

Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Árið 2011 gengu í gildi ný lög um Stjórnarráð Íslands sem höfðu það að markmiði að styrkja Stjórnarráðið, m.a. með því að fækka og stækka ráðuneyti. Við afgreiðslu frumvarpsins á þingi var að kröfu Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, sem þá voru í stjórnarandstöðu, ákveðið að áður en gerð yrði breyting á fjölda og heitum ráðuneyta skyldi þingið fjalla um og afgreiða fyrir sitt leyti þingsályktunartillögu um fjölda og heiti ráðuneyta. Af þeirri ástæðu fjallar nú Alþingi um tillögu forsætisráðherra um skipan, heiti og fjölda ráðuneyta í öðru ráðuneyti Katrínar Jakobsdóttur og hefur stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis haft málið til umfjöllunar. Nefndin hefur farið vel yfir málið, fengið til sín gesti, m.a. þrjá ráðherra í nýrri ríkisstjórn, og meiri hluti hennar hefur skilað sameiginlegu álitum um afgreiðslu tillögunnar.

Fyrsti minni hluti gerir ekki efnislegar athugasemdir við að forsætisráðherra hafi verkstjórnar- og samræmingarvald í Stjórnarráðinu enda er skipan ráðuneyta á ábyrgð framkvæmdarvaldsins.

Lagt er til að fjölga ráðuneytum úr tíu í tólf og færa fjölmörg stjórnarmálefni á milli ráðuneyta. Til grundvallar málinu liggur ekki formleg þarfagreining eða önnur greining sem gott hefði verið að hafa til hliðsjónar í störfum stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Minna má á að í desember 2010 skilaði nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands ítarlegri skýrslu, *Samhent stjórnsýsla*, til þáverandi forsætisráðherra, Jóhönnu Sigurðardóttur, með vel rökstuddum tillögum um uppbyggingu og styrkingu Stjórnarráðsins.

Fyrir liggur að tillögur um breytta skipan Stjórnarráðsins hafa verið til umfjöllunar í litlum hópi formanna stjórnarflokkanna og æðstu embættismanna. Forsætisráðherra hefur lýst því svo að með breytingunni sé verið að draga lærdóm af verkaskiptingu síðastliðins kjörtímabils og reynslu liðinna ára. Það er ekki dregið í efa en jafn augljóst má vera að fjölgun ráðuneyta þjónar einnig skýrum pólitískum hagsmunum flokkanna þriggja sem mynda ríkisstjórnina.

Stóra spurningin er að sjálfsögðu hvort þessi breyting styrki stjórnsýslu ráðuneytanna og styðji við sérþekkinguna sem nauðsynleg er til að halda úti opinberri stjórnsýslu og bæti þar með árangur hennar. Á þessari stundu er svarið óljóst og aðeins reynslan mun leiða það í ljós.

Fyrir liggur að Stjórnarráðið er ekki einn vinnustaður, það mátti glögg sjá þegar jafnlaunavottun var innleidd í hverju ráðuneyti en ekki þvert á þau fyrir nokkrum árum. Um marga vinnustaði er að ræða og margir þeirra hafa um nokkurra mánaða skeið búið við allnokkra óvissu um eðli og umfang breytinganna sem hér eru lagðar til og einnig hvaða afleiðingar þær hafi á stöðu og starfslýsingar starfsfólks ráðuneytanna.

Nútímavinnustaðir verða að vera sveigjanlegir og hreyfanleiki starfsfólks getur verið af hinu góða. Það er ekki síður mikilvægt að undirbúningur mikilla skipulagsbreytinga, innleiðing þeirra og eftirfylgni sé með skipulegum og faglegum hætti. Breytingastjórnun er

flókið ferli sem getur auðveldlega farið í handaskolum ef stjórnendur kunna ekki til verka. Vítin eru til þess að varast þau og því reynir sérstaklega á leiðtogahlutverk ráðuneytis- og skrifstofustjóra innan þeirra ráðuneyta sem fyrir mestum breytingum verða.

Í ráðuneytum Stjórnarráðsins og undirstofnunum þeirra býr ekki einungis sérþekking á hverju einasta stjórnarmálefni heldur einnig stofnanaminni sem nauðsynlegt er til að viðhalda skilvirkri og málefnalegri stjórnsýslu í þágu almennings. Sterk og fagleg stjórnsýsla viðheldur því með sínum hætti, kerfislegum og lýðræðislegum stöðugleika, þótt pólitísk forysta ráðherranna sé óumdeild og staðreynd að þeir fara með dagskrárvaldið í sínu ráðuneyti.

Fram kom í máli sérfræðinga í opinberri stjórnsýslu sem komu á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að sterk tilhneiging væri til þess að fjölga ráðuneytum hér á landi. Það geti veikt stjórnsýsluna, sérstaklega í taflinu við sérhagsmunaöflin, en hún þurfi að hafa bolmagn til að gæta almannahagsmuna við allar aðstæður. Lítið er eftir af hugsuninni sem lá til grundvallar endurskoðun og breytingum á lögum um Stjórnarráðið frá 2011 að mati sérfræðinganna.

Á Íslandi ríkir ómengað ráðherraráði. Ríkisstjórnin er ekki fjölskipað stjórnvald og hver ráðherra er ábyrgur fyrir sínum gjörðum. Vissulega hefur sú venja skapast eftir hrun að skipa ráðherranefndir um ákveðin mál þvert á ráðuneytin og líta má á það sem góða viðleitni til að samræma aðgerðir á milli ráðuneyta.

Viðmælendum nefndarinnar varð tíðrætt um stofnanamúra innan Stjórnarráðsins og hversu erfitt væri að brjóta þá niður og koma á betri samvinnu og reglulegu samráði. Nú má vera að uppstokkun og fjölgun ráðuneyta auðveldi það verkefni að bæta samvinnu, auka skilvirkni og gæði í starfi framkvæmdarvaldsins en ekki er víst að þessar ráðstafanir vinni að því markmiði.

Umsagnaraðilar voru margir jákvæðir gagnvart tillögum forsætisráðherra en nokkrir bentu á að tiltekin stjórnarmálefni hefðu lent „á röngum stað“ ef svo má segja. Farið er yfir helstu tilmæli umsagnaraðilanna í álit meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar. Rauði þráðurinn í þeim er að sérþekking og fjármagn verði að fylgja þeim stjórnarmálefnum sem flytjast á milli ráðuneyta og ekki verði rof í þjónustu, ekki síst við viðkvæma hópa í samfélaginu, t.d. fatlað fólk.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefur samþykkt að biðja forsætisráðuneytið um að skila stöðuskýrslu um framgang og innleiðingu breytinganna innan Stjórnarráðsins eigi síðar en 1. maí næstkomandi enda telur nefndin mikilvægt að Alþingi fylgi þessum breytingum á framkvæmdarvaldinu vel eftir.

Fyrsti minni hluti telur rétt að þingmenn stjórnarflokkanna axli ábyrgð á afgreiðslu tillögunnar enda situr ríkisstjórnin í þeirra umboði. Þingmenn Samfylkingarinnar greiða tillögunni ekki atkvæði.

Alþingi, 21. janúar 2022.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.