

um eftirlit með rekstri ríkisins og ríkisstofnana.

(Lagt fyrir Alþingi á 68. löggjafarþingi, 1949.)

1. gr.

Í fjármálaráðuneytinu skal stofna sérstaka deild, er nefnist: Eftirlit með opinberum rekstri. Hlutverk þessarar deildar er:

1. Að hafa eftirlit með rekstri ríkisstofnana og starfsmanna ríkisins, starfsaðferðum, starfsmannahaldi, vinnuafköstum og vinnuskilyrðum þessara aðila;
2. að leiðbeina ríkisstofnunum og ríkisstarfsmönnum um starfstilhögun og mannahald;
3. að gera tillögur til hlutaðeigandi ráðherra um bættu starfstilhögun og breytt skipulag og sparnað, sem við verður komið, þar á meðal um niðurlagningu eða sameiningu stofnana eða starfa.

2. gr.

Forseti Íslands skipar forstöðumann deildarinnar, er nefnist ráðsmaður ríkisins, og hefur hann sömu laun og skrifstofustjórar í stjórnarráðinu. Nauðsynlegt starfslið skipar ráðherra samkvæmt tillögum ráðsmannsins.

3. gr.

Skrifstofustjórar stjórnarráðsins, ríkisbókari, aðalendurskoðandi og forstöðumenn ríkisstofnana, sem heyra beint undir ráðherra, skulu vera ráðsmanni ríkisins til ráðuneytis og getur hann kvatt þá, einn eða fleiri, til sameiginlegra fundarhalda um tiltekin málefni.

4. gr.

Ríkisstofnunum og einstökum starfsmönnum ríkisins er skylt að veita stofnun þessari hverjar þær upplýsingar, sem hún þarfnast vegna starfs síns, og þeim ber einnig að leita samvinnu við deildina um hvað eina, sem varðar skrifstofuhald, svo og fjölgun og fækkun starfsliðs og hverjar aðrar endurbætur í rekstrinum, er til greina koma.

5. gr.

Engin ríkisstofnun né starfsmaður ríkisins má ráða starfsfólk til starfa við skrifstofuvinnu, iðnað, iðju, afgreiðslustörf eða önnur skyld verk án þess að hafa áður fengið samþykki ráðsmanns til ráðningarinnar. Hins vegar fer um veitingu starfa eftir þeim reglum, sem gilt hafa til þessa. Nú ræður forstöðumaður fólk til starfa án samþykkis ráðsmanns, og er sú ráðning þá ógild. Ef ágreiningur verður um starfssvið ráðsmanns samkvæmt ákvæðum þessarar greinar, sker ráðherra úr.

6. gr.

Nýja stofnun má ekki setja á fót nema með lögum. Nú er ný stofnun eða embætti sett á fót, og skal þá ráðsmaður ríkisins ákveða mannahald og starfstilhögun að öðru leyti í stofnuninni í samráði við fyrirsvarsmann stofnunarinnar.

7. gr.

Skýrslur þær og aðrar upplýsingar, sem um ræðir í 4. gr., skulu afhentar ráðsmanni fyrir þann tíma, er hann ákveður, og getur ráðherra ákveðið, að hlutaðeigandi forstöðumenn sæti dagsektum, ef misbrestur verður á um afhendingu umbeðinna upplýsinga.

8. gr.

Fjármálaráðherra getur, að fengnum tillögum ráðsmanns, með reglugerð, erindisbréfi eða öðrum fyrirmælum, kveðið nánar á um starfssvið og önnur atriði, sem um ræðir í lögum þessum.

9. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 1949.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Hinn 22. sept. 1947 skipaði ríkisstjórnin sérstaka nefnd, sem í voru þrjár skrifstofustjórar stjórnarráðsins, aðalendurskoðandi ríkisins og ríkisbókari. Var nefndinni falið „að rannsaka kostnað við rekstur ríkisins og ríkisstofnana og gera tillögur til ríkisstjórnarinnar um sparnað við þennan rekstur“. Síðar var bætt við í nefndina þrem alþingismönnum. Á meðal þeirra tillagna, sem nefndin hefur afhent ríkisstjórninni, er frv. það til laga um eftirlit með rekstri ríkisins og ríkisstofna.

ana, sem hér birtist og sem ákveðið hefur verið að leggja fyrir háttv. Alþingi, að mestu leyti óbreytt eins og nefndin gekk frá því. Einn nefndarmanna (Sigurjón Á. Ólafsson) stendur þó ekki að frv.

