

Stofnun atvinnuvega – og nýsköpunarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar græns framboðs frá 10. maí 2009 eru boðaðar víðtækar breytingar á verkefnum ráðuneyta og aðrar umbætur í ríkisrekstri. Nauðsynlegt er að meta hvort og þá hvernig unnt er að hagræða og draga úr kostnaði en um leið auka skilvirkni í ríkisrekstri, einfalda stjórnslu og bæta þá þjónustu sem sérstök áhersla verður lögð á. Þetta kallar m.a. á breytta verkaskiptingu milli ráðuneyta og stofnana en einnig þarf að huga að því að auka samstarf þannig að ríkið allt, bæði einstök ráðuneyti og stofnanir, vinni saman sem ein heild. Byggja þarf upp öflugari einingar á öllum málefnasviðum ríkisins og vinna þannig á skilvirkan hátt að þeim verkefnum sem löggjafinn felur framkvæmdarvaldinu að sinna á hverjum tíma, en jafnframt að hafa þann sveigjanleika á fyrirkomulagi Stjórnáráðsunnar að auðvelt sé að bregðast við nýjum og óvæntum viðfangsefnum.

Nú þegar hafa verið stofnuð ný öflug ráðuneyti innanríkis og velferðarmála og áformuð er sameining sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins og iðnaðarráðuneytisins í nýtt atvinnuvegaráðuneyti auk þess sem ætlunin er að flytja rannsóknir á auðlindum og ráðgjöf um nýtingu þeirra í nýtt umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Nokkuð góð sátt virðist vera um stofnun velferðarráðuneytis og innanríkisráðuneytis en þær breytingar sem fjallað er um í þessari skýrslu hafa verið umdeildari. Þegar frumvarp um breytingar á lögum um Stjórnarráðið var lagt fyrir Alþingi sumarið 2010 ákvað alsherjarnefnd að fresta áformuðum breytingum sem tengjast umhverfis- og auðlindaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og mæltu fyrir í nefndaráliti meirihluta nefndarinnar að áformin yrðu skoðuð betur og við þá vinnu leitað víðtæks samráðs.

Sú greinargerð sem hér er sett fram og unnin er að beiðni fjögurra ráðherra var unnin af ráðgjafarfyrirtækinu Stjórnarhættir. Hún byggist m.a. á ýtarlegri greiningu á verkefnum núverandi ráðuneyta og mögulegum áhrifum fyrirhugaðra breytinga. Hún byggist einnig fundum fjölda funda með atvinnugreinafélögum og umhverfisamtökum sem starfsfólk Stjórnarráðsins átti með þeim þar sem þeim gafst kostur á að tjá sig um áformin.

Greinargerðin skiptist upp í 3 kafla auk fylgiskjala. Í fyrsta kafla er yfirlit yfir umfang helstu atvinnugreina og þróun þeirra á undanförunum árum. Í öðrum kafla er stutt sögulegt yfirlit yfir þau ráðuneyti sem aðallega eru hér til skoðunar. Í þriðja kafla er síðan ýtarleg greining á verkefnum núverandi ráðuneyta, mat á þeim kostum sem lagt er upp með og greining á fundargerðum af fundum með atvinnugreinafélögum og hagsmunaaðilum.

1. Umfang atvinnugreina

Í upphafi síðustu aldar voru frumframleiðslugreinarnar, landbúnaður og fiskveiðar, megin lifibrauð landsmanna og höfðu 74% framfærslu af þessum atvinnugreinum, 14% af fiskveiðum og 60% af landbúnaði. Um 11½% starfaði í iðnaði og svipað hlutfall við verslun og þjónustu.

Framlag til landsframleiðslu endurspeglar þessa skiptingu og hlutur landbúnaðar í landsframleiðslu í upphafi síðustu aldar er áætlaður 41%, sjávarútvegs 22%, iðnaðar, byggingastarfsemi og samgangna 15%. Hlutur þjónustu var um 22%. Megineinkenni atvinnuþróunar á 20. öldinni var að hlutur landbúnaðar minnkaði, á fyrsta þriðjungi aldarinnar vegna vaxtar sjávarútvegs en síðar vegna vaxandi þjónustustarfsemi. Hrein umskipti urðu í þessum efnum á öldinni. Framlag frumframleiðslugreina til landsframleiðslu minnkaði úr 63% í rúm 9% við aldarlok, en á sama tíma jókst hlutur þjónustugreina úr 22% í 65%.

Atvinnugreinaflokkun

Grundvöllur greiningar á stöðu atvinnugreina í dag er atvinnugreinaflokkun Hagstofu Íslands (ÍSAT2008), sem byggð er á flokkun Evrópusambandsins (NACE). ÍSAT 2008 greinir atvinnugreinar í 21 bálk, sem skiptast í 87 deildir. Deildunum er síðan skipt í flokka og loks er flokkunum skipt í einstakar atvinnugreinar. Alls eru tilgreindar 664 atvinnugreinar í ÍSAT 2008.

Fyrirtækjum er skipað í flokka eftir eðli lokaafurðar sem þau framleiða eða þeirri þjónustu sem þau veita. Flokkunin er t.d. ekki byggð á eignarhaldi og þannig eru fyrirtæki í eigu hins opinbera ekki flokkuð til hins opinbera, ef þau fjármagna starfsemi sína fyrst og fremst með sölu á markaði en ekki framlögum frá hinu opinbera. Þetta þýðir að t.d. raforkufyrirtæki í eigu hins opinbera flokkast í atvinnugrein D-35.11.10 Framleiðsla rafmagns, Strætó bs. flokkast í H-49.31.0 Farþegaflutningar á landi, innanbæjar og í úthverfum. Flokkunin er ekki heldur greind eftir þeirri tækni sem beitt er í viðkomandi fyrirtæki/atvinnugrein (hátækni eða lágtækni). Að þessu leyti til segir hin opinbera atvinnugreinaflokkun aðeins takmarkað sögu um þær miklu breytingar sem orðið hafa í atvinnustarfsemi með tilkomu tölvutækni, aukinnar menntunar og fleiri þátta á undanförunum 20-30 árum. Þá svarar þessi flokkun við lokaafurð-/þjónustu að sumu leyti ekki ýmsum kröfum um flokkun atvinnugreina í orðræðu dagsins. Þannig má t.d. nefna ferðaþjónustu, en hún afmarkast raunar af lögheimili þeirra sem kaupa vöru eða þjónustu. Sama er að segja um hátæknigreinar, skapandi greinar eða “græna starfsemi”. Til þess að koma til móts við þetta hafa alþjóðastofnanir sett upp sk. fylgireikning fyrir ferðaþjónustu.

- Ferðaþjónusta er metin út frá nokkrum ferðatengdum atvinnugreinum og áætlað m.a. út frá ferðakönnunum hversu stór hluti umsvifa þeirra má heimfæra til ferðaþjónustu. Markmið ferðaþjónustureikninga er að meta efnahagsleg áhrif ferðaþjónustu fyrir þjóðarbúskapinn í heild.

og í vinnslu er fylgireikningur fyrir skapandi greinar, en þær má skilgreina:

- Skapandi greinar vísa í grófum dráttum til þeirrar atvinnu eða iðngreina sem byggja á hinum hefðbundnum listgreinum. Önnur skilgreining vísar til þess að um viðskipti með hugverk sé að ræða. Nákvæmari skilgreiningar á skapandi atvinnugreinum eru annars vegar frá UNESCO og hins vegar frá breska menningarmálaráðuneytinu.

Flokkun eftir tæknistigi:

- Flokkun eftir tæknistigi, í lág-, meðal- og hátækni hefur fyrst og fremst byggst á athugun á hversu miklu einstakar atvinnugreinar verja til rannsókna og þróunar. Alþjóðastofnanir (OECD) hafa þannig miðað við að til hátæknigreina flokkist þær atvinnugreinar sem að jafnaði verja 4% eða meira til R&D.

Í vaxandi mæli er tekið tillit til afleiðinga atvinnustarfsemi á umhverfið. Þessi þróun hefur leitt til tilrauna til að skilgreina græna hagkerfið, græn störf, eða grænar atvinnugreinar.

- Græn störf eru þau störf í landbúnaði, iðnaði, þjónustugreinum og stjórnsýslu sem stuðla að varðveislu eða endurheimt umhverfisgæða. Græna hagkerfið hefur verið skilgreint sem það hagkerfi sem kemst á með grænni hagstjórn er felur í sér skipulaga aðferðafræði við stefnumótun þar sem sjónarmið umhverfis og náttúruverndar

Í orðæðu um atvinnulíf hafa á undanförunum árum komið fram ýmsir nýjir flokkar. Mikilvægt er í allri flokkun af þessu tagi að það sem flokkað er saman eigi sér sameiginleg og skýr einkenni. Hugverkaiðnaður er t.d. hugtak sem skarast mjög við skapandi greinar en mörkin á milli eru ekki alltaf ljós.

- Hugverkaiðnaður býður upp á fjölbreytileg störf innan: heilbrigðistækni, hönnun, fata- og listiðnaðar, leikjaiðnaðar, líftækni, orku- og umhverfistækni, tónlista-, kvikmynda- og afþreyingariðnaðar, vél- og rafeindatækni fyrir matvælavinnslu, ásamt störfum innan mannvirkjagerðar og málmtækni.

Umfang atvinnugreina í þjóðarbúskapnum

Í aðalatriðum má meta umfang atvinnuvega í þjóðarbúskapnum með þrennum mótum; framlagi til landsframleiðslu, hlutdeild í störfum og loks eftir hlutdeild í gjaldeyristekjum. Vitaskuld þarf að hafa í huga að viðskipti milli atvinnugreina eru mikil og það er samspil og samvinna atvinnugreina sem myndar vélarafli hagkerfisins. Í þessu felst m.a. að ákveðið framlag til landsframleiðslu þýðir ekki að ef atvinnugrein yrði lögð niður myndi landsframleiðsla minnka um sama hlutfall. Rannsóknir leiða t.d. í ljós að mikilvægi sjávarútvegs endurspeglar ekki nema að litlu leyti í þjóðhagsreikningatölu. Er þá vísað til afleiddra starfa og til hagrannsókna sem benda til að breytingar í sjávarútvegi leiði til áhrifa á landsframleiðslu langt umfram reiknað framlag greinarinnar.

Fiskveiðar eru jafnan flokkaðir með landbúnaði í atvinnugreinaflokkum enda um frumframleiðslu í báðum tilvikum að ræða. Fiskvinnsla sem og úrvinnsla landbúnaðarafurða er hins vegar færðar undir iðnað. Hefð er fyrir því hér á landi að flokka saman fiskveiðar og fiskvinnslu í sjávarútveg, en halda hins vegar landbúnaði og úrvinnslu landbúnaðarvara í sundur. Ekki liggja fyrir tölur um hlut úrvinnslu landbúnaðarafurða í landsframleiðslu í gögnum Hagstofu. Í töflu 1 er sýnd þróun á hlut atvinnugreina í landsframleiðslu árin 2005-2009.

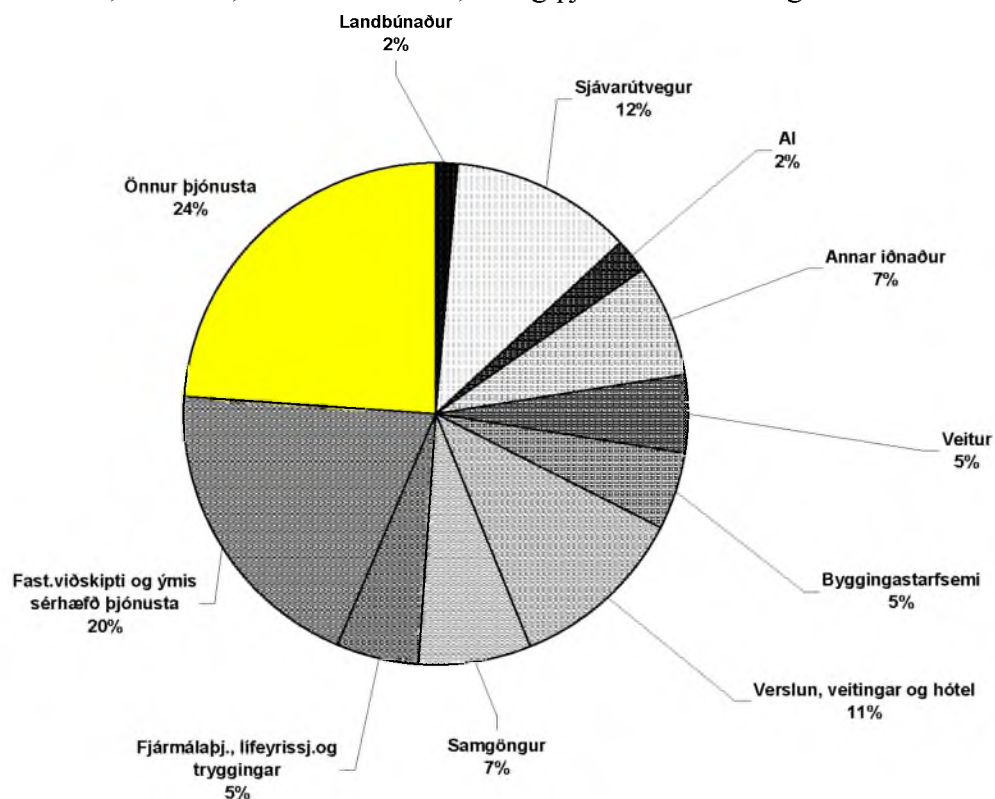
Tafla 1. Hluttur atvinnugreina í landsframleiðslu 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Landbúnaður	1,5	1,4	1,4	1,4	1,5
Sjávarútvegur	6,9	7,2	6,1	7,8	11,5
Ál og kísiljárn	1,1	1,9	1,7	3,0	2,4
Annar iðnaður	7,4	7,4	7,2	7,3	7,0
Veitur	3,3	3,9	3,5	4,7	5,0
Byggingastarfsemi	10,5	11,0	11,5	9,2	5,0
Verslun, veitingar og hótél	12,8	11,5	12,1	10,7	11,4
Samgöngur	6,1	6,7	7,2	6,8	7,2
Fjármálþj., lífeyrissj.og tryggingar	8,8	8,8	9,0	8,2	5,4
Fast.viðskipti og ýmis sérhæfð þjónusta	16,7	16,2	17,9	18,2	19,7
Önnur þjónusta	25,0	23,8	22,3	22,7	23,9
Samtals	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Til minnis:

Metin ferðaþjónusta	4,4	4,3	4,6	4,6
---------------------	-----	-----	-----	-----

Gagnleg nálgun felst einnig í því að greina atvinnustarfsemina í þrjá hluta; frumframleiðslu, úrvinnslu og þjónustu. Frumframleiðslan er landbúnaður, sjávarútvegur og námagröftur. Til úrvinnslu teljast iðnaður, veitur, byggingastarfsemi og samgöngur. Þessi þrískipting sýnir að hluttur frumvinnslu var um 7,2% 2009, úrvinnslu um 25,2% og þjónustur um ríflega 2/3 hlutar eða 67,6%.



Mynd 1. Hluttur atvinnugreina í landsframleiðslu 2009.

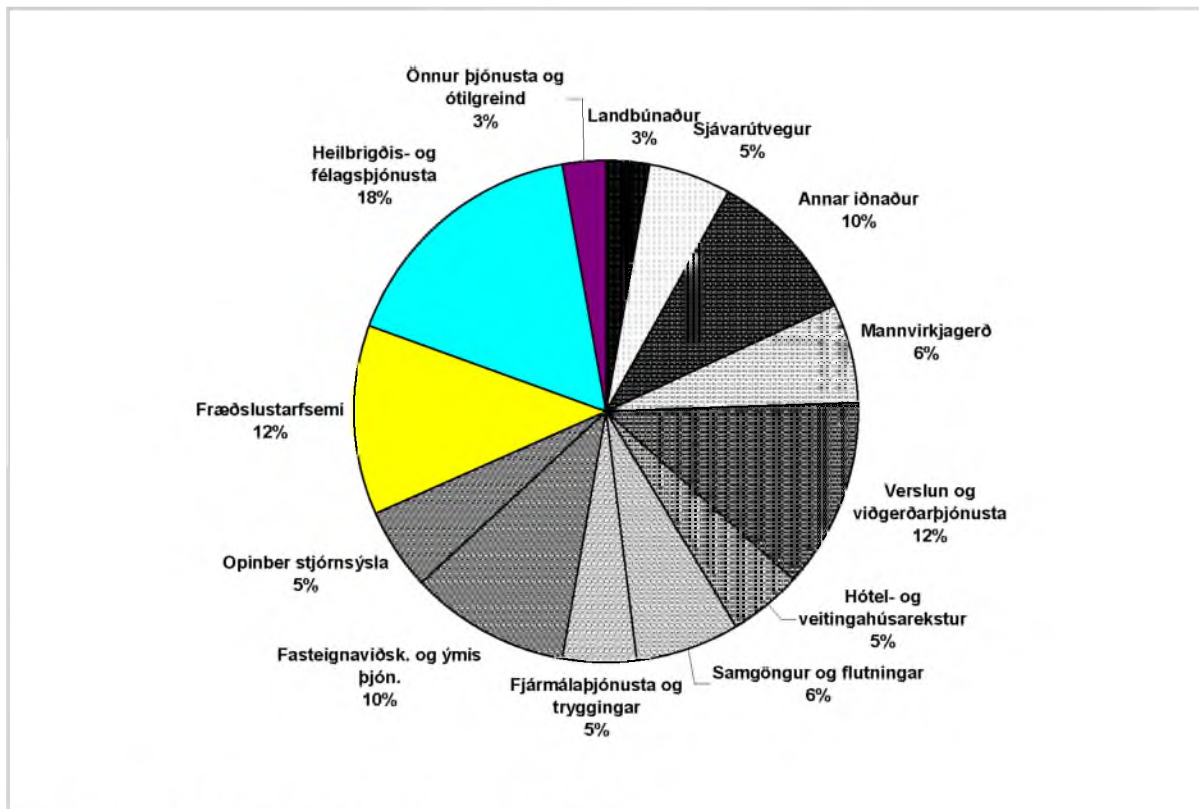
Vinnuafli

Upplýsingar um skiptingu starfa eftir atvinnugreinum er aflað í vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands. Um er að ræða úrtakskönnun sem er í samræmi við kannanir sem gerðar eru annars staðar í Evrópu. Það þýðir m.a. að starfandi maður er talin sá sem vann a.m.k. 1 klst. í viðmiðunarviku, því er ekki um flokkun ársverka eða ígildis fullstarfandi. Störf eru flokkuð eftir ÍSAT og fæst þá eftirfarandi skipting:

Tafla 2. Skipting vinnuafli eftir atvinnugreinum.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alls	161.300	169.600	177.200	178.600	167.800	167.300
Landbúnaður	5.500	6.400	6.000	4.400	4.300	4.800
Sjávarútvegur	9.800	8.400	7.400	7.200	7.900	8.600
Fiskveiðar	5.100	4.600	4.500	4.200	4.400	5.000
Fiskiðnaður	4.700	3.800	2.900	3.000	3.500	3.600
Úrvinnslustarfsemi	34.900	36.000	36.700	39.600	33.100	31.100
Annar iðnaður	16.300	16.100	16.400	17.100	16.300	15.400
Veitur	1.500	1.500	1.700	1.800	1.600	1.500
Mannvirkjagerð	12.400	14.700	15.700	17.700	11.700	10.600
Þjónustustarfsemi	115.800	122.500	130.000	130.300	126.000	126.500
Verslun og viðgerðarþjónusta	22.500	23.600	25.500	23.200	21.200	20.600
Hótel- og veitingahúsarekstur	5.400	6.100	6.200	6.400	7.700	8.000
Samgöngur og flutningar	11.700	12.000	11.200	11.500	12.000	10.800
Fjármálaþjónusta og tryggingar	6.600	7.300	8.700	9.000	7.900	7.900
Fasteignaviðsk. og ýmis þjón.	15.000	15.300	17.200	16.700	16.500	17.500
Opinber stjórnarsýsla	7.300	8.800	9.000	9.600	9.200	8.600
Fræðslustarfsemi	11.900	12.700	13.500	21.400	20.300	20.400
Heilbrigðis- og félagsþjónusta	24.600	25.400	26.000	27.800	26.900	28.300
Önnur þjónusta og ótilgreind	10.800	11.300	12.600	4.800	4.500	4.500
Til minnis						
Ferðaþjónusta	8.566	8.897	9.113	9.241		

Í þessum tölum Hagstofunnar er ekki að finna upplýsingar um fjölda opinberra starfsmanna, af ástæðum sem fyrir er lýst.



Mynd 2. Skipting vinnuafls eftir atvinnugreinum 2010.

Þegar þrískipting starfa í frumvinnslu, úrvinnslu og þjónustur er skoðuð kemur í ljós að rúmlega $\frac{3}{4}$ vinnuaflsins starfar í þjónustugreinum, 5,9% í frumvinnslu og 18,6% í úrvinnslugreinum. Þjónustugreinarnar veða þannig hlutfallslega meira í vinnuafli en framlagi til landsframleiðslu, en sú niðurstaða rímar við að þjónustur eru í eðli sínu vinnuaflsfrekar.

