

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

Frá minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Minni hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar leggst gegn því að þingsályktunartillagan verði samþykkt. Telur minni hlutinn að verulega skorti á að tillagan sé nægilega vel undirbúin og rökstudd, auk þess sem málsmeðferð á vettvangi Alþingis hafi verið með öllu óviðunandi. Þá telur minni hlutinn verulegan vafa leika á að breytingarnar sem þar eru lagðar til muni hafa þau jákvæðu áhrif á starfsemi Stjórnarráðsins sem haldið er fram í greinargerð með tillögunni og nefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Minni hlutinn telur þvert á móti að breytingarnar kunni að hafa skaðleg áhrif á stöðu margra mikilvægra málaflokka í stjórnkerfinu.

Ófullnægjandi málsmeðferð.

Tillaga forsætisráðherra var lögð fram á Alþingi 30. mars sl., á síðasta heimila skiladegi þingmála samkvæmt þingsköpum. Hún var tekin til fyrri umræðu 17. apríl og afgreidd til nefndar að umræðu lokinni daginn eftir. Fyrsti fundur nefndarinnar um málið fór fram 24. apríl og kynntu þá fulltrúar forsætisráðuneytis efni hennar og ýmis gögn sem lögð höfðu verið til grundvallar við undirbúning hennar. 26. og 27. apríl fundaði nefndin með gestum að kröfu minni hlutans í nefndinni, en meiri hlutinn taldi ekki tilefni til þess að senda málið út til umsagnar. Málið var svo afgreitt frá nefndinni óbreytt 27. apríl í andstöðu við fulltrúa minni hlutans.

Minni hlutinn telur þessa snöggsöðnu málsmeðferð með öllu óviðunandi. Til mikils gagns hefði verið að fá umsagnir frá fjölmörgum aðilum um tillöguna, ekki síst um þá þætti hennar sem ekki hafa verið til umræðu áður á vettvangi Alþingis og í samskiptum við hagsmunaaðila. Þá gerði hinn skammti málsmeðferðartími það að verkum að afar skammur tími gafst til viðræðna við gesti. Er þetta ekki síst bagalegt í ljósi þess að afar margt er enn óljóst í sambandi við útfærslu þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru. Verði tillagan samþykkt munu að vísu liggja fyrir heiti nýrra ráðuneyta og almennt orðuð lýsing á verksviði þeirra, en greinilegt er að eftir er að útfæra breytingarnar miklu nánar, meðal annars með tilliti til þess hvaða verkefni og stofnanir muni falla undir svið hvers ráðuneytis um sig. Kemur þetta skýrt fram í gögnum málsins, en þar er að finna ráðagerðir um að þessi verkaskipting og vistun verkefna og stofnana hefjist ekki fyrir en þingsályktunartillagan hefur verið afgreidd. Þetta er sérkennilegt verklag í ljósi þess að verkaskiptingin er auðvitað grundvallaratriði þegar lagt er mat á hugmyndir um breytingar á ráðuneytum.

Vinnubrögðin í þessu máli og sá asi sem er á afgreiðslu þess ber þess merki að enn einu sinni hafi ríkisstjórnarflokkarnir komið sér í tímahrak með áherslumál sín. Ný lög um Stjórnarráðið, sem tillagan byggist á, voru samþykkt í september sl. og gögn málsins bera ekki með sér að sá tími sem liðinn er síðan hafi verið nýttur nema að litlu leyti til faglegs undirbúnings málsins. Tillögur um sameiningu atvinnuvegaráðuneytanna og flutning auð-

lindamála til umhverfísráðuneytis lágu þegar fyrir í haust – og raunar löngu fyrr. Tillögur um flutning efnahagsmála til fjármálaráðuneytis og niðurlagningu efnahags- og viðskiptaráðuneytis komu miklu síðar til skoðunar og virðist vinna við þann undirbúning ekki hafa hafist fyrir en eftir síðustu áramót. Standa þær breytingar því að því er virðist fyrst og fremst í sambandi við ráðherrabreytingar um áramótin og bera þess merki að vera með einum eða öðrum hætti afleiðing þeirra mannaskipta sem þá áttu sér stað.