Eins og fram kemur í greinargerð nefndarinnar, er gert ráð fyrir, að tekin verði upp hér á landi svipuð tilhögun í þessu efni og ýmist er komið á eða er í undirbúningi annars staðar á Norðurlöndum, en auðvitað miðað við þær sérstöku ástæður, sem hér eru fyrir hendi.

Síðustu 20 árin hafa störf þau, sem umboðsvaldinu eru falin að lögum, farið stöðugt vaxandi, bæði vegna fjölda nýrra ríkisstofnana og aukinna starfa, sem hlaðizt hafa á ráðuneytin og aðrar stofnanir, vegna margs konar nýrrar löggjafar, sem ekki hefur orðið framkvæmd, nema með auknu mannahaldi, nýjum húsa-kynnum, nýjum skrifstofugögnum og öðru, sem til slíks rekstrar heyrir, og allt kostar mikið fé. Sem dæmi um slíka löggjöf frá síðustu árum má nefna lög nr. 50 1946, um almannatryggingar, lög nr. 67 1947, um eignakönnun, lög nr. 70 1947, um fjárhagsráð, innflutningsverzlun og verðlagseftirlit.

Fram að þessu hefur enginn aðili verið til, sem hefði skyldu til að gæta þess, að kostnaður við auknar framkvæmdir vegna nýrrar löggjafar yxi ekki úr hófi fram. Hvert ráðuneyti hefur verið einrátt um framkvæmd þeirra mála, er undir það heyra, og forstöðumenn stofnananna munu jafnvel hafa ráðið mestu um mannahald og annan kostnað, sem leitt hefur af framkvæmd nýrra lagafyrirmæla. Má af líkindum ráða, að sparnaðarsjónarmið hafi ekki ætíð verið látin sitja í fyrirrúmi við þær framkvæmdir.

Með frv. þessu, ef að lögum verður, er ætlað til, að nokkur bót verði á þessu ráðin. Sett verði á stofn sérstök deild í fjármálaráðuneytinu, er hafi með höndum eftirlit með opinberum rekstri, svo sem nánar er skýrt í 1. gr. frv. Forseti Íslands skipar forstöðumann deildarinnar, og nefnist hann ráðsmaður ríkisins. Hefur hann sömu laun og skrifstofustjórar í stjórnarráðinu. Til þess að auðvelda eftirlitið er ráðsmanni veitt allmikið vald, þannig að ráðning starfsmanna ríkis og ríkisstofnana er háð samþykki ráðsmanns, en ógild að öðrum kosti. Við stofnun nýrra embætta eða stofnana gildir hið sama, að ráðsmaður skal ákveða mannahald og starfstilhögun.

Í þessu sambandi er rétt að minna á, að hinn 3. marz 1945 var samþykkt á Alþingi þingsályktun um athugun á starfskerfi og rekstrarútgjöldum ríkisins, þar sem meðal annars er lögð áhersla á: „að komið verði á raunhæfu eftirliti með vinnubrögðum á skrifstofum ríkisins og stofnana þess, enda verði eftirliti þessu einnig beint að því að meta og gera tillögur um starfsmannabörf í hverri skrifstofu eða stofnun“.

Með þessu frumvarpi er beinlínis að því stefnt að framkvæma þann vilja Alþingis, er í tillögunni felst, en þó að vísu á enn raunhæfari hátt en gert er ráð fyrir í tillögunni með því að fela eftirlitsstarfið sérstakri stofnun með svo miklu valdi, sem lýst hefur verið hér að framan.

Að öðru leyti en tekið hefur verið fram vísast til greinargerðar nefndarinnar, sem hér fer á eftir sem fylgiskjal.

Fylgiskjal.

Úr nefndarálití sparnaðarnefndar.

