁷⁹ Meðtalið er starfsfólk héraðsdómstóla og Hæstaréttar sem heyra ekki undir ráðuneytið en ráðuneytið sér um vinnu við fjárlagagerð o.fl. sem tengist rekstri þeirra.

⁸⁰ Verður ein stofnun um áramótin 2010/2011 þegar Varnarmálastofnun verður lögð niður.

Í töflu 10 er fjöldi stofnana og stærð eftir ráðuneytum sýnd. Fjöldi stofnana hefur óhjákvæmilega áhrif á hversu flókið eða einfalt verkefni það er að stýra þeim, en fjölbreytileiki þeirra, skipulagsform og viðfangsefni hafa að sjálfsögðu einnig áhrif.

Í könnun sem framkvæmd var 2006-2007 um starfsumhverfi ríkisstarfsmanna var m.a. leitað eftir viðhorfum forstöðumanna ríkisstofnana til samstarfs og samskipta við ráðuneytin.⁸¹ Spurt var almennt um ánægju forstöðumanna með samskipti við ráðuneyti sín vegna tiltekinna viðfangsefna. Niðurstöðurnar eru sýndar í töflu 11 á grundvelli einfaldrar tvískiptingar stofnana með hliðsjón af verkefnum. Annars vegar eru stofnanir sem fást við regluframkvæmd og hins vegar fagstofnanir.⁸²

Tafla 11. Ánægja forstöðumanna stofnana með samskipti við ráðuneytin (hlutfall mjög eða frekar ánægðra)

Samvinna við ráðuneyti um	Stofnanir sem einkum vinna að regluframkvæmd	Stofnanir sem einkum vinna að faglegum viðfangsefnum	Allar stofnanir	Fjöldi svara
Undirbúning fjárlaga	57%	26%	35%	139
Framkvæmd fjárlaga	54%	26%	34%	139
Fagleg verkefni stofnunar	65%	41%	47%	137
Stefnumótun stofnunar	41%	32%	35%	138
Meðaltal	54%	31%	38%	138

Taflan sýnir í fyrsta lagi að minnihluti forstöðumanna er ánægður með samskiptin við ráðuneyti sín. Að meðaltali eru 38% forstöðumanna ánægðir með samskipti við ráðuneyti hvað þau fjögur atriði varðar sem spurt var um. Í öðru lagi er mikill munur á ánægju forstöðumanna eftir því hvers eðlis stofnanirnar eru sem þeir stýra. Forstöðumenn stofnana sem fyrst og fremst fást við regluframkvæmd eru almennt mun ánægðari en forstöðumenn hinna sem fást við annars konar starfsemi. Í þriðja lagi sýnir taflan að óánægja forstöðumanna beinist að ólíkum hlutum eftir því hvers eðlis verkefni þeirra eru. Meiri ánægja er með samskipti sem varða fagleg verkefni en þau sem varða annaðhvort fjárveitingar eða stefnumótun.

Afstaða forstöðumanna getur átt sér mismunandi rætur. Afstaða þeirra sem stýra stofnunum sem fást við regluframkvæmd gæti átt rætur í því að mörg verkefni þeirra séu í tiltölulega föstum skorðum og að þær séu tiltölulega sjálfráðar innan þess hefðbundna ramma. Minni ánægja með stefnumótun gæti átt rætur í því að nýbreytni og önnur stefnumótun fái ekki þá athygli ráðuneytanna sem þörf er talin á.

Óánægja þeirra sem stýra faglegum stofnunum beinist sérstaklega að fjárhagslegum samskiptum við ráðuneytin, enda fjárbörf faglegrar starfsemi sífellt þrætuepli í opinberri stjórnsýslu. Hins vegar er einnig athyglisvert að einungis 41% eru ánægð með samstarf um fagleg verkefni og 32% með samskipti sem varða stefnumótun. Sérstaklega er áhugavert að innan við þriðjungur telur samskipti við ráðuneytin góð hvað varðar stefnumótun í málefnum sinna stofnana.

Viðhorf 22 stjórnenda í ráðuneytunum má nota til að bæta við þá mynd sem fæst í gegnum viðhorfa-könnun meðal forstöðumanna. Stjórnendur í ráðuneytunum virðast hafa jákvæðari mynd af samskiptum við stofnanir en forstöðumenn stofnana. Hins vegar eru samskiptin mjög mismunandi eftir eðli

⁸¹ Fjármálaráðuneytið 2007c.

⁸² Fjármálaráðuneytið 2007c. Stofnanir sem einkum vinna við regluframkvæmd eru hér taldar sýslumannsembætti, löggæsla, fangelsi, stofnanir á sviði skatta- og tollamála og aðrar stofnanir fjármála- og dóms- og mannréttindamálaráðuneytis. Stofnanir sem einkum vinna að faglegum viðfangsefnum eru hér taldar heilbrigðisstofnanir, stofnanir á sviði félags- og lýðheilsamála, framhalds- og háskólar, aðrar mennta-, menningar- og vísindastofnanir ásamt stofnunum atvinnumálaráðuneyta, umhverfis-, skipulags- og samgöngumála. Nákvæmari greining á verkefnum stofnana kynnir að leiða til annars konar flokkunar þeirra, en hafa ber í huga að gögnum var safnað í öðrum tilgangi en þeim sem hér er fjallað um. Lítil vafi virðist hins vegar á því að meginlínurnar í töflunni kæmu svipað út þótt flokkun stofnana yrði breytt í einhverjum atriðum.

verkefna, fjölda stofnana sem heyra undir ráðuneyti og faglegum styrk ráðuneytanna á þeim sviðum sem stofnanirnar sinna. Í sumum tilvikum hafa ráðuneytin ekki forsendur til að veita stofnunum leiðsögn vegna þess að sérþekking í viðkomandi málefnum er fyrst og fremst til innan viðkomandi stofnunar. Þar sem stofnanir eru margar er einnig vandkvæðum bundið að eiga náðið samstarf við hverja um sig. Mikill fjöldi lítilla stofnana, sem einkennir íslenska stjórnslu, gerir þannig stjórnunarverkefni ráðuneytanna flóknari en ella. Margir stjórnendur í ráðuneytunum lýsa samskiptum við stofnanir þannig að þau hafi litlar forsendur til forvirkjar stjórnunar eða stefnumótunar í málefnum. Hlutverk ráðuneytanna sé meira að „slökkva elda“ eins og það er orðað og „gott samstarf“ í því samhengi merkir oft ekki mikið meira en að samskiptin séu lítil en vandræðalaus. „Einhverjar litlar stofnanir sem allt er í góðu lagi hjá, maður er ekkert að trufla þær“ lýsir vel þessu viðhorfi. Fámenni og skortur á sérfræðingum í ráðuneytunum er nær alltaf sú skýring sem gefin er á að samstarfið sé ekki nánara.

6.2. Hefðbundnar ríkisstofnanir (lægra sett stjórnvöld)

Meginreglan er sú að ráðherra fer með yfirstjórn stjórnslunnar og getur gefið lægra settum stjórnvöldum almenn fyrirmæli um hvernig standa skuli að meðferð mála, án þess að svo sé sérstaklega fyrir mælt í lögum. Stjórnslu ríkisins er stigskipt á þann hátt að æðri stjórnvöld (ráðuneyti) hafa yfirstjórn og eftirlit með stjórnvöldum sem lægra eru sett. Hafi stjórnvald stöðu lægra setts stjórnvalds gagnvart ákveðnum ráðherra leiðir af stjórnslusambandi þeirra að viðkomandi ráðherra hefur almennar eftirlitsheimildir gagnvart hlutaðeigandi stjórnvaldi, sé ekki á annan veg mælt í lögum.⁸³

Í reynd virðast stofnanir njóta töluverðs sjálfstæðis, jafnvel þótt þær séu lægra sett stjórnvöld og heyri þannig formlega undir boðvald ráðuneyta. Meiri afskipti tengjast gjarnan því að sérstök vandræði hafa skapast eða að málefni viðkomandi stofnunar eru af öðrum ástæðum til sérstakrar skoðunar. Virkustu stjórnþæki ráðuneytanna í málefnum stofnana eru oftast fjárlögin og fjárhagslegt eftirlit. Hvað það varðar virðast samskiptin almennt vera í föstum skorðum.

6.2.1. Stjórnir

Þrátt fyrir að hér sé rætt um tiltekna tegund stofnana (lægra sett stjórnvöld) eru þau langt því frá að vera að öllu leyti hliðstæð þegar kemur að fyrirkomulagi stjórnunar þeirra. Sumar þessar stofnana hafa stjórnir þó að þeim hafi fækkið nokkuð á undanförunum árum.

Stjórnir hefðbundinna ríkisstofnana eru skipaðar af ráðherra til nokkurra ára í senn, oft þannig að hluti stjórnarmanna er skipaður samkvæmt tilnefningu utanaðkomandi aðila. Hlutverk stjórnanna fer í flestum tilvikum eftir sérlögum um hverja stofnun. Hlutverkin eru æði mismunandi þar sem sumar stjórnir eiga fyrst og fremst að vera ráðgefandi á meðan aðrar koma að stefnumótun og hafa eftirlitsskyldum að gegna gagnvart forstöðumanni. Yfirleitt er ekki kveðið sérstaklega á um hæfi stjórnarmanna eða tiltekið með skýrum hætti hver verkaskiptingin skuli vera milli stjórna og forstöðumanna annars vegar eða milli stjórna og ráðuneyta hins vegar. Ekki eru til neinar almennar reglur, lög eða leiðbeiningar um starfshætti stjórna hjá ríkinu þótt í 49. gr. fjárreiðulaga sé kveðið á um að forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila beri ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir og að ársreikningar séu gerðir í samræmi við lög. Af þessari lagagrein verður ekki annað ráðið en að allar stjórnir ríkisstofnana hafi ásamt forstöðumönnum ákveðnum skyldum að gegna varðandi fjármál stofnana þrátt fyrir nán samskipti ráðuneyta og stofnana er varðar fjármálastjórn og þá staðreynd að sumar stjórnir eru fyrst og fremst skipaðar til þess að veita faglega ráðgjöf.⁸⁴ Má í þessu sambandi einnig nefna skyldur forstöðumanna um ábyrgð á stofnunum sem þeir stýra skv. 2. mgr. 38. gr. starfsmannalaga sem sýnir þann árekstur sem getur orðið milli reglna um ábyrgð stjórnar annars vegar og forstöðumanns hins vegar.

Óhætt er að segja að hlutverk stjórna hjá ríkisstofnunum sé því oft og tíðum óljóst. Ráðherra skipar bæði stjórn og forstöðumann og báðir aðilar bera ábyrgð gagnvart honum. Stjórnir hafa sjaldnast bein völd yfir forstöðumanni og hafa fá tæki í hendi sér til þess að láta að sér kveða í rekstri stofnana þrátt fyrir að þess sé kannski vænst. Þetta flækir umboðs- og ábyrgðartengsl og upp geta komið álitamál um

⁸³ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, kafli 16.1.2.8.

⁸⁴ Arnar Þór Mátsson og Indriði H. Indriðason 2005.

hver beri ábyrgð á ákveðnum málum. Er það ráðuneytið? Er það stjórnin? Eða er það forstöðumaðurinn? Í þessum tilvikum gæti hver bent á annan og erfitt yrði að ná sátt um niðurstöðu auk þess sem þetta fyrirkomulag brenglar skýrt vald ráðuneytis yfir stofnun samkvæmt stjórnskipun.⁸⁵

Aflagnir stjórna styrkir samskipti ráðuneytis og stofnunar og tryggir að boðvald ráðherra yfir málefnum sé með þeim hætti að hann geti brugðist við. Ef talið er að stjórnir þjóni öðrum sjónarmiðum, svo sem til þess að fá ráðgjöf frá hagsmunaaðilum eða sjónarmið frá heimamönnum í héraði ætti frekar að setja á fót ráðgjafarráð í tengslum við þær stofnanir, sem tækifæri hefðu til þess að koma sjónarmiðum sínum á framfæri án þess að upp kæmi óvissa um hver bæri ábyrgð á ákvörðunum.

6.2.2. Samfélagslegur ávinningur

Hvað varðar eftirlit með stefnu nefna ýmsir stjórnendur árangursstjórnun, en þó mun færri en ætla mætti miðað við að lögð hefur verið áhersla á árangursstjórnunarsamninga undanfarinn einn og hálfan áratug í samskiptum ráðuneyta og stofnana. Þótt árangursstjórnun haft ýmsa kosti verða öflug samskipti ráðuneyta og stofnana að eiga sér stað jafnhliða. Sumir stjórnenda í ráðuneytinum viðurkenna að þá samræðu sem þarf að haldast í hendur við tiltölulega formlega stjórnun, eins og t.d. árangurs-samninga, vanti í mörgum tilvikum. Reglulegir fundir með forstöðumönnum, sem flest ráðuneytin halda, skila mismunandi miklu, en þar sem stofnanir eru margar virðist gagnsemin minni en ella. Endurskoða þarf vinnu við árangursstjórnun í samskiptum stofnana og ráðuneyta. Hún á að snúast um samfélagslegan ávinning af starfi stofnunar og ráðuneytis, skilgreiningu á virku samráði og samstarfi um framkvæmd. Ráðuneyti og stofnanir hafa sömu markmið og þurfa vinna saman að því að ná þeim þannig að hægt sé með skýrum hætti að tengja saman stefnu ráðuneyta og stofnana.⁸⁶ Í nýlegum úttektum OECD á stjórnsýslu Finna, Íra og Eistlendinga er bent á þetta sama, að ráðuneyti og stofnanir þurfi að endurskoða árangursstjórnunarkerfi (e. performance management system) sín til þess að tryggja að allir sem koma að framkvæmd stefnunnar vinni að sameiginlegum samfélagslegum markmiðum.

6.2.3. Samstarf og samskipti

Samskiptatæki eins og árangursstjórnun koma ekki í stað samskipta og samstarfs. Fyrir ráðuneytin varðar miklu að efla samskiptin við stofnanir, ekki einungis vegna þess að þau bera ábyrgð á starfsemi þeirra heldur einnig til að styrkja ráðuneytin faglega. Í stofnunum er til mikil þekking og reynsla af málaflokkum sem stjórnendur ráðuneytanna telja oft að gæti nýst í mun ríkari mæli en nú er. „Hvernig eigum við að nota þessa auðlind?“ er spurning sem ýmsir þeirra spyrja sig. Sú stefna að láta afgreiðsluverkefni út fyrir ráðuneytin getur veikt þau ef ekki er jafnframt tryggður aðgangur ráðuneytanna að þeirri þekkingu sem jafnan fylgir miklu návígi við úrlausn verkefna. Núgildandi lagaákvæði hamla varanlegri tilfærslufærslu starfsmanna milli stofnana og ráðuneyta. Æskilegt væri að auðvelda slíkt með lagabreytingum. Þá kæmi til álita að setja nánari reglur um samskipti ráðuneyta og stofnana varðandi markmið með starfi þeirra síðarnefndu, upplýsingamiðlun til ráðuneyta o.þ.h.

Almennt virðist samstarf ráðuneyta og stofnana skila bestum árangri þar sem góð þekking er til staðar innan ráðuneytanna á málefnum stofnana. Í sumum tilvikum hafa ráðuneytin stuðlað að slíku með því að örva tímabundið starfsmannaflæði á milli stofnana og ráðuneyta, sem virðist skila góðum árangri.⁸⁷ Því er hins vegar ekki að neita að nokkrum tilviljunum virðist háð, og jafnvel einstaklingsbundnum þáttum, í hvaða mæli ráðuneytinum tekst að halda uppi nánnum tengslum við undirstofnanir sínar. Skortur á samstarfi ýtir undir það viðhorf að ábyrgð ráðuneyta á stofnunum sem heyra undir boðvald þeirra sé einkum fjárhagslegs eðlis.

Efla þarf ráðuneytin og leggja meiri áherslu á stefnumótunarhlutverk þeirra. Það verður ekki gert nema með því að taka til endurskoðunar verkaskiptinguna milli ráðuneyta og margs konar aðila sem nú teljast til hefðbundinna stofnana. Nefndin vekur athygli á vandamálum þess, í jafnlíttilli stjórnsýslu og á Íslandi, að flytja starfsemi og þá sérþekkingu sem henni tengist út í stofnanir, sem oft lifa tiltölulega sjálfstæðu lífi, án annarra tengsla við ráðuneytin en fjárhagslegra.

⁸⁵ Arnar Þór Mátsson 2004.

⁸⁶ Sjá fjármálaráðuneytið 2004 og Ríkisendurskoðun 2003.

⁸⁷ Sjá nánar 8. kafla.

Sameining ráðuneyta getur í vissum mæli stuðlað að því að bæta forsendur ráðuneytanna til samstarfs við stofnanir og formfesta betur samskiptin. Hins vegar má ætla að mikill fjöldi smárra stofnana flæki einnig þessi tengsl og áfram þyrfti að gera átak í að einfalda stofnanaskipulag ríkisins og fækka stofnunum. Skýr flokkun á möguleikum ráðuneyta varðandi stjórnsýslusamband þeirra við ráðuneytin væri mikilvægur áfangi í þeirri vinnu og mælir nefndin með því að henni verði komið á.⁸⁸

6.3. Sjálfstæð stjórnvöld

Þrátt fyrir víðtækar yfirstjórnar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart lægra settum stjórnvöldum hefur almennt ekki verið talið að ráðherra hafi þessar sérstöku heimildir gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum, þ.e. sjálfstæðum ríkisstofnunum, sjálfstæðum stjórnsýslunefndum, kæruneðndum og sveitarfélögum.⁸⁹ Til þess hefur þó verið vísað að stjórnarráðslögin og stjórnarráðsreglugerðin taki til allra stjórnunarmálefna ríkisins, þ.m.t. þeirra sem heyra undir sjálfstæð stjórnvöld. Verði því að ætla að eftirlitsskylda 9. gr. stjórnarráðslaga til allra stjórnvalda. Þá styðji orðalag 14. gr. stjórnarskrár einnig þá niðurstöðu en þar segir að ráðherra beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum.⁹⁰ Þrátt fyrir þann lögskýringarkost að 9. gr. stjórnarráðslaga taki til allra stjórnvalda þá veitir ákvæðið ráðherra engin úrræði ef í ljós kemur að eftirlitsskyld starfsemi sé ekki í samræmi við lög og ræðst það þá af öðrum lögum og óskráðum meginreglum til hvaða úrræða ráðherra getur gripið. Ef t.d. deilur verða við úrlausn einstakra mála gæti sú staða komið upp að ráðherra hafi engin lagaleg bindandi úrræði að grípa til gagnvart sjálfstæðu stjórnvaldi telji hann starfsemi þess ekki vera í samræmi við lög.⁹¹ Í því tilfelli má hins vegar leiða að því rök að á ráðherra geti hvílt skylda til að flytja frumvarp til laga sem geri honum kleift að bregðast við.

Sjálfstæðar stofnanir skapa viss álitæfni í opinbera geiranum hvað það varðar að þeim eru falin sérstök hlutverk á vegum ríkisins án þess að vera (nema í mjög almennum skilningi) hluti þeirrar umboðsdeðu sem á að tryggja almennt aðhald um meðferð opinbers valds og pólitíska ábyrgð. Sjálfstæð stjórnvöld eru með lögum undanþegin boðvaldi ráðherra og lúta almennt sérstakri stjórn. Þar sem löggjafinn hefur undanskilið aðila valdi ráðuneytanna hefur hann um leið losað ráðuneytin undan ábyrgð á störfum þeirra sem því nemur.⁹² Sjálfstæðum stjórnvöldum, svo sem úrskurðarnefndum, hefur fjölgað mjög á undanförunum árum.⁹³ Ekki verður séð að nein almenn stefnumótun hafi legið að baki þessari þróun og afar mismunandi er hvaða rök hafa verið færð fyrir breytingum af þessu tagi ef nokkur. Stundum helgast það af því að auðveldara sé að fá auknar fjárveitingar til sjálfstæðra verkefna. Í einhverjum tilvikum virðist tilgangurinn hafa verið sá að fjarlægja úrskurðarvald frá hinu pólitíska valdi ráðherra. Þá hefur það einnig verið talinn kostur að til setu í úrskurðarnefndum fái nefndarmenn með sérþekkingu sem ekki er til staðar í ráðuneyti.⁹⁴ Slík sjónarmið eiga oft við um sérhæfðar eftirlitsstofnanir af ýmsu tagi sem ætlað er að tryggja eðlilegar leikreglur í markaðsstarfsemi eða umhverfismálum, t.d. samkeppismálum, fjármálaeftirliti, póst- og fjarskiptamálum og skipulagsmálum.⁹⁵ Þau geta einnig átt við þar sem sérstaklega er talið brýnt að pólitískir valdamenn séu ekki grunaðir um íhlutun, t.d. varðandi akademískt frelsi, fjölmiðlun, rannsóknarstarfsemi af ýmsu tagi og úrskurð um skyldu til að afhenda upplýsingar í fórum stjórnvalda. OECD hefur varað við því að stofna til sjálfstæðrar starfsemi í opinbera geiranum án þess að skýrar röksemdir liggi því til grundvallar og í skýrslunni um starfsskilyrði stjórnvalda frá 1999 segir að taka þurfi afstöðu til þess að í hvaða tilvikum réttlæt看legt getur talist að gera undantekningu frá þeirri meginreglu íslenskrar stjórnskipunar að setja á fót sjálfsstæða stofnun eða stjórnsýslunefnd.⁹⁶ Í þessu sambandi er vert að benda á að skuldbindingar

⁸⁸ Sjá einnig forsætisráðuneytið 1999.

⁸⁹ Sveitarfélög hafa í þessu sambandi vissa sérstöðu á grundvelli 78. gr. stjórnarskrár sem tryggir þeim sjálfstjórn auk þess sem þau sækja pólitískt umboð sitt beint til kjósenda.

⁹⁰ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, kafli 16.1.2.8.

⁹¹ Forsætisráðuneytið 1999, bls. 109-110.

⁹² Sjá m.a. Arnar Þór Másson 2007 og Gunnar Helga Kristinsson 2007b.

⁹³ Sjá Friðgeir Björnsson 2005.

⁹⁴ Í október 2010 samþykkti ríkisstjórnin að skipa starfshóp til að móta stefnu og viðmiðunarreglur um hvenær sjálfstæðar úrskurðarnefndir eigi rétt á sér. Starfshópurinn á einnig að gera tillögur um fækkun slíkra nefnda.

⁹⁵ Majone 2001, bls. 103-122.

⁹⁶ OECD 2002.

samkvæmt EES-samningnum hafa leitt til þess að settar hafa verið á fót sjálfstæðar stofnanir, líkt og Persónuvernd, Fjármálaeftirlitið, Samkeppniseftirlitið og Póst- og fjarskiptastofnun.

Þótt starfsemi sé undanþegin beinu boðvaldi ráðherra merkir það ekki að ráðuneyti hafi engin stjórn tæki til áhrifa. Sjálfsstæð stjórnvöld hafa oft og tíðum stjórnir.⁹⁷ Skipanir í stjórnir veita ráðherrum viss færi til áhrifa. Óvíst er þó hversu skilvirk sú aðferð að tengja ráðuneyti og sjálfstæðar stofnanir í gegnum stjórnarfolk því hlutverk þess í opinberum stofnunum er í flestum tilvikum illa skilgreint.⁹⁸ Reyndin virðist vera sú að erfiðara er fyrir ráðuneytin að hafa eftirlit með stofnunum með stjórnir, hvort sem um er að ræða lægra sett eða sjálfstæð stjórnvöld.⁹⁹

Ráðuneytin gera tillögur til Alþingis um fjárveitingar til sjálfstæðra stofnana og hafa í gegnum þær haft viss áhrif, en ekkert bendir til þess, samkvæmt viðtölum, að slíkt sé notað markvisst. Þá hafa ráðuneyti reglugerðarvald á grundvelli laga og vald til að hafa frumkvæði að stefnumótun og lagasetningu á málefnasviði viðkomandi sjálfstæðra stofnana, sem ef til vill er mikilvægasti þátturinn í hlutverki ráðuneyta gagnvart sjálfstæðum aðilum. Í því sambandi er þó rétt að hafa í huga að sérþekkingin og upplýsingar í viðkomandi málaflokkum (t.d. samkeppnismálum og eftirliti með fjármálamarkaði) eru að mestu leyti fyrir hendi í sjálfstæðum stofnunum, sem ráðuneytin hafa ekki beinan aðgang að, en ráðuneytunum er eigi að síður ætlað að bera meginþungann af stefnumótun og frumkvæði að lagasetningu. Viðtöl við stjórnendur í ráðuneytunum benda til að ráðuneytin telji sig hafa litlar forsendur til að stýra aðilum af þessu tagi. Ábyrgð ráðuneytanna getur þar af leiðandi orðið óljós. Helst nefna stjórnendurnir fjárhagslega ábyrgð í þessu efni.