Útflutningur

Útflutningur er jafnan greindur í tvennt; í vöruútflutning og þjónustuútflutning. Bókhaldslega er vöruútflutningur gerður upp þannig að verð vörunnar er metin komin að skipshlið í útflutningslandi. Sá kostnaður sem leggst á vegna flutninga, farmtrygginga o.fl. er talinn til þjónustuútflutnings (enda sjái innlend flutnings- og tryggingafyrirtæki um þann hluta). Allstór hluti þjónustuútflutningsins er þannig nátengdur útflutningi vöru. Samtala tekna af vöruútflutningi og þjónustuútflutningi er útflutningstekjur eða gjaldeyrstekjur.

Hagtölur geyma miklar upplýsingar um vöruútflutningi og til eru allitarlegar upplýsingar frá miðri 19. öld. Hins vegar eru upplýsingar um þjónustuviðskipti mun fátæklegri, enda voru þjónustuviðskipti löngum kallaðar “duldar greiðslur”. Lengst af var þjónustuviðskiptum skipt í þrjá flokka; samgöngur, ferðalög og önnur þjónusta. Hagstofa hefur nú birt upplýsingar um þjónustuviðskipti eftir alþjóðlegum staðli (EBOPS flokkun) sem gefur mun betri mynd af umfangi þjónustuviðskipta eftir greinum.

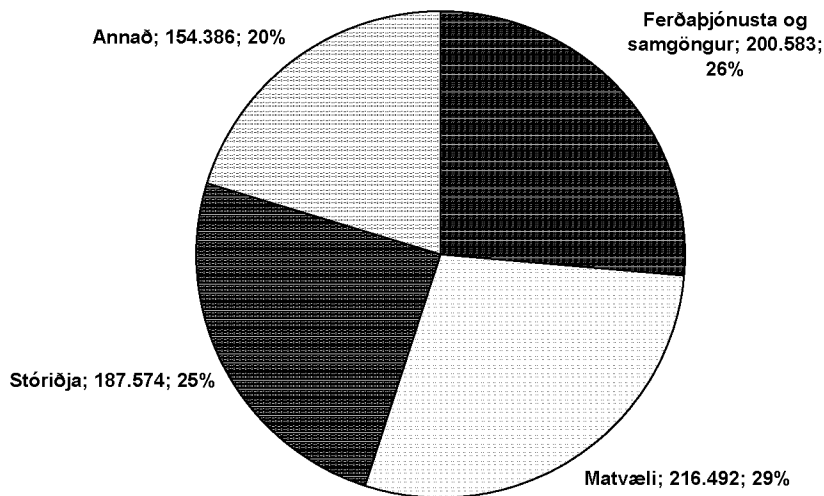
Skipta má vöruútflutningi eftir vinnslugreinum og fæst þá eftirfarandi skipting eftir megingreinum:

Tafla 3. Skipting vöruútflutnings eftir vinnslugreinum.

	Hlutfall af heild					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Sjávarafurðir	60,0	55,2	50,0	39,8	44,5	40,1
Landbúnaðarafurðir	2,0	1,9	1,4	1,5	1,6	1,6
Afurðir orkufreks iðnaðar	22,9	27,9	34,5	44,9	40,0	43,9
Aðrar iðnaðarvörur	13,2	13,1	11,6	11,5	12,0	12,7
Aðrar vörur	1,8	1,8	2,6	2,3	1,8	1,6
Samtals	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Í þessum samanburði er sleppt útflutningi skipa, flugvéla og bíla, enda liggur ekki að baki þeim útflutningi innlend framleiðsla. Alls nam sá útflutningur tæpum 12 milljörðum króna árið 2010.

Útflutningur þjónustu á árinu 2009 nam 290 milljörðum króna og vöruútflutningur 525 milljörðum og útflutningstekjur voru því 815 milljarðar í heild. Gróft má skipta útflutningstekjunum í fjóra geira; ferðabjónusta og samgöngur, matvæli, stóriðja og annað. Eins og mynd 3 sýnir eru þessir geira nokkuð álíka og skiptast útflutningstekjur í nokkuð jafna fjóra flokka.



Mynd 3. Skipting útflutningstekna 2009.

Þrír geiranna svara til vel skilgreindra atvinnugreina. Öðru viku um geirann “annað” og nánari athugun leiðir í ljós að þar kennir ýmissa grasa. Langt þarf að seilast til að fella þá atvinnustarfsemi sem að bak við þennan geira til einstakrar atvinnugreinar. Má sjá það í eftirfarandi töflu þar sem annar vegar er litið til annarra vara og hins vegar annarrar þjónustu á árinu 2009. Hér er annars vegar um að ræða vörur sem eru afurðir tækniíðnaðar, s.s. lyfjavörur, rafeindavörur, en einnig afurðir lágtekniiðnaðar. Sama gildir um þjónustuútflutninginn.

Aðrar vörur	M.kr.	Hlutfall	Önnur þjónusta	M.kr.	Hlutfall
Lyfjavörur og tæki til lækninga	17.723	30%	Póst- og fjarskiptaþjónusta	4.533	5%
Fatnaður, textíl	457	1%	Byggingastarfsemi og mannvirkjage	2.330	3%
Salt	362	1%	Tryggingaþjónusta	1.189	1%
Steinull	268	0%	Fjármálaþjónusta	340	0%
Jarðoliur og olíuvörur	4.967	8%	Tölvu- og upplýsingaþjónusta	7.444	8%
Rafeindavogir	1.514	3%	Gjöld vegna einkaréttar og annarra	26.943	30%
Vörur til fiskveiða	2.482	4%	Önnur viðskiptaþjónusta	45.273	50%
Vélar til matvælaframleiðslu	2.321	4%	Menningar- og afþreyingarþjónusta	796	1%
Vörur úr víði, plasti, gúmi og mál	4.888	8%	Opinber þjónusta ó.t.a.	1.033	1%
Aðrar iðnaðarvörur	15.993	27%	Samtals	89.881	100%
Möl, sandur, önnur jarðefni	534	1%			
Brotajárn	1.144	2%			
Vörur til endurvinnslu	333	1%			
Úrgangur og leyfar frá orkufr.iðns	3.692	6%			
Aðrar vörur	2.880	5%			
Samtals	59.558	100%			

2. Sögulegt yfirlit yfir þau ráðuneyti sem skoðuð voru

Þau ráðuneyti sem sérstaklega voru skoðuð við þessa vinnu voru iðnaðarráðuneytið, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið, efnahags- og viðskiptaráðuneytið og umhverfisráðuneytið. Hér er stuttlega gerð grein fyrir sögu þeirra.

Iðnaðarráðuneytið.

Iðnaðarráðuneytið tók til starfa 1. janúar 1970. Áður hafði málefnum iðnaðar verið sinnt í samgöngumálaráðuneyti frá 1947 en þar áður í atvinnumála- og samgönguráðuneyti sem átti rætur að rekja til II. skrifstofu Stjórnarráðsins við stofnun þess 1904 sem fór með atvinnumál, samgöngumál og póstmál. Árið 1957 var farið að nefna samgöngumálaráðuneytið samgöngu- og iðnaðarmálaráðuneyti og var það þannig til ársins 1970 þegar sérstakt iðnaðarráðuneyti var stofnað eins og fyrr segir. Var ráðuneytið rekið sem sérstakt ráðuneyti til 1992 þegar heimilað var með bréfi forsætisráðherra að reka viðskiptaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið saman, með sameiginlegu starfslíði í sama húsnæði, en sami ráðherra hafði farið með ráðuneytin frá 1988. Fór sami ráðherrann með þessi tvö ráðuneyti í sama húsi og með sama starfslíði allt til ársins 2007 þegar ráðuneytunum var skipt upp ráðnir ráðuneytisstórar og starfslíð fyrir iðnaðarráðuneytið annars vegar og viðskiptaráðuneytið hins vegar. Nánar verður vikið að helstu verkefnum iðnaðarráðuneytisins í þriðja kafla greinargerðarinnar.

Sjávarútvegs – og landbúnaðarráðuneytið.

Sjávarútvegs- og landbúnaðarmál heyrðu við stofnun Stjórnarráðsins 1904 undir skrifstofu II sem fór með atvinnumál, samgöngumál og póstmál. Þegar Stjórnarráðinu var skipt í þrjár deildir árið 1917 (breytt í ráðuneyti 1921) heyrðu sjávarútvegs- og landbúnaðarmál undir atvinnu- og samgönguráðuneyti. Árið 1947 er ráðuneytinu síðan skipt upp í atvinnumálaráðuneyti annars vegar og samgöngumálaráðuneyti hins vegar og heyrðu sjávarútvegur- og landbúnaður þá undir atvinnumálaráðuneytið ásamt atvinnumálum (s.s. rafmagnsmál, vatnamál, Rannsóknarráð ríkisins, félagaréttur o.fl.).

Við gildistöku stjórnarráðslaganna 1. janúar 1970 er atvinnumálaráðuneytið í raun lagt niður og stærstur hluti verkefnanna fer í tvö ný ráðuneyti, sjávarútvegsráðuneytið annars vegar og landbúnaðarráðuneytið hins vegar. Hvað landbúnað varðar var miðað við að flest svið opinberrar stjórnsýslu, sem með einum eða öðrum hætti snertu landbúnað skyldu lögð til landbúnaðarráðuneytisins. Sem dæmi má nefna var ákveðið að kennsla í búfræði og garðyrkju skyldi vera undir yfirstjórn landbúnaðarráðuneytisins sem og Búnaðarbankinn. Hið sama má segja um sjávarútvegsráðuneytið að öll veigamestu verkefni þess höfðu áður verið í atvinnumálaráðuneytinu. Líkt og í tilviki landbúnaðarráðuneytisins var stefnan sú að fella felst málefni sem með einum eða öðrum hætti tengdust sjávarútvegi undir ráðuneytið. Þó var ekki gengið eins langt í þessu og Útvegsbankinn til að mynda heyrði undir viðskiptaráðuneytið og menntun, sem miðaði sérstaklega við þarfi sjávarútvegs heyrði undir menntamálaráðuneytið.

1. janúar 2008 voru síðan landbúnaðarráðuneytið og sjávarútvegsráðuneytið sameinuðu ásamt verulegum breytingum á verkefnum ráðuneytanna. Breytingarnar voru helsta þær að landbúnaðarskólar færðust til menntamálaráðuneytis. Landgræðsla, skógrækt fluttust til umhverfisráðuneytis, nema ræktun nytjaskóga. Þá var allt matvælaeftirlit sameinað og þeir hlutar þess sem áður voru hjá umhverfisráðuneyti færðust yfir til hins nýja sameinaða sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis. Nánar verður vikið að helstu verkefnum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins í þriðja kafla greinargerðarinnar.

Umhverfissráðuneytið.

Umhverfissráðuneytið var stofnað árið 1990 og voru í kjölfarið færð til þess verkefni og stofnanir. Í upphafi voru það dýra- og náttúruverndarmál sem fluttust frá menntamálaráðuneytinu, landmælingar og Veðurstofa sem fluttust frá samgönguráðuneytinu auk málefna sem tengjast mengun sjávar og voru hjá Siglingastofnun, mengunarvarnir og hollustuverndar (Hollustuvernd í heild 1994) fluttust frá heilbrigðis- og tryggingarmálaráðuneyti. Þá fluttist yfirumsjón með eyðingu refa og minka frá landbúnaðarráðuneytinu og skipulags og byggingarmálefni frá félagsmálaráðuneytinu. 1. janúar 1996 fluttist umsjón varna gegn snjóflóðum og skriðuföllum frá félagsmálaráðuneyti og sömuleiðis brunamál árið 1997. Og eins og áður var nefnt fluttust málefni landgræðslu og skógræktar frá landbúnaðarráðuneyti 1. janúar 2008. Nánar verður vikið að helstu verkefnum umhverfissráðuneytisins í þriðja kafla greinargerðarinnar.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið er nýtt ráðuneyti stofnað árið 2009. Viðskiptamálaráðuneyti var sett á fót 1939 um leið og ráðherrum var fjölgað úr þremur í 5. Árið 1992, var eins og áður er getið, heimilað með bréfi forsætisráðherra að reka viðskiptaráðuneytið og iðnaðarráðuneytið saman, með sameiginlegu starfsliði í sama húsnæði, en sami ráðherra hafði farið með ráðuneytin frá 1988. Fór sami ráðherrann með þessi tvö ráðuneyti í sama húsi og með sama starfsliði allt til ársins 2007 þegar ráðuneytunum var skipt upp ráðnir ráðuneytisstórar og starfslið fyrir iðnaðarráðuneytið annars vegar og viðskiptaráðuneytið hins vegar.

Þrátt fyrir að forsætisráðuneytið hafi leitt stefnu ríkisstjórnarinnar í efnahagsmálum, hafði viðskiptaráðuneytið þar miklu hlutverki að gegna og heyrði Seðlabankinn undir ráðuneytið þar til árið 2000, þegar hann var fluttur til forsætisráðuneytisins. Í tengslum við stofnun nýs ráðuneytis efnahags og viðskipta árið 2009 fluttist Seðlabankinn síðan aftur undir efnahags og viðskiptaráðuneytið ásamt því sem verkefni tengd efnahagsmálum voru flutt þangað frá forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

3. Greining á viðfangsefnum ráðuneyta, samlegðaráhrifum, hlutverkaárekstrum og viðhorfum hagsmunaaðila.

Í tengslum við undirbúning að myndun atvinnuvega- nýsköpunarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis var unnin margháttuð greining á hlutverkum og viðfangsefnum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis. Auk þess náði greiningin til viðfangsefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis og innanríkisráðuneytis, að því marki sem þau sinna sambærilegum hlutverkum og þau ráðuneyti sem voru meginviðföng greiningarinnar.¹ Utan greiningarinnar liggja verkefni annarra ráðuneyta sem einnig móta starfskilyrði atvinnulífsins. Þetta gildir t.d. um verkefni fjármálaráðuneytisins á sviði skatta- og tollamála, enda engin áform um að færa slík verkefni milli ráðuneyta.

Unnin var sérstök greining á viðhorfum hagsmunaaðila eins og þau birtast í fundargerðum sérstakra samráðsfunda sem haldnir voru með þeim og fulltrúum ríkisstjórnarinnar í febrúar 2011, en Alsherjarnefnd Alþingis lagði áherslu á slíkt samráð þegar Alþingi fjallaði um umrædd áform sumarið 2010.

Hér er gerð grein fyrir niðurstöðum greiningarinnar. Að mestu leyti er greiningin sett fram í töflum og helstu niðurstöður og ályktanir dregnar fram í punktaformi. Þá er einnig gerð grein fyrir nokkrum lykilstaðreyndum um stafsemi ráðuneytanna.

Eins og fram kemur í töflu 1 starfa tæplega eitt hundrað starfsmenn í þeim þremur ráðuneytum sem fyrirhugaðar breytingar ná til. Umfang starfseminnar er hins vegar miklu meiri í stofnunum ráðuneytanna en öll ráða þau yfir öflugum stofnunum, þar sem samtals starfa tæplega tólf hundruð starfsmenn.

¹ Ekki er öruggt að greining á viðfangsefnum innanríkisráðuneytis sé eins nákvæm og greining á viðfangsefnum annarra ráðuneyta.

Tafla 1. Viðfangsefni, skipulagseiningar og stofnanir iðnaðarráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis.

	Iðnaðarráðuneytið	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	Umhverfisráðuneytið
Skrifstofur og aðrar skipulagseiningar	<p>18 starfsmenn</p> <ul style="list-style-type: none"> Ráðuneytisstjóri (1) Skrifstofa ráðherra (4) Þjónustusvið (5) Skrifstofa nýsköpunar og þróunar (3) Skrifstofa orkumála (4) Skrifstofa ferðamála (1) 	<p>41 starfsmaður</p> <ul style="list-style-type: none"> Ráðuneytisstjóri og aðstoðarmaður ráðherra (4) Skrifstofa yfirstjórnar (4) Almenn skrifstofa (9) Alþjóðaskrifstofa (2) Auðlindaskrifstofa (3) Fjármála- og rekstrarskrifstofa (5) Framleiðslu- og markaðsskrifstofa (2) Jarðaskrifstofa (6) Matvæla- og þróunarskrifstofa (2) Laga- og sérfræðisvið (4) Starfsmenn í Brussel (2) 	<p>33 starfsmenn</p> <ul style="list-style-type: none"> Skrifstofa ráðherra (7) Skrifstofa fjármála og rekstrar (9) Skrifstofa laga og stjórnsýslu (9) Skrifstofa stefnumótunar og alþjóðamála (8)
Helstu viðfangsefni	<ul style="list-style-type: none"> Orku og auðlindamál <ul style="list-style-type: none"> Auðlindir á hafsbotni Hitaveitur Jarðrænar auðlindir Jöfnun dreifingarkostnaðar raforku Niðurgreiðslur vegna húshitunar Orkufrekur iðnaður Orkusjóður Raforka Vistvænt eldsneyti Nýsköpun og byggðapróun <ul style="list-style-type: none"> Byggðamál Hönnun Iðnaðarmál Kvikmyndaiðnaður Nýsköpun Sjóðir Staðlamál Starfsréttindi Ferðamál 	<ul style="list-style-type: none"> Sjávarútvegur <ul style="list-style-type: none"> Fiskveiðistjórnun Framleiðsla og innflutningur sjávarafurða Eldi nytjastofna sjávar Stuðningur við rannsóknir, þróun og nýsköpun Verðlagsstofa skiptaverðs Þróunarsjóður sjávarútvegsins Landbúnaður <ul style="list-style-type: none"> Rannsóknir og eftirlit í landbúnaði Nytjaskógrækt Jarðir í eigu og umsjá ríkisins Landnotkun og önnur jarða- og ábúðarmál Áveitur og framræsla Framleiðslu- og markaðsmál í landbúnaði Inn- og útflutningur dýra og plantna Aðbúnaður búfjár og heilbrigði dýra Veiðimál og eldi vatnadýra Lán og stuðningur við nýsköpun Hagrannsóknir og áætlunargerð í landbúnaði Matvæli, matvælaeftirlit og matvælarannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> Byggingar og brunavarnir Dýravernd Eitur og efnavara Hafið Loftslagsmál Mengunarvarnir og hollusta Náttúruvernd og líffræðileg fjölbreytni Sjálfbær þróun Skipulag og landmælingar Skógrækt og landgræðsla Veður og vatn
Stofnanir	<p>251 Starfsmaður</p> <ul style="list-style-type: none"> Byggðastofnun (20) Ferðamálastofa (13) ISOR (89) Nýsköpunarmiðstöð Íslands (92) Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins (2) Orkustofnun (35) 	<p>445 starfsmenn</p> <ul style="list-style-type: none"> Fiskistofa (75) Hafrannsóknarstofnun (155) Hagþjónusta landbúnaðarins (5) Mátis ohf (98) Matvælastofnun (81) Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna (8) Veiðimálastofnun (21) Verðlagsstofa skiptaverðs (2) 	<p>467 starfsmenn</p> <ul style="list-style-type: none"> Landgræðsla ríkisins (59) Landmælingar Íslands (29) Mannvirkjastofnun (15) Náttúrufræðistofnun Íslands (52) Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn (5) Skipulagsstofnun (20) Skógrækt ríkisins (52) Stofnun Vilhjálms Stefánssonar (6) Umhverfisstofnun (81) Úrvinnslusjóður (5) Vatnajökulsþjóðgarður (12) Veðurstofa Íslands (131)

Yfirlit viðfangsefna ráðuneytanna í töflu 1 er að mestu sótt á heimasíður viðkomandi ráðuneyta en erfitt er að greina hlutverk og verkefni þeirra í samhengi þar sem að framsetning viðfangsefnanna er býsna ólík. Því var gerð sérstök greining á meginhlutverkum ráðuneytanna. Greiningin leiddi í ljós að atvinnuvegaráðuneytin sinna 18 meginhlutverkum:

- *Reglusetning og eftirlit:*
 1. Lagarammi atvinnugreina.
 2. Starfsleyfi fyrirtækja og starfsréttindi einstaklinga.
 3. Eftirlit með starfsemi fyrirtækja.
 4. Framleiðslustýring.
 5. Millifærslur og fjárhagsleg stýring.
 6. Öryggi, heilnæmi og neytendavernd.
- *Auðlindamál:*
 7. Grunnrannsóknir.
 8. Vöktun og kortlagning auðlinda.
 9. Þjónusturannsóknir.
 10. Ráðgjöf um vernd og nýtingu auðlinda.
 11. Ákvörðun um vernd og nýtingu auðlinda.
 12. Stjórnun og eftirlit auðlinda.
- *Stoðkerfi atvinnulífsins:*
 13. Almenn starfsskilyrði atvinnulífsins.
 14. Atvinnuþróun og ráðgjöf.
 15. Framleiðslustyrkir.
 16. Rannsóknir og nýsköpun.
 17. Lán, eigin fé og styrkir.
 18. Aðstoð við markaðssetningu.

Umhverfisráðuneytið sinnir stórum hluta þeirra hlutverka sem falla undir reglusetningu og eftirlit og auðlindamál.² Þó að starfsemi á vegum ráðuneytisins sé ekki formlegur hluti stoðkerfis atvinnulífsins má líta á rekstur þjóðgarða og friðlýstra svæða sem hluta af stoðkerfi ferðaþjónustu.

Nánari greiningu á því hvaða ráðuneyti og stofnanir sinna ofangreindum hlutverkum er að finna í töflum 2-4:

- Í töflu 2 er að finna greiningu á viðfangsefnum ráðuneytanna á sviði reglusetningar og eftirlits.
- Í töflu 3 er að finna greiningu á viðfangsefnum ráðuneytanna sem tengjast stoðkerfi atvinnulífsins.
- Í töflu 4 er að finna greiningu á verkefnum ráðuneytanna á sviði auðlindamála.

