

FHSS; Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins
Arnarhvoli
150 Reykjavík

Alþingi við Austurvöll
Allsherjarnefnd

Reykjavík, 31. ágúst 2011

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands (heildarlög) (þskj. 1191 – 674 mál).

Á Alþingi er til þinglegrar meðferðar frumvarp til nýrra heildarlaga um Stjórnarráð Íslands sem ætlað er að leysa af hólmi gildandi lög, undir sama heiti, nr. 73/1969. Í athugasemdum með frumvarpinu greinir m.a. að drög að því hafi verið kynnt formönnum stéttarfélaga starfsmanna Stjórnarráðsins. Þótt þakka beri þá ágætu kynningu, er rétt að athuga að einungis var um að ræða stuttan fund með skömmum fyrirvara. Félagið hefur íhugað áhrif af þeim tillögum frumvarpsins sem mestur veigur er í og gerir þær athugasemdir og ábendingar sem hér fara á eftir:

Um breytingar á heimild til að ákveða fjölda ráðuneyta, heiti þeirra og skipulag

Með frumvarpinu er gerð tillaga um að forsætisráðherra, þ.e. í framkvæmd oddvitar ríkisstjórnarflokkanna, öðlist heimild til að ákveða tölu ráðuneyta og skipta með þeim verkefnum, án atbeina löggjafans. Í III. kafla alm. aths. við frumv. segir að gildandi lög, sem girða fyrir þetta með tæmandi upptalningu á ráðuneytum, hafi „dregið úr möguleikum ríkisstjórna til að laga skipulagið að breyttum áherslum.“ Auðvelda skuli Stjórnarráðinu að „laga sig að breyttum þörfum og áherslum við pólitíska stefnumörkun sem aftur ýtir undir skilvirkari undirbúning stjórnaframkvæmdar í hverjum málaflokki“.

Þessi orð orka mjög tvímælis að því leyti að reynsla síðustu ára kennir að ríkisstjórnarflokkunum er hægur leikur að breyta skipulagi Stjórnarráðsins. Því verður ekki séð að mikla þýðingu hafi, nema frá lagatæknilegum sjónarmiðum, hvort breytingar á ráðuneytaskipan verði ákveðnar með forsetaúrskurði, eins og frumvarpið gerir ráð fyrir, eða með löggjöf. Svofelldar breytingar hafa verið gerðar á ráðuneytaskipan frá 2007:

Ár	Nýtt ráðuneyti:	Var áður:
2007	<ul style="list-style-type: none">Félags- og tryggingamálaráðuneytiHeilbrigðisráðuneytiðIðnaðarráðuneytiViðskiptaráðuneytiSamgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytiSjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	<ul style="list-style-type: none">FélagsmálaráðuneytiHeilbrigðis- og tryggingarráðuneytiIðnaðar- og viðskiptaráðuneytin (undir einum ráðherra)SamgönguráðuneytiSjávarútvegsráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti
2009	<ul style="list-style-type: none">Dómsmála- og mannréttindaráðuneytiEfnahags- og viðskiptaráðuneytiMennta- og menningarmálaráðuneyti	<ul style="list-style-type: none">Dóms- og kirkjumálaráðuneytiViðskiptaráðuneytiMenntamálaráðuneyti
2011	<ul style="list-style-type: none">InnanríkisráðuneytiVelferðarráðuneyti	<ul style="list-style-type: none">Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytiHeilbrigðisráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti

Sameining í ríkisrekstri, hvort heldur hún varðar ráðuneyti eða stofnun, þarf að vera vel ígrunduð og undirbúin. Í því tilliti er mikilvægt að gerð sé frumathugun á ávinningi hennar áður en ákvörðun er tekin. Þar þarf m.a. að greina verkefni sem sameina á, meta skipulega kosti og galla ólíkra leiða og álitamála, gera rekstraráætlun fyrir nýja stofnun eða nýtt ráðuneyti, skilgreina framtíðarsýn starfseminnar og markmið og meta hvað gera þurfi svo að hún standi undir væntingum. Að mörgu leyti er erfitt að fjölyrða um áhrif af nýlegum breytingum á ráðuneytaskipan, enda um langtímaverkefni að ræða. Í nýlegum skýrslum Ríkisendurskoðunar um sameiningu í innanríkisráðuneyti og velferðarráðuneyti er bent á ýmsa þætti í þessu sambandi. Stofnunin telur t.d. að áætla verði betur kostnað af sameiningu og að styðja verði áfram við starfsfólk í breytingarferlinu, m.a. vinna eftir áætlun sem stuðlar að heildstæðri og öflugri vinnustaðameningu.