Það er óviðunandi að málefnasvið sem sjálfstæðar stofnanir sinna falli undir ábyrgð ráðuneytanna en um leið ríki óvissa um forsendur þeirra til að hafa frumkvæði að stefnumótun, kalla eftir upplýsingum eða grípa til annarra aðgerða sem aðstæður krefjast hverju sinni. Horfa þarf til þess að jafnvel þegar boðvald í stjórnsýslumálum er með lögum tekið úr höndum ráðuneytis er ljóst, eins og m.a. er bent á í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, að hið almenna stefnumótunarhlutverk ráðuneyta er áfram til staðar á viðkomandi málavæðingum. Ráðherrar og ráðuneyti þeirra hafa þar með áfram frumkvæðisskyldum að gegna en til þess að hafa möguleika til þess að sinna því þarf að vera hægt að nálgast upplýsingar og þekkja stefnu sjálfstæðra stofnana.

Sjálfstæði stofnana veikir óhjákvæmilega forsendur ráðuneyta til að gegna hlutverkum sínum á málavæðingum þeirra og í sumum tilvikum virðast þau telja óljóst í hverju þær felast. Þessi staða setur einnig ráðherra skorður við að sinna upplýsingaskyldu gagnvart Alþingi. Óskýrleiki af þessu tagi skapar vissa hættu í opinberri stjórnsýslu á að enginn opinber aðili telji það sitt hlutverk að gegna mikilvægu frumkvæðishlutverki. Styrkja þarf forsendur ráðuneytanna til stefnumótunar og frumkvæðis á málavæðingum sem heyra undir sjálfstæðar stofnanir.

Nefndin telur nauðsynlegt að kveða nánar á um það í lögum um Stjórnarráð Íslands að eftirlit ráðherra lúti ekki eingöngu að lægra settum stjórnvöldum heldur einnig að sjálfstæðum stjórnvöldum. Hafa ber þó í huga að slíkum stjórnvöldum er jafnan komið á fót með lögum. Slík sérlög ganga framur almennum lögum ef þau stangast á. Ákvæði í lögum um Stjórnarráð Íslands um þetta efni myndi því ekki hafa neitt að segja nema viðkomandi sérlög taki ekki á viðkomandi málefni. Slíkt ákvæði í lögum um Stjórnarráð Íslands gæti mælt fyrir um eftirlit með fjárreiðum, eignum og stefnu slíkra stofnana og rétt til aðgangs að tilteknum upplýsingum. Hins vegar væri hæpnara að kveða á um eftirlit með lögum á ákvarðana slíkra stofnana enda er þeim oft gagnert komið á fót til að koma í veg fyrir að ráðherra taki einn ákvörðun á viðkomandi sviði.¹⁰⁰

Þá þarf að vera skýrt að ráðuneyti geti leitað upplýsinga frá sjálfstæðum stofnunum til þess að þau geti haft með þeim eftirlit. Vinnuskjöl, sem ekki tengjast einstökum málum heldur almennum þáttum í

⁹⁷ Slíkt er ekki algilt, t.d. er ekki stjórn yfir embætti skattrannsóknarstjóra.

⁹⁸ Sjá samantekt um stjórnsýslustöðu stofnana og hlutverk stjórna í fjármálaráðuneytið 2000. Sjá einnig umfjöllun í kafla 6.2.1.

⁹⁹ Sjá t.d. Arnar Þór Músson og Indriða H. Indriðason 2005 og kafla 6.2.1.

¹⁰⁰ Forsætisráðuneytið 1999, bls. 104.

starfsemi stjórnvaldanna, verða að geta gengið þar á milli án þess að þau verði opinber fyrir þær sakir einar að þær fara á milli stjórnvalda.¹⁰¹

6.4. Opinber hlutafélög og önnur félög í eigu ríkisins

Ríkið er eigandi að fjölmörgum einkaréttarlegum félögum. Upp á síðkastið er algengast að slík félög séu í formi opinberra hlutafélaga¹⁰² eins og Ríkisútvarpið ohf. og Isavia ohf. en einnig eru dæmi um að ríkið eigi einkaréttarlög félög í öðru formi. Má nefna sameignarfélagið Landsvirkjun sem dæmi og Þróunarfélag Keflavíkurflugvallar ehf.

Í þessum tilvikum er um að ræða starfsemi sem færð er í einkaréttarlegan búning, formlega ber ríkið á henni takmarkaða ábyrgð og um hana gilda hlutafélagalög nema þegar félagsformið er annað, sbr. Landsvirkjun.¹⁰³ Ólíkt einkaaðilum og sjálfseignarstofnunum sem ríkið semur við um að sinna opinberri þjónustu fer ríkið líka með eigandavaldið í þessum félögum. Sum þeirra eru á samkeppnismarkaði og fá alfarið tekjur sínar af rekstri¹⁰⁴ en önnur fá stóran hluta tekna sinni einnig í formi sérstakra skatta og gjalda sem ríkið innheimtir og afhendir þeim.¹⁰⁵

Hlutverk ráðuneyta gagnvart þessum félögum getur þannig í raun verið þrískipt, þ.e. eigandahlutverk, reglusetning á þeim markaði sem félagið starfar á (hugsanlega í samkeppni við aðra) og kaupanda-hlutverk. Æskilegt er að þessi hlutverk séu aðskilin innan ríkisins og hefur OECD í leiðbeiningum sínum um stjórnarhætti í opinberum hlutafélögum mælt til þess að mismunandi aðilum innan ríkisins verði falin þessi hlutverk.¹⁰⁶ Hér á landi var sú stefna mörkuð árið 2009 að aðskilja skyldi þessi hlutverk og var fjármálaráðuneytinu falið að fara með hlutverk eiganda í þessum félögum en önnur ráðuneyti fara með lagarammann um félögin eða/og þá markaði sem þau starfa á og kaupa af þeim þjónustu ef svo ber undir.¹⁰⁷

Opinber hlutfélög bjóða ráðuneytum upp á nýjan matseðil stjórnækja – auk hinnar hefðbundnu lagasetningar – til að fylgjast með og hafa áhrif á rekstur opinberra hlutafélaga, svo sem eigendastefnu, samþykktir félaga og val á stjórnarmönnum. Öll þessi stjórnækja krefjast mismunandi hæfni og þekkingar í ráðuneytunum. Mikilvægt er að stjórnækjin séu nýtt til hins ýtrasta til þess að móta stefnu og fylgjast með rekstri þeirra þannig að ráðuneyti geti brugðist við. Í áður nefndum leiðbeiningum um stjórnarhætti frá OECD segir að ríkið skuli, til þess m.a. að tryggja umboðskehðjuna, haga sér eins og upplýstur og virkur eigandi og koma sér upp skýrri eigendastefnu,¹⁰⁸ sem tryggi að stjórnun opinberra hlutafélaga séu opin og ábyrgð á starfsemi þeirra sé tryggð.

¹⁰¹ Úrskurðarnefnd um upplýsingamál hefur túlkað vinnuskjalshugtakið þannig að fari skjal á milli stjórnvalda þá geti það ekki talist vinnuskjal. Lögð er til breyting á þessu í frumvarpi forsætisráðherra til nýrra upplýsingalaga sem afgreitt var í ríkisstjórn í nóvember 2010.

¹⁰² Sjá umfjöllun um opinber hlutafélög í Arnar Þór Músson 2007.

¹⁰³ Inn í hlutafélagalögin, nr. 2/1995, hefur verið bætt nokkrum greinum sem sérstaklega eiga við um opinber hlutafélög.

¹⁰⁴ T.d. Landsbankinn, Landsvirkjun o.fl.

¹⁰⁵ T.d. RÚV og Isavia.

¹⁰⁶ OECD 2005b, bls. 185.

¹⁰⁷ Sjá lög nr. 89/2009, um breyting á ýmsum lögum vegna tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins.

¹⁰⁸ Fjármálaráðuneytið setti eigendastefnu varðandi fjármálafrýrtæki árið 2009.

6.5. Sjálfseignarstofnanir og einkaaðilar

Auk opinberra hlutafélaga og annarra félaga í eigu ríkisins eiga ráðuneytin í fjölbættu samstarfi við aðila sem hafa annars konar rekstrarform. Ýmiss konar félög, sjálfseignarstofnanir og einkafyrirtæki eru meðal þeirra aðila sem gegna hlutverkum í opinbera geiranum þótt ríkið eigi ekki hluti í þeim.

Slíkir aðilar fá greiðslu af opinberu fé, annaðhvort á fjárlögum eða með ákvörðun ráðuneyta, stofnana eða sveitarfélaga og sinna í staðinn verkefnum sem hið opinbera telur skipta máli að sé sinnt. Gerðir eru þjónustusamningar við þessa aðila þar sem segja má að ráðuneyti greiði þeim fyrir að inna af hendi tiltekna þjónustu. Í 30. gr. fjárreiðulaga, nr. 88/1997, er að finna reglur um hvernig ráðuneytum ber að útfæra slíka samninga og um réttindi og skyldur gagnvart ríkinu sem sammingsaðila og borgurunum sem notendum þjónustunnar. Ástæður þess að þetta rekstrarform er valið, frekar en opinber rekstur, geta verið ýmsar. Í sumum tilvikum er stefnt að aukinni hagkvæmni með aðkomu einkaaðila, en samstarf af þessum toga getur einnig haft aðra kosti, t.d. aðgang að sérþekkingu og meiri sveigjanleika í rekstri verkefna. Slíkir samningar hafa þó oft verið gagnrýndir þar sem þeir hafa ekki alltaf verið nægjanlega skýrir, þeim ekki verið fylgt nægjanlega vel eftir eða endurskoðunarákvæði eru ekki skýr.¹⁰⁹

Í sumum tilvikum þjóna samningar því hlutverki einnig að efla starfsemi félagasamtaka eða styðja við sjálfseignarstofnanir á þeirra vegum, sem getur haft jákvæð samfélagsleg áhrif þótt ekki sé endilega um hagkvæmstu lausnir að ræða. Mikilvægt er fyrir Stjórnarráðið að skilja vel kosti og galla þess að nýta óbein rekstrarform af þessu tagi. Netstjórnun, þar sem margs konar aðilar koma við sögu stefnumótunar og stjórnsýslu, getur gert opinberum aðilum kleift að ráðast í átaks- og tilraunaverkefni sem erfitt gæti verið að sinna innan ramma hefðbundinna stjórnsýsluforma. Í slíku samstarfi geta þróast lausnir sem ekki er á færi opinberra aðila að vinna á eigin vegum. Oft má einnig virkja áhuga og eldmód í samfélaginu í þágu verkefna sem hefðbundið stofnanaviðmót leyfir e.t.v. ekki í sama mæli.¹¹⁰

Stjórnun með samningum og netum lýtur hins vegar öðrum lögmaðlum en hefðbundin stjórnun með stigveldi í opinberri stjórnsýslu.¹¹¹ Þeir aðilar sem hið opinbera fær til samstarfs hafa ekki endilega sömu markmið og ríkisvaldið og þegar um fyrirtæki er að ræða er eðlilegt að gera ráð fyrir að hagnaðarvonin ráði miklu um gjörðir þeirra. Milli sjálfseignarstofnana, félagasamtaka og annarra einkaaðila getur verið munur. Sjálfseignarstofnanir hafa oft og tíðum samfélagsleg markmið líkt og ríkið. Það breytir því ekki að þrátt fyrir að ríkið greiði fyrir þjónustu þeirra hefur það ekki sömu tæki til áhrifa og eftirlits og það hefur gagnvart hefðbundnum ríkisstofnunum. Eitthvað er um að ríkið líti á kaup af þjónustu frá sjálfseignarstofnunum sem styrki sem gefur stjórnun þeirra aukið frjálsræði við notkun fjármunanna, þótt slíkt mundi ekki líðast í samskiptum ríkis og annarra einkaaðila.¹¹²

Freistandi getur verið fyrir einkaaðila með sterk pólitísk tengsl að koma sér fyrir í samstarfi við opinbera aðila án þess að leggja til samstarfsins jafnmikið og eðlilegt væri að gera kröfur um. Svonefndur freistnivandi á sér stað ef slíkir aðilar nýta sér þekkingarforskot til að bæta hag sinn umfram það sem hægt er að réttlæta með fjárhagslegum rökum. Stjórnvöld þurfa þess vegna að setja sér skýr markmið með samstarfinu og þróa viðeigandi aðferðir við að stjórna því.¹¹³ Mikilvægt er að efla eftirlit ráðuneyta með þjónustusamningum sem gerðir eru á þeirra vegum og skilgreina betur form eftirlits með þeim, uppsagnarákvæði o.fl.¹¹⁴

¹⁰⁹ Umboðsmaður Alþingis hefur t.d. í álitum í málum nr. 4552/2005, 4593/2005, 4888/2006 og 5044/2007 bent á að skort hafi á að mælt væri yfir um og fylgt eftir eftirliti af hálfu ríkisins með þjónustu samkvæmt þessum samningum. Þetta eftirlit er í raun tvíþætt. Annars vegar eftirlit með hinum fjárhagslega þætti og þá endurskoðun slíkra ákvæða ef þörf krefur. Hins vegar er það skylda ráðuneytis um eftirlit með réttarstöðu notenda þjónustunnar og gæðum hennar. Ríkið er þarna í ýmsum tilvikum að fela einkaaðilum að veita þjónustu sem borgararnir eiga lögvarinn rétt til, t.d. vegna ákvæða 76. gr. stjórnarskrárinnar.

¹¹⁰ Sjá nánar Goldsmith og Eggers 2004.

¹¹¹ Sbr. Kettl 2002.

¹¹² Sjá skýrslu Ríkisendurskoðunar um rekstur Sólheima.

¹¹³ Sørensen og Torfing 2009.

¹¹⁴ Sjá t.d. fjármálaráðuneytið 2005b.

Samstarf við einkaaðila gerir annars konar kröfur til hæfni stjórnenda en stjórnun innan ramma hefðbundins stigveldis. Í slíku samstarfi reynir ekki einungis á túlkun reglna heldur ekki síður hæfni til samstarfs á jafnréttisgrundvelli, pólitískt mat, hagræna þekkingu og margvíslega faglega þekkingu. Þótt heildstæð úttekt á reynslunni af slíkri starfsemi hafi ekki farið fram benda skýrslur Ríkisendurskoðunar á undanförunum árum til að margt megi bæta í umsjón opinberra aðila með samstarfi af þessu tagi.¹¹⁵ Viðtöl við stjórnendur í ráðuneytunum benda í sömu átt. Ráðuneytin hafa oft takmarkaðar forsendur til að stýra þjónustu sem þau eiga stóran þátt í að fjármagna og í sumum tilvikum (einkum þar sem fjárlaganefnd Alþingis hefur ákveðið útgjöld) líta þau á fjárframlög sem styrk. Í heilbrigðis-, mennta- og félagslega kerfinu er mikill fjöldi rekstraraðila sem fjármagnaðir eru að miklu leyti af almannafé en lýtur mjög óljósu eftirliti af hálfu opinberra aðila. Möguleikar ráðuneytanna til þess að hafa áhrif og eftirlit með slíkri starfsemi eru stundum óljósir og algengt viðhorf er að betra formi þurfi að koma á aðkomu ráðuneytanna að starfsemi af þessu tagi. Með samningum við einkaaðila láta ráðuneytin þeim eftir að taka mikilvægar ákvarðanir á sviði opinberrar starfsemi, t.d. um aðgengi, innihald, staðsetningu, réttindi viðskiptavina o.fl., sem ráðuneytin ættu formlega að bera ábyrgð á en virðast varla telja sig gera í reynd.

Virkari stjórnun samstarfsneta gerir kröfu til að ráðuneytin tileinki sér í auknum mæli „fljótandi“ skipulagsform, þar sem sérfræðingar með þekkingu á ólíkum sviðum vinna saman að úrlausn verkefna, oft í samstarfi við utanaðkomandi aðila. Hins vegar þyrfti Stjórnarráðið líka að setja sér skýrari vinnureglur um samstarf af þessu tagi þar sem faglegra og fjárhagslegra hagsmuna ríkisins er betur gætt og skýrar hugað að ábyrgð ráðuneytanna á því sem gert er í nafni samstarfsins. Í 30. gr. fjárreiðulaganna, nr. 88/1997, og reglugerð nr. 343/2006, um rekstrarverkefni til lengri tíma en eins árs, er kveðið á um skilyrði þess að gera megi þjónustusamninga til lengri tíma. Miðað við það viðhorf sem lesa má úr viðtölum um stjórnendur ráðuneytanna virðist þurfa meira til.

Útvistun verkefna til einkaaðila býður upp á tækifæri og hættur sem Stjórnarráðið þarf almennt að vera sér mun betur meðvitað um. Móta þarf almenn viðmið um ábyrgð ráðuneytanna á starfsemi sem fer fram á þeirra vegum eða í samstarfi við þau, jafnvel þótt ekki sé um ríkisaðila að ræða.¹¹⁶ Í því samhengi þarf að skoða bæði þau stjórnþæki sem ráðuneytin hafa til áhrifa í slíku samstarfi og pólitíska og lagalega ábyrgð sem ráðherrar bera á viðkomandi starfsemi. Hins vegar er einnig ástæða til að hvetja ráðuneytin til að rækta innan sinna vébanda hæfni starfsfólks til að vinna með samstarfsform af þessu tagi og nýta um leið til hins ýtrasta tækifæri sem óumdeilanlega er þar að finna.

6.6. Tillögur

1. Styrkja þarf ráðuneytin á sviði stefnumótunar og eftirlits með stefnu sem framkvæmd er í umboði þeirra eða eru á málefnasviði þeirra (6.1).
 - a. Skilgreina og flokka tegundir stofnana og stjórnsýslusamband þeirra við ráðuneyti (6.1, 6.2., 6.3, 6.4 og 6.5.).
 - b. Yfirfara lagaákvæði þar sem stjórnsýslusamband stofnana og ráðuneyta er skilgreint og samræma við tillögur í 2.-5. lið.
2. Áréttá þarf frekar, t.d. í stjórnarráðslögunum, hlutverk ráðuneyta gagnvart stofnunum sem heyra undir boðvald ráðherra (lægra sett stjórnvöld) (6.2).
 - a. Leggja áherslu á að ráðherra (ráðuneyti) hefur rétt til þess að krefjast upplýsinga, gefa fyrirmæli og breyta ákvörðunum (6.1).
 - b. Sameina og fækka stofnunum til þess að minnka stjórnunarspönn ráðuneyta (6.2.3).
 - c. Tryggja að virk samskipti eigi sér stað og unnið sé saman að samfélagslegum ávinningi, t.d. með lögfestingu á því hvað felst í forræði ráðherra yfir stofnunum (6.2 og 6.2.3.).
 - d. Leggja af stjórnir og taka í staðinn upp ráðgjafarráð þar sem það er talið þurfa (6.2.1).
 - e. Auðvelda tilfærslu starfsfólks og þannig þekkingar milli stofnana og ráðuneyta (6.2.3).
3. Skýra þarf betur, t.d. í stjórnarráðslögunum, hlutverk ráðuneyta gagnvart sjálfstæðum stjórnvöldum (6.3).

¹¹⁵ Skýrslur Ríkisendurskoðunar má nálgast á <http://www.ríkisendurskodun.is>. Sjá t.d. umfjöllun hennar um Grímseyjarferju, Sólheima, Byrgið, Keili og Menntaskólann Hraðbraut.

¹¹⁶ Nú er það aðallega 30. gr. fjárreiðulaga og áðurnefnd reglugerð nr. 343/2006.

- a. Eftirlit með fjárreiðum og eignum.
 - b. Skylda til frumkvæðis að stefnumótun á málavíði þeirra.
 - c. Skylda stjórnvalds til að veita upplýsingar um almenna stefnu, ekki einstök mál.
 - d. Réttur ráðuneyta til upplýsinga um þætti sem ekki tengjast beinni málsmeðferð stjórnvalds í einstökum málum.
 - e. Tryggja þarf að upplýsingar geti gengið frá stjórnvaldi til ráðuneytis án þess að þær verði opinberar ef um er að ræða viðkvæm mál.
 - f. Fækka stjórnnum og skýra hvaða tilgangi þær þjóna í þeim tilvikum þar sem ákveðið verður að halda þeim.
 - g. Skilgreina þarf viðmið og móta stefnu um hvenær þörf er á sjálfstæðum úrskurðarnefndum.
4. Tryggja þarf að ríkið hafi raunveruleg áhrif á stjórnun opinberra hlutafélaga og að virkt eftirlit sé haft með þeim (6.4).
- a. Ríkið þarf að setja sér eigandastefnu og nýta hana sem virkt stjórnþæki.
 - b. Gera á kröfu á opinber hlutafélög og önnur félög sem ríkið á hluti í um gagnsæi í rekstri þeirra.
5. Efla þarf vinnu við gerð, eftirlit og samstarf í tengslum við samninga við sjálfseignarstofnanir og einkaaðila (6.5).
- a. Skýrt þarf að vera að hægt sé að fá upplýsingar frá einkaaðilum sem sinna opinberri þjónustu.
 - b. Tryggja þarf vandaða samningagerð, t.d. hvað varðar endurskoðunar- og uppsagnarákvæði samninga.
 - c. Tryggja þarf aukið samstarf milli ráðuneyta og þeirra sjálfseignarstofnana, félagasamtaka og einkaaðila sem sjá um að sinna opinberri þjónustu.

7. Skipulag, starfsemi og stjórnun ráðuneyta

Eins og fram hefur komið er hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hátt í Stjórnarráði Íslands, hærra en almennt gerist hjá ríkinu eða um 70%. Ljóst er að þarna er samankomin mikil þekking, bæði sértæk þekking meðal sérfræðinga og almenn þekking meðal stjórnenda. Stærð aðalskrifstofa ráðuneytanna er afar mismunandi eða frá því að vera um 20 starfsmenn upp tæplega 100. Fjöldi ríkisstofnana sem undir ráðuneytin heyrir er einnig afar mismunandi frá einu ráðuneyti til annars.¹¹⁷

Stærð ráðuneytanna ákvarðast ekki einungis af fjölda undirstofnana heldur einnig af fjölda málaflokka sem undir ráðuneytin heyrir, hversu margbreytilegir þeir eru, hversu mismunandi starfsemin er og þar með tegundir stofnana sem eru á ábyrgðarsviði ráðuneytanna. Hjá sumum ráðuneytum er mikill fjöldi stofnana. Þar er sums staðar að mestu um sjálfstæðar stofnanir að ræða sem ráðuneytin hafa ekki bein afskipti af, t.d. eftirlitsstofnanir undir efnahags- og viðskiptaráðuneyti. Þá hafa sum ráðuneyti margar stofnanir af sömu tegundar, eins og mennta- og menningarmálaráðuneytið og dóms- og mannréttindamálaráðuneyti, sem ætti að auðvelda stöðlun samstarfs og samhæfingarvinnu. Sum ráðuneytanna eru hins vegar fámenn og einnig stofnanirnar og því geta þessi samskipti við margar fámennar stofnanir orðið þung í vöfum vegna fjöldans.

Umfjöllunin í kaflanum byggist m.a. á greiningu viðtala við 22 stjórnendur innan Stjórnarráðsins sem tekin voru á haustdögum 2010. Viðtölin eru hluti af þeirri rannsóknarvinnu sem nefndin hefur lagt til grundvallar undirbúningi að tillögugerð vegna endurskoðunar laganna um Stjórnarráð Íslands eins og fyrir er getið.