Við athuganir sínar á nauðsynlegum umbótum á ríkisrekstrinum hefur sparnaðarnefndin sannfærzt um, að litill árangur muni verða af störfum hennar, nema tryggt sé, að tillögur hennar til umbóta komist greiðlega í framkvæmd. Ýmsar þær umbætur, er telja verður nauðsynlegar, eru þannig vaxnar, að leita yrði til löggjafarvaldsins um framkvæmd þeirra og verður að telja óhentugt og ekki heillavænlegt að setja margháttáða löggjöf um hvað eina, sem til umbóta horfir. Fyrir því hefur nefndin talið rétt að leggja til, að komið yrði á fót sérstakri stofnun, sem löggjafarvaldið fengi einu sinni fyrir allt nokkurt vald til að hafa hönd í bagga með

hinum margþætta ríkisrekstri, stofnun, sem bæði væri ráðgefandi og leiðbeinandi um alla starfstilhögun, en gæti auk þess tekið í taumana, til þess að hindra óeðlilega útbenslu ríkisrekstrarins, þar með fylgjandi skriffinnsku og óþarfa eyðslu á almanna fé.

Hefur öll nefndin orðið sammála um, að setja þessar tillögur fram við hæstvirta ríkisstjórn í frumvarpsformi, sem hún síðan legði fyrir Alþingi.

Nefndin hefur í þessum tillögum sínum fylgt þeirri stefnu, sem Norðurlandabjórðirnar hafa tekið upp hin síðari ár og mjög virðist falla í sama farveg.

Sviar urðu fyrstir til að koma fastri skipan á þessi mál, með lögum frá 10. des. 1943 um „Statens sakrevisjon“ og „Statens Organisationsnämnd“, sem komu til framkvæmda 1. jan. 1944, og sem samkvæmt þeirri reynslu, sem þegar er fengin, virðist hafa gefið góða raun.

Er hér um tvær stofnanir að ræða, sem eiga að hafa náíð samstarf um það eitt, að vinna að því, að þær ríkisstofnanir, sem undir eftirlitið falla, séu reknar á skipulagðan, hagkvæman og ódýran hátt.

Næstir urðu Norðmenn til að hefjast handa um umbætur á sviði ríkisrekstrarins með skipun nefndar hinn 20. nóv. 1945. Skilaði hún nefndarálti 15. júní 1946, þar sem lagt var til að sett yrði á laggirnar sérstök stofnun, „Statens Organisations- og rationaliserings Kontor (S.O.R.)“. Hefur norska stjórnin fallið á tillögurnar og lagt þær fyrir þingið, en ekki er nefndinni kunnugt um, hvort þær eru orðnar að lögum.

Árið 1946 skipaði danska stjórnin 15 manna nefnd í sama tilgangi og var Thorkil Kristensen, þáverandi fjármálaráðherra, formaður nefndarinnar. Nefndin skilaði fyrsta álti sínu s. l. haust og lagði þar einróma til, að tekin yrði upp lík tilhögun og þegar er komin á í Svíþjóð og er í undirbúningi í Noregi. Telja nefndarmenn sem höfuðástæðu fyrir þessum tillögum, að á annan hátt verði ekki komið á, svo í lagi sé, þeim umbótum, er þeir telja nauðsynlegar á ríkisrekstrinum.

Sparnaðarnefndin hefur eins og fyrr greinir komið að sömu niðurstöðu, og eru nefndarmenn sammála um, að frændþjóðir vorar hafi hitt þarna á rétta leið, sem við gætum haft til fyrirmyndar, að sjálfsögðu með þeim breytingum, sem leiða af ólíkum staðháttum.

Það er augljóst af þeim gögnum, sem nefndin hefur aflað sér um gang þessara mála á Norðurlöndum, að talið hefur verið, að brýna nauðsyn beri til að koma betra lagi á allan rekstur ríkisins í þessum löndum. Tilraunir höfðu áður verið gerðar, sérstaklega í Svíþjóð, til lagfæringar, sem ekki virðast hafa borið tilætlaðan árangur, fyrr en þessum málum var skipað með löggjöf, eins og fyrr segir.