Í töflum 2 og 3 er stuðst við skiptingu atvinnulífsins í 12 atvinnugreinar:

1. Landbúnaður.
2. Sjávarútvegur.
3. Matvælaíðnaður.

² Ekki var gerð heildstæð greining á hlutverkum umhverfisráðuneytis en það sinnir fleiri hlutverkum en hér koma fram. Ekki er talið að önnur hlutverk umhverfisráðuneytisins hafi teljandi áhrif á þær breytingar á skipan ráðuneyta sem hér eru til umfjöllunar.

4. Iðnaður.
5. Orkuíðnaður.
6. Mannvirkjagerð.
7. Ferðaþjónusta.
8. Hugverkaiðnaður.
9. Samgöngur.
10. Fjarskipti.
11. Verslun og þjónusta.
12. Fjármálaþjónusta.

Auðlindum í töflu 4 er skipt upp í 12 flokka:

1. Land.
2. Loft.
3. Vatn.
4. Hafrými.
5. Jarðvegur og gróður.
6. Dýrastofnar, land og loft.
7. Vatnafiskar.
8. Fiskistofnar, annað lífríki hafsins.
9. Vatnsorka.
10. Jarðhiti.
11. Jarðrænar auðlindir.
12. Ólífrænar auðlindir á hafsbotni.

Tafla 2. Viðfangsefni ráðuneyta atvinnu- og umhverfismála á sviði regluvæðingar og eftirlits.

Reglusetning og eftirlit	Lagarammi atvinnugreinar	Starfsleyfi, starfsréttindi	Eftirlit með starfsemi	Framleiðslu- stýring	Millifærslur og fjárhagsleg stýring	Öryggi, heilnæmi, neytendavernd
1. Land- búnaður	<ul style="list-style-type: none"> • SLR • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • SLR: Fiskistofa • UMH: Umhverfis- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • UMH: Umhverfis- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • SLR: Bænda- samtökin 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Verðlags- nefnd búvara • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • UMH: Umhverfis- stofnun
2. Sjávar- útvegur	<ul style="list-style-type: none"> • SLR • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Fiskistofa • UMH: Umhverfis- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Fiskistofa • SLR: Matvæla- stofnun • IRR: Siglinga- stofnun • UMH: Umhverfis- stofnun • IRR: Landhelgis- gæsla • SLR: Verðlagsstofa skiptaverðs 	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • UMH: Umhverfis- stofnun

Reglusetning og eftirlit	Lagarammi atvinnugreinar	Starfsleyfi, starfsréttindi	Eftirlit með starfsemi	Framleiðslu- stýring	Millifærslur og fjárhagsleg stýring	Öryggi, heilnæmi, neytendavernd
3. Matvæla- iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • SLR • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun 	•	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • UMH: Umhverfis- stofnun
4. Iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • UMH: Umhverfis- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Umhverfis- stofnun 	•	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Umhverfis- stofnun • IRR: Neytenda- stofa
5. Orku- iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun • UMH: Umhverfis- stofnun 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Jöfnun dreifingar- kostnaðar raforku • IÐN: Niðurgreiðslur vegna húsahitunar 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun • IRR: Neytenda- stofa • UMH: Umhverfis- stofnun
6. Mann- virkjagerð	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Mannvirkja- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Mannvirkja- stofnun 	•	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Mannvirkja- stofnun
7. Ferða- þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Ferðamála- stofa 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Ferðamála- stofa 	•	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Ferðamála- stofa
8. Hugverka- iðnaður og skapandi greinar	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • EVR: Félagaréttur 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN 	•	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Endur- greiðslur vegna kvikmynda- gerðar 	•
9. Samgöngur	<ul style="list-style-type: none"> • IRR • EVR: Félagaréttur 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IRR: Umferðarstofa • IRR: Flugmála- stofnun • IRR: Siglinga- stofnun • IRR: Vegagerðin • UMH: Umhverfis- stofnun 	•	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • IRR: Umferðarstofa • IRR: Flugmála- stofnun • IRR: Siglinga- stofnun
10. Fjarskipti	<ul style="list-style-type: none"> • IRR • EVR: Félagaréttur 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IRR: Fjarskipta- stofnun 	•	•	•
11. Verslun og þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> • EVR • EVR: Félagaréttur 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IRR: Neytenda- stofa 	•	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Úrvinnslu- sjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • UMH: Umhverfis- stofnun
12. Fjármála- þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> • EVR • EVR: Félagaréttur 	•	<ul style="list-style-type: none"> • EVR: Fjármála- eftirlitið 	•	•	•

Í töflu 2 er að finna yfirlit yfir viðfangsefni ráðuneyta atvinnu- og umhverfismála á sviði regluvæðingar og eftirlits. Helstu niðurstöður og ályktanir greiningarinnar eru að:

1. Ábyrgð á lagaramma atvinnulífsins skiptist milli a.m.k. fjögurra ráðuneyta, þ.e. sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðararáðuneytis, innanríkisráðuneytis og

efnahags- og viðskiptaráðuneytis.³ Einnig eru dæmi um að mikilvægir þættir lagaramma einstakra atvinnugreina sé í öðrum ráðuneytum og má benda á hlutverk velferðaráðuneytisins í lyfjamálum í þessu samhengi. Hætta er á að þessi skipting á ábyrgð lagaramma atvinnulífsins á mörg ráðuneyti geti stuðlað að ýmskonar ósamræmi og því að gerðar sé ósambærilegar kröfur til fyrirtækja eftir því í hvaða atvinnugrein þær starfa. Akveðnir þættir lagarammans, t.d. félagaréttur, eru þó sameiginlegir.

2. Á vegum ráðuneytanna eru gefin út ýmis starfsleyfi og starfsréttindi. Líklegt er að ná megi fram einföldum og samræmingu með að fela færri aðilum slík viðfangsefni.
3. Eftirlit með starfsemi fyrirtækja skiptist milli stofnana ólíkra ráðuneyta. Með stofnun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis á að vera hægt að bæta samhæfingu og auka þannig skilvirkni og árangur þessara stofnana. Sérstaka athygli vekur staðsetning Mannvirkjastofnunar en hlutverk hennar er sambærilegt við ýmsar stjórnsýslustofnanir atvinnuvegaráðuneytanna og virðist eðlilegt að skoða tilfærslu hennar frá umhverfisráðuneyti.
4. Framleiðslustýring er bundin við landbúnaðinn og er erfitt að sjá samlegðarmöguleika á því sviði. Þó eru ákveðnir snertifletir milli kvótakerfa sjávarútvegs og landbúnaðar, t.d. á sviði skráningar og úrvinnslu upplýsinga.
5. Atvinnuvegaráðuneytin bera ábyrgð á ýmskonar millifærslu og fjárhagslegri stýringu. Á þessu sviði annast Úrvinnslusjóður fjárhagslega stýringu þvert á atvinnugreinum með álagningu úrvinnslugjalda.
6. Umhverfisstofnun gegnir viðamiklu hlutverki á sviði öryggis, heilnæmis og neytendaverndar þvert á atvinnugreinum. Hlutverk Umhverfisstofnunar (og einnig Úrvinnslusjóðs) þýðir að á vegum umhverfisráðuneytisins fer fram mikilvæg starfsemi sem hefur umtalsverð áhrif á starfsskilyrði fyrirtækja. Því er samhæfing milli umhverfismála og málefna atvinnulífsins á sviði reglusetningar og eftirlits mikilvæg.

Tafla 3. Viðfangsefni ráðuneyta atvinnumála sem tengjast stoðkerfi atvinnulífsins.

Stoðkerfi	Almenn starfsskilyrði	Framleiðslu- styrkir	Atvinnuþróun og ráðgjöf	Rannsóknir og nýsköpun	Lán, eiginfé og styrkir	Markaðs- setning
1. Land- búnaður	<ul style="list-style-type: none"> • SLR 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matvæla- stofnun • SLR: Bændasamtökin 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Bændasamtökin • Landbúnaðarháskólinn • SLR: Veiðimála- stofnun • IÐN: Nýsköpunar- miðstöð • IÐN: Byggða- stofnun • SLR: Matís • IÐN: Ferðamála- stofa 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matís • Landbúnaðarháskólinn • SLR: Veiðimála- stofnun • UMH: Skógrækt og Landgræðsla 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækni- þróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar • IÐN: Byggða- stofnun • SLR: Framleiðni- sjóður landbúnaðarins • SLR: Lands- hlutaverkefni í skógrækt 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskipta- þjónusta • UTN: Íslandsstofa

³ Almennur lagarammi sem snertir samfélagið allt eins og á sviði skattamála eða alþjóðasamninga er utan þessarar umfjöllunar.

Stoðkerfi	Almenn starfsskilyrði	Framleiðslu- styrkir	Atvinnuþróun og ráðgjöf	Rannsóknir og nýsköpun	Lán, eiginfé og styrkir	Markaðs- setning
2. Sjávar- útvegur	<ul style="list-style-type: none"> • SLR 	•	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Hafrannsóknarstofnun • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • IÐN: Byggðastofnun • SLR: Matís • IÐN: Ferðamálastofa 	<ul style="list-style-type: none"> • SLR: Matís • SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækni- þróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnusköpunar • IÐN: Byggðastofnun • SLR: AVS • SLR: Verkefnasjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskiptaþjónusta • UTN: Íslandsstofa
3. Matvæla- iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • SLR • IÐN 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • IÐN: Byggðastofnun • SLR: Matís • IÐN: Ferðamálastofa 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • SLR: Matís 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækniþróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnusköpunar • IÐN: Byggðastofnun • SLR: AVS 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskiptaþjónusta • UTN: Íslandsstofa
4. Iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN • IÐN: Staðlaráð 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • IÐN: Byggðastofnun • SLR: Matís • IÐN: Ferðamálastofa 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • SLR: Matís 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækni- þróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnusköpunar • IÐN: Byggðastofnun • SLR: AVS 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskiptaþjónusta • UTN: Íslandsstofa
5. Orku- iðnaður	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • IÐN: Orkustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækni- þróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnusköpunar • IÐN: Orkusjóður 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskiptaþjónusta • UTN: Íslandsstofa
6. Mann- virkjagerð	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð • UMH: Mannvirkjastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Nýsköpunarmiðstöð 	<ul style="list-style-type: none"> • Tækni- þróunarsjóður • IÐN: Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins • IÐN: Átak til atvinnusköpunar 	<ul style="list-style-type: none"> • UTN: Viðskiptaþjónusta • UTN: Íslandsstofa

Stoðkerfi	Almenn starfsskilyrði	Framleiðslu- styrkir	Atvinnuþróun og ráðgjöf	Rannsóknir og nýsköpun	Lán, eiginfé og styrkir	Markaðs- setning
7. Ferða- þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> IÐN IÐN: Ferðamála- stofa 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð IÐN: Byggða- stofnun IÐN: Ferðamála- stofa 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð 	<ul style="list-style-type: none"> Tækni- þróunarsjóður IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar IÐN: Byggða- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UTN: Viðskipta- þjónusta UTN: Íslandsstofa IÐN: Ferðamála- stofa
8. Hugverka- iðnaður og skapandi greinar	<ul style="list-style-type: none"> IÐN 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð IÐN: Byggða- stofnun SLR: Matís 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð 	<ul style="list-style-type: none"> Tækni- þróunarsjóður IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar IÐN: Byggða- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UTN: Viðskipta- þjónusta UTN: Íslandsstofa
9. Samgöngur	<ul style="list-style-type: none"> IRR 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð IÐN: Orkustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð IRR: Siglinga- stofnun 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar 	•
10. Fjarskipti	<ul style="list-style-type: none"> IRR 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar 	•
11. Verslun og þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> EVR 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- miðstöð 	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar 	•
12. Fjármála- þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> EVR 	•	•	•	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Nýsköpunar- sjóður atvinnulífsins IÐN: Átak til atvinnu- sköpunar 	•

Í töflu 3 er að finna yfirlit yfir viðfangsefni ráðuneyta atvinnumála sem tengjast stoðkerfi atvinnulífsins. Helstu niðurstöður og ályktanir greiningarinnar eru að:

1. Ábyrgð á almennum starfsskilyrðum fyrirtækja skiptist á milli ráðuneyta en þó virðast bæði iðnaðarráðuneyti og efnahags- og viðskiptaráðuneyti gegna hlutverkum á þessu sviði sem tengjast flestum þáttum atvinnulífsins. Æskilegt er að auka og bæta samhæfingu aðgerða sem snúa að almennum starfsskilyrðum fyrirtækja og móta í því sambandi heildstæða atvinnustefnu sem nái til allra atvinnugreina. Sérstaklega þarf að huga að málefnum sem snúa að starfsskilyrðum verslunar og þjónustu en ábyrgð á þeim hefur verið fremur óljós.

2. Framleiðslustyrkir eru aðeins veittir á sviði landbúnaðar og verður ekki séð að mikil samlegð sé á því sviði við starfsemi sem tengist öðrum atvinnugreinum. Þó eru ákveðnir snertifletir milli kvótakerfa sjávarútvegs og landbúnaðar, t.d. á sviði skráningar og úrvinnslu upplýsinga.
3. Byggt hefur verið upp almennt kerfi atvinnuþróunar og ráðgjafar á vegum iðnaðarráðuneytis. Ekki verður annað séð en að það nýtist flestum atvinnugreinum og örugglega sjávarútvegi og landbúnaði. Því verður að álykta sem svo að mikil samlegð sé á þessu sviði þvert á atvinnugreinar. Ekki verður annað séð en að aukin samþætting atvinnuþróunar og ráðgjafar geti aukið skilvirkni og árangur.
4. Byggt hefur verið upp almennt kerfi rannsókna og nýsköpunar á vegum iðnaðarráðuneytis. Þær ályktanir sem dregnar voru varðandi atvinnuþróun og ráðgjöf eiga einnig við um rannsóknir og nýsköpun.
5. Byggt hefur verið upp almennt kerfi fjármögnunar á vegum iðnaðarráðuneytis. Þær ályktanir sem dregnar voru varðandi atvinnuþróun og ráðgjöf eiga einnig við um fjármögnun.
6. Aðstoð við markaðssetningu er að mestu leyti á forræði utanríkisráðuneytis og þá einkum Íslandsstofu.

Tafla 4. Viðfangsefni ráðuneyta á sviði auðlindamála.

Auðlind	Grunnrannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónusturannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Akvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit
1. Land	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskólinn 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Landmælingar UMH: Veðurstofan 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Landmælingar UMH: Náttúrufræðistofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Skipulagsstofnun UMH: Umhverfisstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Friðlýsingar, þjóðgarðar, landskipulag Sveitarfélög sem skipulagsvald FOR: Þjóðlendur SLR: (taka jarðir úr landbúnaði) 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Skipulagsstofnun UMH: Umhverfisstofnun
2. Loft	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskólinn 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun
3. Vatn	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Veðurstofan UMH: Náttúrufræðistofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Veðurstofan UMH: Umhverfisstofnun UMH: Náttúrufræðistofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Veðurstofan IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun UMH: Umhverfisstofnun UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN UMH (friðlýsing) 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun UMH: Umhverfisstofnun
4. Hafrými	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun IRR: Siglingastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun IRR: Siglingastofnun UMH: Umhverfisstofnun (vákort) 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Fiskistofa UMH: Umhverfisstofnun UMH (friðlýsing) 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Fiskistofa UMH: Umhverfisstofnun

Auðlind	Grunnrannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónusturannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Akvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit
5. Jarðvegur, gróður	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskólinn UMH: Náttúrufræðistofnun UMH: Landgræðslan UMH Skógrækt ríkisins 	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskólinn UMH: Náttúrufræðistofnun UMH: Landgræðslan UMH Skógrækt ríkisins 	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskólinn UMH: Náttúrufræðistofnun UMH: Landgræðslan UMH Skógrækt ríkisins 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Landgræðslan UMH Skógrækt ríkisins UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) UMH: Umhverfisstofnun SKR: Bændasamtökin 	<ul style="list-style-type: none"> Sveitarfélög sem skipulagsvald UMH: Landgræðslan UMH (friðlýsing) SLR: Landshluta-verkefni í skógrækt 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun
6. Dýrastofnar, land og loft	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Náttúrufræðistofnun Náttúrustofa Austurlands (hreindýr) 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Náttúrufræðistofnun Náttúrustofa Austurlands (hreindýr) 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Náttúrufræðistofnun Náttúrustofa Austurlands (hreindýr) 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun UMH: Náttúrufræðistofnun 	<ul style="list-style-type: none"> UMH 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Umhverfisstofnun
7. Vatnafiskar	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Veiðimálastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Veiðimálastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Veiðimálastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Veiðimálastofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Fiskistofa 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Fiskistofa
8. Fiskistofnar, annað lífríki hafsins	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun UMH: Náttúrufræðistofnun (botndýr) 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> SLR 	<ul style="list-style-type: none"> SLR: Fiskistofa IRR: Landhelgisgæsla
9. Vatnsorka	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) UMH: Veðurstofan IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) UMH: Veðurstofan IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> UMH: Veðurstofan IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) UMH: Umhverfisstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> Alþingi á grunni rammaáætlunar 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun
10. Jarðhiti	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Íslenskar orkurannsóknir 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) 	<ul style="list-style-type: none"> Alþingi á grunni rammaáætlunar IÐN: Orkustofnun (nýting og geta jarðhitasvæðis) 	<ul style="list-style-type: none"> IÐN: Orkustofnun

Auðlind	Grunnrannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónusturannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Ákvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit
11. Jarðrænar auðlindir	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun • UMH: Umhverfisstofnun • UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) • SLR: Veiðimálastofnun (malarnám í ám og vötnum) 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun • UMH: Umhverfisstofnun
12. Ólífrænar auðlindir á hafsbötni	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun (verkkaupi) 	•	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun • UMH: Umhverfisstofnun • UMH: Skipulagsstofnun (matsskyldar framkvæmdir) • SLR: Hafrannsóknarstofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun 	<ul style="list-style-type: none"> • IÐN: Orkustofnun

Í töflu 4 er að finna yfirlit yfir viðfangsefni ráðuneyta á sviði auðlindamála. Í töflum 5 og 6 er að finna frekari greiningu og mat á fyrirkomulagi auðlindamála. Helstu niðurstöður og ályktanir greiningarinnar eru að:

1. Fyrirkomulag auðlindamála er ákaflega breytilegt eftir flokkum auðlinda. Ekki er hægt að segja að til sé samræmd stefna varðandi rannsóknir, stjórnsýslu og nýtingu auðlinda. Margir aðilar koma að auðlindamálum og samhæfingu og skilvirkni viðist ábótavant. Rammaáætlun um nýtingu vatnsafls og jarðvarma mun bæta úr þess en hins vegar nær hún aðeins til tveggja af ofangreindum tólf auðlindum.
2. Fyrir hluta auðlinda bera tiltekna rannsóknarstofnanir heildstæða ábyrgð á grunnrannsóknum, kortlagningu og vöktun auðlinda. Í öðrum tilfellum er ábyrgðin dreifð eða óljós. Dæmi eru um að þessum verkefnum sé sinnt í verktöku fremur en af stofnunum sem hafa eigin fjárveitingar til verkefnisins. Slíkt getur vakið upp spurningar um hlutleysi og trúverðuleika.
3. Þjónusturannsóknir geta verið stór hluti rannsókna á einstökum auðlindum. Auk spurninga um hlutleysi og trúverðuleika er ekki víst að þetta fyrirkomulag tryggji nægilega samfellu og heildarsýn varðandi viðkomandi auðlindir.
4. Fyrirkomulag ráðgjafar um nýtingu auðlinda er breytilegt og misjafnt hversu mikil formfesta ríkir um hlutverk einstakra ráðgjafaraðila.
5. Mjög breytilegt er hvaða aðili það er sem tekur ákvarðanir um nýtingu auðlinda. Í sumum tilfellum er það atvinnuvegaráðuneyti en í öðrum tilfellum umhverfisráðuneyti.

Sveitarstjórnir hafa einnig, í krafti skipulagsvalds, umtalsverð áhrif á nýtingu auðlinda. Með tilkomu rammaáætlunar mun þáttur Alþingis í ákvörðunum eflast.

6. Fyrirkomulag stjórnunar og eftirlits auðlindanýtingar virðist vera í nokkuð föstum skorðum þó að ábyrgð geti á einstökum sviðum verið óljós og framkvæmd í höndum fleiri en eins aðila. Ástæða er til að skoða möguleika á bættri samhæfingu og aukinni skilvirkni.
7. Tafla 5 sýnir að ekki er til nein samræmd verkaskipting milli atvinnuvegaráðuneyta og umhverfisráðuneytis í auðlindamálum. Í sumum tilfellum fara atvinnuvegaráðuneyti með alla þætti sem tengjast ákveðinni auðlind en í öðrum tilfellum gegnir umhverfisráðuneytið öllum hlutverkum. Algengara er þó að hlutverkum sé skipt en það virðist gert með fremur tilviljanakenndum hætti. Sérstaka athygli vekur fyrirkomulag landgræðslu og skógræktar sem eru vistuð í tveimur ráðuneytum annars vegar umhverfisráðuneyti og hinsvegar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Margt bendir til að sameining þessarar starfsemi undir einu ráðuneyti sé hagkvæm og til þess fallin að bæta stjórnslu og framkvæmd ríkisvaldsins í landgræðslu og skógrækt.
8. Tafla 6 sýnir að í mörgum tilfellum uppfyllir fyrirkomulag auðlindamála ekki kröfur um skýra ábyrgð á rannsóknum, skýr tengsl rannsókna og ráðgjafar, skýr tengsl ráðgjafar og ákvarðana, skýr viðmið um nýtingu auðlindar og skýra ábyrgð á ákvörðun um nýtingu. Þetta er sérstaklega bagalegt á þeim sviðum þar sem ekki er samfélagsleg sátt um nýtingu auðlinda. Auðlindastjórnun dýrastofna á landi og í lofti, vatnafiska og fiskistofna virðist vera í mun fastari og samræmdari skorðum en auðlindastjórnun á öðrum sviðum.