7.1. Skipulag og starfsheiti

Skipurit ráðuneytanna eru mismunandi þar sem þau endurspeglar skipulag á starfsemi sem bæði er breytilegt að umfangi og fjölda málaflokka. Þau falla misvel að stjórnarráðslögnum en í 7. gr. þeirra segir: „Ráðherra kveður á um skiptingu ráðuneytis í skrifstofur og starfsdeildir eftir verkefnum.“ Flest ráðuneytin nota svokallað starfaskipulag og víðast hvar gengur stoð- og þjónustustarfsemi þvert á fag-skrifstofur. Önnur notast við flatara starfaskipulag þar sem hver og ein skrifstofa virðist samkvæmt því vera jafnstæð. Nokkur ráðuneytanna hafa sérstaka skrifstofu yfirstjórnar þótt þær komi ekki alltaf fram á skipuritinu sjálfu heldur í upptalningu starfsmanna eftir skrifstofum. Önnur ráðuneyti eru með skrifstofu ráðherra þar sem einungis er að finna ráðherra, aðstoðarmann, bílstjóra, ráðuneytisstjóra og ritara. Sum skipuritanna gefa lýsandi upplýsingar um verkefni og verkaskiptingu en önnur sýna eingöngu nöfn eininga. Ekki er alltaf ljóst af skipuritinum hvernig ábyrgðartengslum á milli starfseininga og starfsmanna er háttað.

Þá hefur starfsemi ráðuneytanna verið skipt í skrifstofur og í sumum þeirra eru deildir eins og lögin um Stjórnarráð Íslands gera ráð fyrir. Hjá sumum ráðuneytum má sjá skipulagseiningar sem kallast svið. Svið sem skipulagseining er þó notað á mismunandi hátt innan ráðuneytanna. Þar sem svið eru á annað borð heyrir þau í öllum tilvikum beint undir ráðuneytisstjóra. Í flestum tilvikum eru þau notuð sem heiti yfir stoð- og þjónustuskrifstofur sem veita þjónustu eða samhæfa starfseminu lárétt í skipulaginu, þ.e. þvert á megin-skrifstofur ráðuneytanna. Í utanríkisráðuneytinu eru sviðin hins vegar notuð til að skipuleggja og samhæfa starfseminu bæði lárétt og lóðrétt í skipulaginu þar sem undir hvert svið heyrir fjöldi skrifstofa og fyrir hverju sviði fer sviðsstjóri sem heyrir beint undir ráðuneytisstjóra. Þar sem er að finna skipulagseiningu sem kallast deild er henni skipað undir skrifstofu eða svið í skipuritinu.

Starfsheiti þeirra sem stýra skipulagseiningum ráðuneyta eru breytileg þó að í 11. gr. stjórnarráðslaganna komi fram að: „Skrifstofu stýrir skrifstofustjóri og starfsdeild deildarstjóri undir umsjón ráðuneytisstjóra.“ Flestir yfirmenn ráðuneyta bera titilinn skrifstofustjóri, en þó er ekki einhlítt að skrifstofustjórar séu yfirmenn. Þónokkur dæmi eru um skrifstofustjóra og reyndar einnig deildarstjóra sem ekki hafa mannaforráð heldur starfa í raun sem almennir sérfræðingar.¹¹⁸ Sú skipan virðist hafi þróast vegna launahagsmuna, enda fylgja stjórnendatitli að jafnaði hærri laun. Í 12. gr. laganna er gert

¹¹⁷ Sjá nánar 2. og 6. kafla.

¹¹⁸ Sjá 2. kafla.

ráð fyrir að aðrir starfsmenn beri titlana fulltrúar, bókarar og ritarar. Ráðherra er heimilað að ráða starfsmenn undir öðrum starfsheitum. Flestir í þessum hópi bera titil sem vísar til menntunar þeirra en aðrir óráðari starfsheiti, svo sem sérfræðingar, deildarsérfræðingar og verkefnastjórar.

Eins og fram kemur í 2. og 8. kafla er starfsfólk ráðuneytanna annars vegar embættismenn (ráðuneytisstjóri og skrifstofustjórar (sendifulltrúar og sendiherrar)) og hins vegar aðrir starfsmenn. Eins og fram kemur í 8. kafla felst munurinn m.a. í því að embættismenn er skipaðir, og eiga að vera stjórnendur, en aðrir starfsmenn eru ráðnir.

Nefndin telur að til þess að kerfið sé gagnsætt þurfi að tryggja að einungis þeir sem eru stjórnendur í ráðuneytum séu embættismenn. Skýrleiki af þessu tagi auðveldar skipulagningu á starfsemi ráðuneytanna og ýtir undir hreyfanleika. Fólk færast þá annaðhvort á milli sem stjórnendur eða sem almennir starfsmenn. Ef færsla verður á milli kerfa eru stöður síðan auglýstar.

7.2. Vinnulag

Stjórnun og samhæfingaraðferðir innan ráðuneytanna virðast ekki ráðast eingöngu af stærð þeirra eða fjölda undirstofnana heldur einnig af hlutverki þeirra innan Stjórnarráðsins. Þetta á einkum við um forsætisráðuneytið, fjármálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið þar sem starfsemi þessara ráðuneyta hefur nokkra sérstöðu að því er varðar tíðni, umfang og tilefni samstarfs við önnur ráðuneyti innan Stjórnarráðsins.¹¹⁹ Stjórnun forsætisráðuneytisins er í þróun og hefur áherslan undanfarið verið á að færa hefðbundin rekstrarverkefni frá ráðuneytinu en efla hlutverk þess sem samhæfingaraðila innan Stjórnarráðsins. Stjórnun utanríkisráðuneytisins þykir nokkuð flókin þar sem fólk er flutningsskylt meðan stjórnun fjármálaráðuneytisins er í fastari skorðum og byggist á fjölmönnum skrifstofum sem sinna afmörkuðum hlutverkum hver á sínu sviði. Þetta gæti m.a. stafað af því að samstarf fjármálaráðuneytis við önnur ráðuneyti er mjög reglubundið og tengist einkum fjárlagavinnunni, eftirliti með fjárlögum, skipulagi opinberra framkvæmda, starfsmannamálum o.fl. málaflökkum þar sem verklag og vinnuferlar eru í nokkuð föstum skorðum. Verkefni sem forsætisráðuneytið sinnir og varðar önnur ráðuneyti eru aftur margbreytileg, tilfallandi og ber að með mismunandi hætti. Samskipti utanríkisráðuneytisins við önnur ráðuneyti eru einnig margbreytileg enda tengjast utanríkismál og alþjóðasamstarf öllum helstu málaflökkum Stjórnarráðsins. Í minni ráðuneytum eru það fremur verkefni sem þykja stjórnunarlega flókin en ekki stjórnun ráðuneytanna sem slíkra. Það hversu flókin, fjölbætt og umfangsmikil verkefni geta verið gera smærri ráðuneytin háðari sérfræðipækkingu undirstofnana eða annarra sem ekki eru staðsettir á sama stað, nokkuð sem aftur gerir samhæfingu og skipulag þeirrar vinnu sem lýtur að samráði tímafrekari.

Í grunninn er vinnulag innan ráðuneytanna svipað. Fundir, vinnuhópar, verkefnanefndir, verklagsreglur, vinnuferlar, minnisblöð, málaskrá og handbækur eru helstu samhæfingartæki ráðuneytanna. Víða er að finna gæðahandbækur sem ráðuneytin byggja verklag sitt á. Fastir fundir ráðherra með æðstu yfirmönnum ráðuneytisins eru í öllum ráðuneytum, ýmist einu sinni í viku eða á tveggja vikna fresti. Fundir ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra, sérfræðinga og annarra starfsmanna eru bæði reglulegir og/eða tilfallandi eftir atvikum og verkefnum. Flestir fundir eru upplýsingafundir þar sem megintilgangurinn er að miðla upplýsingum, gera grein fyrir stöðu einstakra mála, móta tillögur fyrir ráðherra og ákvarða verkaskiptingu við afgreiðslu á fyrirspurnum og skrifum vegna erinda ráðherra. Í einstaka ráðuneytum er farin sú leið að hafa færri skrifstofur en hafa þess í stað þverfagleg teymi sem starfa þvert á skipulag skrifstofanna í þeim tilgangi að samhæfa þekkingu þvert á skrifstofurnar og ná þannig fram heildstæðari niðurstöðu við úrvinnslu verkefnanna.

Öll ráðuneytin eru með málaskrá þar sem haldið utan um flest mál sem unnin eru á þeirra vegum. Hins vegar virðist misbrestur á því að allir starfsmenn noti málaskrárkerfin og í stað þess vista þeir skjöl á drifum. Öll ráðuneytin byggja upplýsingamiðlun ennfremur á tíðum óformlegum samskiptum í síma, tölvupósti eða tilfallandi beinum samtölum milli þeirra einstaklinga sem fara með viðkomandi málaflökk eða verkefni. Tölvupóstar eru eitt algengasta samskiptaformið milli starfsmanna ráðuneytanna. Við það skapast sú hætta að mál séu ekki skráð kerfisbundið inn í málaskrá og þar með geta upplýs-

¹¹⁹ Sjá kafla 9.

ingar misfarist. Starfsmenn ráðuneytanna virðast vera meðvitaðir um þetta og því fer alltaf nokkur tími í flutning mála úr tölvupósthólfum yfir í málaskrár. Mál berast ráðuneytunum eftir ýmsum leiðum, bréfleiðis, með tölvupósti og stundum með gestum eða almennum borgurum sem koma beint til ráðuneytisins. Fram kom að málum sem koma beint til ráðherra, t.d. á viðtalstíma hans eða sem berast á pósthöfund hans hjá Alþingi, er hættara við en öðrum málum sem berast að falla utan við formlegan farveg mála innan ráðuneytanna og að ef til vill orsakist það af ókunnugleika ráðherra um það hvernig mál eru skráð innan kerfisins. Tryggja þarf að málaskrár nýtist sem stjórnæki innan ráðuneyta og þær séu því ekki einungis skjalavistunarkerfi heldur einnig skjalastjórnar- og verkstjórnarkerfi. Þá má einnig að nýta betur innri vefi ráðuneytanna sem stjórnæki.

Fram kemur að afgreiðsla eða niðurstaða mála sem undirbúin hafa verið fyrir ríkisstjórnarfund berist ekki ráðuneytum með nægilega skipulögðum hætti og að stundum þurfi að nálgast niðurstöðurnar með því að spyrjast fyrir í öðrum ráðuneytum. Úr þessu þarf að bæta og tryggja að mál sem lögð eru fyrir ríkisstjórnarfund séu vel unnin og að skipulega sé unnið úr þeim ákvörðunum og samþykktum sem þar eru gerðar.¹²⁰

Í flestum ráðuneytum eru skýrar verklagsreglur og vinnuferlar um laga- og reglugerðarsmíð. Þar er m.a. stuðst við handbók um undirbúning og meðferð lagafrumvarpa sem gefin var út af forsætisráðuneytinu, dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og skrifstofu Alþingis haustið 2007. Í sumum ráðuneytum er ennfremur unnið eftir innanhús gæðahandbókum og til er fyrirmæla- og leiðbeiningabók utanríkisþjónustunnar. Það vinnuferli sem oftast er vísað til af starfsmönnum ráðuneyta er fjárlagaferlið. Það ferli er skipulagt af fjármálaráðuneytinu og unnið er eftir leiðbeiningum þess í öllum ráðuneytum. Ekki var að heyra á viðmælendum að ráðuneytin hefðu eigið verklag og áherslur í fjárlagaferlinu þessu til viðbótar, heldur virtist unnið samkvæmt forskrift fjármálaráðuneytisins. Mörgum finnst hins vegar að mikið vanti á að nægilega góð tengsl séu innan ráðuneytanna milli faglegra og fjárhags- og rekstrarlegra þátta fjárlagavinnunnar og að almennt skorti á nánari samvinnu milli skrifstofa sem fara með fjármál og rekstur og þeirra sem eiga að sinna faglegru stefnumótun.

Þótt vinnulag og menning innan ráðuneytanna séu misjöfn er ekki hægt að segja að almennt hafi ráðuneytin komið á skipulögðu verklagi í tengslum við samstarf við hagsmunahópa/hagsmunasamtök eða hvernig fara skuli með hugsanleg hagsmunatengsl innan ráðuneytanna. Hér er átt við skipulagt verklag á borð við leiðbeiningar sem OECD hefur gefið út¹²¹ og mörg lönd innan OECD hafa þegar innleitt. Þó er vert að draga fram að samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur um árábil tíðkað viðtækt og opið samráð um drög að lagafrumvörpum og reglugerðum. Önnur ráðuneyti hafa ekki fylgt jafneindreginni stefnu að þessu leyti.¹²² Ísland hefur ekki enn fullgilt sáttmála Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu frá árinu 2003 og samning Evrópuráðsins á sviði einkaréttar um spillingu frá árinu 1999.¹²³ Því er ekki að finna innan ráðuneytanna verklagsreglur, t.d. um vernd starfsmanna sem koma á framfæri upplýsingum í almannabágu og til verndar almannahagsmunum eins og þessir alþjóðlegu sáttmálar sem Ísland er aðili að gera ráð fyrir. Þó verður að nefna að árið 2006 voru sett viðmið um starfshætti fyrir ríkisstarfsmenn sem fjármálaráðuneytið gaf út og taka til dæmis á hagsmunaárekstrum. Þeim hefur ekki verið fylgt skipulega eftir. Á undanförmum árum hafa víða á Vesturlöndum komið upp mál tengd stjórnámálum og viðskiptum sem vakið hafa upp miklar umræður um ábyrgð, gagnsæi, upplýsingaleka og spillingu. Þar hafa aðgerðir til að sporna við spillingu og auka gagnsæi og aðhald í stjórnkerfum hins opinbera sem og samfélagslega ábyrgð fyrirtækja verið á dagskrá stjórnámálanna. Í vaxandi mæli hefur verið gripið uppljóstrunar í þágu almannahagsmuna, eða það sem kallað er á ensku „whistleblowing policy and procedures“.

¹²⁰ Sjá umfjöllun um ríkisstjórnarfund í 5. kafla.

¹²¹ OECD 2005c og OECD 2008c.

¹²² Í Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa er einnig að finna leiðbeiningar um tilhögun samráðs þar sem segir að æskilegt sé að efna til samráðs við hagsmunaaðila og almenning við gerð allra þýðingarmeiri frumvarpa eftir því sem tími og aðstæður leyfa.

¹²³ Með þingsályktun á 138. lögjafarþingi heimilaði Alþingi ríkisstjórninni að gerast aðili að samningi Sameinuðu þjóðanna gegn spillingu.

Með breytingu á starfsmannalögum var að frumkvæði forsætisráðherra tryggt að starfsmaður yrði ekki látinn gjalda þess ef hann greindi viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefði orðið áskynja um í starfi.¹²⁴ Einnig má gera ráð fyrir að tekið verði á þeim atriðum sem hér hafa verið nefnd í siðareglum sem settar verða á grundvelli starfsmannalaganna og stjórnarráðslaganna í kjölfar samþykktar frumvarps forsætisráðherra vorið 2010.

7.3. Afgreiðsluverkefni eða stefnumótun

Samkvæmt viðtölunum virðist sem álag innan ráðuneytanna hafi aukist mjög við afgreiðslu mála vegna stjórnslukæra, vinnu við beiðnir um upplýsingar samkvæmt upplýsingalögum, leyfisveitingar, löggildingar og verkefni tengd EES-samningnum. Vinna við afgreiðslu einstaklingsmála er mikil nákvæmnisvinna. Þeim fylgir oft umfangsmikil rannsóknarvinna og viðhafa þarf verklag sem felur í sér að réttur hins almenna borgara sé sem best tryggður (umsagnarréttur, andmælaréttur o.s.frv.). Hér er t.d. um að ræða stjórnslukærar og úrskurði í margs konar, oft afar persónulegum málefnum einstaklinga og fjölskyldna, sem vinna þarf með formlegum og skipulögðum hætti til að tryggja skýra málsmeðferð og réttmæti ákvarðana.

Þessi vinna og svör við fyrirspurnum frá Alþingi eiga það sameiginlegt að þeim þarf að ljúka innan tilskilins tíma. Tímastofninn er ýmist lögboðin eða hann er settur samkvæmt viðmiðunarreglum viðkomandi ráðuneytis. Oft eru ráðuneytin háð undirstofnunum um upplýsingar vegna úrvinnslunnar og oft fer svo að málin eru unnin í mikilli tímaþröng. Þegar fyrirjafnanlegt er að mál munu tefjast hvílir sú skylda á stjórnvöldum á grundvelli 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, að tilkynna málsaðila frá því, upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta.

Aukið vinnuálag innan ráðuneytanna við úrlausn og afgreiðslu mála í samræmi við reglur stjórnslu- og upplýsingalaga, afgreiðslu einstaklingsmála og fyrirspurna frá Alþingi, ásamt fullgildingu alþjóðlegra samþykktar og samninga, virðist þannig hafa dregið úr möguleikum ráðuneytanna til að sinna öðrum verkefnum á verkswiði þeirra, t.d. stefnumótun, eftirfylgni með ákvörðunum, leiðsögn og eftirliti með undirstofnunum. Því minni sem ráðuneytin eru því minna svigrúm hafa þau til að taka á sig stærri stefnumótandi verkefni til viðbótar þessum lögbundnu afgreiðslu- og úrskurðarverkefnum. Mörgum starfsmönnum ráðuneyta finnst sem miklir kraftar fari í að bregðast við vandamálum og hvers kyns uppákomum. Þá virðist upplifun fólks af því að þegar verkefni eru flutt milli ráðuneyta fylgi starfsmenn ekki með til að tryggja getu og hæfni ráðuneytisins sem tekur við verkefninu til að greiða úr því. Ef það er ekki gert er nauðsynlegt að forgangsraða verkefnum innan ráðuneytanna, en það hefur hins vegar almennt ekki verið gert. Starfsmenn ráðuneytanna kalla nær undantekningarlaust eftir skýrari pólitískri leiðsögn og forgangsroðun verkefna en nú er raunin, markvissari stefnu og fjölgun sérfræðinga svo efla megi fagþekkingu og greiningarhæfni ráðuneytanna á málefnaviðum þeirra.

Sú venja að vinna mál í miklum flýti og oft á síðasta snúningi í stað þess að ætla þeim betri og vandaðri undirbúning finnst starfsfólki ráðuneytanna almennt afleit og óásættanleg vinnubrögð. Svo virðist sem slíkt verklag skapi almenna óánægju þar sem starfsfólk telur sig geta gert betur og er ósátt við að þurfa skila af sér vinnu sem ekki stenst fyllilega gæðaviðmið sem ráðuneytin hafa einsett sér að vinna eftir til að tryggja vandaða stjórnslu. Of stór hluti vinnunnar fer í slökkvistarf vegna þess að ekki hefur verið hugsað fyrir hlutunum og vandað til undirbúnings. Í slökkvistarfinu missa starfsmenn nauðsynlega heildarsýn. Á hinn bóginn kom fram í máli flestra stjórnenda innan ráðuneytanna að höfuðáherslan væri á vönduð vinnubrögð sem þá gerist óhjákvæmilega á kostnað settra tímamarka. Þetta virðist einkennandi við sambúð stjórnslu og stjórnsmála, tími stjórnsmálanna getur verið naumt skammtaður og ekki hægt að bíða of lengi eftir málum sem brýnt er að bregðast við. Finna þarf leiðir til þess að brúa þetta bil með sem bestu móti.

Nefndin telur að styrkja þurfi getu og hæfni ráðuneytanna til stefnumótunar. Ráðuneytin þurfa í aðdraganda að tillögugerð eða ákvörðunum ráðherra að geta tryggt sjálfstætt mat stjórnslunnar á stefnumótandi málum og byggja á bestu þekkingu innan sem utan Stjórnarráðsins. Hér þarf annaðhvort að byggja upp rannsóknar- og greiningargetu innan ráðuneytanna eða sækja hana annað með stuttum

¹²⁴ Sbr. nú 13. gr.a. laganna.

fyrirvara þegar á þarf að halda. Geta ráðuneytanna til að byggja upp greiningardeildir fer eftir stærð þeirra. Stærri ráðuneytin hafa meira svigrúm til að skipuleggja sig með slíkum hætti en minni ráðuneyti. Stór verkefni af þessu tagi berast ekki ráðuneytunum á hverjum degi og því mætti segja að sum ráðuneytanna þyrftu ekki á slíkri einingu að halda að staðaldri. Öll ráðuneyti þurfa þó að skipuleggja og sinna stöðugri upplýsingasöfnun sem miðast við töku stefnumótandi ákvarðana. Sumar upplýsingar þarf að flokka og vinna úr jafnóðum vegna reglubundinna ákvarðana. Frekari úrvinnsla og greining er bundin við tilfallandi verkefni.

Við sameiningu ráðuneyta og endurskipulagningu Stjórnarráðsins þarf að leggja áherslu á að fjölga sérfræðingum á sviði verkefnastjórnar og stefnumótunar og mynda þverfaglegt teymi sem sérhæfir sig í skipulagningu og undirbúningi að stefnumótandi ákvarðanatökum þvert á ráðuneyti og starfar með sérfræðingum í mismunandi ráðuneytum, eftir þörfum hverju sinni. Með þessu væri verið að styrkja rannsóknar- og greiningargetu ráðuneyta í lítilli stjórnsýslu þar sem greiningarhæfni þarf krítískan massa til að þjálfra og viðhalda hæfni og hún eflist því við að vera byggð upp á einum stað. Með þessu styrkist greiningargeta Stjórnarráðsins í heild og til verður greiningarhæfni sem miðast við þær sérstöku aðstæður sem greinir ráðuneyti frá öðrum stofnunum samfélagsins. Samvinnan við öll ráðuneytin ætti að leiða til þess að bestu og skilvirkustu vinnubrögðin innan ráðuneytanna (e. best practices) skili sér á milli þeirra. Þá dreifist kostnaður á ráðuneyti í samræmi við þörf á hverjum stað en er ekki sem fastur kostnaður sem getur reynst smærri ráðuneytum erfiður.

Nefndin telur nauðsynlegt að unnin verði greining á þeim verkefnum sem ráðuneytin sinna og mótuð um það stefna hvaða verkefni eigi almennt að vera innan þeirra. Í því sambandi þarf að spyrja hvort hugsanlega ætti að hætta að sinna einhverju af núverandi verkefnum.

7.4. Stjórnunaraðferðir og stjórnendabjálfun

Stjórnun með lögum, reglum, verkferlum og leiðbeiningum innan ráðuneytanna dugir ekki ein og sér. Einungis stjórnun sem byggist á beinum mannlegum samskiptum, bæði formlegum og óformlegum, tryggir að stjórnunartæki virki og skili tilætluðum árangri. Stundum er vísað til stjórnartækja af þessu tagi sem „mjúkra innviða“ en mikilvægur hluti slíkra innviða er þekkingarstjórnun og markviss stjórnendabjálfun þar sem áhersla er lögð á samskiptabjálfun. Þekkingarstjórnun miðar að því að tryggja að Stjórnarráðið hafi á að skipa þekkingu sem nauðsynleg er til að mæta hröðum samfélagslegum breytingum sem fylgja tæknilegri þróun og vaxandi kröfum almennings til opinberrar stjórnsýslu. Þekkingarstjórnun miðar einnig að því að tryggja að sveigjanleiki eða hreyfanleiki starfsfólks milli ráðuneyta leiði ekki til þess að skarð myndist í þekkingu ráðuneyta, en hættan á slíku er meiri í smærri stjórnsýslum en stærri. Skráning verkferla er t.d. hluti af þekkingarstjórnun að því leyti að með kerfisbundinni skráningu á vinnuferlum og verklagi varðveitist þekking um það hvernig mál skuli afgreidd innan ráðuneytisins þrátt fyrir að starfsfólk komi og fari.