Í skýrslunni *Samhent stjórnsýsla* sem mjög var lítið til við gerð frumvarpsins, er fjallað um starfsmannaveltu í Stjórnarráðinu. Samkvæmt skýrslunni hafa 56% háskólamenntaðra starfað hjá Stjórnarráðinu í fjögur ár eða skemur (bls. 17). Hærra hlutfall þeirra hverfur frá störfum innan fjögurra ára en annarra starfsmanna. Talin er full ástæða til að kanna hverju þetta sætir og bregðast við. Þetta brottfall er talið 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. Í skýrslunni er talið mikilvægt að hugað verði að grundvallaratriðum í mannauðsmálum, svo sem starfsþróun starfsmanna, starfsumhverfi þeirra, starfskjörum o.fl. (bls. 80). Í þessu samhengi má benda á umfjöllun um störf Fjármálaeftirlitsins í 5. bindi skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis. Þar er gagnrýnt að töluverð starfsmannavelta var hjá stofnuninni og starfsaldur fór lækkandi, en virkni starfseminnar virðist einmitt dragast saman þegar starfsmannaveltan er mest (bls. 173). Þá má athuga að svo virðist sem viðskiptaráðuneytið, sjálfstætt ráðuneyti frá 2007, hafi staðið frammi fyrir líkum vandkvæðum og Fjármálaeftirlitið. Það var lítið og veikburða og hafði ekki tíma til mikils annars en að innleiða tilskipanir á fjármálamarkaði (bls. 134).

Í ítarlegu leiðbeiningarriti fjármálaráðuneytisins *Sameining ríkisstofnanna og tengdar breytingar* er þessum orðum farið um mannauðsmál við sameiningu (bls. 20):

Sameining stofnana eru mikil tímamót vegna þess að þá endurskoða yfirleitt bæði starfsmenn og stofnun sambandið sín á milli í ljósi þeirra markmiða sem hver og einn stefnir að. Það er óvíst að starfsmenn sjái tilgang með breytingum eða hafi raunhæfar væntingar til þeirra. Einnig gætu þeir óttast að breytingarnar bitni á þeim eða telji sig illa undir þær búna. Ekki er óalgengt að starfsmenn velji að hætta þegar miklar breytingar eru gerðar á vinnustaðnum.

Sé gengið út frá því að ætlunin sé að byggja nýja stofnun á mannauði þeirra stofnana sem verða sameinaðar, þarf að hugleiða vandlega á öllum stigum ferlisins hvaða áhrif sameiningin hefur á starfsmenn og hvað þeir bera úr bótum. Ekki er nóg að skoða eingöngu hverju breytingarnar skila hlutaðeigandi stofnun, ríkissjóði, notendum þjónustunnar eða þeim sem standa fyrir þeim.

FHSS talar fyrir vönduðum starfsaðferðum við sameiningu ráðuneyta. Ein helsta forsenda þess að sameining verði árangursrík er að ríkt samráð verði við starfsfólk um breytingar. Með því má fremur en ella halda í mannauð og tryggja þekkingarstjórnun. Breytingar á ráðuneytaskipan falla illa að hrókeringum í manntafla stjórnarmyndunar. Betur fer á því, innan kjörtímabils, að leggja rökstutt mat á kostnað og hagnað af mögulegri sameiningu. Í ljósi þessa telur FHSS eðlilegt að forsætisráðherra verði með lögum gert skylt að hafa samráð við stéttarfélag starfsmanna Stjórnarráðsins, og um leið starfsfólk

hlutaðeigandi ráðuneyta, við undirbúning að stofnun nýrra ráðuneyta eða verulegar breytingar á starfsemi þeirra ráðuneyta sem nú eru starfandi.

Um heimildir starfsmanna til að flytjast milli ráðuneyta

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir auknum hreyfanleika starfsmanna milli ráðuneyta, eftir reglum sem forsætisráðherra setur. FHSS lýsir yfir vilja til að koma að gerð þessara reglna.

Um fjölgun aðstoðarmanna ráðherra

Í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins er nýmæli um að auk aðstoðarmanns geti ráðherra ráðið til starfa einn „ráðgjafa“. Í frumvarpsgreininni er enginn greinarmunur gerður á störfum aðstoðarmanna og ráðgjafa, en báðir skulu þeir starfa að stefnumótun „undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra“. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að meiningin sé að „styrkja núverandi aðstoðarmannakerfi og gefa ráðherrum færi á að ráða sér, auk aðstoðarmanns, sérstakan ráðgjafa til þess að aðstoða þá við stefnumótun“ (III. kafli alm. aths.). Í þessum orðum virðist liggja sú hugsun að ráðgjafinn verði settur skör lægra en aðstoðarmaðurinn og muni að nokkru leyti starfa sem „aðstoðarmaður aðstoðarmannsins“.

FHSS telur að meðan þessir pólitísku trúnaðarmenn ráðherra eru aðeins tveir talsins, þá sé hæpið að mæla í lögum fyrir um stigskiptingu þeirra á milli, sem auk þess er vandséð að hafi nokkra raunverulega þýðingu. Þannig er þeim báðum óheimilt að rita undir stjórnvaldserindi, sbr. 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Ráðherra hlýtur að geta skipt verkum milli trúnaðarmanna sinna eftir því sem honum sýnist hent hverju sinni, t.d. eftir málefnasviðum. Lagt er til að frumvarpsgreinin verði tekin til endurskoðunar.

Almennt um frumvarpið

Heildarendurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands er tímabær. Heilt yfir litið er fyrirliggjandi frumvarp vel unnið og felur í sér mikilsverðar réttarbætur, ekki síst um störf ríkisstjórnar, innra skipulag ráðuneyta og starfsmannahald, m.a. skipun í stöður og hæfnisnefndir. FHSS ítrekar sjónarmið sín en mælir jafnframt með því að frumvarpið verði að lögum.

Fyrir hönd FHSS