Almennt um efni tillögunnar.

Segja má að efni tillögunnar felist í því að stofnuð verði þrjú ný ráðuneyti, að mismiklu leyti byggð á grunni eldri ráðuneyta. Í fyrsta lagi er lögð til stofnun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sem taka á við flestum verkefnum núverandi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis, auk ýmissa verkefna frá núverandi efnahags- og viðskiptaráðuneyti sem tengjast fjármálamarkaði og viðskiptalífi. Í annan stað er lagt til að stofnað verði nýtt umhverfis- og auðlindaráðuneyti sem byggist á grunni núverandi umhverfísráðuneytis en við bætist aukið hlutverk í sambandi við nýtingu auðlinda, sem nú er einkum hjá ráðuneytum einstakra atvinnuvega. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir stofnun nýs fjármála- og efnahagsráðuneytis og felst sú breyting fyrst og fremst í flutningi málaflokka sem varða almenna hagstjórn og efnahagsmál frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti til fjármálaráðuneytis.

Atvinnuvegir undir eitt ráðuneyti.

Hugmyndir um eitt atvinnuvegaráðuneyti eru ekki nýjar af nálinni. Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar er að finna ráðagerðir um sameiningu atvinnuvegaráðuneytanna og flutning auðlindanýtingar yfir til umhverfísráðuneytis. Vorið 2010 lagði forsætisráðherra fram lagafrumvarp þar sem þessar breytingar komu fram, auk þess sem þar var fjallað um sameiningu dómsmála- og samgönguráðuneytis í innanríkisráðuneyti og heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytis í velferðarráðuneyti. Breytingarnar varðandi atvinnuvega- og auðlindamálín náðu þó ekki fram að ganga á því ári. Meiri hluti þáverandi allsherjarnefndar skýrði málið svo að þörf væri á frestun þessarar breytingar þar sem meira samráð þyrfti að eiga sér stað við hagsmunaaðila. Raunin var líka sú að veruleg andstaða var við þessa breytingu innan að minnsta kosti annars ríkisstjórnarflokksins.

Í kjölfar þessara málaloka var sett af stað greiningarvinna á vegum forsætisráðuneytisins á kostum og göllum þessara tillagna. Þeirri vinnu mun hafa lokið í apríl 2011 þótt niðurstöðurnar yrðu ekki opinberar fyrir en ári síðar, eða í síðustu viku. Jafnframt munu hafa farið fram allmargir fundir með hagsmunaaðilum um fyrirhugaðar breytingar í þessum efnunum en eftir því sem fram hefur komið af hálfu gesta á fundum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar ber þingsályktunartillagan ekki með sér að mikið hafi verið á hagsmunaaðilana hlustað eða tillit tekið til sjónarmiða þeirra.

Í umfjöllun um málið, bæði nú og á fyrri stigum, hefur komið fram að bæði kostir og gallar geti fylgt sameiningu atvinnuvegaráðuneyta í eitt. Kostirnir geta meðal annars falist í aukinni hagkvæmni með stærri einingum, betri samhæfingu og einföldun innan stjórnkerfisins og samræmdari stefnumörkun varðandi regluverk og uppbyggingu hinna mismunandi atvinnugreina. Gallarnir felast á hinn bóginn í því að hætt er við að boðleiðir milli einstakra atvinnugreina og stjórnvalda lengist, ekki síst þannig að tengsl minnki milli einstakra greina við þá sem fara með pólitíska forystu í viðkomandi málaflökkum. Möguleikar ráðherra til að hafa yfirsýn og öðlast þekkingu á viðkomandi málaflökkum minnki eftir því sem ráðuneytin stækki og verkefnið verði fjölbreyttari. Völd og áhrif embættismanna aukist en vægi ráðherranna sjálfra, sem eftir sem áður bera hina pólitísku ábyrgð, minnki. Þá sé jafnframt

hætta á að sérþekking á málefnum einstakra atvinnugreina innan stjórnkerfisins minnki við breytingu af þessu tagi, en verkefni og hlutverk stjórnvalda á hinum ólíku sviðum atvinnulífsins getur verið afar mismunandi. Þá er rétt að geta þess að margir innan atvinnulífsins hafa áhyggjur af því að þeim muni fækka við ríkisstjórnarborðið sem bein tengsl hafa við atvinnulífið í landinu.