Leggja þarf áherslu á góða stjórnarhætti innan Stjórnarráðsins með markvissri stjórnendabjálfun sem miðar jafnt að aukinni skilvirkni og aukinni vandvirkni stjórnsýslunnar.¹²⁵ Ráðuneyti sem búa við innra skipulag sem fellur vel að eðli starfseminnar, umfangi og fjölbreytilegu málavíði eru líklegri til að ná fram skilvirkari og vandaðri vinnubrögðum en ráðuneyti sem eru skikkuð til að nota skipulag til þess eins að fullnægja skilyrðum um samræmt skipulag ráðuneyta. Starfsmenn ráðuneyta sem fá markvissa leiðsögn yfirmanna sem miðla þeirri sýn að Stjórnarráðið sé ein skipulagsheild eru betur í stakk búnir til að taka þátt í verkefnum sem skarast milli ráðuneyta eða stofnana en starfsmenn sem fá ekki markvissa leiðsögn eða stuðning yfirmanna sinna. Að kalla fram heildarsýn starfsmanna ráðuneytanna og undirbyggja þá sýn að Stjórnarráðið sé ein skipulagsheild er allt eins spurning um stjórnun og stjórnarhætti eins og skipulag, lög eða reglur. Þar af leiðir að stjórnendur innan Stjórnarráðsins þurfa sjálfir að fá leiðsögn og samhæfða stjórnendabjálfun sem miðar að því að skapa sameiginlega sýn á Stjórnarráðið, hlutverk þess og tilgang. Í stuttu máli, leggja þarf aukna áherslu á stjórnunar- og leiðtogahtutverk stjórnenda Stjórnarráðsins.

¹²⁵ Sjá umfjöllun í 8. kafla t.d. um Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins.

Nefndin telur að til þess að ráðuneytisstjórar geti skilað sínu verki, þ.e. skilvirku samhentun ráðuneyti, þurfi þeir að hafa svigrúm til að skipuleggja ráðuneyti sín með hliðsjón af eðli og umfangi þeirrar starfsemi sem þeir eru ábyrgir fyrir. Krafan um aukinn sveigjanleika og hreyfanleika starfsmanna innan Stjórnarráðsins má aldrei gerast á kostnað þess styrkleika sem vera þarf innan ráðuneytanna sjálfra. Því telur nefndin að sveigjanleika í starfsmanna- og mannauðsmálum þurfi þvert á móti að ná fram með styrkingu ráðuneytanna og byggjast á þeirri sýn sem þar þarf að vera til staðar. Um leið og nefndin leggur til að ríkisstjórnin fái aukið svigrúm til að haga ráðuneytisskipan og verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins eftir því hvernig hentar hverju sinni telur hún eðlilegt að ráðuneytisstjórar hafi svigrúm til þess að skipuleggja ráðuneytin.

7.5. Erlendur samanburður

Lærdómur um skipulag og stjórnun ráðuneyta sem draga má af samanburði við skipulag ráðuneyta í nágrannalöndunum (Danmörk, Noregur, Holland og Bretland) er takmörkum háður. Af þeirri skoðun sem nefndin gerði er lítið hægt að alhæfa um hvort stjórnun og virkni samhæfingaradgerða sé betri eða verri þar en í ráðuneytum á Ísland. Vissar ályktanir má þó draga um hugsanlega getu og hæfni ráðuneyta í grannlöndunum sem eiga sér nokkuð augljósar skýringar. Ráðuneytin þar eru miklu stærri og fleiri og fjölbreytilegri verkefni eru innan ráðuneytanna. Skipurit ráðuneytanna eru ekki samræmd og má sjá margar tegundir skipurita í ráðuneytum. Hluti af starfsemi ráðuneytanna fer fram á skrifstofum í öðrum landshlutum (Danmörk og Bretland) þar sem starfsemi innan ráðuneytanna hefur verið skipulögð með tilliti til valddreifingar.

Hefð er fyrir löngum og ítarlegum undirbúning fyrir ákvarðanatöku og við undirbúning lagasetningar. Sá undirbúningur ber vott um öflugra stefnumótunarvinnu, ýmist í tengslum við eða á vegum ráðuneytanna og að frumkvæði og á forræði ríkisstjórnanna. Í „Norges offentlige utredninger (NOU)“, „Statens offentlige utredninger i Svijþjóð (SOU)“, „Danmarks offentlige udredninger (betænkninger)“ og „UK Government White Paper“ má sjá hvernig einstök mál eru tekin til skoðunar og umræðu í aðdraganda ákvarðana t.d. um lagasetningu eða viðbrögð við samfélagslegum vanda. Í slíkri stefnumótunarvinnu felst jafnframt mikilvæg leiðsögn um innleiðingu laga, reglugerða og annarra stefnumótandi ákvarðana sem samþykktar eru í kjölfar slíkrar vinnu. Hér er samanburðurinn við getu og aðstæður íslenskra ráðuneyta erfiður, einkum vegna smæðar stjórnsýslunnar og fámennis þjóðarinnar. Í ráðuneytum í nágrannalöndunum sjá öflugrar skrifstofur um upplýsinga- og greiningarvinnu innan ráðuneytanna sjálfra. Þar er einnig að finna fjölda sjálfstæðra rannsóknarstofnana og hugmyndaveitna sem margar hverjar sérhæfa sig í rannsóknum á tilteknum stefnumálum hins opinbera. Stjórnsýsla þessara landa hefur því greiðari aðgang að rannsóknum og gagnreyndri þekkingu auk þess sem bæði stjórnsýslan og hagsmunaaðilar fá aðhald með því að slík upplýsingagjöf er aðgengileg fjölmiðlum og almenningi.

Nefndin telur að Stjórnarráð Íslands geti dregið úr ýmsum takmarkandi áhrifum smæðarinnar með stækkun og eflingu íslensku ráðuneytanna annars vegar og með uppbyggingu á miðlægri þjónustu, svo sem stefnumótunar-verkefnastjórnunar- og greiningarteymi (e. strategic policy unit). En nánar verður rætt um samstarf milli ráðuneyta í 9. kafla.

7.6. Tillögur

1. Greina þarf verkefni Stjórnarráðsins og meta þróun þeirra á næstu árum (7.3).
 - a. Móta þarf stefnu um hvaða verkefni eiga að vera hjá ráðuneytunum og greina hvort gera þurfi breytingar á umfangi þeirra og með hvaða hætti.
2. Setja þarf í auknum mæli stefnu og eða vinna miðlægar leiðbeiningar fyrir Stjórnarráðið varðandi verklag ráðuneyta (7.2).
 - a. Um undirbúning og eftirfylgni mála fyrir og eftir ríkisstjórnarfundum.
 - b. Samstarf og samráð við hagsmunahópa/hagsmunasamtök, t.d. við vinnu við gerð lagafrumvarpa. Styðjast mætti við leiðbeiningar frá OECD.
 - c. Skipulag nefndarvinnu og stjórnun verkefna.
3. Efla þarf notkun málaskrár sem stjórnartækis innan ráðuneyta (7.2).
4. Styrkja þarf stefnumótandi getu og hæfni ráðuneytanna (7.2).
 - a. Byggja upp þverfaglegt miðlægt stefnumótunar-, verkefnastjórnunar- og greiningarteymi innan Stjórnarráðsins.
 - b. Bæta getu Stjórnarráðsins til upplýsingaöflunar og staðreyndaleitar. Miðlægt stefnumótunar-, verkefnastjórnunar- og greiningarteymi gæti skipulagt þá vinnu.
 - c. Bæta upplýsingamiðlun innan ráðuneyta með markvissari notkun innri vefja þeirra.
 - d. Tryggja meiri samvinnu milli fagsviða og fjármála-/rekstrarsviða innan ráðuneyta.
5. Leggja þarf aukna áherslu á góða stjórnunarhætti innan Stjórnarráðsins (7.3).
 - a. Markviss stjórnendabjálfun sem miðar jafnt að aukinni skilvirkni og vandvirkni stjórnsýslunnar (sjá einnig 8. kafla).
6. Ekki ætti að binda skipulag ráðuneyta með lögum eins og nú er gert í stjórnarráðslögum (7.1, 7.4 og 7.5).

8. Mannauðsmál Stjórnarráðsins

Stjórnarráðið er þekkingarvinnustaður sem byggist fyrst og fremst á því starfsfólki sem þar starfar á hverjum tíma. Því betur sem haldið eru utan um starfsfólkið og hlúð að þekkingarstjórnun¹²⁶ því meiri líkur eru til þess að farsælega takist að leysa úr mikilvægum og oft flóknum verkefnum sem þar er sinnt. Þrátt fyrir að starfsmannakerfi ríkisins í heild hafi ákveðna eiginleika og lúti að mestu sömu lög- málum telur nefndin nauðsynlegt að gera greinarmun á skipulagi, uppbyggingu og þróun mannaúðsmála innan Stjórnarráðsins annars vegar og hjá öðrum stofnunum ríkisins hins vegar, innan þess ramma.

Eins og fram hefur komið eru ráðuneytin æðstu stjórnsýslustofnanir á hverju málefna sviði ríkisins. Þau fást við stefnumótun og eftirfylgni fyrir heilu málaflokkana en ekki afmarkaða stofnun innan þeirra. Það þýðir með öðrum orðum að þau fást meðal annars við undirbúning vandasamra og pólitískt viðkvæmra viðfangsefna sem lúta að forgangsöröðun verkefna og ráðstöfun fjármuna samkvæmt ákvörðun Alþings. Önnur verkefni dæmigerð fyrir ráðuneyti eru eftirlit með starfsemi stofnana, úrskurðir og gerð lagafrumvarpa. Þá starfar hjá ráðuneytum hátt hlutfall háskólamenntaðra sérfræðinga og embættismanna sem vinna í nánum tengslum við stjórn málin, þ.e. ráðherra og Alþingi. Þó er utanríkisráðuneytið nokkuð frábrugðið öðrum ráðuneytum enda gilda um utanríkisþjónustuna sérstök lög. Þrátt fyrir ýmis sameiginleg einkenni er mannaúðsmálum alfarið sinnt í hverju ráðuneyti fyrir sig.

8.1. Helstu áskoranir og viðfangsefni

Starfsmenn ráðuneyta standa nú frammi fyrir nýjum áskorunum. Þeir eru ekki aðeins ráðgefandi við stefnumótun heldur þurfa nú í vaxandi mæli að samhæfa stefnumótunina, þ.e. að byggja upp tengsla- og samskiptanet sérfræðinga og hagsmunaaðila þvert á ráðuneyti og úti í samfélaginu. Þeir stýra stefnumótandi samskiptum og þurfa að ná til almennings og tryggja verklag sem auðveldar að unnt sé að draga lærdóm af nýjustu reynslu. Hnattvæðingin, fólksflutningar milli landa og breytt aldurs- samsetning þjóðarinnar, upplýsingatæknivæðing, aukin almenn menntun, betra aðgengi almennings að upplýsingum og aukinn þrýstingur á stjórnvöld vegna starfsemi fjölmiðla og netmiðla auka kröfur til starfsfólks hins opinbera og ráðuneytanna sérstaklega. Starfsmenn Stjórnarráðsins þurfa að búa yfir lipurð og aðlögunarhæfni til að fylgja eftir stefnuáherslum mismunandi ráðherra. Á undanförmum árum hefur valddreifing aukist og verkefnum ýmist verið komið fyrir í sérstökum stofnunum, þau útvistuð eða falin einkaaðilum. Allt kallar þetta á ný vinnubrögð hjá ráðuneytum og breytingar á samsetningu mannaúðs innan þeirra. Ráðuneyti þurfa þannig í auknum mæli að eiga samskipti við aðila utan ríkisins, svo sem hagsmunasamtök og einkaaðila sem reka þjónustu sem fjármögnuð er með almannafé. Valddreifingin hefur í för með sér sérhæfingu. Þeim fjölgar sem taka þátt í laus einstakra mála innan ríkisins. Sífelld fleiri verkefni krefjast samstarfs þvert á málaflokka.¹²⁷ Þá hafa væntingar í garð stjórnvalda vaxið samhliða því að dregið hefur úr trausti, trúverðugleika og virðingu fyrir stjórn- málunum, sérstaklega í kjölfar bankahruns. Samkvæmt mælingum Þjóðarpúlssins minnkaði traust til Alþingis úr 42% í febrúar 2008 niður í 9% í október 2010.¹²⁸ Sambærilegar traustsmælingar eru ekki til fyrir Stjórnarráðið sérstaklega, en dregið hefur úr trausti til ríkisstjórna almennt í löndum sem við berum okkur saman við.¹²⁹ Gera má því skóna að tortryggni í garð stjórn málamanna, sem eru æðstu menn ráðuneyta, hafi áhrif á traust almennings til ráðuneytanna sjálfra.

¹²⁶ Með þekkingarstjórnun er hér átt við að tryggt sé með samræmingu og yfirsýn að mikilvæg sérþekking hald- ist innan ráðuneytis þótt starfsmenn hverfi á braut. Þekkingarstjórnun snýst einnig um að viðað sé nýrri þekkingu og vera ávallt viðbúinn nýjum áskorunum og viðfangsefnum.

¹²⁷ Dæmi um slík verkefni sem fram komu í viðtölum í rannsókn nefndarinnar eru viðbrögð við náttúruhamför- um, lausn á skuldavanda heimila, viðbragðsráætlanir vegna fjármálaáfalla, atvinnuleysi ungmenna, málefni aldraðra, málefni upplýsingasamfélagsins, rannsóknir og nýsköpun atvinnutækifæra, ferðamál og menning, meðferðarheimili o.fl.

¹²⁸ Capacent 2010.

¹²⁹ Félagsvísindastofnun 2010.

Breska hugmyndaveitan og rannsóknastofnunin Institute for Public Policy Research (IPPR) gerði árið 2007 ítarlega rannsókn á opinberum mannauðskerfum nokkurra landa og flokkaði sameiginlegar áskoranir þeirra í fimm meginþætti.¹³⁰

1. Tryggja betur ábyrgð og fyrirsvar æðstu embættismanna:
 - a. Bæta opinber stefnumótunarferli.
 - b. Opnara ferli og gagnsærri og skipulegri aðgangur borgara og hagsmunaðila.
2. Auka rannsóknir og óháð mat á áhrifum opinberrar stefnumótunar til að meta hugsanlegan langtímaárangur og áhrif.
3. Byggja upp hvata fyrir starfsfólk til að bæta við sig þekkingu:
 - a. Efla þekkingarstjórnun og tryggja stofnanaminni samhliða auknum hreyfanleika starfsmanna og sveigjanleika í ráðningum.
 - b. Örvna nýsköpun í starfi stjórnsýslunnar á öllum stigum og tryggja flæði nýrrar þekkingar, bæði lóðrétt og lárétt innan stjórnkerfisins.
4. Styrkja þjálfun starfsmanna og aðlaga verklag stjórnsýslunnar að nýjum kröfum:
 - a. Auka fjölbreytni fagþekkingar og breikka þannig þekkingar- og hæfnigrunninn.
 - b. Tengja saman reynslu starfsmanna sem stýra opinberri stefnumótun og þeirra sem annast framkvæmd hennar og sinna þjónustu.
 - c. Setja á laggirnar sérstaka stjórnsýsluskóla (e. schools of government) og auka þannig þjálfun starfsmanna á öllum stigum.
5. Auka samstarf og samhæfa úrlausnir verkefna þvert á ráðuneyti og stofnanir.¹³¹

Nefndin telur að þessar áskoranir eigi jafnt við hjá ráðuneytum og stofnunum á Íslandi.

8.2. Samanburður við erlend opinber mannauðskerfi

Opinber mannauðskerfi hafa verið flokkuð á ýmsan máta. Í þessum kafla er íslenska kerfið borið saman við aðstæður í öðrum löndum með hliðsjón af tveimur algengum flokkunum opinberra mannauðskerfa. Önnur byggist aðallega á því hvernig starfsmenn stjórnsýslu eru valdir til starfa en í hinni liggja fleiri atriði til grundvallar.

8.2.1. Stöðu- eða starfsferilskerfi

Flokkun samkvæmt stöðu- eða starfsferilskerfi byggist á því hvernig starfsmenn veljast til starfa við stjórnsýsluna og hvernig framgangskerfi innan hennar eru uppbyggð. Algengasta kerfið í flestum löndum á fyrri hluta 20. aldar var svokallað starfsferilskerfi. Dæmi um það er franska kerfið. Þar er fólk ráðið nokkuð ungt til starfa og ávinnur sér starfsreynslu og þekkingu og fær framgang og stöðuhækkun samkvæmt fyrirfram skilgreindu kerfi eftir því sem líður á starfsævina. Stjórnarráðið og íslenska stjórnsýslan byggist aftur á móti á svokölluðu stöðukerfi. Einkenni þess er að störf eru auglýst, einnig stjórnendastörf, og ráðið í stöður eftir auglýsingu á grundvelli hæfni og opinna samkeppni. Í tilfelli Stjórnarráðsins virkar þetta þannig að þrátt fyrir að sérfræðingur sé ráðinn til starfa í kjölfar auglýsingar þarf hann að sækja um stöður skrifstofustjóra eða ráðuneytisstjóra vilji hann komast í stjórnunarstöðu. Mannauðskerfi í Danmörku, Noregi, Svíþjóð, Bretlandi og Hollandi eru líka stöðukerfi. Þessi lönd eiga það sameiginlegt að gera nákvæmar kröfur þegar ráðið er í tiltekin sérhæfð störf innan stjórnsýslunnar, enginn hámarksaldur er settur fyrir umsækjendur, fyrri störf og fagleg reynsla eru metin umsækjanda til framdráttar, framgangur hjá ríkinu er ekki endilega eftir fyrirfram ákveðnu kerfi og æviráðningar hafa verið aflagðar.¹³²

Stöðukerfi og starfsferilskerfi hafa sína kosti og galla. Í löndum þar sem starfsferilskerfi eru enn við lýði hefur reynst erfitt að halda í við sífellt hraðari breytingar og kröfur um nýja sérfræðiþekkingu. Í stöðukerfum getur aftur á móti verið erfiðleikum bundið að koma á samræmdum gildum og starfs- og siðferðisviðmiðunum innan stjórnsýslunnar, en slík viðmið eru einkennandi fyrir starfsferilskerfi.

¹³⁰ Lodge og Kalitowski 2007.

¹³¹ Lodge og Kalitowski 2007 og Lodge og Rogers 2006.

¹³² Bossaert o.fl. 2001.

8.2.2. Westminister-kerfi eða norræn kerfi¹³³

Í svokölluðum Westminister-kerfum (í Bretlandi, Ástralíu, Kanada og víðar) er mikið lagt upp úr sjálfstæðu aðhaldi og eftirliti þriðja aðila með stjórnsýslunni. Þar er leitast við að tryggja trúverðugleika hennar með skýru vinnulagi sem felur í sér setningu gæðastaðla, siðareglna, skilgreiningu á hæfniskröfum og beinni eða óbeinni aðkomu þriðja aðila að ákvörðunum um ráðningar starfsmanna. Mannauðsskrifstofur eða nefndir eru þannig oft sjálfstæðar og ráðuneyti afsala sér hluta af ráðningarvaldi sínu, sérstaklega hvað varðar æðstu stjórnendur.¹³⁴ Í norrænu kerfunum (í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð) er aftur á móti meiri áhersla lögð á eftirlit í gegnum umboðsmann þjóðþinga. Starfsmanna- og mannaúðsskrifstofur eru yfirleitt ekki sjálfstæðar heldur tilheyra ráðuneytum og sjálfstæði ráðuneyta í ráðningarmálum er fremur mikið með þeim fyrirvara þó að t.d. í Danmörku verður að bera skipun æðstu embættismanna undir ríkisstjórn. Aðhaldið felst ekki síst í því að tryggður er réttur til að kvarta til umboðsmanns þjóðþinga eftir að ákvörðun, t.d. um ráðningu, hefur verið tekin.¹³⁵

Á Norðurlöndum má segja að samfélagsleg sátt ríki um skipan mála þar sem opinber útgjöld eru tiltölulega há og hið opinbera velferðarkerfi víðfeðmt. Hugmyndafræðileg barátta um þessa þætti er hins vegar meiri í löndum þar sem Westminister-kerfi eru ráðandi. Félagsauður (e. social capital)¹³⁶ og traust á opinberum stofnunum og stjórnmalakerfinu mælist hvað hæstur í heiminum á Norðurlöndum en langtum lægri í löndum Westminister-kerfanna. Þessir þættir gætu verið ástæðan fyrir því að minni þörf virðist vera fyrir róttækar aðgerðir til að efla traust almennings til hins opinbera á Norðurlöndum en í Westminister-löndum.¹³⁷ Dæmi um þetta eru ítarlegar siðareglur fyrir ráðherra og starfsmenn ráðuneyta í Bretlandi. Slíkar reglur hafa ekki verið settar með sambærilegum hætti á Norðurlöndum.¹³⁸

8.2.3. Íslenska kerfið

Mannauðskerfi Stjórnarráðsins ber flest einkenni stöðukerfis. Uppbyggingu þess og skipulagi svipar einnig um margt til norræna kerfisins, t.d. með eftirliti umboðsmanns Alþingis og sjálfstæði ráðherra og ráðuneyta í tengslum við ráðningarmál.¹³⁹ Hugmyndir um þróun á mannaúðskerfi Stjórnarráðsins sem mest hafa verið ræddar síðustu misseri miða þó margar hverjar að því að þróa kerfið í átt til Westminister-kerfisins. Tvö dæmi má nefna þessu til stuðnings. Annars vegar eru áform um setningu

¹³³ Í þessari flokkun frá IPPR er einnig talað um pólitísk kerfi (USA), Evrópumeginlandskerfi (Frakkland) og ný kerfi innan breska konungsdæmisins (Wales og Skotland). Til einföldunar er hér aðeins fjallað um Westminister-kerfi og norræn kerfi sem líkjast mest því íslenska.

¹³⁴ Þessi tegund aðhalds kallast „for-skoðun“, þ.e. „ex-ante mekanismi“ (e. screening, selection and contracting), sjá Lupia 2003.

¹³⁵ Þessi tegund aðhalds kallast „eftir-lit“, þ.e. „ex-post mekanismi“ (e. audit, inspection, independent evaluation), sjá Lupia 2003.

¹³⁶ Verðmæti og áhrif félagsstengsla sem einstaklingar mynda í fjölskyldum, vinahópum, félagasamtökum, á vinnustöðum o.s.frv.

¹³⁷ Putnam 2002.

¹³⁸ Í athugasemdum með frumvarpi til laga um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands (siðareglur) (þskj. 675, 375. mál, 138. löggjafarþing 2008-2009) kemur þó fram að í Noregi hafa verið settar siðareglur á afmörkuðum sviðum eins og varðandi heimildir til að taka við starfi í einkageiranum eftir að hafa þjónað hinu opinbera. Sömuleiðis hafa verið gefnar út leiðbeiningar í Danmörku um siðferðilega breytni opinberra starfsmanna.