Tafla 5. Skipting viðfangsefna á sviði auðlindamála milli umhverfisráðuneytis, atvinnuvegaráðuneyta og annarra aðila.⁴

Auðlind	Grunnrannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónusturannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Ákvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit
1. Land						
2. Loft						
3. Vatn						
4. Hafrymi						
5. Jarðvegur, gróður						
6. Dýrastofnar, land og loft						
7. Vatnafiskar						
8. Fiskistofnar, annað lífríki hafsins						
9. Vatnsorka						
10. Jarðhiti						
11. Jarðrænar auðlindir						

⁴ Umhverfisráðuneyti. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Iðnaðarráðuneyti. Ýmsir aðilar, fjölskipað stjórnvald (Alþingi eða sveitarstjórnir).

Auðlind	Grunn-rannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónustu-rannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Ákvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit
12. Ólífrænar auðlindir á hafsbotni						

Tafla 6. Mat á fyrirkomulagi auðlindamála.⁵

Auðlind	Skýr ábyrgð á rannsóknum	Skýr tengsl rannsókna og ráðgjafar	Skýr tengsl ráðgjafar og ákvarðana	Skýr viðmið um nýtingu auðlindar	Skýr ábyrgð á ákvörðun um nýtingu	Samfélagsleg sátt um nýtingu
1. Land	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️
2. Loft	☹️	☹️	😊	😊	😊	😊
3. Vatn	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️
4. Hafrymi	😊	☹️	☹️	☹️	☹️	😊
5. Jarðvegur, gróður	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️
6. Dýrastofnar, land og loft	😊	😊	😊	😊	😊	😊
7. Vatnafiskar	😊	😊	😊	😊	😊	😊
8. Fiskistofnar, annað lífríki hafsins	😊	😊	😊	😊	😊	😊 (☹️)
9. Vatnsorka	☹️	☹️	☹️	☹️ 😊	☹️ 😊	☹️
10. Jarðhiti	😊	😊	☹️	☹️ 😊	☹️ 😊	☹️
11. Jarðrænar auðlindir	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️	☹️
12. Ólífrænar auðlindir á hafsbotni	😊	😊	😊	😊	😊	😊

⁵ 😊 Já. ☹️ Nei. ☹️ 😊 Nei við núverandi aðstæður en já eftir að nýting er ákveðin með rammaáætlun. 😊(☹️) Já fyrir allar auðlindir nema hvalastofna.

Tafla 7. Mat á tengslum atvinnugreina.⁶

		SLR			IDN					IRR		EVR
		Land- búnaður	Sjávar- útvegur	Matvæla- iðnaður	Iðnaður	Orku- iðnaður	Mannvirkja- gerð	Ferða- þjónusta	Hugverka- iðnaður Skapandi greinar	Samgöngur	Fjarskipti	Verslun, þjónusta
SLR	Sjávar- útvegur	☹️										
	Matvæla- iðnaður	😊	😊									
IDN	Iðnaður	😊	😊	😊								
	Orku- iðnaður	😊	☹️	☹️	😊							
	Mann- virkjagerð	☹️	😊	😊	😊	😊						
	Ferða- þjónusta	😊	☹️	😊	☹️	☹️	☹️					
	Hugverka- iðnaður Skapandi greinar	☹️	☹️	☹️	😊	☹️	😊	😊				
IRR	Sam- göngur	☹️	😊	☹️	☹️	☹️	😊	😊	☹️			
	Fjarskipti	☹️	☹️	☹️	😊	😊	☹️	☹️	😊	☹️		
EVR	Verslun, þjónusta	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	
	Fjármála- þjónusta	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊

⁶ 😊 Talsverð eða mikil tengsl. ☹️ Lítil eða engin tengsl.

Tafla 8. Samlegð og hlutverkaárekstrar ólíkra viðfangsefna ráðuneyta atvinnu- og umhverfismála.⁷

		Reglusetning og eftirlit						Auðindamál						Stoðkerfi atvinnulífsins				
		Lagarammi atvinnugreina	Starfsleyfi, starfsréttindi	Eftirlit með starfsemi	Framleiðslu-stýring	Millifærslur og fjárhagsleg stýring	Öryggi, heilnæmi, neytendavernd	Grunnrannsóknir	Vöktun og kortlagning	Þjónusturannsóknir	Ráðgjöf um vernd og nýtingu	Ákvörðun um vernd og nýtingu	Stjórnun og eftirlit auðlinda	Almenn starfsskilyrði	Atvinnuþróun og ráðgjöf	Framleiðslu-styrkir	Rannsóknir og nýsköpun	Lán, eiginfé og styrkir
Reglusetning og eftirlit	Starfsleyfi, starfsréttindi	😊																
	Eftirlit með starfsemi	😊	😊															
	Framleiðslu-stýring			😊														
	Millifærslur og fjárhagsleg stýring			😊	😊													
	Öryggi, heilnæmi, neytendavernd	😊	😊	😊														
Auðindamál	Grunnrannsóknir				😞		😊											
	Vöktun og kortlagning				😞		😊	😊										
	Þjónusturannsóknir				😞		😊	😊	😊									
	Ráðgjöf um vernd og nýtingu				😞	😊		😊	😊	😊								
	Ákvörðun um vernd og nýtingu	😊			😞			😊	😊	😊	😊							
	Stjórnun og eftirlit auðlinda	😊	😊	😊	😞	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊						
Stoðkerfi atvinnulífsins	Almenn starfsskilyrði	😊	😊	😞	😞	😞	😞	😞	😞	😞	😞	😞						
	Atvinnuþróun og ráðgjöf	😊			😞	😊			😊				😊					
	Framleiðslu-styrkir	😊		😊	😊	😊		😞	😞	😞	😞	😞	😞	😞	😞			
	Rannsóknir og nýsköpun	😊				😊	😊	😊	😊	😊			😊	😊	😊			
	Lán, eiginfé og styrkir	😊				😊	😊	😊	😊	😊			😊	😊	😊	😊		
	Markaðssetning	😊				😊			😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊	😊

⁷ 😊 Samlegð. 😞 Hlutverkaárekstur.

Tafla 9. Mat á samlegð og hlutverkaárekstrum ráðuneyta atvinnu- og umhverfismála.⁸

	Samræmi í verkaskiptingu UMH/AT	Núverandi samþætting þvert á atvinnugreinar	Möguleg samlegð þvert á atvinnugreinar	Sameiginlegir hagsmunir atvinnugreina	Sameiginlegir hagsmunir atvinnu og umhverfis	Ávinningur af nýrri skipan ráðuneyta
Lagarammi atvinnugreinar	😊	😞	😊	😊	😊	😊
Starfsleyfi, starfsréttindi	😞	😞	😊	😊	😊	😊
Eftirlit með starfsemi	😞	😞	😊	😊	😊	😊
Framleiðslu- stýring	😊	😞	😞	😞	😞	😞
Millifærslur og fjárhagsleg stýring	😊	😞	😊	😞	😊	😊
Öryggi, heilnæmi, neytendavernd	😊	😞	😊	😊	😊	😊
Grunnrannsóknir	😞	😞	😊	😊	😞	😊
Vöktun og kortlagning	😞	😞	😊	😊	😊	😊
Þjónusturannsóknir	😞	😞	😊	😊	😊	😊
Ráðgjöf um vernd og nýtingu	😞	😞	😊	😞	😞	😊
Ákvörðun um vernd og nýtingu	😞	😞	😊	😞	😞	😊
Stjórnun og eftirlit auðlinda	😞	😞	😊	😞	😞	😊
Almenn starfsskilyrði	😊	😞	😊	😊	😞	😊
Framleiðslu- styrkir	😊	😞	😞	😞	😞	😞
Atvinnuþróun og ráðgjöf	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Rannsóknir og nýsköpun	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Lán, eiginfé og styrkir	😊	😊	😊	😊	😊	😊
Markaðssetning	😊	😊	😊	😊	😊	😊

⁸ 😊 Já. 😞 Nei.

Greiningin í töflum 7-9 miðar að því að leiða í ljós möguleg samlegðaráhrif og hlutverkaárekstra við breytta skipan ráðuneyta.

Í töflu 7 er gerð tilraun til að meta tengsl ólíkra atvinnugreina.⁹ Forsendan er sú að eftir því sem tengslin eru meiri, því meiri rök eru fyrir því að sameina hlutverk ráðuneyta þvert á atvinnugreinar. Með þessu er ekki verið að segja að það eigi aðeins að vera eitt atvinnuvegaráðuneyti heldur að tilteknu hlutverki sem tengist atvinnulífinu (t.d. atvinnuþróun) skuli aðeins sinnt af einu ráðuneyti þvert á allar atvinnugreinar.

Greiningin í töflu 7 leiðir í ljós að það eru mikilvæg tengsl milli atvinnugreina sem nú heyra undir ólík ráðuneyti og að fátt bendi til þess að þau séu að jafnaði minni en milli greina sem nú heyra undir sama ráðuneyti. Greiningin gefur því sterklega til kynna að æskilegt sé að sameina hlutverk gagnvart atvinnulífinu þvert á atvinnugreinar.

Í töflu 8 er að finna greiningu á því hversu vel 18 hlutverk atvinnuvegaráðuneytanna falla að hvert öðru, þ.e. hvort ætla megi að samlegð sé á milli þeirra eða árekstrar. Greiningin sýnir að í mörgum tilfellum er veruleg samlegð milli hlutverkanna og aðeins í undantekningartilfellum er hætt á hlutverkaárekstrum. Hlutverkaárekstrarnir snúa einkum að mögulegum árekstrum milli:

1. Framleiðslustýringar og –styrkja annars vegar og almennra starfsskilyrða og atvinnuþróunar hins vegar. Ástæðan er sú að framleiðslustýring og –styrkir geta skekkt samkeppnisstöðu ólíkra atvinnugreina og takmarkað möguleika þeirra. Til dæmis takmarka framleiðslustýring og – styrkir í landbúnaði möguleika matvælaíðnaðar og verslunar til að velja aðföng.
2. Almennra starfsskilyrða annars vegar og eftirlit með starfsemi, öryggi, heilnæmi og neytendavernd og millifærslna og fjárhagslegrar stýringar hins vegar. Sem dæmi má nefna að auknar kröfur til starfsemi og auknar kröfur um öryggi og heilnæmi geta (a.m.k. til skemmri tíma) skert samkeppnisstöðu fyrirtækja.
3. Almennra starfsskilyrða annars vegar og auðlindamála hins vegar. Það geta verið árekstrar milli hagsmuna atvinnugreina og almannahagsmuna varðandi hversu langt skuli gengið í nýtingu tiltekinnar auðlinda. Þá geta einnig verið árekstrar milli ólíkra atvinnugreina sem nýta sömu auðlind með ólíkum hætti (t.d. ferðaþjónusta og orkuframleiðsla).
4. Framleiðslustýringar og –styrkja annars vegar og auðlindamála hins vegar. Stuðningskerfi landbúnaðar er tengt við umfang framleiðslu sem getur stuðlað að ágengri nýtingu auðlinda.¹⁰

Í töflu 9 er að finna greiningu og mat á nokkrum lykilþáttum sem snerta samlegð og hlutverkaárekstra ráðuneyta atvinnu- og umhverfismála. Helstu niðurstöður og ályktanir eru að:

1. Verulegt samræmi er í verkaskiptingu atvinnuráðuneyta annars vegar og umhverfisráðuneytis hins vegar á sviði hlutverka sem falla undir reglugerðing og eftirlit og stoðkerfi atvinnulífsins. Hins vegar er takmarkað samræmi í verkaskiptingunni á sviði auðlindamála.

⁹ Tengsl milli atvinnugreina getar verið margháttuð, t.d. sameiginlegt eignarhald eða tengsl um virðisbætur (t.d. aðföng, framleiðsla, dreifing, sala).

¹⁰ Í þessu sambandi má benda á að hægt er að draga úr þessum árekstri með því að tengja styrki við aðra þætti en umfang framleiðslu og hefur þróunin í stuðningi við landbúnað á alþjóðavísu verið í þá átt.












2. Samþætting hlutverka þvert á atvinnugreinar er takmarkað á sviði reglusetningar og eftirlits og auðlindamála en mun meiri á sviði stoðkerfis atvinnulífsins.
3. Möguleikar á samlegð eru verulegir fyrir flest hlutverkin en þó eru þeir takmarkaðir á sviði framleiðslustýringar og –styrkja.
4. Hagsmunir atvinnugreina fara í flestum tilfellum saman en þó geta verið hagsmunaárekstrar á sviði framleiðslustýringar og –styrkja annars vegar og ráðgjafar og ákvarðana um vernd og nýtingu auðlinda hins vegar.
5. Í mörgum tilfellum fara hagsmunir atvinnulífs og umhverfis saman. Þó verður ekki fram hjá því horft að hagsmunir atvinnulífs og umhverfis geta verið ólíkir þegar horft er til framleiðslustýringar og –styrkja og vissra þátta auðlindamála. Þá má setja spurningamerki við það hvort eðlilegt sé að grunnrannsóknir auðlinda lúti forræði atvinnuvegaráðuneyta.
6. Þegar allir þessir þættir eru metnir í samhengi virðast möguleikar á ávinningi af nýrri skipan ráðuneyta vera góðir með tilliti til flestra hlutverka.













Í heildina leiðir greiningin í ljós að skynsamlegt sé að skipan ráðuneyta sé óháð atvinnugreinum og að sama ráðuneyti sinni tilteknum hlutverkum gagnvart öllum atvinnugreinum. Greiningin sýnir einnig að mögulegir hlutverkaárekstrar milli atvinnulífs og umhverfis styðji við sjónarmið um sérstakt umhverfis- og auðlindaráðuneyti sem fái samræmt hlutverk í auðlindamálum.



Tafla 10. Yfirlit yfir afstöðu og sjónarmið hagsmunaaðila atvinnulífsins.¹¹

	Afstaða	Rök með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Rök á móti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Afstaða	Rök með umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Rök á móti umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Bændasamtök Íslands	☹️	<ul style="list-style-type: none"> Aukin samskipti við Nýsköpunarmiðstöð, atvinnuþróunarfélög o.fl. Orkumál (garðyrkja). Sterkari stoðþjónusta (í SLR) og betri stjórnsýsla eftir sameiningu Tækifæri varðandi útflutning og fullvinnslu landbúnaðarafurða. 	<ul style="list-style-type: none"> Landbúnaðarháskóli hefur fjarlægst atvinnuvegin eftir síðustu sameiningu Samkeppnissjóðir henta illa hefðbundnum landbúnaði. Trúverðugleiki (hagsmunir gagnstæðir, sbr. verslun og landbúnaður). 	☹️	•	<ul style="list-style-type: none"> Efasemdir um að hafa verndun og nýtingu saman.
Samorka	😊	<ul style="list-style-type: none"> Samhæfing og heildarsýn. Óflugri einingar. 	•	☹️	<ul style="list-style-type: none"> Rammaáætlun mun væntanlega skipta miklu máli. 	<ul style="list-style-type: none"> Rannsóknir og stjórnun auðlinda UMH. UMH og stofnanir þess málsvarar náttúru en verjast framkvæmdum. Sami ráðherra með rannsóknir og stýringu annars vegar og skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum hins vegar.
Hugverkaiðnaðurinn	😊	<ul style="list-style-type: none"> Of lítill áhersla á nýsköpun. IÐN of lítið og veikt. Lykilatriði að móta atvinnustefnu til lengri tíma. Samhæfing og heildarsýn. Óflugri einingar. Markviss beiting stoðkerfis. Einfalda stofnanaumgjörð. Líftækniíðnaður og skapandi greinar týndar. Jafnræði atvinnugreina Nýsköpun þvert á greinar. Þverfaglegar atvinnugreinar fá samastað. 	•	😊	<ul style="list-style-type: none"> Styrkja stjórnsýslu í kringum auðlindir til framtíðar. 	•

¹¹ 😊 Jákvæð afstaða til nýrrar skipunar ráðuneyta. ☹️ Neikvæð afstaða til nýrrar skipunar ráðuneyta. 😞 Hagsmunaaðili hefur ekki tekið afstöðu. 😊 ☹️ Skiptar skoðanir innan raða hagsmunaaðila.

	Af- staða	Rök með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Rök á móti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Af- staða	Rök með umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Rök á móti umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Landssamband íslenskra útvegsmanna		<ul style="list-style-type: none"> Hagsmunagæsla erlendis er almenn, m.a. gagnvart ESB, og hún gæti eflst. Það þarf að efla markaðsþáttinn og alþjóðlegt starf stjórnarráðsins. 	<ul style="list-style-type: none"> Kraftar of dreifðir á æðstu stöðum. Mikið á borði ráðherrans. Ekkert jákvætt við síðustu breytingu 2007). Landbúnaður kom sterkari út en sjávarútvegur. Alþjóðleg samvinna og samningar þarfnast sérhæfingar. 		•	<ul style="list-style-type: none"> Áhyggjur ef stofnanir (Hafró) fara undir UMH. Ekki traust til UMH. Önnur sjónarmið, t.d. varðandi hvalveiðar. Rannsóknir og ráðgjöf í einu ráðuneyti og ákvörðun um nýtingu í öðru. Slæmt að hafa sérstakt UMH. Betra að fella umhverfisþáttinn inn í atvinnuvega-ráðuneyti.
Landssamband smábáta- eigenda		<ul style="list-style-type: none"> Hafró er akkilesarhæll og stjórnar of miklu í SLR. Samhæfing. 	<ul style="list-style-type: none"> Verra aðgengi að stjórnvöldum. Best væri að hafa sérstakt sjávarútvegsráðuneyti i. Veikir alþjóðlega stöðu að svo sé ekki. 		•	•
Samtök atvinnulífsins	 	<ul style="list-style-type: none"> Sameina atvinnulífið. 	<ul style="list-style-type: none"> Færri raddir atvinnulífsins við ríkisstjórnarborðið. 		•	<ul style="list-style-type: none"> Rannsóknir og ráðgjöf í einu ráðuneyti og ákvörðun um nýtingu í öðru. Slitið á upplýsingamiðlun. Rannsóknarforsko t tapast. Minni samkeppnishæfni efnahagslífsins. Umhverfis- og atvinnumál nátengd. Eitt ráðuneyti ekki tilbúið til að taka við ráðgjöf frá öðru.
Samtök ferða- þjónustunnar		<ul style="list-style-type: none"> Öflugri einingar. Einfalda stoðkerfi atvinnulífsins. Fá meira vægi í nýju ráðuneyti. 	<ul style="list-style-type: none"> Færri raddir atvinnulífsins við ríkisstjórnarborðið. 		•	•
Samtök fiskvinnslu- stöðva		<ul style="list-style-type: none"> Tækifæri varðandi útflutning og markaðsstarf. Efling þekkingar á regluverki ESB. Landbúnaður of ráðandi í SLR. 	<ul style="list-style-type: none"> Færri raddir atvinnulífsins við ríkisstjórnarborðið. Áhyggjur af því að enn erfiðara verði að koma sjónarmiðum greinarinnar á framfæri. Landbúnaður of ráðandi í SLR. 		•	<ul style="list-style-type: none"> Sjónarmið einstakra ráðherra vegur of þungt sem felur í sér hættu á óstöðugleika. Áhyggjur ef Hafró fer til UMH.