Hér á landi er þörfin enn brýnni, því bæði er það, að vér höfum miklu minni reynslu í þessum efnum en frændþjóðir vorar, þar sem meiri festa ríkir um allar framkvæmdir umboðsvaldsins, fyrir alda gamlar venjur, sem um það hafa skapast, en auk þess höfum vér tekið upp, sérstaklega á síðustu tuttugu árum, margháttaðan ríkisrekstur, sem engan líka á sér með nágrannaþjóðum vorum á Norðurlöndum, og sem helzt svipar til stórfelldrar þjóðnýtingar. Þannig hefur íslenska ríkið tekið í sínar hendur verzlun með ýmsar vörutegundir, svo sem áfengi, tóbak, eldspýtur, tilbúinn áburð, grænmeti, viðtæki o. fl., og með lögum um innkaupastofnun ríkisins, sem samþykkt voru á síðasta Alþingi, mun verzlunarrekstur ríkisins aukast verulega, þegar lögin koma til framkvæmda. En auk þess er öll utanríkisverzlun landsmanna háð mjög ströngu eftirliti af hálfu ríkisvaldsins, bæði að því er snertir innkaup á erlendum varningi og sölu afurða landsins, svo í raun og veru er þar enginn frjáls sinna gerða, og til þess að hafa með höndum eftirlit með innflutningsverzluninni hefur verið sett á stofn skrifstofubákn, með allri þeirri skriffinnsku, er því fylgir.

Á sviði iðnaðar gildir hið sama. Þar til má nefna Rafveitur ríkisins, Landsmiðjuna, Trésmiðju ríkisins, Viðgerðarstofu útvarpsins, Viðtækjasmíðjuna, efna-gerð Áfengisverzlunar ríkisins, neftóbaksgerðina, Síldarverksmiðjur ríkisins, Fisk-

iðjuver ríkisins, og í ráði er samkvæmt sérstökum lögum að setja á stofn niðursuðuverksmiðju og lýsisherzluverksmiðju. Að því er samgöngur snertir má nefna Skipaútgærð ríkisins, sem annast strandferðir og fólksflutninga póststjórnarinnar á landi, svo og byggingu landshafnar í Keflavík og Njarðvíkum, sem þegar er byrjað á, rekstur flugvalla o. fl. Á sviði félagsmála má nefna Tryggingastofnun ríkisins, Samábyrgðina og Brunabótafélag Íslands. Þá rekur ríkið nokkur stórbú í sambandi við bændaskólana, ríkisspítalana og víðar. Loks má benda á, að öll bankastarfsemi í landinu er rekin á vegum ríkisins, því þó að Útvegsbankinn sé að nafni til hlutafélag, er ríkið eigandi að nærfellt öllu hlutafénu.

Hér verður að sjálfsögðu enginn dómur á það lagður, hver nauðsyn hafi borið til, að ríkið tæki alla þessa starfsemi í sínar hendur, né heldur á kosti ríkisrekstrar fram yfir einstaklingsrekstur, en hitt má öllum vera ljóst, að það er skylda ríkisvaldsins að reka allar sínar stofnanir með hag alþjóðar fyrir augum og helst svo, að til fyrirmyndar gæti verið.

Sum þessi ríkisfyrirtæki hafa jafnan skilað miklum hagnaði í ríkissjóð, svo sem einkasölur á áfengi og tóbaki, en það er enginn mælikvarði á hagkvæman rekstur þeirra, því slík fyrirtæki hljóta alltaf að skila miklum ágóða, eins og í pottinn er húið. Önnur, sem starfa í beinni samkeppni við einkafyrirtækin, hafa aftur á móti gefizt misjafnlega, sum skilað árlegum hagnaði, önnur verið rekin með tapi ár eftir ár, svo að jafnvel hefur skipt milljónum króna. Slík fyrirtæki, sem rekin eru með tapi fyrir ríkissjóð og almenningur telur sér ekki hag að skipta við fremur en hliðstæð einkafyrirtæki, eiga að sjálfsögðu engan rétt á sér. Sparnaðarnefndin hefur enn ekki haft tök á að grafast fyrir orsakir þessa ástands, sem sjálfsagt eru fleiri en ein, en telur, að nokkuð mætti úr bæta, með meiri hagsýni í rekstri fyrirtækjanna.