¹³⁹ Í utanríkisráðuneytinu er þó vísir að starfsferliskerfi þar sem sérfræðingar byrja sem sendiráðsritarar og markmiðið er að þeir sem standa sig vel vinni sig upp í stöðu sendiherra. Þetta er þó ekki fullkomið starfsferliskerfi þar sem tilfærsla frá starfi sendiráðunautar yfir í stöðu sendifulltrúa verður ekki nema að undangenginni auglýsingu þar sem allir geta sótt um, líkt og ef sérfræðingar í öðrum ráðuneytum vilja komast í skrifstofu- eða ráðuneytisstjórastöður. Samhliða þessu hefur fólk með litla eða enga reynslu af störfum innan utanríkisþjónustunnar verið skipað beint í sendiherrastöður.

siðareglna fyrir ráðherra, aðstoðarmenn og starfsmenn ráðuneyta¹⁴⁰ og hins vegar tillögur um að skýra betur ráðningarferla og færa skipunarvald frá ráðherrum til hæfnisnefnda eða jafnvel Alþingis.¹⁴¹

8.3. Traust og faglegt mannauðskerfi

Á undanförunum misserum hefur verið ráðist í aðgerðir til að efla traust á stjórnsýslunni, svo sem með heimild í stjórnarráðslögum fyrir setningu siðareglna. Ekki liggja fyrir mælingar á trausti almennings til Stjórnarráðsins eða einstakra ráðuneyta. Því er ekki ljóst hvers vegna talið er nauðsynlegt að grípa til úrræða sem ekki hafa tíðkast annars staðar á Norðurlöndum. Þó virðast aðferðir í ráðningarmálum hins opinbera sem virðast virka og njóta trausts á Norðurlöndunum ekki hafa sömu virkni á Íslandi¹⁴² Traust á stjórnmalakerfinu, einkum eftir bankahrunið, er mun minna en þar,¹⁴³ en erfitt er að greina nákvæmlega hvað veldur. Í alþjóðlegum samanburði ráða íslenskir ráðherrar miklu um sína málaflokka.¹⁴⁴ Lítil hefð er fyrir minnihlutastjórnnum sem kalla á samráð og traust milli stjórnar og stjórnarandstöðu¹⁴⁵ en hvort tveggja getur skipt máli. Lítið traust til stjórnmalamanna hefur áreiðanlega áhrif á traust sem almenningur ber til Stjórnarráðsins, enda standa ráðuneytin næst pólitíkinni.

Neikvæð umræða um stjórnsýsluna síðustu mánuði, sem m.a. kemur fram í þingsályktun þingmannanefndar sem fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, hefur ekki verið til þess fallin að auka traust á starfsemi Stjórnarráðsins. Þar er ályktað að skýrsla rannsóknarnefndarinnar sé áfellsdómur yfir íslenskri stjórnsýslu, verklagi hennar og skorti á formfestu, jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyrja.¹⁴⁶ Þessi niðurstaða nefndarinnar er almennt orðuð og höfð um alla starfsmenn stjórnsýslunnar. Þó fjallaði skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis aðeins um afmarkaðan þátt í starfsemi Stjórnarráðsins, þ.e. tiltekin ráðuneyti og þann þátt í stjórnsýslu þeirra sem laut að starfsemi á fjármálamarkaði og tilteknum þætti ríkisfjármála og stjórnar efnahagsmála, og ekki hefur verið gerð sambærileg rannsókn á öðrum ráðuneytum. Stjórnarráðið og stjórnsýslan eiga ekki annan kost en að taka þessa umræðu alvarlega og snúa vörn í sókn. Bætt verklag í mannauðsmálum og ráðningum ætti þar að leika stórt hlutverk.

8.4. Skipulag mannauðsmála

Hér á landi sjá ráðuneytin sjálf um mannauðs- og ráðningarmál. Þó er almenn stefnumörkun um mál-efni starfsmanna ríkisins miðlæg, líkt og í öðrum OECD-ríkjum. Ráðuneytin þurfa því að fylgja reglum og öðrum viðmiðunum eins og aðrar ríkisstofnanir.¹⁴⁷

Í Danmörku, Svíþjóð og Noregi hafa ráðuneyti einnig sjálfðæmi í mannauðsmálum en vinna eftir samræmdum reglum frá starfsmannadeildum fjármálaráðuneytanna.¹⁴⁸ Ráðuneytin í Danmörku og Noregi eru fjölmenn og í hverju þeirra eru öflugar mannauðsskrifstofur. Í Danmörku eru 19 ráðuneyti og um 50 starfsmenn í því fámennasta. Þau eru 18 í Noregi og 140 starfa í því fámennasta. Í fjölmennustu ráðuneytunum í þessum löndum vinna 500-600 starfsmenn. Í Hollandi og Bretlandi er mannauðsstjórnun aftur á móti meira miðstýrð, þ.m.t. ráðningar í stjórnunarstöður innan ráðuneyta og stofnana.

Taka verður tillit til þess að íslensku ráðuneytin eru smá og fámenn. Eftir fækkun ráðuneyta um áramótin 2010/2011 úr tólf í tíu mun fjölmennasta ráðuneytið aðeins hafa á að skipa um 90 starfsmön-

¹⁴⁰ Umboðmaður Alþingis getur gefið álit á því hvort siðareglur hafi verið brotnar, annaðhvort í tengslum við kvörtun eða í kjölfar athugunar. Með þessu ákvæði verður til ákveðin blanda úr norræna kerfinu (eftirlits-hlutverk umboðsmanns) og Westminster-kerfinu (strangar, „forvirkar“ siðareglur).

¹⁴¹ Tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar. Þskj. 68, 67. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011.

¹⁴² Sjá t.d. Gunnar Helga Kristinsson 2006.

¹⁴³ Félagsvísindastofnun 2010 og Capacent 2010.

¹⁴⁴ Gunnar Helgi Kristinsson 2010a.

¹⁴⁵ Sjá t.d. Stefaníu Óskarsdóttur 2007, Guðna Th. Jóhannesson 2007 og Þorstein Magnússon 2005.

¹⁴⁶ Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, bls. 11.

¹⁴⁷ OECD 2008a.

¹⁴⁸ Personalestyrelsen í Danmörku sem fer með samræmingu í starfsmannamálum dönsku stjórnsýslunnar er reyndar sérstök stofnun en skilgreind sem hluti fjármálaráðuneytisins.

um,¹⁴⁹ en í Stjórnarráðinu öllu eru tæplega 600 starfsmenn. Þetta breytir því ekki að kröfur til Stjórnarráðsins eru síst minni en kröfur til ráðuneyta í öðrum löndum.

8.4.1. Rekstrarskrifstofur ráðuneyta

Í ráðuneytum sjá rekstrarskrifstofur jafnan um mannauðsmál. Í utanríkisráðuneytinu er þó mannauðsstjóri sem ekki heyrir undir rekstrarsvið þess. Sums staðar eru þessar skrifstofur nefndar stjórnsýslu- og mannauðssvið eða fjármálasvið en verkefni eru þau sömu, þ.e. rekstrar- og mannauðsmál auk fjárlagagerðar og eftirliti með rekstri stofnana. Fæstir starfsmenn rekstrarskrifstofa hafa menntun í mannauðsmálum. Slíkt er skiljanlegt þar sem ráðuneytin eru fámenn en verkefni fjölbreytt. Á undförnum árum hefur þó nokkuð verið um að sérfæðingar í þessum einungum hafi leitað sér menntunar í mannauðsmálum og þá notfæra þær sér ráðgjöf hvað þetta varðar. Þrátt fyrir það eiga litlar einingar sem þessar erfitt með að stýra mannauðsmálum, t.d. starfsþróunarmálum og fátíðari vandamálum, svo sem einelti á vinnustað.

Í könnun sem gerð var meðal starfsmanna árið 2006 töldu um 64% starfsmanna ráðuneyta að starfslýsingar væru til en einungis 10% að þær væru oft notaðar. Þegar spurt var um starfsmannasamtöl höfðu rétt ríflega 50% farið í slík viðtöl á síðustu tveimur árum.¹⁵⁰ Það gefur vísbendingu um að nokkuð hafi skort á markvissa stjórnun mannauðsmála.

Nefndin telur að almennt verði að telja æskilegt að skilja á milli mannauðsmála og kostnaðarþátta við starfsmannahald.

8.4.2. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins gegnir mikilvægu hlutverki við mótnun stefnu ríkisins almennt í starfsmanna- og mannauðsmálum, í samræmi við áherslur stjórnvalda hverju sinni, en tæplega 22.000 einstaklingar vinna hjá ríkinu. Hún ber ábyrgð á lögum og reglum sem varða launa-, kjara- og lífeyrismál starfsmanna ríkisins, réttindi þeirra og skyldur. Skrifstofan sinnir vinnuveitendahlutverki innan ríkisins og veitir stjórnvöldum og einstökum ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf við framkvæmd og túlkun laga, reglna, samninga um vinnumarkaðs- og starfsmannamál. Almennar og sértekur úttektir og athuganir á sviði kjaramála og stefnumarkandi mála eru einnig í umsjá skrifstofunnar og þá falla verkefni samninganefndar ríkisins undir verksvið hennar.

Þrátt fyrir að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins sé málsvari ríkisins í málefnum vinnumarkaðarins hefur hún ekki sérstöku hlutverki að gegna gagnvart ráðuneytum, sem telja einungis um 3% heildarstarfsmanna ríkisins, umfram aðrar stofnanir þess. Þetta sést best á því að mannauðsmálum er sinnt í hverju ráðuneyti fyrir sig. Starfsmannaskrifstofan kemur heldur ekki að mótnun og eftirfylgni mannauðsstefnu Stjórnarráðsins, frekar en mannauðsstefnum einstakra stofnana.

Þar sem starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins sinnir verkefnum þvert á stjórnsýsluna telur nefndin mikilvægt að hún verði áfram leiðandi í mannauðsmálum ríkisins. Þrátt fyrir það er þörf á að samhæfa og efla mannauðsmál ráðuneytanna sérstaklega.

8.4.3. Almenn um skipulag mannauðsmála innan Stjórnarráðsins

Skilningur á nauðsyn öflugrar mannauðsstjórnunar hefur aukist undanfarin ár. Samkvæmt niðurstöðum hinnar alþjóðlegu CRANET-rannsóknar á stöðu mannauðsmála hjá fyrirtækjum og stofnunum með yfir 100 starfsmenn (í Evrópu og víðar) bættu íslenskar opinberar stofnanir sig mikið milli ára 2006 og 2009 og færðust ofar á fimm stiga kvarða um þroskastig mannauðsstjórnunar. Kvarðinn nær frá stigi 0 þar sem engin meðvituð mannauðsstjórnun fer fram, upp í stig 4 þar sem mannauðsstjórnun og rekstur eru að fullu samþætt.¹⁵¹ Meirihluti íslenskra opinberra stofnana sem skoðaðar voru í rannsókninni eru nú á 2. þroskastigi og sumar nálgast 3. stig. Margar stórar stofnanir teljast þó á 1.-2. stigi.

¹⁴⁹ Hér er átt við aðalskrifstofur ráðuneyta. Utanríkisráðuneyti telur reyndar einnig sendiráð Íslands erlendis og Þýðingarmiðstöð ráðuneytisins til aðalskrifstofu sinnar og er því fjölmennara.

¹⁵⁰ Fjármálaráðuneytið 2007a, bls. 33-35.

¹⁵¹ Arney Einarsdóttir o.fl. 2009.

Nefndin hefur skoðað skilgreiningar þroskastiga og skipulag mannauðsmála innan Stjórnarráðsins og telur að fyrirkomulagið þar sé næst 1. stigi, sem kallast hefðbundið starfsmannahald.¹⁵² Ef Stjórnarráðið á að geta keppt um hæft starfsfólk við stofnanir og fyrirtæki á markaði verður það að bjóða starfsmönnum sömu möguleika, t.d. hvað varðar laun, starfsþróun og símenntun.

Nefndin telur að til þess að ráðuneytin geti staðið undir kröfum um sérfræðipækkingu og vinnulag verði að gera róttækar breytingar á skipulagi og stjórnun mannauðsmála innan þeirra.

8.5. Samstarf um mannauðsmál

Þrátt fyrir sjálfstæði ráðuneytanna hefur í ákveðnum skilningi verið litið á Stjórnarráðið sem eina heild. Dæmi um það er rekstrarfélag stjórnarráðsbygginga.¹⁵³ Auk þeirra vankanta sem nú eru á skipulagi mannauðsmála innan Stjórnarráðsins ýtir ýmislegt annað í þróun og starfsháttum þess undir þörfina fyrir aukið samstarf um mannauðsmál í framtíðinni. Hér verður tæpt á nokkrum þáttum sem ýmist eru til staðar í einhverjum mæli eða nefndin telur æskilegt að væru til staðar í tengslum við mannauðsmál Stjórnarráðsins.

8.5.1. Mannauðsstefna Stjórnarráðsins

Árið 2002 var í fyrsta skipti gefin út sameiginleg starfsmannahandbók fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins. Áður höfðu slíkar handbækur, að því marki sem þær voru til, verið unnar í einstökum ráðuneytum án formlegs samráðs milli þeirra. Í handbókinni var í fyrsta sinn sett sérstök starfsmannastefna fyrir Stjórnarráðið með níu meginmarkmiðum og nokkrum áherslupáttum.¹⁵⁴ Ráðuneytin voru hvert og eitt gerð ábyrg fyrir því að fylgja markmiðum stefnunnar eftir.

Veturinn 2009-2010 var ráðist í endurskoðun starfsmannahandbókarinnar og sérstökum starfshópi falið að halda utan um vinnuna. Meðal annars var starfsmannastefnan endurskoðuð og kallast nú mannauðsstefna Stjórnarráðsins. Eins og árið 2002 er ekki gert ráð fyrir að henni verði fylgt eftir miðlægt en starfshópurinn sem sá um endurskoðunina mun annast reglulega uppfærslu handbókarinnar. Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna 2006 kom fram að einungis 23% starfsmanna Stjórnarráðsins taldi að starfsmannastefnum ráðuneytanna væri fylgt eftir.¹⁵⁵

Nefndin telur að sameiginleg mannauðsstefna fyrir Stjórnarráðið sé liður í því styrkja það sem samhentan vinnustað og ýti undir samkennd meðal starfsmanna þess. Nauðsynlegt er að tilteknum aðila innan Stjórnarráðsins verði falin eftirfylgni með markmiðum hennar og að unnin verði aðgerðaáætlun til að hrinda henni í framkvæmd. Gera þarf samræmdar markmiðsbundnar starfslýsingar fyrir starfsmenn og samræma erindisbréf embættismanna þannig hægt sé að fylgjast með þróun og árangri starfsmanna með hliðsjón af mannauðsstefnu.

8.5.2. Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins

Í ágúst 2010 setti forsætisráðuneytið á fót stjórnsýsluskóla Stjórnarráðs Íslands. Stofnun skólans á sér nokkurn aðdraganda. Í skýrslunni *Starfsskilyrði stjórnvalda*, sem unnin var fyrir forsætisráðuneytið 1999, var gagnrýnt að hér á landi væri ekki starfræktur stjórnsýsluskóli fyrir starfsmenn ríkis og sveitarfélaga eins og tíðkast í flestum grannlöndum okkar. Þá væri ekki í gildi markviss endurmenntunarstefna sem mælti fyrir um að nýir starfsmenn, sem fá það hlutverk að taka ákvarðanir um rétt eða skyldu borgaranna, væru sendir á grunnnámskeið til að læra almennar reglur stjórnsýsluréttarins.¹⁵⁶ Þá var í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis nefnt að fjölga þyrfti í þeim hópi starfsmanna Stjórnarráðsins

¹⁵² Í skipulagsheildum á 1. þroskastigi eru stjórnendur meðvitaðir um að ákvarðanir um starfsmenn sem byggjast á innsæi eru ekki líklegar til árangurs. Starfsmannaskrár eru haldnar og fylgst með fjölda stöðugilda og launakostnaði og reynt að gæta samræmis í launum. Unnið er í samræmi við lög og kjarasamninga en ekki greitt fyrir árangur. Stjórnendur hafa ekki mikið frumkvæði að því að beita aðferðum mannauðsstjórnunar en þó eru einföld viðtöl notuð við ráðningar og námskeið tengd áhugasviðum starfsfólks í boði. Boðskipti eru nokkur en mest einhliða frá stjórnendum til starfsfólks. Sjá Arneyju Einarsdóttur o.fl. 2009.

¹⁵³ Sjá nánar í 9. kafla.

¹⁵⁴ Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins 2010, kafla 6.1.

¹⁵⁵ Fjármálaráðuneytið 2007a, bls. 30-31.

¹⁵⁶ Forsætisráðuneytið 1999, bls. 73.

sem væru vel menntaðir og þjálfaðir og hefðu getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni.¹⁵⁷ Umboðsmaður Alþingis hefur í ársskýrslum sínum til Alþingis ítrekað lagt áherslu á nauðsyn þess að auka og bæta fræðslu fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um stjórnsýslureglur og aðrar þær sérstöku reglur sem gilda um starfsemi og verkefni stjórnsýslunnar.¹⁵⁸

Fyrstu verkefni stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins voru að skipuleggja námskeið fyrir nýja starfsmenn í Stjórnarráðinu og halda námskeið fyrir ráðherra og aðstoðarmenn haustið 2010. Stefnumótun fyrir skólann til frambúðar er hafin í samráði við fjármálaráðuneytið og háskólastofnanir sem sinna menntun af svipuðum toga.

Nefndin telur að til þess að fræðsla til starfsmanna Stjórnarráðsins verði markviss sé nauðsynlegt að taka saman upplýsingar um samsetningu þeirra og menntun. Til þess má nýta mannauðskerfi ríkisins (Oracle). Móta ætti stefnu skólans og sníða námskrá hans samkvæmt þessum upplýsingum. Skólinn ætti þannig að gegna lykilhlutverki við skipulag og samræmingu stjórnenda-, leiðtoga-, og nýliðþjálfunar innan Stjórnarráðsins.

8.5.3. Hreyfanleiki

Ein leið til að stuðla að betri nýtingu mannauðs er að auka hreyfanleika starfsmanna. Slíkt er einnig líklegt til að auka starfsánægju og efla samvinnu milli ráðuneyta. Munur er á lagalegri stöðu embættismanna og annarra starfsmanna Stjórnarráðsins að þessu leyti. Skv. 20. gr. stjórnarskrárinnar og 36. gr. starfsmannalaga er heimilt að flytja embættismenn milli embætta án auglýsingar og án þeirra samþykkis. Þannig má „hrókerá“ skrifstofustjórum og ráðuneytisstjórum milli embætta innan Stjórnarráðsins og eru dæmi um slíkt, sérstaklega hvað varðar ráðuneytisstjóra. Árið 2007 var heimild bætt í 11. gr. stjórnarráðslaga þess efnis að færa mætti starfsmenn aðra en embættismenn milli ráðuneyta með samþykki þeirra en án almennrar auglýsingar. Gert var ráð fyrir að forsætisráðherra setti reglur um tilhögun slíks flutnings, þar á meðal um auglýsingu lausra starfa innan Stjórnarráðs Íslands,¹⁵⁹ en það hefur ekki verið gert. Heimildin hefur því ekki verið nýtt nema í örfáum tilfellum.

Þrátt fyrir ofangreindar lagaheimildir er ekki við lýði stefna um hvernig ætti að nýta þær. Víða erlendis hafa opinberir aðilar hins vegar sett skýr markmið um hreyfanleika starfsmanna. Sem dæmi mega starfsmenn Sameinuðu þjóðanna ekki vera lengur en fimm ár í senn í sama starfi. Utanríkisráðuneytið er eina ráðuneytið sem notar tilflutning í starfi skipulega en skv. 10. gr. laga nr. 39/1971, um utanríkisþjónustu Íslands, eru starfsmenn skyldir til að starfa erlendis eða í ráðuneytinu samkvæmt ákvörðun ráðherra. Ráðuneytið hefur sett sér ákveðnar reglur um hversu lengi fólk er í tilteknum stöðum o.s.frv. Þetta gildir þó aðeins innan ráðuneytisins og sendiráða og skrifstofa þess erlendis, en ekki milli annarra ráðuneyta.

Þrátt fyrir að ekki hafi verið mótuð stefna um tilflutning hefur frá árinu 2005 verið nokkurt svigrúm til tímabundinna vistaskipta. Það ár kynnti fjármálaráðuneytið tilraunverkefni á þessu sviði sem í upphafi var takmarkað við fjögur ráðuneyti og nýttu þónokkrir starfsmenn og stjórnendur sér þann möguleika að starfa tímabundið hjá annarri stofnun eða embætti. Árið 2008 var síðan ákveðið að verkefnið næði til allra ráðuneyta og stofnana ríkisins og samkvæmt upplýsingum frá fjármálaráðuneytinu er töluvert um að þetta sé tíðkað. Frumkvæði að því að starfsmaður skipti um starf getur ýmist komið frá starfsmanni eða viðkomandi stofnun og vistaskiptin geta að hámarki staðið yfir í eitt ár. Samþykki aðila er jafnframt skilyrði og þá verður að vera samvinna milli stofnana um skiptin.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, kafli 21.4.7, bls. 280.

¹⁵⁸ Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2005, bls. 23, og Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006, bls. 17.

¹⁵⁹ Þessi lagaheimild mætti nokkurri tortryggni þegar hún var kynnt í frumvarpi forsætisráðherra. Gagnrýnt var að verið væri að reyna að koma upp lokuðu kerfi þar sem stöður yrðu síður auglýstar á almennum markaði. Sú gagnrýni á þó ekki fyllilega við rök að styðjast að því leyti að við tilflutning starfsmanna verður fyrr eða síðar til laust starf sem þarf að auglýsa. Áhrifin á fjölda lausra starfa sem auglýst eru á almennum markaði ættu því til lengri tíma ekki að vera nein.

¹⁶⁰ Fjármálaráðuneytið 2005a.

Nefndin telur nauðsynlegt að mótuð verði stefna um hreyfanleika starfsmanna Stjórnarráðs Íslands. Mikilvægt er að hreyfanleiki milli ráðuneyta nái til æðstu embættismanna eins og ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra, forstöðumanna stofnana og jafnvel sendiherra þar sem hreyfanleiki gefur víðari mynd af Stjórnarráðinu og eykur hæfni þessara aðila til þess að þjóna mismunandi ráðherrum.

Á grundvelli stefnu um hreyfanleika verði settar reglur eins og heimild er fyrir í stjórnarráðslögunum. Slík stefna gæti einnig í ákveðnum tilvikum náð til starfsmanna stofnana ríkisins sem sinna þó að mörgu leyti sérhæfðari verkefnum. Varanlegur flutningur af því tagi kallar á lagabreytingu hvað varðar aðra starfsmenn en embættismenn.

Nefndin telur að slík stefna þyrfti að fela í sér eftirfarandi þætti:

1. Hvata í formi einhvers konar umbunar til starfsmanna sem færa sig um set.
2. Hvata fyrir stjórnendur til þess að gera fólki kleift að færast til í starfi.
3. Markmið um hvernig Stjórnarráðið geti sem best nýtt sér fyrirliggjandi reglur um tímabundin vistaskipti.
4. Samræmt frammistöðumat til að auðvelda valið þegar fleiri en einn koma til greina í laus störf eða embætti.
5. Hreyfingalista yfir starfsmenn sem hafa áhuga á tilfærslu, sem stjórnendur hefðu aðgang að.
6. Miðlægt utanumhald til að tryggja samræmda framkvæmd.

8.5.4. Verkefnastjórnun

Eins og kemur fram í 7. og 9. kafla eykst þörfin fyrir samstarf opinberra aðila stöðugt. Sífelld fleiri verkefni rúmast illa innan hefðbundinna ráðuneytismarkna og þarf nýja nálgun við að leysa þau. Í úttekt IPPR og nýlegri úttekt OECD á finnsku stjórnsýslunni er þetta nú talið ein helsta áskorunin sem opinber mannauðskerfi standa frammi fyrir.¹⁶¹

Nú eru málin yfirleitt leyst á þann veg að sett er sérstök nefnd, starfshópur eða vinnuhópur til að halda utan um málið. Þessir hópar hafa oft stuttan tíma til þess að ljúka verkefninu og eiga að vinna það meðfram öðrum venjubundnum verkefnum. Þá virðist samkvæmt viðtölum sem nefndin átti að misbrestur geti verið á því að hlutverk og staða slíkra nefnda og hópa sé skilgreind nægjanlega vel.

Eins og rætt var í 3. kafla telur nefndin að ráðuneytisstjórar ættu að geta stýrt stórum verkefnum sem eru tilfallandi og falla þvert á ráðuneyti Stjórnarráðsins, t.d. í samráði við ráðherra án ráðuneytis. Jafnframt er mikilvægt að skrifstofustjórar og sérfræðingar geti til lengri eða skemmri tíma tekið að sér stýra nefndum og starfshópum, þvert á ráðuneyti, sem verkefnastjórar. Mikilvægar stefnuáherslur sem þarfnast vinnu margra aðila innan og utan ríkis þarf að skilgreina vel og setja nefndum og starfshópum sem vinna að þeim skýr erindisbréf. Sá sem stýrir verkefninu ætti að heyra undir þann ráðherra sem er í forsvari fyrir verkefnið en getur komið hvaðan sem er úr Stjórnarráðinu. Til að hvetja stjórnendur og starfsfólk til þess að taka við verkefnum sem þessum ætti að létta af þeim hefðbundnum störfum meðan á verkefninu stendur og greiða formanni og þeim sem starfa fyrir nefndina hóflega viðbótarpóknun. Þetta myndi hvetja fólk til þess að taka að sér slík verkefni og um leið bæta vinnu við opinbera stefnumótun.