	Af- staða	Rök með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Rök á móti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Af- staða	Rök með umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Rök á móti umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Samtök iðnaðarins		<ul style="list-style-type: none"> Samhæfing og heildarsýn. Óflugri einingar. Stoðkerfið byggt í kringum gömlu atvinnugreinarnar. Hólfun gerir nýsköpun erfitt fyrir. Mikilvægast að búa til langtíma atvinnu- og menntastefnu og stjórnsýslu sem bakkar það upp. Skipulag ráðuneyta á ekki að vera bundin í lög heldur á stefna ríkisstjórnar að ráða. 	<ul style="list-style-type: none"> Verra aðgengi að stjórnvöldum (ráðherra). Ekki forgangsverkefni. Hætta á að iðnaðurinn tynist. Verður að vera samstaða um breytingarnar. Færri raddir atvinnulífsins við ríkisstjórnarborðið. 		<ul style="list-style-type: none"> Horfa til langrar framtíðar. Óflug umgjörð í kringum auðlindir. Fullt eftirlit og stýring. Skipulag ráðuneyta á ekki að vera bundin í lög heldur á stefna ríkisstjórnar að ráða. 	<ul style="list-style-type: none"> Auðlindarannsóknir í UMH. Rannsóknir og ráðgjöf í einu ráðuneyti og ákvörðun um nýtingu í öðru. UMH á að vera eftirlitsráðuneyti. Rannsóknir þurfa að vera í tengslum við atvinnuvegi.
Samtök verslunar og þjónustu		<ul style="list-style-type: none"> Vilja að verslun og þjónusta heyri undir nýtt ráðuneyti og fái meira vægi en í dag. Óflugri einingar. Einfaldari samskipti við stjórnsýsluna. 	•		•	<ul style="list-style-type: none"> Ekki rætt formlega en voru með í ályktun SA gegn því að auðlindarannsóknir fari til UMH.
Viðskiptaráð Íslands		<ul style="list-style-type: none"> Jöfnun starfsskilyrða atvinnugreina. Aukið samstarf atvinnugreina. Hagræðing í ríkisrekstri. Samhæfing og heildarsýn. Hafa viðskipti og verslun með, jafnvel fjármálafyrirtæki. 	<ul style="list-style-type: none"> Sjávarútvegur undir við sameiningu SLR. 		•	<ul style="list-style-type: none"> Ekki talið heppilegt að slíta á milli rannsókna og nýtingar. Gæti orðið ójafnvægi milli nýtingar-sjónarmiða og verndunar.
Félag atvinnurekenda		<ul style="list-style-type: none"> Óflugri einingar. Samhæfing og heildarsýn. Heildstæð atvinnustefna. Hagræðing. Betri tölfræði. Taka lyfjaiðnaðinn með. 	•		•	•
Bílgreinasambandið		<ul style="list-style-type: none"> Einfaldara og skilvirkara kerfi. 	<ul style="list-style-type: none"> Áhyggjur ef stofnanir verða of stórar. 		•	•
Landssamband velöfélaga		•	<ul style="list-style-type: none"> Hagsmunir LV fyrir borð bornir. Ráðuneytið verður of stórt og erfitt að hafa yfirsýn. Ólíkir hagsmunir atvinnugreinanna sem eiga ekki alltaf saman (sbr. landbúnaður og verslun). 		•	<ul style="list-style-type: none"> Ekki góð reynsla af flutningi verkefna til UMH (t.d. refar og minnkar). Andvígir að Veidimálastofnun fari til UMH.

	Af- staða	Rök með atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Rök á móti atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	Af- staða	Rök með umhverfis- og auðlindaráðuneyti	Rök á móti umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Samtök rafverktaka		<ul style="list-style-type: none"> Einfaldari stjórnsýsla. Styðja að Mannvirkjastofnun fari undir atvinnuvegaráðuneyti. 	<ul style="list-style-type: none"> Verra aðgengi að stjórnvöldum. 		•	•

Í töflu 10 er að finna samantekt á sjónarmiðum hagsmunaaðila atvinnulífsins sem komu fram á sérstökum samráðfundum sem efnt var til í tengslum við undirbúning nýrrar skipunar ráðuneyta. Þó að erfitt geti verið að draga fram afstöðu ólíkra aðila til þess hvort þeir séu hlynttir eða andvígir nýrri skipun er samt sem áður gerð tilraun til þess.

Varðandi heildarmat á viðhorfum hagsmunaaðila verður að hafa það í huga að erfitt er að jafna saman mati ólíkra aðila. Sumir hagsmunaaðilar eru nátengdir og geta því komið sömu sjónarmiðum á framfæri í vettvangi fleiri en einna hagsmunasamtaka.

Með þessum fyrirvörum má segja að afstaða til myndunar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis sé meira jákvæð en neikvæð. Hagsmunaaðilar atvinnugreina sem heyra undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti eru á móti breytingum á skipan ráðuneyta en hagsmunaaðilar annarra atvinnugreina eru að langmestu leyti jákvæðir gagnvart stofnun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Áberandi er sú afstaða að sameining sjávarútvegsráðuneytis og landbúnaðarráðuneytis hafi ekki skilað tilætluðum árangri og sé í raun ekki lokið.

Afstaða atvinnulífsins til myndunar umhverfis- og auðlindaráðuneytis er fremur neikvæð en jákvæð, en virðist oftast mótast af viðhorfum til núverandi starfsemi ráðuneytisins heldur en raunverulegu mati á kostum og göllum áformaðrar verkaskiptingar.

Haldinn var sérstakur samráðsfundur með fulltrúum umhverfissamtaka. Varðandi myndun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis kom fram að breytingar feli í sér tækifæri og gætti bætt samhæfingu og heildarsýn. Sjárvarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti sinni of þröngum hagsmunum og að múrar milli ráðuneyta geti verið vandamál. Hins vegar sé ákveðin hætta á að málaflokkar tynist í stórum ráðuneytum.

Umhverfissamtökin styðja myndun umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Þau telja að styrkja beri stöðu umhverfisverndar og sjálfbærrar nýtingar í stjórnsýslunni og til þess þurfi sterkara ráðuneyti. Þau telja að rannsóknir, nýtingarstefna og ráðgjöf eigi að heyra undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti og að verndun og nýting auðlinda eigi að fara saman.

Í töflum 11 og 12 eru tekin saman helstu rök með og á móti nýrri skipan ráðuneyta. Ekki er ástæða til að lýsa innihaldi þeirra nánar en endanlegt mat á því hvort ný skipan sé skynsamleg byggir ekki síst á mati á því hvaða vægi skuli gefa ólíkum kostum og göllum.

Tafla 11. Kostir nýrrar skipunar ráðuneyta á sviði atvinnumála og umhverfis.

Kostir	Umræða	Mat
1. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tryggir jafnræði atvinnugreina.	<ul style="list-style-type: none"> Auknar kröfur eru gerðar til stjórnáætlunar um jafnræði og gagnsæi. Út frá þessum sjónarmiðum getur núverandi ráðuneytaskipan talist óeðlileg því vissar atvinnugreinar njóta forgangs fram yfir aðrar. Mikilvægum atvinnugreinum eins og verslun og þjónustu sem eru stór hluti hagkerfisins er ekki sinnt eins og ástæða væri til. 	<ul style="list-style-type: none"> Mikilvæg sanngjarnis- og hagkvæmnisrök eru fyrir því að tryggja sem jafnasta stöðu atvinnugreina.
2. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti tryggir heildarsýn á atvinnulíf og bættu samhæfingu gagnvart því.	<ul style="list-style-type: none"> Skil atvinnugreina með tilliti til starfsskilyrða, eignarhalds og nýtingar þekkingar og tækni hafa minnkað. Erfiðara er að draga mörk atvinnugreina en áður var og er ferðabjónusta bænda lýsandi dæmi um slíkt. Mun algengara er að háin tengsl séu milli tveggja tiltekinnra atvinnugreina en að þær séu tiltölulega ótengdar. Samþætt nálgun viðfangsefna sem tengjast mörgum atvinnugreinum og skýr ábyrgð gefa aukinn slagkraft í hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi. Þó samhæfing verkefna milli ráðuneyta sé nauðsynleg og möguleg, sýnir reynslan samt sem áður að mun auðveldara er að samhæfa verkefni innan ráðuneytis en á milli þeirra. 	<ul style="list-style-type: none"> Efla þarf samræmda sýn og þróa heildstæða stefnu sem nær til atvinnulífsins í heild sinni.
3. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti stuðlar að markvissu, heilsteypu og einföldu stoðkerfi og styður við nýsköpun.	<ul style="list-style-type: none"> Atvinnulíf er sífellt háðara þekkingarþróun og nýsköpun sem ganga þvert á atvinnugreinar. Oft skapast tækifæri við samstarf milli atvinnugreina. Flestar atvinnugreinar nýta stoðkerfi iðnaðarráðuneytisins og virðast samlegðaráhrif augljós. Stoðkerfið er enn talsvert flókið og sundurlaust og býður upp á umtalsverða hagræðingarmöguleika með samþættingu þvert á atvinnugreinar. 	<ul style="list-style-type: none"> Aukin samþætting stoðkerfis atvinnulífsins getur skilað umtalsverðum ávinningi.
4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti eykur styrk stjórnáætlunar til að styðja við atvinnulíf.	<ul style="list-style-type: none"> Núverandi ráðuneyti eru tiltölulega smá og veikburða. Með sameiningu eru gefst tækifæri til að skapa öflugt atvinnuvegaráðuneyti. Verulegir möguleikar eru á samlegð festra viðfangsefna þvert á atvinnugreinar. 	<ul style="list-style-type: none"> Veruleg tækifæri liggja í því að skapa öflugt atvinnuvegaráðuneyti.
1. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti styrkir stjórnáætlun málaflöksins.	<ul style="list-style-type: none"> Tilkoma auðlindamála mun styrkja ráðuneytið með fjölgun viðfangsefna og væntanlega starfsmanna. Samlegð núverandi verkefna og auðlindamála getur verið umtalsverð. Breytingin getur styrkt heildarsýn og auðveldar samhæfingu. 	<ul style="list-style-type: none"> Tilkoma auðlindamála getur ótvírætt styrkt umhverfisráðuneytið.
2. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti stuðlar að samræmdu stefnu í auðlindamálum og hvetur til þess að vernd og nýtingu séu metin í samhengi.	<ul style="list-style-type: none"> Ekkert samræmi er í því hvernig verkaskiptingu milli atvinnuvegaráðuneyta annars vegar og umhverfisráðuneytis hins vegar á sviði auðlindamála er háttáð og samhengi verndar og nýtingar oft óljóst. Hægt er að halda því fram að vernd og nýting séu tvær hliðar á sama máli. Sjálfbær þróun gerir ráð fyrir því að auðlindir séu nýttar með sjálfbærum hætti, þannig að vernd er alls ekki eina rökrétta niðurstaða umhverfisráðuneytis. 	<ul style="list-style-type: none"> Það að skoða vernd og nýtingu auðlinda í samhengi er einn lykilþáttur sjálfbærrar þróunar. Aukin áhersla á auðlindamál hvetur ráðuneytið til að gæta eðlilegs milli verndar og nýtingar.
3. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti eykur líkur á því að almannahagsmunir fremur en sérhagsmunir ráði nýtingu auðlinda.	<ul style="list-style-type: none"> Samtenging þess að stuðla að sem bestum starfsskilyrðum atvinnugreina og annast auðlindamál byggir beinlínis á þeirri forsendu að ákvarðanir um auðlindanýtingu eigi að lúta hagsmunum atvinnugreina fremur en almannahagsmunum. Framleiðslustyrkir til landbúnaðar geta stuðlað að ágengri nýtingu auðlinda. 	<ul style="list-style-type: none"> Hægt er að færa rök fyrir því að umhverfisráðuneyti sé hlutlausara í auðlindamálum en atvinnuvegaráðuneyti.

Tafla 12. Gallar nýrrar skipunar ráðuneyta á sviði atvinnumála og umhverfis.

Gallar	Umræða	Mat
1. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti horfir framhjá því að atvinnugreinar geta haft andstæða hagsmuni.	<ul style="list-style-type: none"> • Þó að hagsmunir atvinnugreina fari oftast saman eru dæmi um hagsmunaárekstra milli þeirra. • Framleiðslustýring í landbúnaði getur skekkt starfsskilyrði annarra atvinnugreina og veikt almennar stuðningsaðgerðir við atvinnulífið. • Ólíkar atvinnugreinar geta haft ólíka hagsmuni varðandi nýtingu tiltekinna auðlinda. • Mögulegur hlutverkaárekstur er á milli stuðnings við atvinnulífið annars vegar og eftirlits hins vegar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Þrátt fyrir tiltekna hagsmunaárekstra eru þau svið þar sem hagsmunir atvinnugreina fara saman mun fleiri en þar sem þeir eru andstæðir.
2. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti getur veikt sérhæfingu, dregið úr þeirri athygli og þjónustu sem einstakar atvinnugreinar njóta og dregið úr aðgengi þeirra að ráðherra.	<ul style="list-style-type: none"> • Í núverandi ráðuneytum býr mikilvæg þekking á stöðu og þörfum einstakra atvinnugreina. • Í nokkrum tilfellum hafa þróast mjög góð tengsl milli atvinnugreina og ráðuneyta. • Ákveðin hættu er á að erfitt verði að viðhalda sérþekkingu og tengslum í stóru ráðuneyti. • Á hinn bóginn verður að horfa til þess að tengsl geta verið óeðlileg ef þau stuðla að ójafnri stöðu atvinnugreina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekki verður fram hjá því horft að staða og þarfir atvinnugreina geta verið ólíkar og að tryggja verður sérþekkingu á einstökum atvinnugreinum innan stjórnarráðsins.
3. Myndun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis felur í sér áhættu að starfsemi sem gengur vel raskist.	<ul style="list-style-type: none"> • Skipulagsbreytingar fela ávallt í sér áhættu en einnig tækifæri. • Eðlilegt er að áhættumat fari fram í tengslum við undirbúning skipulagsbreytinga. • Sérstaklega þarf að huga að áhættu varðandi viðkvæma starfsþætti þar sem röskun getur haft viðtækar og alvarlegar afleiðingar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Telja verður að það eigi að með vonduðum undirbúningi og markvissri framkvæmt sé hægt að stýra áhættu þannig að hún verði í lágmarki.
1. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti gefur vernd auðlinda óeðlilega sterka stöðu á kostnað nýtingar.	<ul style="list-style-type: none"> • Fyrir sumar auðlindir eru viðmið um nýtingu tiltölulega skýr og dregur það úr líkum á átökum milli verndunarsjónarmiða og nýtingarsjónarmiða, óháð því hvort viðfangsefni er í höndum atvinnuvegaráðuneytis eða umhverfisráðuneytis. • Fyrir aðrar auðlindir eru bæði viðmið um nýtingu og ábyrgð á ákvarðanatöku mun óljósari sem eykur hættu á átökum milli atvinnugreina og milli verndunarsjónarmiða og nýtingarsjónarmiða, óháð því hvort viðfangsefni er í höndum atvinnuvegaráðuneytis eða umhverfisráðuneytis. • Spurning hversu hæft umhverfisráðuneyti er í því að veita saman hagsmuni ólíkra atvinnugreina um auðlindanýtingu. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mögulegt er að umhverfisráðuneyti gangi lengra (og hugsanlega of langt) í því að láta umhverfið njóta vafans.
2. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti eykur fjarlægð milli rannsókna og ráðgjafar annars vegar og ákvarðana hins vegar.	<ul style="list-style-type: none"> • Þegar litið er til rannsókna á auðlindum er ábyrgð staðsett með breytilegum hætti eftir ólíkum auðlindum og er oft óljós. • Þá er mismundandi hvernig tengslum rannsókna og ráðgjafar annars vegar og ákvarðana hins vegar er háttáð. • Stofnanaleg tengsl ráðgjafar og ákvarðana eru einnig mjög mismunandi. • Of sterk tengsl ráðgjafar og ákvarðana geta dregið úr trúverðugleika. • Æskilegt er að ráðuneyti hafi aðgang að ráðgjöf margra aðila og mikilvægt er að a.m.k. hluti ráðgefandi aðila sé ekki hluti stofnakerfis ráðuneytisins. • Ráðuneyti verður að hafa sjálfstæða getu til að meta ráðgjöf og taka eigin ákvörðun. 	<ul style="list-style-type: none"> • Það er fyrst og fremst á sviði hafrannsókna þar sem tengsl ráðgjafar og ákvarðana eru sterk og ótvíræð. • Þar sem viðmið um nýtingu eru tiltölulega skýr ætti samhengi ráðgjafar og ákvarðana að vera gagnsæ óháð verkaskiptingu ráðuneyta.
3. Myndun umhverfis- og auðlindaráðuneytis felur í sér áhættu að starfsemi sem gengur vel raskist.	<ul style="list-style-type: none"> • Skipulagsbreytingar fela ávallt í sér áhættu en einnig tækifæri. • Eðlilegt er að áhættumat fari fram í tengslum við undirbúning skipulagsbreytinga. • Sérstaklega þarf að huga að áhættu varðandi viðkvæma starfsþætti þar sem röskun getur haft viðtækar og alvarlegar afleiðingar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Telja verður að það eigi að með vonduðum undirbúningi og markvissri framkvæmt sé hægt að stýra áhættu þannig að hún verði í lágmarki. • Áhætta á röskun virðist vera mest á sviði hafrannsókna og fiskeiðistjórnunar þar sem traust milli stjórnvalda og hagsmunaaðila hefur byggst upp á löngum tíma.

Skipan efnahags- og
viðskiptamála innan
Stjórnarráðs Íslands
Álit starfshóps

Febrúar 2012

Inngangur

Að undanförunu hefur verið unnið að endurskipan ráðuneyta Stjórnarráðsins og er markmiðið að fækka ráðuneytum, efla þau og bæta samhæfingu með því að fella eðlislík hlutverk og viðfangsefni undir eitt ráðuneyti. Þegar hafa verið sett á stofn velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti og hefur ríkisstjórnin á stefnu sinni að mynda atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið hefur starfað í núverandi mynd frá árinu 2009, þegar ábyrgð á efnahagsmálum var færð til ráðuneytisins. Almenn markmið með sameiningu efnahags- og viðskiptamála voru fyrst og fremst að samræma almenna hagstjórn og málefni fjármálamarkaðar. Hins vegar fór ekki fram heildstæð greining og stefnumótun á hlutverki ráðuneytisins, stjórnækjum þess og þeirri hæfni sem það þarf að búa yfir til að geta gegnt samfélagslegu hlutverki sínu.

Í ljósi þessa var unnin sérstök greining á hlutverkum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins samhliða þeirri greiningu sem unnin var í tengslum við undirbúning að myndun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Greiningin leiddi í ljós verulega skörun viðfangsefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis við viðfangsefni iðnaðarráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, fjármálaráðuneytis og innanríkisráðuneytis.

Forsætisráðuneytið ákvað að fela starfshópi að greina stöðu efnahags- og viðskiptaráðuneytis nánar og kanna ólíka valkosti um staðsetningu viðfangsefna þess innan Stjórnarráðs Íslands. Nánar tiltekið var hópnum falið að kanna:

1. Kosti og galla þess að efnahags- og viðskiptaráðuneytið starfi áfram.
2. Möguleika á að styrkja efnahags- og viðskiptaráðuneytið.
3. Kosti og galla þess að færa núverandi viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytisins til annarra ráðuneyta.
4. Mögulega staðsetningu viðfangsefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis í öðrum ráðuneytum.

Í starfshópnum áttu sæti Gylfi Magnússon, dósent við Háskóla Íslands, Sigurður H. Helgason, ráðgjafi hjá Stjórnháttum og Sigurður Snævarr efnahagsráðgjafi forsætisráðherra.

Stjórnarsýsla efnahagsmála á Norðurlöndunum

Við mat á mögulegum breytingum á skipan efnahagsmála er fróðlegt að bera skipan þeirra hér á landi saman við hin Norðurlöndin og er verkaskipting ráðuneyta sýnd í töflu 1.

Tafla 1. Verkaskipting ráðuneyta á sviði efnahagsmála á Norðurlöndunum.

	Almenn hagstjórn	Skattar og tollar	Fjárlög	Fjármálamarkaður
Ísland	<ul style="list-style-type: none">Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	<ul style="list-style-type: none">Fjármálaráðuneytið	<ul style="list-style-type: none">Fjármálaráðuneytið	<ul style="list-style-type: none">Efnahags- og viðskiptaráðuneyti
Danmörk	<ul style="list-style-type: none">Økonomi- og Indenrigsministeriet	<ul style="list-style-type: none">Skatteministeriet	<ul style="list-style-type: none">Finansministeriet	<ul style="list-style-type: none">Erhvervs- og Vækstministeriet
Noregur	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet
Svíþjóð	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet	<ul style="list-style-type: none">Finansdepartementet
Finnland	<ul style="list-style-type: none">Finansministeriet	<ul style="list-style-type: none">Finansministeriet	<ul style="list-style-type: none">Finansministeriet	<ul style="list-style-type: none">Finansministeriet

Í þremur af fimm Norðurlöndum, þ.e. Noregi, Svíþjóð og Finnlandi eru almenn hagstjórn, skattar og tollar, fjárlög og fjármálamarkaðir á ábyrgðarsviði fjármálaráðuneytisins. Hér á landi skiptast viðfangsefni milli tveggja ráðuneyta og milli fjögurra í Danmörku¹. Því má segja að meginskipanin á Norðurlöndum sé sú að flestir meginþættir efnahagsmála séu í einu ráðuneyti. Þess ber þó að geta að ráðuneyti eru fá í Svíþjóð og Finnlandi og málefni þeirra geta heyrt undir fleiri en einn ráðherra.

Viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytis

Efnahags- og viðskiptaráðuneytið annast málaflokka sem gróflega má skipta í sex megin viðfangsefni:

1. Efnahagsmál og samþæfing hagstjórnar.
2. Peningamál og gjaldeyrismál.
3. Fjármálamarkaður:
 - a. Stefnumótun á sviði fjármálamarkaðar.
 - b. Fjármálastöðugleiki.
 - c. Eftirlit með fjármálamarkaði.
 - d. Vátryggingar.
 - e. Verðbréfavíðskipti.

¹ Breytingar á skipan efnahagsmála innan danska stjórnarráðsins hafa verið fremur örar og stutt er síðan núverandi skipan var ákveðin. Meðal verkefna sem nýlega voru flutt frá fjármálaráðuneytinu til efnahags- og innanríkisráðuneytisins má nefna vöktun hagkerfisins, mat á efnahagshorfum og alþjóðleg efnahagsmál, að frátöldum fjárlögum ESB og langtímahorfum í fjármálum. Ljóst þykir að þessi skipan hefur skapað nokkurn tvíverknað í ráðuneytinum tveimur, einkum vegna þess að ákvarðanir um efnahagsmál eru enn hjá fjármálaráðuneytinu þó vöktun á hagsveiflum og skammtímaspár og greiningar hafi verið færðar til efnahags- og innanríkisráðuneytisins.