Minni hlutinn telur að þegar horft er til allra þessara þátta hljóti ókostirnir við sameininguna að vega þyngra en kostirnir. Ekki á að ráðast í breytingar af þessu tagi nema um þær náist samileg sátt, kostirnir séu augljósir og til staðar séu raunveruleg vandamál sem þarf að leysa. Þessi skilyrði eru ekki fyrir hendi. Almennt er rétt að fara af varfærni í breytingar af þessu tagi. Á það ekki síst við nú, þegar staða ákveðinna grundvallaratvinnuvega þjóðarinnar er sérstaklega viðkvæm og óljós, bæði vegna hugmynda hér innan lands um róttækar breytingar á starfsumhverfi og eins vegna aðildarviðræðna við Evrópusambandið, þar sem er ljóst að staða landbúnaðar og sjávarútvegs verður sérstaklega viðkvæm og erfið. Við þessar aðstæður er sérstaklega varasamt að ráðast í breytingar sem veikt geta stöðu viðkomandi greina.

Auðlindanýting til umhverfisráðuneytis.

Tillögur um að auðlindanýting færist að meira eða minna leyti til umhverfisráðuneytis eru afar óljósar. Þannig má ráða af tillögunni að ákveðnir þættir varðandi auðlindanýtingu verði hjá atvinnuvegaráðuneyti en aðrir hjá umhverfisráðuneyti. Margt á eftir að skýrast áður en hægt verður að átta sig á verkaskiptinginunni að þessu leyti. Þannig er enn óljóst hvorum megin hryggjar einstök verkefni og stofnanir lenda og ekki liggur heldur fyrir hvernig ákvarðanatöku varðandi einstaka þætti auðlindanýtingar verður háttáð. Lykilatriði varðandi áhrif þessarar breytingar og útfærslu hennar liggja því ekki fyrir enn og af þeirri ástæðu hljóta fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni að leggjast gegn tillögunni.

Þessu til viðbótar má benda á að það kann í sjálfu sér að vera óheppilegt að færa nýtingu auðlinda og vernd þeirra undir sama ráðuneyti. Það að hafa stefnumörkun og ákvarðanatöku í þessum efnun hjá einu ráðuneyti en ekki tveimur eða fleiri getur raskað jafnvægi milli sjónarmiða nýtingar og verndar. Nýtingarsjónarmið hljóta að jafnaði að vega þyngra hjá atvinnuvegaráðuneyti en verndarsjónarmið hjá umhverfisráðuneyti. Ákveðin togstreita milli mismunandi sjónarmiða í þessum efnun getur verið bæði holl og nauðsynleg. Með því að færa veigamikil verkefni varðandi auðlindanýtingu til umhverfisráðuneytis er ótvírætt hætta á að verndarsjónarmiðin verði mun þyngrri á vogarskálunum en nýtingarsjónarmiðin.

Efnahagsmálin færð til fjármálaráðuneytis.

Tillagan um að færa efnahagsmálin frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti til fjármálaráðuneytis er nýframkomin og hefur alls ekki fengið sömu umræðu, hvorki innan þings né úti í samfélaginu, og þær breytingar sem varða atvinnuvegi og auðlindamál. Núverandi ríkisstjórn lét það verði eitt af sínum fyrstu verkum að stofna efnahags- og viðskiptaráðuneyti og var það í samræmi við stefnumörkun í stjórnarsáttmálanum vorid 2009. Engar hugmyndir í þessa veru voru nefndar í tengslum við breytingar á stjórnarráðslögunum 2010 og 2011 og síðast í desember sl. kom fram í máli forsætisráðherra að ekki væru uppi nein áform um þetta. Svör fjármálaráðherra við spurningum um þetta efni mátti hins vegar skilja á annan hátt.