8.5.5. Samstarf um skipulag og þróun mannauðs og þekkingarstjórnunar

Fyrirgreind dæmi um samvinnu í mannauðsmálum eru aðeins brot af þeim tækifærum sem frekara samstarf ráðuneytanna á þessu sviði býður upp á, bæði fyrir Stjórnarráðið sem vinnuveitanda og starfsmenn þess.

Til að styrkja mannauðs- og þekkingarstjórnun innan Stjórnarráðsins og takast á við áskoranir sem nefndar voru að framan leggur nefndin til að komið verði á fót miðlægri mannauðseiningu innan þess. Henni verði falið að sinna stefnumótun og leiðbeiningum fyrir ráðuneyti, stuðla að samhæfðum vinnubrögðum í mannauðsmálum og halda utan um ýmsa miðlæga þætti sem tengjast framgangi og þróun mannauðsmála innan þess.

¹⁶¹ OECD 2010a, Lodge og Kalitowski 2007 og OECD 2008b.

Helstu verkefni mannauðseiningarinnar gætu verið:

1. *Stefnumótun og áætlanagerð*. Sinna eftirfylgni með mannauðsstefnu Stjórnarráðsins, í samvinnu við ráðuneytin. Gera mannaflaspár fyrir Stjórnarráðið og meta þörf fyrir nýliðun. Sjá til þess að þekking og hæfni starfsmanna verði kortlögð og flokkuð með það að markmiði að nýta hana sem best.
2. *Starfslýsingar og starfsmannasamtöl*. Samræma og fylgja eftir gerð starfslýsinga og undirbúnings starfsmannasamtala innan Stjórnarráðsins þótt þau verði áfram á ábyrgð ráðuneytanna sjálfra. Afrakstur þeirrar vinnu er grunnur að kortlagningu á þekkingu og hæfni starfsmanna.
3. *Stjórnsýsluskóli Stjórnarráðsins*. Safna og greina upplýsingar um endurmenntunarþörf starfsmanna Stjórnarráðsins í samráði við ráðuneytin. Grunnfræðsla um hinar sérstöku stjórnsýslureglur.
4. *Gerð leiðbeininga og reglna*. Útbúa sérstakar leiðbeiningar og reglur um þekkingar- og mannauðstjórnun innan Stjórnarráðsins sem ráðuneytin fylgdu eftir í störfum sínum. Dæmi um þetta eru leiðbeiningar fyrir hæfnismatsnefndir eða ráðningarnefndir vegna ráðningar embættismanna, um auglýsingar, starfsmannasamtöl o.fl.
5. *Erindisbréf*. Hafa umsjón með gerð og stöðlun erindisbréfa fyrir ráðuneytisstjóra, embættismenn og pólitíska aðstoðarmenn/ráðgjafa.
6. *Frammistöðumat æðstu stjórnenda*. Meta frammistöðu ráðuneytisstjóra og annarra stjórnenda stofnana á grundvelli markmiða í erindisbréfum. Auk þess þurfa almenn sjónarmið að liggja að baki matinu sem m.a. gæti farið fram í viðtali.
7. *Aðstoð við ráðningar*. Gerð auglýsinga o.fl.
8. *Siðareglur*. Eftirfylgni og samræming varðandi siðareglur starfsmanna Stjórnarráðsins, ráðherra og pólitískra aðstoðarmanna.
9. *Hreyfanleiki*. Bera ábyrgð á gerð og eftirfylgni stefnu um hreyfanleika til skemmri og lengri tíma.
10. *Verkefnastjórar*. Setja reglur um greiðslur vegna verkefnastjórnunar fyrir nefndarstarf og annars konar hópavinnu og semja leiðbeiningar um hvernig staðið verði að málum við skipun slíkra hópa.

Með sameiginlegri mannauðsstefnu og stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins sem og möguleikum á auknum hreyfanleika hefur brautin verið rudd. Mannauðs- og þekkingarstjórnun innan Stjórnarráðsins væri enn frekar efld með miðlægrri mannauðseiningu sem sinnti m.a. ofangreindum þáttum. Aukin samhæfing og möguleikar til þverfaglegar vinnu væri liður í að gera Stjórnarráðið að spennandi og eftirsóttum vinnustað.

8.6. Ráðningar

Ráðningar¹⁶² starfsfólks ráðuneyta og forstöðumanna stofnana eru mikilvægur hluti af starfsemi ráðuneyta. Fagleg og trúverðug umgjörð um ráðningar skapar traust á stjórnsýslunni. Borið hefur á umræðu um að íslenska stjórnsýslan sé veik og eigi erfitt með að takast á við verkefni sín og oft er staðhæft að í æðstu embætti tíðkist pólitískar ráðningar.¹⁶³ Ekki nægir að fylgja vel eftir reglum um ráðningar og skipun í embætti ef stjórnálmenn njóta lítills trausts. Hugmyndir hafa því verið settar fram um að taka skipunarvald í æðstu embætti af ráðherrum.¹⁶⁴

Efasemdir um að vel sé staðið að ráðningum og hugmyndir um að þær séu pólitískar koma illa við alla, bæði þann sem ræður í starfið og þann sem er ráðinn. Auk þess veikja þær ímynd stjórnsýslunnar. Oft á gagnrýnin ekki við rök að styðjast en í sumum tilvikum eru vísbendingar um að ekki sé allt með felldu.¹⁶⁵ Erfitt getur hins vegar reynst að meta hvort pólitísk tengsl hafi ráðið úrslitum við ráðningar í einstök störf. Til að ekki leiki vafi á um að ráðning sé fagleg og vönduð verður ferlið að vera skýrt og

¹⁶² Hugtakið ráðningar vísar hér einnig til skipunar eða setningar í starf. Orðin skipun og/eða setning verða notuð þar sem það á við, til aðgreiningar frá hefðbundnum ráðningum.

¹⁶³ Með pólitískri ráðningu er hér átt við að grunur leiki á að við tiltekna ráðningu innan faglegrar stjórnsýslu hafi pólitísk sjónarmið ráðið frekar en fagleg.

¹⁶⁴ Tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar. Þskj. 68, 67. mál, 139. löggjafarþing 2010-2011.

¹⁶⁵ Gunnar Helgi Kristinsson 2006a.

gagnsætt og ljóst að til starfa veljist jafnan hæfasta fólkið úr hópi umsækjenda. Hér er meira í húfi en traust á starfsemi ráðuneytanna þar sem ráðherrar skipa líka flesta forstöðumenn ríkisstofnana.

8.6.1. Almennt um fyrirkomulag ráðninga hjá Stjórnarráðinu

Í meginráttum eru þrenns konar ráðningarform í Stjórnarráðinu, auk ráðherra og aðstoðarmanns hans. Ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar, sendiherrar og sendifulltrúar eru skipaðir til fimm ára í senn af hlutaðeigandi ráðherra,¹⁶⁶ flestir sérfæðingar og aðrir starfsmenn eru ráðnir ótímabundið með gerð skriflegs ráðningarsamnings og þriggja mánaða gagnkvæmum uppsagnarfresti og einstaka starfsmenn eru ráðnir tímabundið. Nánar verður fjallað um hverja tegund ráðninga síðar.

Lausar stöður í Stjórnarráðinu eru auglýstar á Starfatorgi og eftir atvikum einnig með sérauglýsingu í dagblöðum og Lögbirtingablaðinu (embættismenn). Um auglýsingar á lausum störfum gilda reglur nr. 464/1996 en þar kemur m.a. fram hvað skuli að lágmarki vera í auglýsingu um starf á vegum ríkisins. Mikilvægt er að auglýsingar séu vel úr garði gerðar þar sem ákvörðunin um ráðningu þarf að byggjast á mati á þeim þáttum sem fram koma í auglýsingu.¹⁶⁷

Þrátt fyrir að reglur um ráðningar séu nokkuð skýrar hefur umboðsmaður Alþingis komist að þeirri niðurstöðu að við tilteknar ráðningar í ráðuneytum hafi a) ekki verið gerð skýr eða glögg grein fyrir sjónarmiðum sem lágu til grundvallar þeim; b) ekki verið sýnt fram á að sá umsækjandi sem varð fyrir valinu hafi haft yfirburði í samanburði við aðra, miðað við þær forsendur sem ráðherra hafi lagt fram, og c) ekki verið aflað sambærilegra gagna um alla umsækjendur til að unnt væri að gera sanngjarnan samanburð.¹⁶⁸

Þá kom fram í könnun meðal starfsmanna ríkisins árið 2006 að 44% svarenda hjá ráðuneytum taldi sig þekkja dæmi um að ráðið hefði verið í starf á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda.¹⁶⁹ Fagmennska við ráðningar er lykillinn að því að samfélagið teysti því að hæft fólk ráðist til starfa hjá ráðuneytum. Ef starfsmennirnir trúa því ekki sjálfir að faglega sé staðið að ráðningum gera aðrir í samfélaginu það tæpast.

8.6.2. Ráðningar ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og forstöðumanna ríkisstofnana

Mörg OECD-ríki hafa farið þá leið að endurskipuleggja eða endurskilgreina stöður æðstu embættismanna og stjórnenda í áhrifastöðum í þeim tilgangi að auka metnað, skapa hvatningu til að skara fram úr, stuðla að samhæfðri stefnumótun þvert á ráðuneyti og rækta samstöðu meðal æðstu stjórnenda. Með þessu er reynt að endurskapa þau sérstöku gildi og viðmið sem prýða þurfa almannaþjónustu og innleiða heildstæða nálgun við stjórnun í opinberri stjórnsýslu.¹⁷⁰ Mikilvægt er að til stjórnendastarfa veljist hæfir einstaklingar – leiðtogar ráðuneyta, stofnana og skrifstofa.

Í samræmi við mikilvægi vals á góðum stjórnendum eru ráðningar þeirra hvað umdeildastar.¹⁷¹ Annars staðar á Norðurlöndum er ráðningarferli æðstu embættismanna að mestu í höndum ráðuneytanna sjálfra. Undantekningin er ráðning ráðuneytisstjóra innan dönsku stjórnsýslunnar þar sem viðkomandi ráðherra þarf að bera tillögu sína undir ráðherranefnd sem skipuð er af forsætisráðherra, fjármála-ráðherra og dómsmálaráðherra. Áhrif ráðherranefndarinnar felast ekki síst í því að ráðherrar freistast

¹⁶⁶ Í utanríkisráðuneytinu eru sendiherrar og sendifulltrúar skipaðir en aðrir starfsmenn ráðnir. Í 8. gr. laga um utanríkisþjónustu, nr. 39/1971, er ákvæði um starfsmenn utanríkisráðuneytisins. Þar kemur fram að sendiherrar séu í raun ráðuneytisstjórar þegar þeir vinna á aðalskrifstofu ráðuneytisins og sendifulltrúar skrifstofustjórar og því er hér til einföldunar talað um ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra en jafnframt átt við sendifulltrúa og sendiherra.

¹⁶⁷ Fjármálaráðuneytið 2007b, 6. kafli.

¹⁶⁸ Sjá t.d. álit umboðsmanns Alþingis, mál nr. 3490/2002, 3882/2003, 4205/2004, 4210/2004, 4413/2005 og 5220/2008.

¹⁶⁹ Fjármálaráðuneytið 2007a, bls. 33.

¹⁷⁰ OECD 2008a.

¹⁷¹ Gunnar Helgi Kristinsson 2006a.

síður til að leggja til ráðningar sem ríkisstjórnin sameiginlega er ekki tilbúin til að axla ábyrgð á.¹⁷² Í Bretlandi hefur sérstök nefnd, Civil Service Commission (CSC), gegnt lykilhlutverki við ráðningar í embætti innan bresku stjórnarsýslunnar í um 150 ár. CSC er sjálfstæð stofnun, óháð ráðuneytum og stofnunum hins opinbera. Veitingavald ráðherra er takmarkað og einskorðast við ráðuneytisstjóra og tiltekin háttsett stjórnunarstörf innan ráðuneytanna.¹⁷³

Með breytingum á starfsmannalögum árið 1996 var sett ákvæði í 23. gr. um að embættismenn skuli skipaðir tímabundið til fimm ára. Er þetta séríslensk regla. Ef vilji er til þess að auglýsa starfið að fimm árum liðnum skal viðkomandi embættismanni tilkynnt það sex mánuðum áður en skipunartíminn rennur út annars framlengist skipunin sjálfkrafa um fimm ár. Tilgangurinn með þessu ákvæði var að afnema æviráðningar og auka hreyfanleika stjórnenda. Þetta hefur ekki gengið eftir og einungis í undantekningar tilvikum hefur ákvæðinu verið beitt. Ekki verður séð að haldbær rök séu fyrir þessum takmörkunum á skipunartíma og mun eðlilegra er að embættismenn séu líkt og aðrir starfsmenn ráðnir ótímabundið. Ef aftur á móti vilji er til þess að takmarka hversu lengi ráðuneytisstjórar, skrifstofustjórar eða forstöðumenn stofnana sitji í tilteknu starfi til þess að auka hreyfanleika væri hægt að setja almenna stefnu um hámarkstíma í tilteknu starfi. Þetta ákvæði flækir líka hugmyndir um hreyfanleika stjórnenda þar sem taka þarf afstöðu til þess hvort nýtt skipunartímabil taki gildi þegar þeir færa sig til og svo framvegis.

Í 2. kafla kemur fram að á þriðja tug skrifstofustjóra innan Stjórnarráðsins flokkast sem skrifstofustjóri 1, þ.e. skrifstofustjóri án mannaforráða, og langflestir þeirra eru karlar. Nefndin telur að til þess að tryggja samræmingu og skýrleika ætti einungis að skipa í stöður skrifstofustjóra fólk sem sinnir stjórnunarstöðu í ráðuneyti undir yfirstjórn ráðuneytisstjóra. Þá þarf að huga að jöfnum hlutföllum karla og kvenna í stjórnunarstöðum innan Stjórnarráðsins.

Rætt hefur verið um að setja á fót ráðningarnefndir hér á landi til þess að auka tiltrú á ráðningum í æðstu embætti stjórnarsýslunnar, líkt og gert er í Bretlandi.¹⁷⁴ Með þeim er ráðningarvaldið nær alfarið tekið frá ráðherrunum. Hér á landi er ekki mikil hefð fyrir slíkum ráðningarnefndum en færst hefur í vöxt síðustu misseri að settar séu á fót nefndir sem meta hæfni umsækjenda og gera ráðherra grein fyrir matinu.¹⁷⁵ Hægt er setja á fót tvenns konar hæfnismatsnefndir eða ráðningarnefndir, annars vegar fastanefndir, þ.e. starfshópa sem sitja fastan skipunartíma, þrjú til fimm ár, og hins vegar nefndir sem skipaðar eru hverju sinni þegar laus störf eða embætti losna. Dæmi um fastanefnd er t.d. nefnd sem metur hæfni umsækjenda um stöður forstjóra heilbrigðisstofnana skv. 2. mgr. 9. gr. laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og dæmi um hitt fyrirkomulagið eru þrjár nefndir sem skipaðar voru til að meta hæfi umsækjenda vegna ráðningar jafnmargra ráðuneytisstjóra haustið 2010.¹⁷⁶ Hæfnismatsnefndir eða ráðningarnefndir geta aukið trúverðugleika við skipan og ráðningu í æðstu embætti stjórnarsýslunnar, að því gefnu að reglur um starfsemi þeirra og ferlið allt séu skýrar.

Ef sett yrði hæfnismatsnefnd gæti fyrirkomulagið að mati nefndarinnar verið sem hér segir. Í nefndinni ættu sæti þrjú til fimm einstaklingar og aðstoðuðu viðkomandi ráðherra og eftir atvikum ráðuneytisstjóra (sem ættu nær alfarið að bera ábyrgð á vali skrifstofustjóra þótt ráðherra skipi þá formlega) við val á ráðuneytisstjórum, skrifstofustjórum og forstöðumönnum ríkisstofnana. Ef um þriggja manna nefnd væri að ræða ættu tveir aðilar að vera skipaðir til nokkurra ára í senn en þriðji aðilinn kæmi inn í nefndina samkvæmt tilnefningu þess ráðuneytis sem auglýsa þyrfti eftir stjórnanda hverju sinni. Ef nefndarmenn væru fimm gætu þrjú verið fastir nefndarmenn en tveir kæmu inn í tengslum við hverja ráðningu. Þannig væri í raun verið að setja á fót nýja nefnd í tengslum við hverja ráðningu en að hluta

¹⁷² „Hvor vidt dette udvalg griber ind i de enkelte ministres personaleledelser varierer med ministerens status i regeringen. Men dets største betydning ligger formentlig i, at det virker præventivt over for ministre, der ellert kunne fristes til blot at føje embedsmændene i deres udsllinger.“ Knudsen 2000, bls. 136.

¹⁷³ OECD 2008a.

¹⁷⁴ Sjá t.d. Ómar H. Kristmundsson 2009.

¹⁷⁵ Ómar H. Kristmundsson 2009.

¹⁷⁶ Skipan ráðuneytisstjóra í efnahags- og viðskiptaráðuneyti, innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti. Sambærilegur háttur var hafður á við skipan ráðuneytisstjóra í menntamálaráðuneytinu í nóvember 2009.

til með sömu einstaklingunum. Fastir fulltrúar í nefndinni ættu annars vegar að hafa sérþekkingu á ráðningum og mannauðsmálum en hins vegar á stjórnsýslunni.

Hin leiðin væri að skipa sjálfstæða óháða ráðningarnefnd til þess að sjá um ráðningarferlið. Ef sú leið er valin felst í því meira valdframsal ráðherra sem nauðsynlegt er að kveða á um í lögum. Með því væri ráðningarvaldið aðskilið frá pólitísku veitingavaldi og reynt að tryggja að eingöngu málefnaleg sjónarmið réðu för og tryggt að þeir sem koma að ráðningu hafi þekkingu á eðli þess starfs sem um er að ræða og/eða sérþekkingu í mannauðsmálum. Ráðherra þyrfti síðan að meta tillögur nefndarinnar. Hugsa má sér þann feril að nefnd gæti þá lagt fram tillögu að þeim umsækjanda sem hún telur hæf-
astan. Ráðherra bæri að fara eftir tillögum nefndarinnar.¹⁷⁷

Nefndin telur að setja skuli ákvæði um hæfnismatsnefnd eða ráðningarnefnd í lög þegar um er að ræða ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og forstöðumenn stofnana. Þá ætti í reglugerð að setja leiðbeinandi reglur fyrir störf þeirra þannig að ljóst sé að þær vinni eftir skýrum ramma.

Nefndin telur jafnframt að til að tryggja að ráðningar ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana verði minna umdeildar eigi ráðherra að bera ráðningu þeirra upp í ríkisstjórn til samþykktar.

8.6.3. Ráðningar pólitískra aðstoðarmanna

Eins og rakið er í 3., 4. og 5. kafla skýrslunnar er í 15. gr. stjórnarráðs laganna að finna heimild fyrir ráðherra að kveðja sér til aðstoðar mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem skrifstofustjóri, enda hverfi hann úr starfi jafnskjótt og ráðherrann. Þetta hefur verið túlkað sem svo að ráðherrar geti ekki ráðið sér fleiri en einn aðstoðarmann, nema í þeim tilfellum er ráðherra fer með tvö eða fleiri ráðuneyti. Í svari við fyrirspurn á Alþingi um aðstoðarmenn ráðherra og tímabundnar ráðningar má ráða að nokkrir ráðherrar hafa ráðið sér sérstaka ráðgjafa án auglýsingar til viðbótar við aðstoðarmenn sem falla undir 15. gr. stjórnarráðs laganna.¹⁷⁸ Slíkt er ekki í samræmi við lög og getur einnig valdið tortryggni og leitt til erfiðleika á vinnustaðnum ef mörkin eru óljós. Rök hníga til þess að eftir því sem ráðuneytin stækka, málefnin verða viðameiri og þörfin á að styrkja pólitíska stefnumótun ráðherra eykst þurfi að rýmka heimildir ráðherra til þess að ráða til sín pólitíska ráðgjafa til að aðstoða við stefnumótun.¹⁷⁹

Eins og fram kemur í 4. kafla er lagt til að ákvörðun um fjölda aðstoðarmanna/ráðgjafa í hverju ráðuneyti fyrir sig sé tekin um leið og ráðuneytum er skipt milli ráðherra við stjórnarmyndanir og því eðlilegt að haldið verði utan um ráðningarmál þeirra miðlægt. Sérstök mannauðseining sem nefnd var að framan gæti annast það.

8.6.4. Ráðningar sérfræðinga og annarra starfsmanna ráðuneyta

Eins og fyrr greinir eru aðrir starfsmenn ráðuneyta en embættismenn ráðnir með gagnkvæmum ráðningarsamningi. Nefndin telur að tryggja þurfi að ráðherra komi ekki að ákvörðunum um ráðningar einstakra sérfræðinga og starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Ráðningarsambandið sé við ráðuneytisstjórnann sem ráði formlega aðra starfsmenn, í samráði við viðkomandi skrifstofustjóra – sem í raun ber ábyrgð á ráðningarferlinu. Meginreglan ætti áfram að vera sú að ráðið sé eftir auglýsingu en auka þarf möguleika starfsmanna til framgangs þannig að þeir geti færst milli ráðuneyta án auglýsingar, eins og fyrr er rakið, sbr. umfjöllun í kafla 8.5.4, og tekið að sér verkefnisstjórn sameiginlegra verkefna sem unnin eru þvert á ráðuneyti. Almennt virðast ráðningar sérfræðinga í ráðuneytum vera í nokkuð góðu horfi.

8.6.5. Ætti að ráða alla starfsmenn miðlægt til Stjórnarráðsins?

Sú hugmynd að gera grundvallarbreytingar á fyrirkomulagi ráðninga þannig að allt starfsfólk sé ráðið miðlægt til Stjórnarráðsins en ekki einstakra ráðuneyta er áhugaverð.¹⁸⁰ Þannig væri hægt að færa það

¹⁷⁷ Ómar H. Kristmundsson 2009.

¹⁷⁸ Svar við fyrirspurn Eyglóar Harðardóttur um aðstoðarmenn ráðherra og tímabundnar ráðningar. Þskj. 195, 42. mál, 138. lögjafarþing 2009-2010.

¹⁷⁹ Sjá frekari umfjöllun í 4. og 5. kafla.

¹⁸⁰ Þetta viðhorf kom fram í viðtölum við 22 stjórnendur innan Stjórnarráðsins.

til eftir álagi hverju sinni og minni líkur væru á að fólk festist í þeirri „einangrunarhyggju“ sem virðist svo ríkjandi.¹⁸¹ Við nánari skoðun er þó ljóst að ákveðnar hættur felast í jafnveigamikilli breytingu og ferlið gæti orðið flókið, þungt í vöfum og takmarkað sveigjanleika. Breytingin væri einnig í andstöðu við það starfsmannakerfi sem byggt hefur verið á hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum og samræmdest illa stjórnskipan landsins, stjórnarskrá og ábyrgð ráðherra á málaflokkum, þar sem óljóst gæti verið hvar ábyrgð á ráðningu lægi. Ef ætlunin væri að breyta stjórnskipan og færa hana ásanna á milli, frá ráðherrastjórnsýslu til fjölskipaðs stjórnvalds, kæmi þessi leið hins vegar til greina. Vert er þó að benda á að í Svíþjóð þar sem ríkisstjórnin er fjölskipað stjórnvald er ekki farin sú leið að ráða fólk miðlægt til Stjórnarráðsins heldur viðurkennt að betur fari á að ráðningarsambandið sé innan þess ráðuneytis sem viðkomandi aðili starfar hjá hverju sinni.