4. Almenn umgjörð atvinnulífsins:
 - a. Félagaréttur.
 - b. Hugverkaréttindi á sviði iðnaðar.
 - c. Fjárfestingar erlendra aðila og innflutningur.
5. Samkeppnismál.
6. Málefni verslunar og þjónustu:
 - a. Verslun og viðskipti.
 - b. Rafræn viðskipti.
 - c. Ársreikningar, endurskoðendur og viðurkenndir bókarar.
 - d. Fasteignasalar.

Flestir þessara málaflokka eru þess eðlis að þeir skarast á við viðfangsefni væntanlegs atvinnu- og nýsköpunarráðuneytis, fjármálaráðuneytis og innanríkisráðuneytis. Skörunin er umtalsverð og talsverðir möguleikar á að einfalda verkaskiptingu ráðuneytanna með tilfærslu verkefna til og frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti.

Efnahagsleg viðfangsefni innan Stjórnarráðsins

Við umfjöllun um staðsetningu ábyrgðar á efnahagslegum viðfangsefnum innan Stjórnarráðsins verður að hafa í huga að efnahagsleg eða hagræn verkefni stjórnvalda eru fjölmörg og ná yfir margvísleg svið samfélagsins. Þegar rætt er um efnahagsmál er yfirleitt verið að vísa til þjóðhagfræði („macro“ hagfræði). Hins vegar eru hagræn viðfangsefni sem tengjast einstökum þáttum hagkerfisins („micro“ hagfræði) einnig mikilvæg. Í töflu 2 er yfirlit yfir ábyrgð á hinum ýmsu efnahagslegu viðfangsefnum innan Stjórnarráðsins.² Ljóst er að þó efnahags- og viðskiptaráðuneytið beri ábyrgð á samhæfingu hagstjórnar eru fjölmörg hagræn viðfangsefni á ábyrgðarsviði annarra ráðuneyta.

Vakin er athygli á því að þrátt fyrir að fjármálaráðuneytið gegni mikilvægu efnahagslegu hlutverki og sé einn af helstu ábyrgðaraðilum hagstjórnar, þá dró mjög úr hagfræðilegri þekkingu ráðuneytisins við stofnun efnahags- og viðskiptaráðuneytisins og tengdra breytinga árið 2009. Þörf er á því að efla hagfræðilega þekkingu fjármálaráðuneytisins, óháð þeim breytingum sem kunna að vera gerðar á skipulagi stjórnarráðsins.

² Hluti þessara viðfangsefna eru ekki eingöngu efnahagsleg og það er skilgreiningaratriði hvaða atriði skuli tekin með í yfirliti sem þessu. Forsætisráðuneytið er ekki í töflunni en það kemur að almennri samhæfingu ýmissa efnahagslegra viðfangsefna.

Tafla 2. Yfirlit yfir efnahagsleg viðfangsefni innan Stjórnarráðsins.

	Macro	Micro	Efnahags- og viðskiptaráðuneytið	Fjármálaráðuneytið	Iðnaðarráðuneytið	Innanríkisráðuneytið	Mennta- og menningar- málaráðuneytið	Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið	Umhverfisráðuneytið	Utanríkisráðuneytið	Velferðarráðuneytið
1. Þjóðhagsspá, samhæfing hagstjórnar, efnahagsáætlanir	○		○								
2. Peningamál og gjaldeyrimál	○		○								
3. Opinber fjármál, skattar og gjöld, afkoma	○			○							
4. Fjármálamarkaður	○	○	○								
5. Lífeyrismál	○	○		○							
6. Fjármálastöðugleiki	○	○	○	○							
7. Samkeppnismál og eftirlit með viðskiptum		○	○								
8. Neytendamál		○				○					
9. Kynjuð hagstjórn		○		○							
10. Arðsemi samfélagslegra fjárfestinga		○		○		○					○
11. Samkeppnishæfni og rekstrarskilyrði fyrirtækja ³		○	○	○	○			○			
12. Almennar fjárfestingar og fjárfestingar erlendra aðila		○	○		○						
13. Hagrænir þættir nýsköpunar		○			○						
14. Auðlindamál		○			○			○	○		
15. Hagrænir þættir menntunar og rannsókna		○					○				
16. Umhverfismál		○							○		
17. Þróunarmál		○								○	
18. Viðskipti við útlönd og viðskiptasamningar		○								○	
19. Vinnumarkaður		○									○
20. Tekjutilfærsla		○									○
21. Heilbrigðismál		○									○

³ Fyrirtækjaskrá og ársreikningaskrá eru nú undir RSK og þar með fjármálaráðuneytinu en tengd viðfangsefni á ábyrgð efnahags- og viðskiptaráðuneytið.

Möguleg efling efnahags- og viðskiptaráðuneytis

Í greiningunni á hlutverkum efnahags- og viðskiptaráðuneytisins sem vitnað var til í inngangi var bent á að mögulegt væri að styrkja ráðuneytið með því að fjölga viðfangsefnum þess og skýra verkaskiptingu þess og annarra ráðuneyta. Meðal verkefna sem hugsanlega mætti færa til efnahags- og viðskiptaráðuneytis má nefna:

- Gerð þjóðhagsspár frá Hagstofu.
- Póst- og fjarskiptamál.
- Málefni ríkisaðstoðar.
- Neytendamál.
- Samningsveð.
- Hlutfélaga-, fyrirtækja- og ársreikningaskrá.
- Löggilding starfsgreina.
- Stefnumótun og almenn reglusetning á sviði fasteignalána.
- Fjárhagslegar tryggingarráðstafanir.
- Framkvæmd og eftirlit laga um lífeyrissjóði.

Einnig eru verkefni sem hugsanlega mætti færa frá ráðuneytinu, sérstaklega í ljósi stofnunar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis:

- Tilfærsla viðlagatrygginga til fjármálaráðuneytis (Bankasýslu) eða innanríkisráðuneytis.
- Tilfærsla málefna verslunar og þjónustu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.
- Tilfærsla Einkaleyfastofu til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.
- Tilfærsla jöfnunar á flutningskostnaði til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis eða innanríkisráðuneytis.

Í flestum tilfellum er þörf á frekari greiningu og samráði áður en ákvarðanir eru teknar. Sérstaklega má nefna að það getur verið vandkvæðum bundið vegna trúverðugleika að færa gerð þjóðhagsspár aftur inn í Stjórnarráðið.

Þó að tilfærsla ofangreindra verkefna myndi styrkja ráðuneytið og skýra verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins þá myndi hún ein og sér vart fela í sér eðlisbreytingu á viðfangsefnum og hlutverkum þess. Það væri helst tilfærsla þjóðhagsspár sem myndi skipta verulegu máli í þessu sambandi.

Sú sameining ráðuneyta sem þegar hefur verið framkvæmd eða áformuð, myndi þýða að efnahags- og viðskiptaráðuneytið yrði áberandi minnsta ráðuneytið (fyrir utan forsætisráðuneytið) og með þrengra hlutverk en önnur ráðuneyti.

Meginhindrunin í vegi þess að efla efnahags- og viðskiptaráðuneytið er að aðkoma þess að helstu stjórnækjum efnahagsmála, þ.e. peninga- og gjaldeyrismála og opinberra fjármála er óbein. Hins vegar væri hægt að efla sambættar efnahagsáætlanir sem stýritæki í hagstjórninni, en veik staða slíkrar áætlanagerðar getur talist alvarlegur veikleiki. Til þess að slíkt stjórnæki geti virkað þarf að þróa lagalegan og stofnanalegan ramma og tryggja ráðuneytinu næga hæfni til þess að það hafi nauðsynlegt áhrifavald sem sérþekking og góð tengsl geta skapað.

Margt bendir til þess að annað hvort verði að efla efnahags- og viðskiptaráðuneytið eða fella verkefni þess undir önnur ráðuneyti. Ef raunverulega á að efla á ráðuneytið þarf fyrst og fremst að auka getu þess til greiningar, áætlanagerðar og samhæfingar. Slík efling myndi að öllum líkindum krefjast verulegrar fjölgunar starfsmanna.

Tilfærsla verkefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis til annarra ráðuneyta

Á mynd 1 er að finna mat á tengslum lykilviðfangsefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis við fjármálaráðuneyti og væntanlegt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Lagt er mat á kosti og galla þess að viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytis skiptist milli þessara tveggja ráðuneyta.

Mynd 1. Mat á tengslum viðfangsefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis við viðfangsefni fjármálaráðuneytis og væntanlegs atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytis.

Skýringar:		Viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytis						
	Mikil fagleg samlegð	Almenn hagsjórn	Fjármálaráðgjafi	Peninga- og gjaldeyrisráðgjafi	Almenn umgjörð atvinnulífsins	Málefni verslunar og þjónustu	Samkeppnismál	
	Mikil þörf fyrir samhæfingu							
	Hlutverkaárekstur							
	Hætta á takmörkun gagnsæis og fjölræðis							
Kostir sameiningar við fjármálaráðuneyti						Sameining ekki til umræðu		
Gallar sameiningar við fjármálaráðuneyti								
Kostir sameiningar við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti								
Gallar sameiningar við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti								

Kostir þess að fella viðfangsefni undir sama ráðuneyti eru metnir úr frá:

1. Faglegri samlegð, þ.e. bættri nýtingu sambærilegrar sérfræðipækkingar og auknum möguleikum á sérhæfingu einstaklinga og skipulagseininga.
2. Þörf fyrir samhæfingu, þ.e. bættri yfirsýn og skýrri ábyrgð á samspili ólíkra viðfangsefna, stofnana og stjórnækja.

Gallar þess að fella tiltekin tvö viðfangsefni undir sama ráðuneyti eru metnir úr frá:

1. Hlutverkaárekstri, þ.e. að sami aðili gegni samfélagslegum hlutverkum sem fara illa saman því grunnhagsmunir þeirra eru andstæðir.
2. Hættu á takmörkun gagnsæis og fjölræðis, þ.e. að einn aðili einoki þekkingu og stefnumótun og njóti takmarkaðs ytra aðhalds.

Leiði matið í ljós faglega samlegð og/eða þörf fyrir samhæfingu verður að öllu jöfnu að telja það jákvætt að viðfangsefnin falli undir sama ráðuneyti. Leiði matið í ljós hlutverkaárekstur og/eða hættu á takmörkun gagnsæis og fjölræðis verður að öllu jöfnu að telja það neikvætt að viðfangsefnin falli undir sama ráðuneyti.

Oft eru annað hvort kostir eða gallar við að fella tiltekin viðfangsefni undir sama ráðuneyti, en einnig eru dæmi um að mat á kostum og göllum stangist á og eru þá bæði rök með og á móti því að staðsetja viðfangsefnin í sama ráðuneyti.

Mynd 1 sýnir að verulegir kostir geta fylgt því að skipta verkefnum efnahags- og viðskiptaráðuneytis milli fjármálaráðuneytis og væntanlegs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Hvort sem litið er til samlegðar eða samhæfingar gætu umtalsverðir kostir fylgt því að sameina viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytisins á sviði efnahagsmála og viðfangsefni fjármálaráðuneytisins á sama sviði. Á hinn bóginn kemur fram að sameining þessara viðfangsefna felur í sér hættu á takmörkun gagnsæis og fjölræðis.

Á sviði viðskiptamála eru bæði samlegðar- og samhæfingarrök fyrir sameiningu við viðfangsefni væntanlegs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Gallarnir eru tiltölulega fáir en þó má nefna hættu á takmörkun á gagnsæi og fjölræði á sviði samkeppnismála. Það er álitamál hvort það fari saman að styðja atvinnulífið og að veita því aðhald. Hins vegar verður þetta að teljast besti kosturinn verði efnahags- og viðskiptaráðuneyti lagt niður, sérstaklega í ljósi þess að Samkeppniseftirlitið er sjálfstæð stofnun.

Mat á kostum og göllum valkosta

Í töflu 3 er lagt mat á helstu valkosti um skipan efnahags- og viðskiptamála, sbr. umfjöllun í inngangi.

Í töflu 4 er yfirlit yfir efnahagsleg viðfangsefni innan Stjórnarráðsins samkvæmt valkosti 2 í töflu 3. Þó að þjóðhagsleg viðfangsefni séu samkvæmt valkostinum á forræði fjármálaráðuneytis, eru fjölmörg efnahagsleg verkefni á ábyrgð annarra ráðuneyta. Þannig gegnir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ýmsum hagrænum viðfangsefnum sem tengjast starfsramma og rekstrarskilyrðum atvinnulífsins

Tafla 3. Valkostir um skipan efnahags- og viðskiptamála.

Breytt skipan	Kostir	Gallar	Mat
1. Efling efnahags- og viðskiptaráðuneytis með tilfærslu viðfangsefna og fjölgun starfsmanna.	<ul style="list-style-type: none"> • Skipting efnahagsmála milli tveggja aðila getur stuðlað að gagnsæi og gagnkvæmu aðhaldi innan og utan stjórnarsýslunnar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Takmarkaðir möguleikar eru á að efla efnahags- og viðskiptaráðuneyti með tilfærslu viðfangsefna. • Takmörkuð hagkvæmni og samlegð á sviði efnahagsmála innan Stjórnarráðsins. • Hætta á að samhæfing við hagstjórnarhlutverk fjármálaráðuneytisins verði veik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ef ekki er mögulegt að styrkja efnahags- og viðskiptaráðuneyti, eru margvíslegir kostir við að leggja það niður og skipta viðfangefnum þess milli fjármálaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. • Á hinn bóginn þarf að tryggja gagnsæi og gagnkvæmt aðhald jafnt innan sem utan stjórnarsýslunnar.
2. Viðfangsefni á sviði hagstjórnar, ríkisfjármála, peninga- og gjaldeyrismála sett undir eitt ráðuneyti fjármála og efnahagsmála.	<ul style="list-style-type: none"> • Fagleg samlegð. • Ávinningur vegna aukinna möguleika á samhæfingu efnahagsstjórnar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sameining allra viðfangsefna á sviði efnahagsmála felur í sér hættu á takmörkun gagnsæis og fjölræðis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grípa verður til sérstakra aðgerða til að auka gagnsæi í efnahagsmálum og tryggja samfélagslegt aðhald við hagstjórn. • Það er nauðsynlegt að til sé sjálfstæður aðili, t.d. efnahagsráð óháðra sérfræðinga, til að tryggja að stjórnvöldum sé veitt eðlilegt aðhald við efnahagsstjórnina.
3. Málefni fjármála-markaðar falli undir ráðuneyti fjármála- og efnahagsmála.	<ul style="list-style-type: none"> • Fagleg samlegð. • Ávinningur vegna samhæfingar. • Tengsl ábyrgðar á fjármálamarkaði og peninga- og gjaldeyrismálum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Eignarhald fjármálafyrirtækja og almenn ábyrgð á fjármálamarkaði fara illa saman. 	<ul style="list-style-type: none"> • Talið er óæskilegt að aðskilja málefni fjármálamarkaðarins og peninga- og gjaldeyrismál. • Hugsanlega er hægt að treysta umsjón eignarhalds í sjálfstæðri Bankasýslu.
4. Ráðuneyti atvinnuvega og nýsköpunar taki við viðfangsefnum sem tengjast almennri umgjörð atvinnulífsins, málefnum verslunar og þjónustu og samkeppnismálum.	<ul style="list-style-type: none"> • Fagleg samlegð. • Ávinningur vegna samhæfingar. • Jafnræði atvinnugreina. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mögulegur árekstur er milli þess að styðja atvinnulífið og hafa eftirlit með því. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kostirnir virðast meiri en gallarnir. • Árekstur milli stuðningshlutverks og eftirlits er þegar til staðar. • Hugsanlega þarf að endurmeta tengsl ráðuneytis og eftirlitsstofnana.
5. Peninga- og gjaldeyrismál heyri undir ráðuneyti atvinnuvega og nýsköpunar.	<ul style="list-style-type: none"> • Getur styrkt gagnsæi og fjölræði. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hlutverkaárekstur milli þess að styðja atvinnulífið og bera ábyrgð á peninga- og gjaldeyrismálum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gallarnir virðast meiri en kostirnir.
6. Málefni fjármála-markaðar heyri undir ráðuneyti atvinnuvega og nýsköpunar.	<ul style="list-style-type: none"> • Kemur í veg fyrir árekstur við eignarhald fjármálafyrirtækja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ákveðin hættu á takmörkun gagnsæis og fjölræðis. • Málefni fjármála-markaðar og peninga- og gjaldeyrismála skilin að. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gallarnir virðast meiri en kostirnir.

Tafla 4. Yfirlit yfir efnahagsleg viðfangsefni innan Stjórnarráðsins samkvæmt valkosti 2.

	Macro	Micro	Fjármála og efnahagsráðuneytið	Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneyti	Innanríkisráðuneytið	Mennta- og menningar- málarráðuneytið	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið	Utanríkisráðuneytið	Velferðarráðuneytið
1. Þjóðhagsspá, samhæfing hagstjórnar, efnahagsáætlanir	○		○						
2. Peningamál og gjaldeyrismál	○		○						
3. Opinber fjármál, skattar og gjöld, afkoma	○		○						
4. Fjármálamarkaður	○	○	○						
5. Lífeyrismál	○	○	○						
6. Fjármálastöðugleiki	○	○	○						
7. Samkeppnismál og eftirlit með viðskiptum		○		○					
8. Neytendamál		○		(○)					(○)
9. Kynjuð hagstjórn		○	○						
10. Arðsemi samfélagslegra fjárfestinga		○	○		○				○
11. Samkeppnishæfni og rekstrarskilyrði fyrirtækja		○		○					
12. Almennar fjárfestingar og fjárfestingar erlendra aðila		○		○					
13. Hagrænir þættir nýsköpunar		○		○					
14. Auðlindamál		○		○			○		
15. Hagrænir þættir menntunar og rannsókna		○				○			
16. Umhverfismál		○					○		
17. Þróunarmál		○						○	
18. Viðskipti við útlönd og viðskiptasamningar		○						○	
19. Vinnumarkaður		○							○
20. Tekjutilfærsla		○							○
21. Heilbrigðismál		○							○

Tengsl Seðlabanka Íslands við Stjórnarráðið

Samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001 er Seðlabankinn sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins. Bankinn nýtur sjálfstæðis um flestar ákvarðanir og eru þær einkum í höndum seðlabankastjóra og peningastefnunefndar. Samkvæmt lögnum er yfirstjórn Seðlabanka Íslands í höndum efnahags- og viðskiptaráðherra og bankaráðs. Yfirstjórnarhlutverk ráðherra gagnvart Seðlabanka er fyrst og fremst að:

- Skipa seðlabankastjóra og aðstoðarseðlabankastjóra.
- Skipa tvo sérfræðinga í peningastefnunefnd.
- Sinna almennri tilsjón og eftirliti.

Bankaráð hefur eftirlit með því að Seðlabanki Íslands starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda. Nánar er kveðið á um hlutverk ráðherra og bankaráðs í einstökum greinum laganna.

Yfirstjórn Seðlabankans er því í höndum efnahags- og viðskiptaráðherra og Alþingis sem kýs bankaráð. Verði ákveðið að leggja efnahags- og viðskiptaráðuneytið niður og færa verkefni á sviði hagstjórnar til fjármálaráðuneytis, vakna spurningar um staðsetningu yfirstjórnarhlutverks gagnvart Seðlabankanum innan Stjórnarráðsins. Hægt er að færa rök fyrir því að óheppilegt sé að fjármálaráðuneytið gegni því hlutverki. Í þessu sambandi vegur þyngst að þó að samhæfa verði peningamál og opinber fjármál, eiga Seðlabanki og fjármálaráðuneyti að veita gagnkvæmt aðhald við hagstjórnina. Hugsanlega væri erfitt fyrir Seðlabankann að veita slíkt aðhald gagnvart fjármálaráðuneytinu ef hann heyrði stjórnarsýslulega undir það.

Þar sem seðlabankar njóta almennt umtalsverðs sjálfstæðis er hæpið að segja að þeir heyri undir ákveðið ráðuneyti sem sama hætti og hefðbundnar ríkisstofnanir. Ýmsar leiðir eru til að tryggja sjálfstæði seðlabanka, t.d. með því að þingið kjósi stjórn eða eftirlitsráð. Þá má nefna að danski seðlabankinn er sjálfseignarstofnun. Skipan aðalbankastjóra er talin það mikilvæg að hún telst víða ríkisstjórnarmálefni fremur en mál þess ráðherra sem fer með peningamál innan stjórnarráðs. Á hinum Norðurlöndunum er það algengast að aðalbankastjóri sé skipaður af ríkisstjórn. Í Svíþjóð heyrir seðlabankinn undir þingið og er skipan bankastjóra er í höndum stjórnar bankans.

Með hliðsjón af þessu væri mögulegt að skipan bankastjóra Seðlabankans og tveggja einstaklinga í peningastefnunefnd væri samþykkt af ríkisstjórn samkvæmt tillögu þess ráðherra sem fer með efnahagsmál. Fagleg umsjón peninga- og gjaldeyrismála væri eftir sem áður í höndum þess ráðuneytis sem fer með efnahagsmál. Þó að þetta sé frávik frá ráðherrastjórnarsýslu, verður að horfa til sérstöðu Seðlabankans og því gæti fyrirkomulag af þessu tagi verið réttlætanlegt.