Með þeim tillögum, sem felast í frv. nefndarinnar, er gerð tilraun til að koma betra lagi á störf umboðsstjórnarinnar og fyrirtækja ríkisins, og skal nú vikið að einstökum greinum frv.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir, að sett verði á stofn ný stjórnardeild í fjármálaráðuneytinu, sem hafi með höndum eftirlit með opinberum rekstri. Er hlutverk þessarar stofnunar nánar skýrt í 1. gr. frv. og er í stuttu máli í því fólgið, að kynna sér rekstur stofnana ríkisins og bera fram við hlutaðeigandi ráðuneyti tillögur sínar til umbóta, auk þess, sem hún hafi með höndum leiðbeiningarstarfsemi fyrir ríkisstofnanir og starfsmenn þeirra um hvers konar umbætur, sem horfa mega til bættra starfsskilyrða og sparnaðar í rekstri, en allt starf þessarar stofnunar er miðað við, að meiri árangur náist af starfsemi ríkisins með minni tilkostnaði en áður.

Um 2. gr.

Forstöðumann þessarar stjórnardeildar skipi forseti Íslands, og skal hann hafa sömu laun og skrifstofustjórar í Stjórnarráðinu. Ráðherra skipi nauðsynlegt starfsfólk eftir tillögum forstöðumanns. Enn fremur getur hann ráðið sérfróða menn sér til aðstoðar, ef ástæða þykir til.

Þetta fyrirkomulag er nokkuð á annan veg en í Svíþjóð og gert er ráð fyrir í Danmörku og Noregi, þar sem sérstakar nefndir eiga að starfa að málum þessum, ýmist skipaðar af ríkisstjórn, þingi, eða hvort tveggja í sameiningu. Nefndin þykist hafa sannfærzt um, að skipun nefndar til ýmissa framkvæmda hafi gefið allt annað en góða raun hér á landi, ekki sízt, ef pólitísk sjónarmið hafa verið einráð um mannval. Í nefndum, sem þannig eru skipaðar, gengur oft illa að samræma ólík sjónarmið. Árangurinn verður svo hálfkarað verk, sem enginn þykist bera ábyrgð á.

Um 3. gr.

Í þessari grein er gert ráð fyrir því, að forstöðumaður þessarar stofnunar geti kvatt sér til ráðuneytis skrifstofustjóra ráðuneytanna, aðalendurskoðanda ríkis-

ins og ríkisbókara, og er til ætlazt, að með þessum aðilum verði jafnan náð samstarf, enda þótt framkvæmdin sé í höndum forstöðumannsins.

Um 4. gr.

Þarf ekki skýringa við.

Um 5. gr.

Með ákvæðum þessarar greinar er lagt bann við því, að ríkisstofnanir eða starfsmenn ríkisins ráði nýja starfsmenn, nema samþykki forstöðumanns eftirlitsstofnunarinnar komi til. Hins vegar gilda sömu reglur og áður um veitingu starfa, og ræður því ráðsmaður ríkisins engu um mannval. Þetta kunna að þykja nokkuð ströng ákvæði og fullmikið vald lagt í hendur eins manns, en sparnaðarnefndin hefur ekki fundið heppilegri leið en þessa til að stöðva útbenslu ríkisrekstrarins eða hefta óeðlilega og óþarfa starfsmannafjölgun.

Um 6. gr.

Í samræmi við hlutverk eftirlitsdeildarinnar þykir sjálfsagt, að hún leggi á ráðin um starfstilhögun og mannhald, er nýjar stofnanir á vegum ríkisins, eða ný embætti eru sett á fót, en í samráði við fyrirsvarsmann stofnunarinnar eða hlutaðeigandi embættismann.

Um 7. og 8. gr.

Þarf ekki skýringar við.

Um 9. gr.

Þar sem ganga má út frá, að nauðsynlegur undirbúningur við stofnun eftirlitsdeildarinnar taki nokkurn tíma, er lagt til, að lögin öðlist gildi 1. júlí n. k.