Nefndin telur að hyggilegar sé að ráðast í aðgerðir til þess að bæta vinnu við ráðningar hjá Stjórnarráðinu, eins og rætt er um í þessum kafla, án þess að umturna núverandi skipan mála. Árið 2007 gaf fjármálaráðuneytið út handbók um ráðningar. Ef stjórnendur færu almennt eftir leiðbeiningum sem þar eru settar fram væri hægt að tryggja aukna fagmennsku að þessu leyti. Nýta ætti í auknum mæli tímabundna sem varanlega möguleika starfsmanna til þess að færast milli ráðuneyta og auka þannig samkennd og skilvirkni í starfsemi Stjórnarráðsins. Einnig ætti að vinna að því að kortleggja heildstætt starfsmenn Stjórnarráðsins og móta sameiginlega endurmenntunarstefnu fyrir þá. Sé gripið til þeirra aðgerða sem nefndin leggur til í þessum kafla ættu þær forsendur að vera fyrir hendi að hægt yrði að nýta krafta starfsmanna betur, bæði þeim og Stjórnarráðinu í hag, án þess að færa ráðningarsambandið frá ráðuneytunum.

8.7. Kjör

Launakjör starfsmanna Stjórnarráðsins eru ákvörðuð með tvenns konar hætti. Laun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eru ákvörðuð einhliða af Kjararáði. Laun annarra starfsmanna eru aftur á móti umsamin. Samninganefnd ríkisins, f.h. fjármálaráðherra, gerir kjarasamninga við stéttarfélög starfsmanna Stjórnarráðsins (Félag starfsmanna Stjórnarráðsins (FSS) og Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS)). Kjarasamningarnir eru nánar útfærðir í stofnanasamningi ráðuneyta og stéttarfélag.

Ramminn sem Kjararáð vinnur eftir gefur ekkert svigrúm fyrir ráðuneytin til að umbuna stjórnendum en meiri sveigjanleiki er í launamálum sérfræðinga. Fara verður varlega í beinan samanburð launa enda áhrifavaldar launamyndunar margir og fleiri en hægt er að tæpa á hér. Í samanburði launa hjá ríkinu sést að meðallaun innan Stjórnarráðsins eru hærri en almennt hjá ríkinu. Í því sambengi verður að líta til þess að menntunarstig þar er einnig talsvert hærra og hefur farið hækkandi undanfarin ár.¹⁸² Því verður að bera saman áþekka hópa, t.d. háskólamenn með svipaða menntun, innan Stjórnarráðsins og utan. Sá samanburður leiðir í ljós að meðalheildarlaun háskólamanna innan Stjórnarráðsins eru lægri en í Stéttarfélagi lögfræðinga og Kjarafélagi viðskipta- og hagfræðinga, en hærri en meðallaun stéttarféлага félags- og hugvísindamanna. Launaþróun þessara sömu hópa síðustu tíu ár hefur nokkurn veginn verið í takt. Vísbindingar eru þó í þá átt að ráðuneytin séu heldur íhaldssamari en undirstofnanir þeirra hvað launaskrið starfsmanna varðar.

Þótt ráðuneytin sinni mannauðsmálum hvert fyrir sig, eins og áður er getið, gerðu þau sameiginlega stofnanasamninga við stéttarfélög Stjórnarráðsstarfsmanna. Þrátt fyrir það er röðun starfsmanna í launatöflu, samsetning heildarlauna og jafnvel meðallaun ólík milli ráðuneyta. Slíkt getur torveldað hreyfanleika starfsmanna innan Stjórnarráðsins, hvort sem heildarlaun starfsmanna eru áþekkt eða ekki. Til þess að gera Stjórnarráðið samstæðara en nú er þarf að huga að samræmi í launakjörum og samsetningu heildarlauna innan þess, en samræmi í launum ætti að vera afleiðing af öðrum þáttum í mannauðsstjórnun.

¹⁸¹ Sjá umfjöllun í 7. og 9. kafla.

¹⁸² Sjá 2. kafla.

Í könnun á vegum norrænu ráðherranefndarinnar 2009 voru m.a. könnuð laun í stjórnarráðum Norðurlanda. Í samanburði við hin ríki Norðurlandanna eru laun eftir skatta lægst í íslenska Stjórnarráðinu, vinnutími almennt lengri og orlofsdagar færri.

Eins og fram kom í 2. kafla staldra háskólamenntaðir starfsmenn stutt við í ráðuneytum, hærra hlutfall þeirra hverfur frá störfum innan fjögurra ára en annarra starfsmanna. Full ástæða er til að kanna hverju þetta sætir og bregðast við. Þetta brottfall er dýrt fyrir Stjórnarráðið þar sem með hverjum sérhæfðum starfsmanni glatast dýrmæt þekking og reynsla og stofnanaminni skerðist. Það er einnig dýrt fyrir Stjórnarráðið að þjálfa sífellt nýja sérfræðinga.

Nefndin telur mikilvægt að hugað verði að grundvallaratriðum í mannauðsmálum, svo sem starfsþróun starfsmanna, starfsumhverfi þeirra, starfskjörum o.fl.

8.8. Tillögur

1. Komið verði á fót mannauðseiningu innan Stjórnarráðsins sem hefur forustu í mannauðsmálum Stjórnarráðsins og aðstoðar einstök ráðuneyti í mannauðsmálum (8.3 og 8.4).
2. Sett verði stefna Stjórnarráðsins um hreyfanleika starfsmanna (8.5.3). Mannauðseining sinni þessu verkefni (8.5.4).
 - a. Forsætisráðherra setji reglur um tilhögun flutnings starfsmanna innan Stjórnarráðsins, þar á meðal um auglýsingu innan þess á lausum störfum, sbr. 11. gr. stjórnarráðslaganna.
3. Fagmennska og verklag við ráðningar.
 - a. Sett verði á fót annaðhvort hæfnismatsnefnd eða ráðningarnefnd vegna ráðninga ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og forstöðumanna ríkisstofnana. Ákvæði um hæfnismatsnefnd eða ráðningarnefnd ætti að setja í lög um Stjórnarráðið ásamt reglugerðarheimild um starfsreglur nefndarinnar og skipan (8.6.2).
 - b. Ráðherra skipar í stöðu ráðuneytisstjóra og forstöðumanna ríkisstofnana eftir að val hans hefur verið borið upp til samþykkis í ríkisstjórn (8.6.2).
 - c. Mannauðseiningin ætti að halda utan um reglur varðandi ráðningar innan Stjórnarráðsins og sinna leiðbeiningum og stuðla að samhæfðum vinnubrögðum ráðuneyta í þessum efnum (8.5.5).
 - d. Þótt formlega skipi ráðherra skrifstofustjóra líkt og ráðuneytisstjóra og forstöðumenn ríkisstofnana ætti ráðuneytisstjóri að sjá um framkvæmd ráðningarinnar og ráðningarferilinn (8.6.2).
 - e. Skrifstofustjórar ættu alla jafna að sjá um ráðningar annar starfsmanna í samráði við ráðuneytisstjóra (8.6.4).
4. Nefndin mælir með því að hafist verði handa við endurskoðun starfsmannalaga sem að grunninum til eru frá árinu 1954. Í því sambandi leggur nefndin til að sérstaklega verði skoðað hvort afnema eigi fimm ára skipun embættismanna (8.6.2).
5. Kjör verði samræmd milli ráðuneyta, m.a til auðvelda hreyfanleika starfsmanna innan Stjórnarráðsins. Gera þarf Stjórnarráðið að samkeppnishæfum vinnustað, a.m.k. við ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki, og tryggja að Stjórnarráðinu haldist betur á starfsfólki (8.7).
 - a. Breyta ætti reglum um Kjararáð þannig að hægt verði að umbuna stjórnendum fyrir umfang, ábyrgð og árangur.
 - b. Til greina kemur að færa skrifstofustjóra undan ákvörðunum Kjararáðs og þeir semji við ráðuneytisstjóra um kaup og kjör.
6. Verkefnastjórnun innan ráðuneyta sem og þvert á ráðuneyti verði efld (8.5.3, 8. og 9. kafli).

9. Samstarf innan Stjórnarráðsins

Íslenska stjórnsýslukerfið er byggt upp þannig að ráðuneytin eru lítil en stofnanirnar margar.¹⁸³ Nú á tímum verða verkefni æ flóknari og gerð er meiri krafa um samstarf og samhæfingu fjölda aðila við lausn þeirra. Ef val á aðferðum til samhæfingar er ekki vandað geta tími, fjármunir og þekking farið til spillis.

Á Íslandi líkt og í flestum vestrænum ríkjum var á níunda og tíunda áratug 20. aldar lögð mikil áhersla á valddreifingu í tengslum við svokallaða nýskipan í ríkisrekstri (e. New Public Management, NPM). Rannsóknir á NPM á vegum OECD benda til þess að árangur hafi náðst í þeirri viðleitni að gera stjórnsýslu skilvirkari, gagnsærri, árangursmiðaðri og sveigjanlegri með aukinni áherslu á þarfir borgaranna. Þrátt fyrir þetta hefur NPM sætt vaxandi gagnrýni á undanförunum árum, ekki síst vegna þess að margar af þeim breytingum sem gerðar hafa verið í nafni NPM voru innleiddar án þess að gæta að því hvaða áhrif þær höfðu á gildi sem einkenna opinbera stjórnsýslu.¹⁸⁴ Á Íslandi var mikið lagt upp úr sjálfstæði eininga og valddreifingu innan opinberrar stjórnsýslu.¹⁸⁵ Staðan hér er því gott dæmi um hvernig gildi samstarfs og samráðs innan Stjórnsýslunnar virðast hafa orðið undir við innleiðingu nýskipunar í ríkisrekstri. Nýlegar úttektir OECD á stjórnsýslu Finna, Íra og Eistlendinga benda til þess að æ fleiri lönd séu að átta sig á þessum veikleikum NPM og að ríkur vilji sé til að taka á þeim vanda sem upp er kominn vegna skorts á samráði og samstarfi innan opinbera kerfisins.¹⁸⁶

Athygli vekur að þau lönd sem hvað lengst gengu í innleiðingu NPM (Bretland, Ástralía, Nýja-Sjáland og Kanada) hafa á undanförunum tíu árum kostað miklu til í þeirri viðleitni að draga úr óæskilegum og ef til vill ófyrirséðum áhrifum sem fylgja valddreifðri og sundurlausri stjórnsýslu. Ljóst er að valddreifing, stofnanavæðing og óskýr stjórnsýsluleg staða aðila sem sinna opinberri þjónustu hefur dregið úr kerfislægri heildarsýn á verkefni og ábyrgð stofnana og ráðuneyta innan opinberrar stjórnsýslu og þar með veikt getu stjórnsýslunnar til að nema, skilgreina og bregðast við hættumerkjum innan sem utan kerfisins.¹⁸⁷ Þessi stefna hefur leitt til þess að verkefni hafa verið fengin einkaaðilum, t.d. sjálfseignarstofnunum, án þess að þess væri nægilega gætt að koma við eftirliti með hvort og hvernig þjónustu borgararnir fá við slíka samninga. Þá hefur verið vísað til þess að markaðurinn sjái í raun um eftirlitið. Rannsóknarnefnd Alþingis dregur þessa veikleika fram í skoðun sinni á viðbrögðum stjórnvalda í aðdraganda bankahrunsins. Skortur á samhæfingu og samstarf á ýmsum sviðum innan Stjórnarráðsins er þó langt frá því að vera séríslenskt fyrirbrigði.

9.1. Þarf samstarf?

Á tímum hraða og breytinga þarf stjórnsýslan að vera tilbúin til þess að breyta hratt og örugglega um stefnuáherslur þegar aðstæður gefa tilefni til. Þetta krefst svokallaðar „stefnulipurðar“ (e. strategic agility), þ.e. að sjá fyrir og tryggja sveigjanleika til þess að geta brugðist skjótt við sífellt flóknari vandamálum og meta á hvaða stigi stjórnsýslunnar rétt er að grípa til aðgerða (hjá ráðuneytum, stofnunum eða sveitarfélögum). Í greiningu OECD á finnska stjórnkerfinu sem út kom sumarið 2010 segir að til að koma hratt og vel til móts við kröfur samtímans um skjóta þjónustu þarfnist stjórnsýslan stefnulipurðar. Hún þarf að geta greint hvers konar mál þarfnast sameiginlegra aðgerða (e. a whole-of-government perspective) og hvenær fari betur á að valddreifa svo hægt sé að koma hratt og vel til móts við kröfur samtímans um skjóta þjónustu. Í skýrslunni er bent á þrjá eiginleika sem þurfa að vera til staðar svo hægt sé að tala um að opinbera kerfið búi yfir stefnulipurð.¹⁸⁸

1. *Innsæi* (e. strategic insight). Þetta er sá eiginleiki sem þarf til að skilja og ná jafnvægi milli grundvallargilda ríkisstjórnar annars vegar og samfélagslegra væntinga, ávinnings og kostnaðar í nútíð og framtíð, sem og sérfræðilegrar greiningar og þekkingar hins vegar. Þá þarf ákveðna eiginleika til að nýta sér þennan skilning með samstilltum hætti við áætlanagerð,

¹⁸³ Sjá nánar 6. og 7. kafla.

¹⁸⁴ OECD 2005a.

¹⁸⁵ Fjármálaráðuneytið 1995, bls. 6.

¹⁸⁶ Sjá OECD 2008b, OECD 2010a og OECD 2010b.

¹⁸⁷ Sjá nánar 6. kafla.

¹⁸⁸ OECD 2010a.

markmiðssetningu og forgangsröðun. Ríkisstjórn þarf skýra sýn á það hverju hún vill ná fram með markmiðum sínum.

2. *Sameiginleg markmið* (e. collective commitment). Ríkisstjórn þarf að tileinka sér og fylgja eftir sameiginlegri sýn og ákveðnum meginmarkmiðum. Stefnufesta ríkisstjórnar er sú leiðsögn sem þarf til að ná árangri í einstökum aðgerðum hins opinbera sem og í samhæfingar- og samstarfi með öðrum aðilum (bæði innan og utan opinbera kerfisins og milli stjórnsýslustiga) þar sem vinna þarf saman að sameiginlegum markmiðum.
3. *Sveigjanleiki í nýtingu bjargráða* (e. resource flexibility). Þetta er eiginleiki sem má kalla ráðrúm til breytinga og felst í því að vilja og geta fært til bjargir (starfsmenn og fjármagn) til að mæta nýrri forgangsröðun þegar þess gerist þörf; vera tilbúinn til að greina og hvetja til nýrra leiða til að hámarka nýtingu á tiltækum bjargráðum; og auka skilvirkni og afköst bæði í þeim tilgangi að nýta betur fjármuni en einnig til þess að eiga kost á að fjárfesta í nýjum stefnumálum og áhrifaríkri þjónustu til framtíðar.

Nefndin telur að aukna stefnulípurð þurfi í starfsemi Stjórnarráðsins. Fyrsta leiðin í átt til hennar sé að efla samstarf og nýta betur þær bjargir sem til eru innan Stjórnarráðsins. Um leið þarf að gæta þess hvernig kerfið í heild sinni getur betur sinnt almannaðjónustu og þörfum borgaranna.

Í úttektinni kemur einnig fram að OECD telur einangrunarhyggju (e. silo-based approach) við stefnumótun og innleiðingu stefnu sé einn af stærstu göllum finnskrar stjórnsýslu. Þessir ágallar kerfisins hamli velgengni og framþróun innan finnska stjórnkerfisins. Að mati OECD mun áframhaldandi einangrunarhyggja draga úr getu þess til þess að innleiða sameiginlega stefnu, t.d. eins og hún birtist í stefnuáherslum ríkisstjórna hverju sinni. Skortur á þverfaglegri vinnu og samstarfi tengist einnig forgangsröðun stjórnenda, litlum hreyfanleika starfsfólks og mikilli áherslu á sérhæfingu meðal starfsmanna. OECD telur að vegna þessara einkenna á finnskri stjórnsýslu hafi starfsfólki í ráðuneytum ekki gefist tækifæri til að kynnast því og læra hvernig vinna þvert á ráðuneyti getur gagnast þeim í starfi. Engir hvatar til samstarfs séu í ráðuneytunum (eða viðurlög við því að vinna ekki saman).¹⁸⁹

Þau vandamál sem OECD lýsir í úttekt sinni á finnskri stjórnsýslu eru að ýmsu leyti sambærileg við þann vanda sem Stjórnarráðið og íslenska stjórnsýslan eiga við að glíma, þ.e. einangrunarhyggjan er ríkjandi.¹⁹⁰ Í rannsókn nefndarinnar á starfsemi Stjórnarráðsins kemur fram að hugsanlega sé ástæðan sú að saman fari í íslenskri stjórnsýslu mjög sterkt forræði ráðherra í ákveðnum málaflokkum og samsteypustjórnir þar sem hver flokkur telur sig aðallega bera ábyrgð á sínu fólki.¹⁹¹ Þessi samsetning og áhrif hennar eru ef til vill undirrot þeirrar óvissu og óöryggis sem gætir meðal starfsmanna ráðuneyta undir kringumstæðum þegar reynir á samstarf milli ráðuneyta (sjá umfjöllun síðar í kaflanum).

Í úttekt OECD á írsku stjórnsýslunni kemur fram að aukin samvinna sé stærsta verkefnið. Þar segir m.a.:¹⁹²

Írsku stjórnsýslan þarf að hafa það hugfast að hún er líklegri til þess að ná árangri þegar hún vinnur saman sem ein heild. Umbætur í stjórnsýslu þurfa því að miðast við stjórn-

¹⁸⁹ OECD 2010a.

¹⁹⁰ Forsætisráðuneytið hefur í samvinnu við önnur ráðuneyti hafið greiningu á lögbundnum stefnum og áætlunum. Í fyrstu drögum að slíkri greiningu kemur í ljós að aðferðarfræði og uppbygging þeirra er mjög misjöfn. Þá er misjafnt hvort stefnur og áætlanir tengjast fjármunum, hvort þeim fylgir aðgerðaráætlun o.fl.

¹⁹¹ Sjá einnig t.d. umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis 2010, kafla 21.4., og 5. kafla þessarar skýrslu.

¹⁹² OECD 2008b, bls. 45: „The Irish Public Service should keep in mind that it is more effective when it operates in a united and integrated fashion. Public Service reform therefore needs to focus on the Public Service as a whole, rather than on a group of disparate parts. This will allow it to focus on developing complementary capacities, which involves thinking about how the outputs of the parts support a greater outcome. It entails identifying the incentives needed to maintain the sharing of information and people in a networked fashion across the different parts of the Public Service. The modernisation agenda needs to transform a series of ad hoc initiatives into an integrated reform programme.“

sýsluna í heild, frekar en hópa óskyldra aðila. Þannig verði áherslan á að vinna að verkefnum sem bæta hvert annað upp og hugað að því hvernig afurðir hjá einum aðila styðja við stærri samfélagsleg markmið. Þetta hefur í för með sér að greina þarf þá hvata sem nauðsynlegir eru til að tryggja og viðhalda flæði upplýsinga og starfsfólks milli hinna mörgu stiga opinberrar stjórnsýslu. Stjórnsýsluumbætur ættu að miða að því að umbreyta ýmsum átaksverkefnum sem hrundið hefur verið af stað hér og hvar í eina samþætta umbótaáætlun.

Nefndin telur að til að Stjórnarráðið standist áskoranir framtíðarinnar og geti sinnt viðamiklum og flóknum verkefnum, tryggt hæft og gott starfsfólk, viðhaldið fagmennsku í stjórnsýslu og verið skilvirkt við innleiðingu stjórnarstefnu þurfi að auka samstarf milli ráðuneyta skipulega og jafnframt að styrkja samvinnu milli ráðuneyta og stofnana.¹⁹³

9.2. Form og aðferðir við samstarf innan Stjórnarráðsins

Nokkrir hópar embættis- og starfsmanna innan Stjórnarráðsins funda reglulega, miðla upplýsingum og fjalla um sameiginleg mál ráðuneytanna og framvindu þeirra. Í starfsmannahandbók Stjórnarráðsins kemur fram að jafnréttisfulltrúar, ráðuneytisstjórar, rekstrarstjórar, skjalastjórar, móttökufulltrúar og vefstjórar ráðuneytanna hittast reglulega.¹⁹⁴ Þá hittast aðstoðarmenn ráðherra reglulega. Sömuleiðis hafa skrifstofustjórar lagaskrifstofa ráðuneyta eða sambærilegir starfsmenn hist einu sinni til tvisvar á ári.

Samkvæmt viðtölum við stjórnendur innan Stjórnarráðsins eru almennt skipaðir formlegri vinnuhópar með fulltrúum nokkurra ráðuneyta þegar leysa þarf stærri og vandasamari verkefni sem snerta fleiri en eitt ráðuneyti. Í þessum tilfellum eru oftast send bréf og óskað eftir tilnefningum. Því næst eru viðkomandi aðilar skipaðir í nefnd og henni settur rammi með erindisbréfi.

Viðmælendur í rannsókn nefndarinnar bentu á að óformlegir vinnuhópar, verkefnahópar fyrir tilfallandi verkefni sem sýnt þykir að leysa megi á skömmum tíma, séu algengasta form samstarfs innan Stjórnarráðsins. Áður fyrr voru oftast skipaðar formlegar verkefnastjórnir í tengslum við hvers konar teymisvinnu, þar sem fastara form var á skipaninni og ábyrgð skýrari en nú er. Samkvæmt viðmælendum í rannsókninni komst los á þetta skipulag fyrir um 10-15 árum og virðist það vera í beinu samhengi við það að starfsmenn ráðuneyta hættu að fá sérstaklega greitt fyrir verkefni af þessu tagi. Í staðinn hafa tekið við samráðs- og vinnuhópar sem að einhverju marki eru óformlegri og stundum virðist sem vald, ábyrgð og staða sé ekki nægjanlega skýr.

Í viðtölunum kom fram að samstarf þvert á ráðuneyti væri í sumum tilvikum viðkvæmt mál vegna mikils sjálfstæðis ráðherra. Það geti skapað óvissu fyrir starfsmenn um hversu langt þeir megi ganga í þá átt að taka þátt í samstarfi þvert á ráðuneytin. Nefndin telur nokkuð ljóst að slíkt samstarf verður veikburða og gagnslítið nema til komi afdráttarlaus leiðsögn ráðherranna eða ráðuneytisstjóranna um það hverju samstarfið eigi að skila. Ef til vill er samráðshópur forsætisráðuneytis, fjármálaráðuneytis, viðskiptaráðuneytis, Fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands um fjármálastöðugleika og viðbúnað sem skipaður var á árunum fyrir bankahrunið eitt afdrífarkasta dæmið um samstarf þvert á ráðuneyti sem leið fyrir skort á skýrum skilgreiningum á hlutverki, umboði og ábyrgð.¹⁹⁵

Eins og fram kemur í 7. kafla um skipulag og starfshætti ráðuneyta gegnir málaskrá ráðuneytanna lykilhlutverki innan þeirra. Opnun málskrár milli ráðuneytanna myndi gera samvinnu milli þeirra einfaldari. Nú hefur verið tekið upp nefndarkerfi sem er þá til hliðar við málaskrá og auðveldar samstarf milli ráðuneyta og reyndar við aðra aðila utan Stjórnarráðsins. Eigi að síður telur nefndin að við þróun málaskrár ráðuneytanna á næstu misserum þurfi að kanna hvernig hún geti nýst Stjórnarráðinu í heild sem best.

¹⁹³ Sjá 5. og 6. kafla.

¹⁹⁴ Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins 2010

¹⁹⁵ Rannsóknarnefnd Alþingis 2010, kafla 21.4.5.

9.3. Rekstrarfélag stjórnarráðsbygginga

Stjórnarráðið er ekki óvant því að sameinast um stoðþjónustu. Skýrasta dæmið um það er Rekstrarfélag stjórnarráðsbygginga.