Tillagan virðist fyrst komast á dagskrá ríkisstjórnarinnar í tengslum við uppstokkun í ráðherrahópnum um áramótin og í minnisblaði frá 10. janúar sl. um stofnun ráðherranefndar um stjórnkerfisumbætur er vikið að þessum þætti í einni setningu. Um svipað leyti fól forsætisráðherra þriggja manna starfshópi að meta kosti og galla í þessu sambandi og skilaði hann af sér í febrúar. Niðurstöður hans voru í meginatriðum á þá leið að annaðhvort þyrfti að

styrkja efnahags- og viðskiptaráðuneytið frá því sem nú er eða færa verkefni á sviði efnahagsmála til fjármálaráðuneytis og önnur verkefni til atvinnuvegaráðuneytis. Voru nefndir kostir og gallar hvorrar leiðar. Í þessari nefnd áttu sæti Gylfi Magnússon, dósent og fyrrverandi efnahags- og viðskiptaráðherra, Sigurður Snævarr, efnahagsráðunautur forsætisráðherra, og Sigurður H. Helgason, ráðgjafi hjá Stjórnarráðum. Ekki verður séð að nein önnur greiningarvinna eða samráð við stofnanir eða hagsmunaaðila hafi átt sér stað um þetta atriði við undirbúning þingsályktunartillögunnar.

Hugmyndin um stofnun efnahags- og viðskiptaráðuneytis vorið 2009 var á sínum tíma gagnrýnd af stjórnarandstöðunni og bent á að hún væri ekki nægjanlega undirbúin og rökstudd. Skiptar skoðanir eru um reynsluna, en taka má undir það sjónarmið með starfshópi forsætisráðherra að eigi það að starfa áfram þurfi að efla stöðu þess og starfsemi. Eins má taka undir með starfshópnum að flutningur efnahagsmála til fjármálaráðuneytis feli bæði í sér kosti og galla. Ákveðnir kostir geta fylgt því að færa alla þætti efnahagsstjórnar á einn stað innan Stjórnarráðsins, meðal annars með hliðsjón af samhæfingu og uppbyggingu faglegar þekkingar. Á hinn bóginn væri með þessari aðgerð afar mikið vald fært til eins ráðuneytis og eins ráðherra. Þá mundi heyra undir eitt ráðuneyti öll stjórnsýsla og stefnumörkun á sviði ríkisfjármála og peningamála, auk þess sem hagrannsóknir og hagspárgerð yrði á sama stað. Nýtt embætti fjármála- og efnahagsráðherra hefði sterkari stöðu, bæði innan stjórnkerfisins og stjórnmalalífsins, en fordæmi eru um hér á landi á síðari tímum og álitamál hvort þar er um að ræða æskilega þróun. Fleiri sjónarmið eru uppi í þessum efnum og er það mat minni hlutans að mun meiri aðdraganda og undirbúningsvinnu sé þörf áður en ráðist er því þessar breytingar.

Niðurstaða.

Það er mat minni hlutans að vinna þurfi tillögur um ráðuneytabreytingar mun betur og út-færa þær með ítarlegri hætti áður en þær verða afgreiddar frá Alþingi. Minni hlutinn leggst því gegn því að þessi tillaga nái fram að ganga. Skipulag Stjórnarráðsins og fyrirkomulag ráðuneyta er vissulega þess eðlis að rétt er og skylt að endurskoða það með reglulegu millibili. Til þess þarf hins vegar að koma betri stefnumörkun og skýrari sýn en birtist í þessari tillögu. Jafnframt er mikilvægt að leitað sé sem víðtækastrar samstöðu um fyrirkomulag þessara mála þannig að það þurfi ekki að vera meðal fyrstu verka hvernar ríkisstjórnar að breyta fyrirkomulagi ráðuneyta í landinu. Tíðar breytingar í þessum efnum draga úr festu og fyrirsjáanleika í stjórnsýslunni og valda vandkvæðum, bæði fyrir þá sem starfa innan Stjórnarráðsins og alla þá sem samskipti þurfa að eiga við það, hvort sem um er að ræða stofnanir, hagsmunaaðila eða einstaklinga.

Alþingi, 2. maí 2012.

Birgir Ármannsson,
frsm.

Ólöf Nordal.