Niðurstöður og ábendingar

Lykilniðurstöður greiningarinnar eru:

1. Ekki er unnt að mæla með því að efnahags- og viðskiptaráðuneytið starfi í óbreyttri mynd en tveir valkostir eru um breytingar:
 - a. Að styrkja ráðuneytið með tilfærslu viðfangsefna og þó einkum með eflingu hæfni og sérþekkingar sem krefst fjölgunar starfsmanna.
 - b. Að leggja ráðuneytið niður og færa verkefni þess til fjármálaráðuneytisins og væntanlegs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.
2. Hagkvæmis- og samhæfingarrök eru með því að viðfangsefni efnahags- og viðskiptaráðuneytis verði færð til fjármálaráðuneytis og væntanlegs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis en huga þarf að gagnsæi og innra og ytra aðhaldi. Það er nauðsynlegt að til sé sjálfstæður aðili, t.d. efnahagsráð óháðra sérþæðinga, til að tryggja að stjórnvöldum sé veitt eðlilegt aðhald við efnahagsstjórnina.
3. Mun vænlegra væri að viðfangsefni á sviði peninga- og gjaldeyrismála og málefni fjármálamarkaðarins yrðu flutt til fjármálaráðuneytisins en atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.
4. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti myndi bera ábyrgð á efnahagslegum viðfangsefnum sem tengjast starfsramma og rekstrarskilyrðum atvinnulífsins.

Verði efnahags- og viðskiptaráðuneytið lagt niður yrði nauðsynlegt að grípa til sérstakra aðgerða til að auka gagnsæi í efnahagsmálum og tryggja samfélagslegt aðhald við hagstjórn. Sem dæmi um stofnanalegar lausnir í þessu sambandi má nefna eftirfarandi:

1. Byggja upp og þróa sérfræðipækkingu í efnahagsmálum utan Stjórnarráðsins, t.d. með einum af eftirfarandi valkostum:
 - a. Stofna sérstakt efnahagsráð valinkunnra óháðra sérþæðinga til þess að leggja mat á efnahagsáætlanir og hagstjórn. Ráðið gæti tekið ólík hagfræðileg viðfangsefni til umfjöllunar og sett sjónarmið sín fram á opinberum vettvangi.
 - b. Setja á stofn sérstaka sjálfstæða stofnun til að vinna að efnahagsspám og samhæfingu hagstjórnar. Slík stofnun gæti einnig haft tengsl við efnahagsráð.
 - c. Stofna sérstaka „hagdeild“ á vegum Alþingis, hugsanlega í tengslum við Ríkisendurskoðun.
2. Breyta aðferðum við skipan seðlabankastjóra og peningastefnunefndar.
3. Auka gagnsæi í hagstjórn með því að þróa núverandi spálíkön og gera þau aðgengileg á notendavænan hátt.
4. Kanna þörf fyrir endurskoðun á lagaramma Bankasýslunnar⁴ og breytingar á starfsemi hennar ef málefni fjármálamarkaðarins færast undir ráðuneyti fjármála og efnahagsmála.

⁴ Þess ber þó að geta að ætlunin er að Bankasýslan starfi í afmarkaðan tíma.

6. febrúar 2009

Sameining eða aðskilnaður fjármálaeftirlits og seðlabanka?

Eftir Jón Sigurðsson

Á Íslandi eins og í flestum nálægum löndum hófst skipulegt, reglubundið bankaeftirlit innan vébanda Seðlabankans. Seðlabanka Íslands var falið að hafa eftirlit með bankastarfsemi, þegar hann var settur á stofn sem sjálfstæður seðlabanki árið 1961. Þetta var eðlilegt fyrirkomulag meðan hefðbundin bankastarfsemi var uppistaða í fjármálastarfseminni og skýr skil voru gerð í löggjöf og verkaskiptingu milli viðskiptabanka, tryggingarféлага, verðbréfafyrirtækja og fjárfestingarfyrirtækja. Á seinni árum hafa mörk milli þessara ólíku greina fjármálastarfseminnar orðið æ óljósari og algengara að verksviðin skarist, til dæmis þannig að eitt og sama fyrirtæki eða fyrirtækjasamsteypa fái við öll framangreind svið fjármálaþjónustu. Þetta eru í örstuttu máli rökin fyrir því að fela einni samþættri og sjálfstæðri eftirlitsstofnun að líta eftir allri fjármálastarfsemi hvort sem hún fer fram á lánamarkaði, tryggingamarkaði, verðbréfamarkaði eða lífeyrismarkaði. Þetta voru rökin fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins hér á landi 1998, þegar bankaeftirlitið var að stórum hluta fært frá Seðlabankanum og sameinað tryggingaeftirliti, eftirliti með verðbréfavíðskiptum og eftirliti með starfsemi lífeyrissjóða í nýrri sjálfstæðri og samþættri stofnun að fyrirmynd nágrannaþjóða eins og Norðmanna og Breta. Þetta skipulag hefur breiðst út á síðari árum. Til dæmis hafa allar Norðurlandþjóðir nú komið þessari skipan á opinbert fjármálaeftirlit.

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits

Tengsl seðlabanka og fjármálaeftirlits er önnur hlið á þessu skipulagi. Rökin fyrir því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka eru einkum þrenns konar:

- Í fyrsta lagi benda þeir sem telja að fjármálaeftirlit eigi heima í seðlabanka á það að stjórn peningamála og stöðugleiki fjármálakerfisins séu svo nátengd málefni að æskilegt sé að hvort tveggja sé falið sömu stofnun. Seðlabanki sé banki bankanna. Bankar og önnur fjármálafyrirtæki séu farvegur peningamálastefnunnar, miðlunarkerfi vaxtastefnunnar, og tengi þannig peningamálin við raunstærðir hagkerfisins. Peningamálastjórnin virki ekki ef bankarnir séu í lamasessi. Þess vegna þurfi seðlabanki að líta eftir starfsemi þeirra.

- Þá benda þeir hinir sömu á það að þar sem öll bankastarfsemi byggist í reynd á því að hafa mun á tímalengd útlána og innlána – þannig að útlán séu til lengri tíma en innlán – sé jafnan hætta á smiti milli fjármálafyrirtækja ef eitt þeirra verður fyrir áfalli. Ef einn banki er talinn standa höllum fæti og lendir í greiðsluvandræðum, þannig að

innstæðueigendur komi í löngum röðum til þess að taka út fjármuni sína, þá er hætt við því að hið sama geti dunið yfir önnur fjármálafyrirtæki á sama markaði þótt ástæður þeirra séu í reynd aðrar. Slík keðjuverkun hefur svo aftur alvarlegar afleiðingar fyrir atvinnulífið sem treystir á fjármálaþjónustu fyrir starfsemi sína á margvíslegan hátt. Til þess að bregðast við þessum vanda þarf öflugan lánveitanda til þrautavara sem getur forðað banka sem lendir í lausafjárerfiðleikum frá falli. Seðlabönkum er yfirleitt ætlað þetta hlutverk, og til þess að geta gegnt því þurfa þeir að meta hvort vit sé í því að veita lausafjárþyrirgreiðslu, það er hvort eiginfjárstaða sé traust þegar lausafjárvandinn er leystur. Til þess að svara þeirri spurningu þarf bankaeftirlitið að vera á vegum seðlabankans að dómi þeirra sem vilja sameina hvort tveggja í einni stofnun.

- Til viðbótar framangreindum röksemdum hefur því verið haldið fram að rekstrarhagkvæmni mæli með því að sameina krafta fjármálaeftirlits og seðlabanka í einni stofnun. Þannig mætti ná nokkrum samlegðaráhrifum til lækkunar á kostnaði.

Hvert er gildi þessara þriggja röksemda fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits?

Lítum fyrst á síðastnefndu röksemdirnar, hin rekstrarlegu hagkvæmnisrök, sem jafnan er gert hátt undir höfði hér á landi.

Í fljótu bragði verður ekki séð að sérstök eftirlitsdeild í seðlabanka og aðrar sérhæfðar deildir bankans muni í verulegum mæli geta samnýtt starfskrafta sérfræðinga og annars starfsfólks. Í því samstarfi og samráði sem þegar fer fram milli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans er þess þegar gætt að verkefni starfsmanna Seðlabankans á sviði fjármálastöðugleika skarist sem minnst við verkefni starfsmanna Fjármálaeftirlitsins. Ekki verður heldur séð að upplýsingastreymið verði betra og hagkvæmara undir hatti einnar stofnunar, einkum þegar til þess er litið hversu rík áhersla hefur verið lögð á gagnkvæm upplýsingaskipti í þeirri stofnanatilhögun sem nú ríkir.

Hugum nú að fyrri röksemdunum tveimur, sem með vissum hætti mætti telja meginrökin fyrir sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits. Það er vissulega rétt að fjármálakerfið er farvegur fyrir áhrif peningamálastefnunnar; það er miðlunarkerfið fyrir stýrivaxtabreytingar. En þetta felur þó alls ekki í sér að yfirstjórn peningamála þurfi að fylgjast nákvæmlega með efnahag einstakra banka eða fjármálafyrirtækja til þess að móta peningastefnuna. Viðfangsefni eftirlits með einstökum fjármálafyrirtækjum frá degi til dags eru fjarri þeim heildarstærðum í fjármálakerfinu sem stefnuákvarðanir og aðgerðir seðlabanka í peningamálum taka einkum mið af. Þar sem bankaeftirlit er innan seðlabanka virðist reyndar vera lítill samgangur milli þeirra sem sinna eftirlitinu og þeirra sem fást við stjórn peningamála, enda verkefnið ólík.

Hvað síðari meginröksemdina varðar, það er að bankaeftirlit þurfi að vera innan seðlabanka vegna hlutverks hans sem lánveitanda til þrautavara, má benda á að hin mikla fjölbreytni og skörun í fjármálastarfsemi sem nú er við lýði felur í sér að áföll á

fjármagnsmarkaði, sem geta valdið smiti í fjármálakerfinu, geta stafað frá starfsemi annarra fyrirtækja en banka. Um þetta eru mörg nýleg dæmi frá nálægum löndum, einkum um ýmiss konar fjárfestingarfyrirtæki sem valdið hafa kerfistuflunum þegar þau hafa lent í vandræðum. Seðlabankar hafa til þessa verið tregir til að taka slík fyrirtæki upp á sína arma, bæði hvað varðar þrautavarálan og eftirlit. Þeirri afstöðu þyrfti því að breyta ef þrautavarálan eru helstu rök fyrir því að fjármálaeftirlit sé betur komið í seðlabanka en í sjálfstæðri stofnun. Ef samþætt almennt fjármálaeftirlit er fært til seðlabankans væri honum falið eftirlit með fjölmörgum aðilum, tryggingarfélögum, verðbréfafyrirtækjum, lífeyrissjóðum og fjárfestingarfyrirtækjum, sem eru ekki tengdir honum á sama hátt og venjulegir bankar og eru yfirleitt ekki í viðskiptum við seðlabanka. Með öðrum þjóðum eru þess reyndar fá dæmi að seðlabanki hafi með höndum eftirlit með annarri fjármálasýslu en starfsemi lánastofnana.

Ef að er gáð hníga fyrrnefndar tvær meginröksemdir að því að treysta þurfi virkt og greinargott upplýsingastreymi milli eftirlitsins og seðlabankans fremur en að sýna ágæti sameiningar hvors tveggja í einni stofnun. Við íslenskar aðstæður er formlega vel fyrir slíkum upplýsingaskiptum séð, bæði með lagaákvæðum, formlegu samkomulagi seðlabanka og fjármálaeftirlits, sérstökum samráðsvettvangi og viðlaganefnd sem heldur reglulega fundi með þátttöku viðkomandi ráðuneyta. Í þessu efni hafa orðið verulegar framfarir á síðustu árum. Þá er þess að geta að Seðlabankinn nefnir lögum samkvæmt einn fulltrúa í þriggja manna stjórn Fjármálaeftirlitsins, og hann hefur á síðustu árum verið einn bankastjóra Seðlabankans. Þetta fyrirkomulag er hliðstætt því sem tíðkast t.d. í Bretlandi og Finnlandi og ætti að tryggja greið upplýsingaskipti milli stjórna stofnananna. Aðalatriði er þó náð samráð starfsliðs þessara tveggja stofnana sem báðar hafa eftirlitshlutverk á fjármálamarkaði, hvor á sínu sviði: Fjármálaeftirlitið hvað varðar eftirlit með einstökum fjármálafyrirtækjum, en Seðlabankinn að því er tekur til eftirlits með fjármálakerfinu í heild og stöðugleika þess með sérstakri áherslu á lausafjárstöðu og gjaldeyrisjöfnuð.

Rök sem mæla gegn sameiningu fjármálaeftirlits og seðlabanka

En snúum nú blaðinu við og lítum á röksemdir sem mæla gegn því að sameina yfirstjórn peningamála og eftirlit með starfsemi einstakra fjármálafyrirtækja í einni stofnun. Þar má nefna:

- Eins og vikið er að hér að framan hefur myndast sífellt flóknara net móðurfélaga og dótturfélaga í hvers konar fjármálastarfsemi. Í lögum um Fjármálaeftirlitið er því sérstaklega falið eftirlit með fjármálafyrirtækjum á samstæðugrundvelli. Hér er um flókna og sérhæfða eftirlitsstarfsemi að ræða. Ekki verður séð að slíkt eftirlit falli vel að meginskyldum seðlabanka enda hafa seðlabankar ekki sóst eftir því að taka slíkt eftirlit að sér.

- Í löggjöf um hin margþættu svið fjármálastarfseminnar eru Fjármálaeftirlitinu falin ýmis sérverkefni sem geta haft veruleg áhrif, ekki einungis á hag fjármálafyrirtækjanna sjálfra heldur einnig á fjárhag annarra fyrirtækja og einstaklinga. Sem dæmi um þetta eru ákvæðin um eignarhluti og meðferð þeirra í lögum um fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlitið hefur viðtækar heimildir til að beita stjórnvaldssektum þegar tilefni er til og taka þær heimildir jafnt til eftirlitsskyldra aðila sem einstaklinga og lögaðila sem falla undir lög er Fjármálaeftirlitinu er falið að framkvæma. Ekki verður séð að þessi margvíslegu sérverkefni og hugsanleg beiting viðurlaga gagnvart hlutaðeigandi aðilum sé æskileg viðbót við kjarnastarfsemi seðlabanka.

- Í framhaldi af framansögðu má benda á að því viðtækara sem eftirlitshlutverk seðlabankans er, og því fleiri eftirlitsverkefni sem hann tekur að sér, því meira aukast líkur á að hann þurfi að grípa til aðgerða sem skerða eignir manna og félaga, og þeim mun meiri líkur verða á því að hann verði beittur pólitískum þrýstingi við úrlausn mála. Í þessu felst hætta fyrir sjálfstæði seðlabankans við stjórn peningamála, en það er helsta hlutverk hans. Það er erfitt fyrir eina og sömu stofnun að bera ábyrgð á þessum tveimur ólíku málavíðum gagnvart ríkisstjórn, þingi og þjóð. Hætta getur til dæmis verið á því að þegar eftirlitsskyldir aðilar verða fyrir áfalli sé mistökum í fjármálaeftirliti kennt um. Slík atvik kynnu að veikja almenna tiltrú til seðlabankans og þar með mundi ímynd hans veikjast og geta til að framfylgja árangursríkri peningamálastefnu.

- Þá má benda á það sem rök gegn sameiningu seðlabanka og fjármálaeftirlits að komi til ákvörðunar um það hvort seðlabanki eigi að bjarga fjármálafyrirtæki sem lent hefur í lausafjárvandráðum frá falli með sérstakri lánveitingu, þrautavaráláni, ætti það að leggja traustari grunn að ákvörðuninni ef að henni koma tveir sjálfstæðir aðilar fremur en einn.

- Loks er rétt að nefna að ýmsum kynni að finnast yfirmaður sjálfstæðs seðlabanka, sem auk þess hefði yfirstjórn opinbers eftirlits með allri fjármálastarfsemi á sínu valdsviði, vera orðinn valdameiri en góðu hófi gegndi. Án efa var þetta ein meginástæða þess að bankaeftirlitið var fært frá Englandsbanka til sjálfstæðs fjármálaeftirlits í Bretlandi árið 1997. Þar í landi hefur síðan tekist þríhliða samstarf ríkisstjórnar, fjármálaeftirlits og seðlabanka um eftirlit með stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Þetta þríhliða samstarf er nú fyrirmynd margra Evrópulanda í þessum efnum.

Líkt og gildir um röksemdirnar sem fyrr voru raktar fyrir því að hafa fjármálaeftirlitið innan seðlabanka á það við um ofangreindar röksemdir, sem mæla gegn sameiningu þeirra í einni stofnun, að erfitt er að finna ótvíræðar mælingar á vægi þeirra. Eitt er þó ljóst, að í okkar heimshluta - og reyndar víðar - fjölgar þeim löndum sem hafa valið að fela sjálfstæðri, samþættri stofnun utan seðlabanka að fara

með fjármálaeftirlitið, en efla um leið samstarf og upplýsingamiðlun milli seðlabankans, sem hefur þá einkum fjármálastöðugleika fyrir kerfið í heild á sinni könnu, og eftirlitsaðilans sem sinnir eftirliti með einstökum fjármálafyrirtækjum. Samráð og samstarf um fjármálaeftirlit og fjármálastöðugleika þarf einnig að ná til þeirra ráðuneyta sem það varðar. Þá er ekki síður mikilvægt vegna alþjóðavæðingar fjármálastarfseminnar að efla samstarf við eftirlitsstofnanir, seðlabanka og fjármálafyrirvöld í helstu viðskiptalöndum. Á síðustu árum hefur verið ötullega að því unnið að efla þetta samskiptanet.

Alþjóðleg þróun – Evrópska efnahagssvæðið

Í kjölfar fjármálakreppunnar fara nú fram víða um heim miklar umræður um besta skipulag fjármálaeftirlits í víðri merkingu. Þar gætir eðlilega mjög þess sjónarmiðs að leggja þurfi miklu meiri áherslu en áður á milliríkjasamstarf um öryggisnet fyrir fjármálakerfið. Helstu þættir öryggisnetsins eru þrír: fjármálaeftirlit, innstæðutryggingar og lánveitandi til þrautavara til þess að koma í veg fyrir greiðsluþrot fjármálafyrirtækja. Ennfremur má hér nefna stofnanaviðbúnað gegn alvarlegum fjármálakreppum. Hingað til hefur öryggisnet fjármálastarfseminnar verið bundið við þjóðríkin. Mönnum verður stöðugt betur og betur ljóst að einn samfelldur fjármálamarkaður fyrir stórar efnahagsheildir eins og Evrópska efnahagssvæðið verður ekki öruggur og stöðugur nema frelsi til fjármagnshreyfinga og stofnunar fjármálafyrirtækja og frelsi til að veita fjármálaþjónustu þvert á landamæri innan svæðisins fylgi samræmt öryggisnet fyrir allt efnahagssvæðið. Hér er ekki síst um það að ræða hvernig taka skuli á fjárhagsvanda sem upp kann að koma hjá útibúi banka í öðru landi en heimalandi bankans. Til dæmis mætti hugsa sér að sú almenna regla gildi innan Evrópska efnahagssvæðisins að innstæðutryggingar fylgdu jafnan reglum þess lands þar sem innstæðunum er veitt viðtaka.

Fjármálaeftirlit og öryggisnet fjármálastarfseminnar þarf að laga betur að þeirri staðreynd að fjármálaþjónusta yfir landamæri innan Evrópu er þegar snar þáttur fjármálastarfseminnar í flestum löndum álfunnar, bæði fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Þetta starf er þegar hafið innan Evrópusambandsins, á vegum stofnana þess og í þeim fjölmörgu nefndum og starfshópum sem fást við þessi málefni í álfunni og á víðara alþjóðasviði.

Þetta á ekki síst við um þátt fjármálaeftirlitsins í öryggisnetinu; hann þarf að verða miklu alþjóðlegri en verið hefur. Framundan er mikið verk fyrir eftirlitsstofnanir þjóðríkjanna að finna bestu leiðir til þess að starfa saman þvert á landamæri. Til þess að Íslendingar geti tekið virkan þátt í þessu samstarfi og haft sem mest gagn af því er án efa heppilegast að hafa hér á landi það skipulag á fjármálaeftirlitinu sem nú er, þ.e. að það sé falið einni sjálfstæðri, samþættri eftirlitsstofnun sem tekur til allra fyrirtækja á fjármálamarkaði. Það mælir sérstaklega með þessu skipulagi að mörg helstu viðskiptalönd Íslendinga hafa valið þessa skipulagslausn.

Efnahags- og viðskiptaráðuneyti

Minnisblað

Viðtakandi: **Arnar Þór Mátsson**
Sendandi: **Helga Jónsdóttir efnahags- og viðskiptaráðuneyti**
Dagsetning: **29.02.2012**
Málsnúmer: **EVR12020110**
Bréfalykill: **1.0**

Efni: Sameining eða aðskilnaður fjármálaeftirlits og seðlabanka?

Vísa til óskar þinnar um minnisblað um kosti og galla sameiningar FME og SÍ. Hér verður leitast við að svara spurningunni m.a. í sögulegu samhengi.