Rekstrarfélagið er félag sem falið hefur verið að sjá um daglegan rekstur eigna í eigu eða umsjón ráðuneytanna. Eignirnar eru fasteignir sem ráðuneytin hafa umráðarétt yfir, tölvukerfi og tölvubúnaður í eigu ráðuneytanna og símkerfi. Rekstur félagsins nær ekki til allra ráðuneyta, hvorki hvað varðar fasteignirnar né tölvukerfin. Félaginu er stjórnað af stjórn sem er skipuð fulltrúum ráðuneyta sem njóta fullrar þjónustu hjá félaginu, þ.e. ráðuneyti sem kaupa af félaginu þjónustu vegna reksturs fasteigna og tölvukerfa. Daglegur rekstur félagsins er á ábyrgð framkvæmdastjóra. Þjónustu félagsins má skipta í þrjá meginþætti:¹⁹⁶

1. *Tölvuþjónusta.* Þjónustar öll ráðuneyti og sér um innkaup á tölvubúnaði nema fyrir utanríkisráðuneytið.
2. *Rekstur fasteigna.* Allar fasteignir ráðuneyta nema félags- og tryggingamálaráðuneytis, forsætisráðuneytis, heilbrigðisráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og utanríkisráðuneytis heyra undir Rekstrarfélagið.
3. *Símaþjónusta.* Rekstur allra símkerfa Stjórnarráðsins nema utanríkisráðuneytisins.

Nefndin telur mikilvægt að skoðað verði sérstaklega hvaða þætti megi reka sameiginlega innan Stjórnarráðsins. Byrja ætti á því að skoða ástæður þess að Rekstrarfélagið sér ekki um þjónustu við öll ráðuneyti og meta hvort það gæti tekið að sér fleiri sameiginlega þætti sem nú er sinnt á hverjum stað fyrir sig. Þessi vinna er þegar hafin, en í október 2010 var ákveðið að Rekstrarfélagið tæki að sér að sjá um bifreiðamál, þ.e. endurnýjun bifreiða og rekstur, og einum starfsmanna falið að sinna því.

Nefndin telur augljóst að aukin samlegð í rekstri ráðuneytanna á sviðum eins og þeim sem Rekstrarfélagið sinnir spari kostnað og gefi ráðuneytunum svigrúm til þess að styrkja sig og efla með fjölgun sérfræðinga.

9.4. Virkni og áhrif samstarfs

Hrun fjármálakerfisins og efnahagsleg áhrif þess kalla á að betur verði staðið að undirbúningi undir áföll en verið hefur. Þessi áskorun sem opinbera kerfið stendur frammi fyrir krefst þess að ráðuneyti vinni saman, ráðuneyti og stofnanir vinni saman, stofnanir vinni saman og að aukið samstarf eigi sér stað milli stjórnsýslustiga. Á Íslandi búa einungis um 320.000 manns, ríflega 20.000 manns vinna hjá ríkinu og um 600 í Stjórnarráðinu. Samvinna og samstarf í jafnlitlu kerfi er nauðsynleg ef Ísland á að geta tekist á við áskoranir framtíðarinnar.

Viðtöl við stjórnendur ráðuneytanna gefa til kynna að betur mætti standa að formlegu samstarfi milli ráðuneyta. Flestir lýstu því yfir að þennan þátt stjórnsýslunnar þyrfti að styrkja, þ.e. heildstæða stefnumótun innan Stjórnarráðsins sem fæli í sér sameiginlega sýn og skilgreiningu á sameiginlegum markmiðum. Stjórnunarleg hvatning og fjárhagslegir hvatar væru dæmi um leiðir að því markmiði.

Stjórnendur telja að vinnuhópar sem skipaðir eru mættu vera mun betur nestaðir fyrir fundi og fundir betur undirbúnir. Stundum vanti á góða greiningu á þeim málum sem fjallað er um, þannig að tilgangur og umboð fundanna sé ekki alltaf nægilega skýrt. Nokkuð vanti á að stjórn nefndarstarfa sé góð og framlag fulltrúa ráðuneyta í slíku samstarfi jafnt. Starfsfólk sem oft er undir miklu álagi vegna vinnu og verkefna í eigin ráðuneytum ber því gjarnan við að það verði að láta vinnu fyrir eigið ráðuneyti ganga fyrir. Eins og fram kemur í 8. kafla leggur nefndin til að hægt verði að fela ráðuneytisstjóra að stýra stórum verkefnum, jafnvel undir leiðsögn ráðherra án ráðuneytis, eða fela skrifstofustjóra eða sérfræðingi stöðu verkefnastjóra við að stýra vinnu sem gengur þvert á ráðuneyti.

¹⁹⁶ Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins 2010.

Samstarf milli ráðuneyta á Íslandi byggist að mestu leyti á persónulegum tengslum milli starfsmanna ráðuneyta og trúnaði milli stjórnenda. Viðmælendur voru flestir þeirrar skoðunar að eigi samstarf milli ráðuneyta að virka og skila árangri sé algjört lykilatriði að byggja upp traust milli fulltrúa í vinnuhópum. Fulltrúar í hópnum þurfi að hafa gott pólitískt bakland hver í sínu ráðuneyti, skýra stefnu að vinna eftir og góðar skilgreiningar á því hverju vinnan eigi að skila, í hvaða formi og hvenær. Allir þurfa að gera sér grein fyrir því hvert stefnt sé með samstarfinu og hvað þeir eru tilbúnir til að gera til þess að komast þangað.

Fram kemur að viðmælendur telja að ákvæði upplýsingalaga um vinnuskjöl ráðuneyta hafi hamlað samstarfi milli ráðuneyta. Ástæðan er sú að skv. 4. gr. upplýsingalaga er vinnuskjal innan ráðuneytis undanþegið ákvæðum upplýsingalaga, en ef það er sent milli ráðuneyta eða til stofnunar hættir það að vera vinnuskjal viðkomandi stjórnvalds og staða þess gagnvart undanþágu upplýsingaréttar breytist. Nefndin telur þetta fyrirkomulag ótækt og það geti beinlínis latt ráðuneytin til samstarfs um mikilvæg og viðkvæm málefni í ákveðnum tilfellum. Eins og áður segir er lagt til að þessu verði breytt í frumvarpi sem afgreitt hefur verið í ríkisstjórn.

Uppbygging fjárlagaferlisins getur hamlað samstarfi og dregið úr heildarhugsun um sameiginleg markmið sem ætlunin er að ná hverju sinni. Viðmælendur greina frá því að hætt sé við að verkefni sem eitthvað kosta og leysa þarf í samvinnu nokkurra ráðuneyta dagi uppi ef ekki er afdráttarlaus pólitískur stuðningur við þau.

Nefndin telur að setja þurfi markmið um heildstæðar úrlausnir verkefna og að þeim ætti að fylgja eftir með sveigjanleika í fjármögnun verkefna, m.ö.o. þurfa fjárlög í auknum mæli að miðast við tiltekin stefnumál og áætlanir sem fela í sér verkefni og aðgerðir sem sett hafa verið í sérstakan forgang af hálfu ríkisstjórnarinnar. Skoða þarf hvort ekki eigi í auknum mæli að láta fjárveitingar fylgja langtíma-stefnu og verkefnum.¹⁹⁷

Þrjú ráðuneyti skera sig úr hvað varðar tíðni samskipta við önnur ráðuneyti. Utanríkisráðuneytið hefur mikið samstarf vegna utanríkismála á öllum málefnasviðum, bæði í tengslum við reglubundin verkefni, t.d. vegna EES-mála, og í tilfallandi málum. Velta má því fyrir sér hvort sérstök ástæða sé til að huga betur að hlutverki utanríkisráðuneytisins þegar um er að ræða hagsmuni íslenska ríkisins erlendis þó að þeir séu á málefnasviði annars ráðuneytis. Forsætisráðuneytið og fjármálaráðuneytið eru aftur á móti oftast í beinu reglubundnu sambandi við önnur ráðuneyti eins og fram hefur komið. Samspil þessara tveggja ráðuneyta skiptir miklu máli þegar kemur að innleiðingu stefnu ríkisstjórna og hafa þau í því sambandi verið nefnd kjarnaráðuneyti.¹⁹⁸ Í úttekt OECD á finnsku stjórnsýslunni er vikið að mikilvægi þess að þessi ráðuneyti vinni vel saman og telur nefndin að lýsing sem þar kemur fram eigi að mörgu leyti vel við hér. Þar segir:¹⁹⁹

Forsætisráðuneytið gegnir lykilhlutverki við að ná samstöðu innan stjórnsýslunnar um framkvæmd stefnu stjórnvalda á hverjum tíma. Sem kjarni miðlægs framkvæmdarvalds þarf ráðuneytið að spila stærri þátt í því að stýra og samhæfa stjórnsýslu ríkisins. [...] Þar sem forsætisráðuneytið ber ábyrgð á stefnumörkun og því að horfa fram veginn þarf það

¹⁹⁷ Nokkuð hefur þokast í þessa átt á undanförunum árum með þróun langtímaáætlunar í fjárlögum.

¹⁹⁸ Christensen og Jensen 2009.

¹⁹⁹ OECD 2010a. bls. 20. „The Prime Minister’s Office has a key role to play in achieving collective commitment within the public administration for the operationalisation of the government’s strategic vision. As the embodiment of the centre of government, it needs to play a greater role in steering and co-ordination of the public administration. While, the Prime Minister’s Office has a strategic, and forwardlooking outlook, it needs to be more proactive in carrying it out. The authority of the centre of government also depends on the interplay of responsibilities and power between the ministries which it comprises – in Finland, the Ministry of Finance and the Prime Minister’s Office.

The Public Management Department in the Ministry of Finance collaborates well with the Prime Minister’s Office, as well as with the Personnel and Municipal The Budget Department of the Ministry of Finance, however, tends to go about its business in a much more stand-alone fashion. In this respect, there is a strong budget culture in the public administration that lacks the consideration of strategic steering from the Prime Minister’s Office, and workforce and management considerations“

að vera virkt í því hlutverki, en ekki eingöngu bregðast við upplýsingum frá öðrum. Áhrif þessa kjarna miðlæga framkvæmdarvaldsins byggist líka á samspili og dreifingu verkefna milli ráðuneyta sem það mynda – í Finnlandi er um að ræða fjármálaráðuneytið og forsætisráðuneytið.

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

Þetta gæti verið lýsing á því hvernig málum er háttað hér á landi. Forsætisráðuneytið og fjármálaráðuneytið verða að vinna vel saman til tryggja að stefna ríkisstjórnarinnar og tillögur um útteilingu fjármuna haldist í hendur. Nefndin telur að almennt þurfi ráðuneytin að vinna betur saman að sameiginlegum samfélagslegum markmiðum. Sama máli gegnir um samvinnu milli ráðuneyta og stofnana. Samstaða innan ríkisstjórnar skiptir vitaskuld máli því eftir höfðinu dansa limirnir.

9.5. Tillögur

1. Koma þarf upp fyrirkomulagi og hvötum til að greiða fyrir auknu samstarfi innan Stjórnarráðsins (9.1).
 - a. Markviss tilfærsla starfsfólks og stjórnenda milli ráðuneyta og milli ráðuneyta og stofnana (8.5.3 og 7.2).
 - b. Miðlæg mannauðseining og miðlæg greiningar- og stefnumótunareining (8.5.5 og 7.2).
 - c. Samræma skipulag og verklag vegna vinnu í nefndum og starfshópum (9.2, 7.3 og 8.5.4).
 - d. Aukin áhersla á verkefnastjórnun (8.5.4. og 7.2).
 - e. Málaskrá og innri vefur nýttur til samstarfs milli ráðuneyta. Skoða ætti hvort aðgangsstýrð málaskrá gæti verði sameiginleg fyrir Stjórnarráðið þannig að auðveldara væri fyrir sérfræðinga úr mismunandi ráðuneytum að vinna saman (9.2).
2. Við fyrirhugaðar breytingar á upplýsingalögum ætti að leitast við að tryggja að vinnuskjöl geti óhindrað gengið á milli ráðuneyta og einnig ráðuneyta og stofnana án þess að staða þeirra að lögum breytist. Óheppilegt er ef lög in hefta nauðsynlegt samstarf innan Stjórnarráðsins (9.2 og 9.3).
3. Skýra þarf miðlægt hlutverk forsætisráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins sérstaklega og tryggja gott samstarf þeirra í millum svo gott samhengi verði milli stefnu ríkisstjórnar og tillagna fyrir Alþingi um útteilingu fjármuna (9.3, sjá einnig 5. kafla).
4. Samþætta þarf og fækka stefnum og áætlunum ríkisins og tengja þær við fjárveitingar (9.1 og 9.4).
5. Formfesta þarf starfsemi Rekstrarfélags stjórnarráðsbygginga og tryggja aðkomu allra ráðuneyta að því (9.3).
 - a. Athuga ætti hvort Rekstrarfélagið getur sinnt fleiri miðlægum verkefnum fyrir Stjórnarráðið (9.3).

Heimildaskrá

- Alþingi (2009) *Eftirlit Alþingis með framkvæmdarvaldinu. Skýrsla vinnuhóps sem forsætisnefnd fól að fara yfir núgildandi lagareglur um eftirlit þingsins með framkvæmdarvaldinu og leggja mat á hvort breytinga sé þörf.* Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Alþingistíðindi.*
- Agnar Kl. Jónsson. *Stjórnarráð Íslands 1904-1964.* Reykjavík: Sögufélag.
- Andeweg, R.B., og Bakema, W. (1994). „The Netherlands: ministers and cabinet policy.“ Í M. Laver og K.A. Shepsle (ritstj.), *Cabinet Ministers and Parliamentary Government.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnar Þór Másson (2004). „Hugleiðing um stjórnir ríkisstofnana.“ *Viðskiptablaðið*, 14. september 2004.
- Arnar Þór Másson og Indriði H. Indriðason (2005). „Enginn kann tveimur herrum að þjóna: Stofnanir, stjórnir og halli.“ Í Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI.* Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Arnar Þór Másson (2007). „Ríkið hf. – hlutafélagavæðing ríkisrekstrar.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla – vef tímarit* 3 (2).
- Arney Einaradóttir, Ásta Bjarnadóttir og Finnur Oddsson (2010). *Staða mannauðsstjórnunar á Íslandi: CRANET rannsóknin 2009.* Reykjavík: Háskólinn í Reykjavík.
- Ásmundur Helgason (2004). „Nýskipan Stjórnarráðsins 1970.“ Í Sumarliði R. Ísleifsson (ritstj.), *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. 1. b. Skipulag og starfshættir.* Reykjavík: Sögufélag.
- Ásmundur Helgason (2009). „Upplýsingaskylda ráðherra við Alþingi.“ *Tímarit lögfræðinga* 59 (3): 305-328.
- Ásmundur Helgason (2010). „Böndum komið á óreiðuna.“ Erindi á málþingi nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands, *Traustið endurheimt*, í Háskólanum í Reykjavík, 19. október.
- Banisar, D. (2006). „Whistleblowing: International Standards and Developments.“ Í I. Sandoval (ritstj.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society, World Bank-Institute for Social Research.* Washington, DC: UNAM. Sótt 1. desember 2010 á http://www.corruption.unam.mx/documentos/investigaciones/banisar_paper.pdf.
- Bossaert, D., Demmke, C., Nomden, K., og Polet, R. (2001). *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments.* Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Capacent (2010). *Þjóðarpúlsinn.* Sótt 1. desember 2010 á <http://www.capacent.is/Frettir-og-frodleikur/Thjodarpulsinn/Thjodarpulsinn/2010/10/20/Traust-til-Althingis/>.
- Christiansen, P.M. (1996). „Magt uden ansvar? Offentlig institutionsdrift i nye organisationsformer.“ *Politica* 28 (3): 271-284
- Dowding, K., og Dumont, P. (ritstj.) (2009). *The selection of ministers in Europe. Hiring and firing.* London: Routledge.
- Dwivedi, O.P., og Halligan, J. (2003). „The Canadian public service: balancing values and management.“ Í J. Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Eiriksen, S. (2003). *I kongens navn. Den norske regjeringen i europeisk perspektiv.* Oslo: Statskonsult.
- Emmott, B. (ritstj.) (2005). *Changing times: Leading perspectives on the Civil Service in the 21st century and its enduring values.* London: The Office of the Civil Service Commissioners (OCSC).
- Félagsvísindastofnun (2010). *Traust til stjórnsýslu og ríkisstjórna í nokkrum löndum. (Óbirt skýrsla.)*

- Finansministeriet (2004). *Embedsmænds raadgivning og bistand. Betænkning fra Udvalget om Embedsmænds raadgivning og bistand til regeringen og dens ministre. Betænkning 1443.* Danmark.
- Fjármálaráðuneytið (1995). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri.* Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2000). *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana – nefndarálit.* Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2004). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri – handbók.* Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2005a). *Hreyfanleiki ríkisstarfsmanna.* Sótt 1. desember 2010 á <http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/yfirlit/starfsaevin/hreyfanleikistarfsmanna>.
- Fjármálaráðuneytið (2005b). *Þjónustusamningar – handbók.* Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2007a). *Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna 2006.* Aðalhöfundur og ritstjóri Ómar H. Kristmundsson. Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2007b). *Ráðningar hjá ríkinu – handbók.* Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2007c). *Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana – fyrsti hluti.* Aðalhöfundur og ritstjóri Ómar H. Kristmundsson. Reykjavík.
- Fjármálaráðuneytið (2009). *Eigandastefna ríkisins 2009 – fjármálafyrirtæki.* Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (1993). *Meðferð mála í ríkisráði – leiðbeiningar og skýringar.* Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda – skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu.* Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2010). *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis – skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins.* Reykjavík.
- Forsætisráðuneytið (2010b). *Reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa.* Samþykktar í ríkisstjórn 28. september 2010. Reykjavík.
- Friðgeir Björnsson (2005). *Úrskurðarnefndir í stjórnsýslunni.* Reykjavík: Forsætisráðuneytið.
- Goldsmith, S., og Eggers, W. (2004). *Governance by network. The new shape of the public sector.* Washington: Brookings.
- Guðni Th. Jóhannesson (2007). „Stjórnarmyndanir á Íslandi 1971-2007.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla – vef tímarit 3* (1).
- Gunnar G. Schram (1997). *Stjórnskipunarréttur.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2006a). „Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla – vef tímarit 2* (1).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2006b). „Sjálfstæði ráðherra og þingræðisreglan.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla – vef tímarit 2* (2).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007a). *Íslenska stjórnkerfið.* Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007b). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla – vef tímarit 3* (2).
- Gunnar Helgi Kristinsson og Indriði H. Indriðason (2010a). Making words count. The role of coalition agreements in cabinet management (óbirt handrit).
- Gunnar Helgi Kristinsson (2010b). „Samsteypustjórnir og sjálfstæði ráðherra.“ Í Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum XI.* Sótt 1. desember 2010 á <http://hdl.handle.net/1946/6759>.
- Christensen, J.G., og Jensen, L. (2009). The Executive Core and Government Strategy in the Nordic countries (óútgefin samantekt fyrir fund norræna fjármálaráðuneyta um umbótamál).
- Halligan, J. (2003). „The Australian Public Service: redefining boundaries.“ Í J. Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Halligan, J. (ritstj.) (2003). *Civil Service Systems in Anglo-American Countries.* Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa* (2007). Reykjavík: Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis.
- House of Commons Public Administration Select Committee (2009). *Leaks and Whistleblowing in Whitehall*. London: The Stationery Office.
- Kettl, D. (2002). *The transformation of governance*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kiewiet, D.R., og McCubbins, M. (1991). *The logic of delegation*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Knudsen, T. (2000). *Regering og embedsmænd*. Århus: Systime.
- Kristján Andri Stefánsson (1999). „Stjórnsýslan – stjórnarráðið, verkaskipting ráðuneyta og hlutverk forsætisráðuneytis.“ Erindi undirbúið fyrir námskeið um utanríkisþjónustuna (óútgefið).
- Laver, M., og Hunt, B. (1992). *Policy and party competition*. New York: Routledge.
- Lodge, G., og Kalitowski, S. (2007). *Innovations in Government International perspectives on civil service reform*. London: Institute for Public Policy Research.
- Lodge, G., og Rogers, B. (2006). *Whitehall's Black Box: Accountability and performance in the senior civil service*. London: Institute for Public Policy Research.
- Lupia, A. (2003). „Delegation and its Perils.“ Í K. Ström, W.C. Muller og T. Bergman (ritstj.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Majone, G. (2001). „Two Logics of Delegation.“ *European Union Politics* 2 (1): 103-122.
- Mascarenhas, R.C. (2003). „The New Zealand public service: national identity and international reform.“ Í J. Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Miller, G. (1992). *Managerial dilemmas. The political economy of hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- OECD (2002). *Distributed public governance. Agencies, authorities and other government bodies*. París.
- OECD (2005a). *Public Sector Modernisation. The Way Forward*. París.
- OECD (2005b). *Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. París.
- OECD (2005c). *Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Policy Brief*. París.
- OECD (2008a). *The Public Service of 2025 – Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries*. París.
- OECD (2008b). *Public Governance Reviews, Ireland: Towards An Intergrated Public Service*. París.
- OECD (2008c). *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying*. París.
- OECD (2010a). *Public Governance Reviews, Finland: Working Together to Sustain Success*. París.
- OECD (2010b). *Public Governance Review, Estonia: Towards a Single Government Approach, Assessment Document*. París.
- Ólafur Jóhannesson (1978). *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík: Iðunn.
- Ómar H. Kristmundsson (2004). „Starfsmenn Stjórnarráðsins.“ Í Sumarliði R. Ísleifsson (ritstj.), *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. 1. b. Skipulag og starfshættir*. Reykjavík: Sögufélag.
- Ómar H. Kristmundsson (2005). „Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971-2005.“ *Stjórnsmál og stjórnsýsla – veftímarit 1* (1).
- Ómar H. Kristmundsson (2009). „Eru ráðninganefndir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna?“ Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum X*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Peters, G. (2003). „Administrative traditions and the Anglo-American democracies.“ Í J. Halligan (ritstj.), *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

- Putnam, R.D. (2002). *Democracies in Flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford: Oxford University Press.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Ríkisendurskoðun (2003). *Náðist árangur? Úttekt á árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun (1998-2010). Rekstur Sólheima og fleiri skýrslur. Aðgengilegar á slóðinni <http://www.rikisendurskodun.is/utgefing-efni/skyrslur-og-greinargerdir/skyrslur-og-greinargerdir/?0=>.
- Sarapuu, K. (2010), „Comparative Analysis of State Administrations: The size of State as an independent variable.“ *Halduskultur – Administrative Culture 11* (1): 30-43.
- Skivenes, M., og Trygstad, S.C. (2010). „When Whistle-blowing works: The Norwegian case.“ *Human relations*. The Tavistock Institute. Sótt 1. desember 2010 á <http://hum.sagepub.com/content/63/7/1071>.
- Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2005* (2006). Reykjavík.
- Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2006* (2007). Reykjavík.
- Skýrsla umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2009* (2010). Reykjavík.
- Skýrsla þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis* (2010). Þskj. 1537, 705. mál, 138. löggjafarþing 2009-2010.
- Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins (2010).
- Stefanía Óskarsdóttir (2007). „Meirihluti og margræði: Ríkisstjórnarmyndanir 1939-1959.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla – vef tímarit 3* (1).
Stjórnartíðindi.
- Strøm, K., Müller, W.M., og Bergman, T., (ritstj.) (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Sumarliði R. Ísleifsson (ritstj.) (2004). *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*. Reykjavík. Sögufélag.
- Sørensen, E., og Torfing, J. (2009), „Making governance networks effective and democratic through metagovernance.“ *Public Administration 87* (2): 234-258.
- Zahle, H (2006). *Grundloven – Danmarks Riges Grundlov med kommentarer*. Kaupmannahöfn: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zahle, H. (2004). *Regering, forvaltning og dom – Dansk forfatningsret 2*. Kaupmannahöfn: Christian Ejlers' Forlag.
- Þorsteinn Magnússon (2005). „Alþingi í ljósi samþættingar löggjafarvalds og framkvæmdarvalds.“ *Stjórnmal og stjórnsýsla – vef tímarit 1* (1).