Fyrir á árum voru gerð skýr skil í löggjöf og verkaskiptingu milli viðskiptabanka, tryggingafélaga, verðbréfafyrirtækja og fjárfestingarfyrirtækja. Á síðustu árum og áratugum hafa mörk milli þessara ólíku greina fjármálastarfseminnar orðið óljósari og algengara að verksvið skarist, til dæmis þannig að eitt og sama fyrirtæki eða fyrirtækjasamtæða fái við fleiri en eitt eða jafnvel öll framangreind svið fjármálaþjónustu. Þetta eru í hnotskurn rökin fyrir því að fela einni, samþættri og sjálfstæðri eftirlitsstofnun að líta eftir starfsemi allra fyrirtækja á fjármálamarkaði, hvort sem hún fer fram á lánamarkaði, váttryggingamarkaði, verðbréfmarkaði eða lífeyrismarkaði. Þetta voru rökin fyrir stofnun Fjármálaeftirlitsins 1998. Þessi rök hafa haldið gildi sínu og má því til rökstuðnings vísa í hjálagða grein Jóns Sigurðssonar fyrrum seðlabankasjóra og formanns stjórnar Fjármálaeftirlitsins frá febrúar 2009. Í greininni er farið vandlega yfir rökin með og móti sameiningu fjármálaeftirlits og seðlabanka. Þar er niðurstaðan að fleira mælti gegn sameiningu en með henni.

Í bók Howard Davies og David Green, *Global Financial Regulation – The Essential Guide*, sem út kom 2008 er farið yfir röksemdir með og móti sameiningu þessara stofnana. Niðurstaða Davies og Green er sú að bæði séu rök með og móti sameiningu, en þó mæli fleira með því að fjármálaeftirlitið starfi sem sjálfstæð stofnun en hafi náði samstarf við seðlabankann. Höfundarnir tveir, Davies og Green, eru afar mikils metnir sem fræðimenn á þessu sviði. Davies hefur gegnt æðstu stöðum hjá breska fjármálaeftirlitinu, FSA, og þar áður hjá Englandsbanka, auk þess sem hann hefur verið prófessor við London School of Economics og um tíma rektor þess skóla. Í ábendingum Kaarlos Jánnari um málið frá mars 2009 er lögð áhersla á nánara samstarf FME og Seðlabankans bæði hvað varðar eftirlitið og rekstur stofnananna. Til móts við þessi sjónarmið hefur verið komið að verulegu leyti með nýjum og ítarlegum samstarfssamingu stofnananna sem undirritið var í byrjun árs 2011.

Það er af mörgum ástæðum heppileg verkaskipting að FME sinni öllu eftirliti með einstökum fjármálafyrirtækjum. Seðlabankinn hefur þá einkum á sinni könnu að fylgjast með fjármálakerfinu sem heild og fylgjast með stöðugleika þess í samræmi við sitt lögbundna hlutverk. Náði samstarf þarf að vera milli FME og Seðlabankans, bæði um eftirlit með fjárhag einstakra fjármálafyrirtækja og með stöðugleika fjármálakerfisins í heild. Samráð og samstarf um þessi efni þarf einnig að ná til Samkeppniseftirlitsins og hlutaðeigandi ráðuneyta eins og fjallað verður um í væntanlegri skýrslu efnahags- og viðskiptaráðherra um framtíðarskipan fjármálakerfisins.

Ég tel mikilvægt er að efla eftirlitsstarf FME, einkum hvað varðar kerfisbundið eftirlit með starfsemi allra fjármálafyrirtækja. Marka þarf skýrt í lögum að FME sé falið eindaeftirlit með öllum fjármálafyrirtækjum, þ.e. eindavarúðareftirlit (*microprudential supervision*). Skilgreina þarf í lögum til hvaða fyrirtækja og stofnana og hvers konar fjármálastarfsemi eindaeftirlit FME taki þannig að

eftirlitið nái til alls fjármálakerfisins.

Á árinu 2011 lögðu sérfræðingarnir Pierre-Yves Thoraval og Mats Josefsson fram ýmsar gagnlegar ábendingar og tillögur um bætt skipulag og framkvæmd eftirlits FME. Hvorugur þeirra lagði til að fjármálaeftirlitið yrði sameinað seðlabankanum. Tillögur og ábendingar Thoraval og Josefsson þarf að kanna vandlega og taka tillit til þeirra í verki. Skipulagi FME hefur þegar verið breytt nokkuð í þá átt sem Thoraval lagði til. En fleira þarf til að efla framkvæmd eftirlitsins. Josefsson bendir á að starfslið FME sé um of bundið við rannsóknir á hugsanlegum sakamálum innan fjármálakerfisins á liðnum árum. Þessi verkefni ættu betur heima hjá embætti sem er sérhæft í rannsóknum á efnahagsbrotum. Þá bendir hann á að hyggilegt væri fyrir FME að gera samninga við systurstofnanir sína á Norðurlöndum, einkum til að gefa kost á góðri þjálfun starfsmanna í vel skipulögðu og öguðu starfsumhverfi. Ástæða er til að taka undir hvort tveggja.

Til þess að gera eindaeftirlit FME markvissara og einbeittara sem eindavarúðareftirlit (e. *microprudential supervision*) gæti einnig verið ráð að færa það sem kalla má eftirlit með framgöngu á fjármálamarkaði og neytendavernd (e. *market conduct and consumer protection*) til annarra(r) stofnana/stofnunar sem fæst við skyld verkefni. Slíkt eftirlit er annars eðlis en eftirlit með fjárhagsmálefnum fjármálafyrirtækja og meira í ætt við lögregluftirlit. Það er afar tímafrekt og vafningasamt og dregur óhjákvæmilega úr þeim eftirlitskröftum sem unnt er að beina að meginverkefni FME, hinu fjárhagslega eftirliti með starfsemi fjármálafyrirtækjanna. Skipulagsbreytingar af þessu tagi eru brýnustu verkefni á næstunni til þess að bæta opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Eins og fram kemur hér að ofan er ég þeirrar skoðunar að ekki blasi við ávinningur af sameiningu FME og Seðlabanka. Á báðum stöðum hefur mikið umbótastarf verið unnið eftir hrun til að bregðast við þeim veikleikum sem fram komu í aðdraganda hrunsins. Stofnanirnar vinna æ betur saman á grundvelli samninga þeirra í milli en bera hvor fyrir sig ábyrgð á skilgreindum þáttum í eftirliti með fjármálakerfinu og varðstöðu um fjármálastöðugleika. Svo virðist sem víða um lönd sé horft til breytinga á eftirlit með fjármálamarkaði eftir fjármálaáfallin sem á hafa dunið. Ekki verður séð að neinn samnefnari sé í því - helst að menn vilji eitthvað nýtt án tillits til þess hvernig skipulag eftirlits var fyrir fjármálakreppuna. Þá ber líka að hafa í huga að seðlabankar í Evrópu hafa misst meginverkefni sín eftir að samræmdur gjaldmiðill var tekinn upp og sameiginlegur seðlabanki Evrópu starfar í Frankfurt. Því hafa seðlabankar víða í Evrópu leitað nýrra verkefna til að nýta mannafla og þekkingu og þá horft til þess að hagkvæmni gæti falist í sameiningu seðlabankanna og fjármálaeftirlits. Þau rök eiga ekki við hér á landi - og ég tel að hver sá sem heldur því fram að æskilegt sé eins og nú standa sakir að sameina fjármálaeftirlit og seðlabanka á Íslandi þurfi að færa gild rök fyrir þeirri skoðun. Það hefur ekki verið gert.

Hjál. Grein Jóns Sigurðssonar: Sameining eða aðskilnaður fjármálaeftirlits og seðlabanka? febrúar 2009.

Tillaga að skipulagi ráðuneytabreytinga

Annar verkhluti stjórnkerfisbreytinga: Framkvæmd ráðuneytabreytinga.

Nú er lokið fyrsta verkhluta stjórnkerfisbreytinga, undirbúningi að ákvörðun um skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Þeim verkhluta lauk er ríkisstjórnin samþykkti 20. mars sl. tillögu ráðherranefndar um stjórnkerfisumbætur um fækkun ráðuneyta úr tíu í átta.

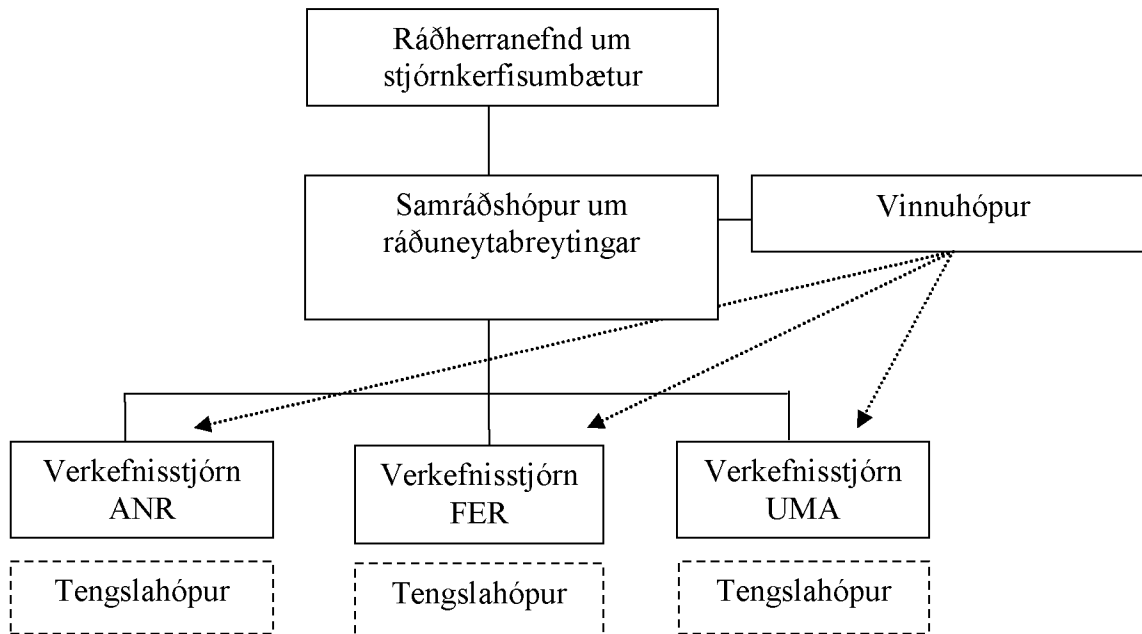
Gert er ráð fyrir að næsti verkhluti, framkvæmd ráðuneytabreytinga, hefjist í kjölfar umfjöllunar Alþingis á tillögu til þingsályktunar um breytta skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og ljúki 1. september 2012.

Markmið verkefnisins: Við lok verkefnisins verði tilbúið starfhæft atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Í því felst að skipurit ráðuneytisins sé tilbúið og búið verði að skipa störfum embættismanna og annars starfsfólks ráðuneytisins. Að sama skapi verði búið að skipa störfum í breyttum ráðuneytum fjármála- og efnahagsmála og umhverfis- og auðlindamála. Þá er loks gert ráð fyrir að almenn verkaskipting milli ráðuneyta innan Stjórnarráðs Íslands verði eins skýr og unnt er og þannig skapaður grundvöllur fyrir auknu samstarfi öflugra ráðuneyta um framkvæmd og eftirfylgni laga og stjórnarstefnu á hverjum tíma.

Samkvæmt verkefnaáætlun er gert ráð fyrir að verkefnislök verði 1. september og þá hefjist þriðji verkhluti stefnumótun og innri vinna í þeim ráðuneytum sem taka breytingum að þessu sinni.

Ljóst er að megnið af vinnunni við fyrirhugaðar ráðuneytabreytingar verður á höndum viðkomandi ráðherra og stjórnenda og starfsfólks þeirra ráðuneyta er um ræðir, þ.e. tilvonandi starfsfólks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis (ANR), núverandi og tilvonandi starfsfólks fjármála -og efnahagsráðuneytis (FER) og núverandi og tilvonandi starfsfólks umhverfis- og auðlindaráðuneytis (UMA). Mikilvægt er að tryggja að unnið verði að breytingunum á samræmdan hátt og eftir aðferðafræði verkefnisstjórnunar.

Í ljósi þessa hefur ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur samþykkt eftirfarandi skipulag, sem m.a. byggist á reynslu við stofnun innanríkisráðuneyts og velferðarráðuneytis.

Skipulag ráðuneytabreytinga**Nánar um skipulagið****Ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur**

Ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur hefur yfirstjórnunarvald um framkvæmd breytinga.

Aðilar: Í nefndinni eiga sæti forsætisráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og efnahags og viðskiptaráðherra, fjármálaráðherra, utanríkisráðherra og umhverfisráðherra. Aðrir ráðherrar koma að málum eftir þörfum þegar til umfjöllunar koma verkefni frá þeim. Þá verður endanleg verkaskipting eins og hún mun birtast í forsetaúrskurði lögð fyrir ríkisstjórn. Starfsmenn nefndarinnar eru Ragnhildur Arnljótsdóttir, Arnar Þór Músson og Steinunn Halldórsdóttir frá forsætisráðuneyti.

Hlutverk: Taka ákvarðanir um meginlínur varðandi breytingarnar, samþykkja verklag vegna þeirra og taka ákvarðanir varðandi álitaeftni, svo sem í tengslum við verkefnatilflutning milli ráðuneyta, forsetaúrskurð o.fl. Að öðru leyti er meginhlutverk nefndarinnar í þessum verkhluta að fylgjast með framkvæmd breytinganna.

Verklag: Hópurinn hittist eftir þörfum og fær regluleg yfirlit yfir stöðu verkefnisins frá samráðshópi um ráðuneytabreytingar. Forsætisráðherra er formaður nefndarinnar.

Samráðshópur um ráðuneytabreytingar

Samráðshópurinn vinnur í umboði ráðherranefndar um stjórnkerfisumbætur.

Aðilar: Í hópnum eiga sæti starfsmenn ráðherranefndarinnar frá forsætisráðuneyti og ráðuneytisstjórar efnahags- og viðskiptaráðuneytis, fjármálaráðuneytis, umhverfisráðuneytis, iðnaðaráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis.

Hlutverk: Hópurinn samræmir vinnulag við breytingarnar milli ráðuneyta. Mótar tillögur um meginlínur og verklag og ræðir endanlega verkaskiptingu milli ráðuneyta. Hópnum til halds og traust verður vinnuhópur sem einnig aðstoðar verkefnistjórnir ráðuneytanna þriggja. Samráðshópurinn felur vinnuhópi að útfæra ákvarðanir ráðherranefndar um fyrirkomulag starfsmannamála, húsnæðismála ofl. í samvinnu við verkefnastjórnir breyttu ráðuneytanna. Hópurinn fylgist með framvindu mála og leysir úr minniháttar ágreiningi. Samráðshópurinn hefur samráð við önnur ráðuneyti ef um er að ræða hugmyndir að verkefnaflutningi sem snertir önnur ráðuneyti en þau fimm sem nú eru til umfjöllunar og miðlar upplýsingum til verkefnisstjórnanna með samræmdu og reglubundnu millibili. Þá mun hópurinn sjá um samskipti og upplýsingamiðlun til stéttarféлага stjórnarráðstarfsmanna FHSS og FSS.

Verklag: Hópurinn hittist vikulega og síðan eins oft aukalega og þurfa þykir. Ragnhildur Arnljótsdóttir er formaður samráðshópssins.

Þrjár verkefnisstjórnir

Settar verða á fót þrjár verkefnisstjórnir sem stýra breytingum á hverjum stað. Ein ber ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu (ANR), önnur á fjármála- og efnahagsráðuneytinu (FER) og þriðja á umhverfis- og auðlindaráðuneytinu (UMA).

Aðilar: Í verkefnisstjórn ANR situr tilvonandi atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, ráðuneytisstjórar IDN, SLR og EVR¹ ásamt fulltrúum starfsmanna og síðan mögulega aðrir samkvæmt ákvörðun ráðherra.² Þá er mælt til þess að verkefnisstjóra verði falið að stýra vinnunni milli verkefnisstjórnarfunda.³

Í verkefnisstjórn vegna breytingar á FJR í FER sitja fjármálaráðherra, ráðuneytisstjórar FJR og EVR ásamt fulltrúum starfsmanna og aðrir samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þá er mælt til þess að verkefnisstjóra verði falið að stýra vinnunni milli verkefnisstjórnarfunda.

Í verkefnisstjórn vegna breytinga á UMH í UMA eiga sæti umhverfisráðherra, ráðuneytisstjóri UMH ásamt fulltrúum starfsmanna og aðrir samkvæmt ákvörðun ráðherra. Þá er mælt til þess að verkefnisstjóra verði falið að stýra vinnunni milli verkefnisstjórnarfunda.

¹ Þegar búið er að ganga frá ráðningu ráðuneytisstjóra í ANR tekur sá ráðuneytisstjóri forystu ásamt ráðherra við undirbúning og framkvæmd breytinganna.

² Aðrir gætu t.d. verið aðstoðarmenn. (Þetta á við um FER og UMH líka).

³ Verkefnisstjóri getur bæði verið starfsmaður sem nú þegar er í starfi hjá einhverjum af þeim ráðuneytum sem sameinast í AVR eða verið ráðin tímabundið til þess að sinna þessu verkefni. Ef starfsmanni sem þegar sinnir störfum í Stjórnarráðinu verður falið að gegna verkefnum verkefnisstjóra þarf að tryggja að hann sé leystur undan ábyrgðum á öðrum störfum á meðan mestur þungi vinnunnar fer fram. (Þetta á við um FER og UMH líka).

Hlutverk: Þróa og móta skipulag fyrir nýtt ráðuneyti. Afla breytingunum stuðnings meðal starfsfólks og virkja það með í breytingarnar. Undirbúa framkvæmd og greina sóknarfæri vegna breytinganna. Skipuleggja lykiláfanga og tímasetja vinnu við stefnumótun til framtíðar. Halda utan um framkvæmd breytinganna. Sjá um samráð við stofnanir og aðra haghafa.

Verklag: Fastir fundir einu sinni í viku eða oftár eftir þörfum. Viðkomandi ráðherrar eru formenn verkefnisstjórnanna og til vara viðkomandi ráðuneytisstórar.

Vinnuhópur

Vinnuhópur vinnur með samráðshópnum og er verkefnastjórnunum til ráðgjafar eftir því sem þurfa þykir.

Aðilar: Í hópnum eiga sæti fulltrúar frá forsætisráðuneyti og fjármálaráðuneyti.

Hlutverk. Vinna fyrir samráðshóp að sameiginlegum málum er snerta allar breytingarnar, s.s. starfsmannamálum, fjármálum, húsnæðismálum, lagalegum álitamálum o.fl. Hópurinn undirbýr mál til ákvörðunar í samráðshópi. Hópurinn er einnig einstökum verkefnastjórnunum til ráðgjafar eftir þörfum og óskum þeirra hverju sinni. Hópurinn vinnur kostanaðaráætlun vegna breytinganna, kynningaráætlun o.fl. í samráði við samráðshóp.

Verklag. Vinnur milli funda samráðshóps. Arnar Þór Másson er formaður vinnuhópsins.

Tengslahópar

Verkefnastjórnir ANR, FER og UMH setja allar á fót tengslahópa.

Aðilar: Í hópnum eiga sæti fulltrúar forstöðumanna stofnana sem koma til með að heyra undir ráðuneytið og aðrir haghafar eftir ákvörðun verkefnisstjórnanna á hverjum stað.

Hlutverk: Vettvangur fyrir upplýsingar og farvegur til þess að koma sjónarmiðum á framfæri.

Verklag: Hittist eftir þörfum.

Forsætisráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Ríkisstjórn**
Sendandi: **Forsætisráðherra**
Dagsetning: **10.01.2012**
Málsnúmer: **FOR12010097**
Bréfalykill: **2.1.8**

Efni: **Ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá maí 2009 eru boðaðar viðtækar umbætur á stjórnsýslunni. Þar segir: „Ríkisstjórnin mun gera umtalsverðar stjórnkerfisbreytingar og umbætur í því skyni að gera þjónustu hins opinbera við almenning og atvinnulíf eins góða og kostur er með þeim fjármunum sem til ráðstöfunar eru hverju sinni.“ Þá segir einnig: „Lögð er til í þessu skyni fækkun ráðuneyta í áföngum úr tólf í níu, ný forgangsröðun þar sem þess er þörf og breytt verkaskipting þar sem færð eru saman verkefni til að ná sem mestum samlegðaráhrifum. Lögð er áhersla á vandaðan undirbúning breytinganna. Verkefnisstjórnun er á hendi forsætisráðherra.“

Með vísan til framangreinds hefur verið ákveðið að vinna að áframhaldandi umbótum á stjórnkerfinu og Stjórnarráði Íslands. Breytingarnar sem nú eru til skoðunar eru stofnun nýs atvinnuvegaráðuneytis sem lengi hefur verið í bígerð. Uppistaðan í því verða verkefni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og iðnaðarráðuneytis. Samhliða er gert ráð fyrir stofnun umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Fyrirhugaðar breytingar eru í samræmi við álit meirihluta allsherjarnefndar Alþingis við samþykkt laga nr. 121/2010, um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, þ.e. stofnun innanríkisráðuneytis og velferðarráðuneytis. Þar sagði m.a.: „Meiri hlutinn leggur áherslu á að áfram verði unnið að undirbúningi og samráði vegna atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis, þó ekki sé lögð til afgreiðsla á þeim hluta málsins nú“ og „[m]eiri hlutinn telur þörf á lengra samráðsferli áður en atvinnuvegaráðuneytið verður að veruleika“. Að þessu var unnið veturinn 2010-2011 með greiningu á verkefnum þeirra ráðuneyta sem nú eru til skoðunar. Greindir voru snertifletir á milli verkefna, svo sem á sviði auðlindamála, reglusetningar, eftirlits og stuðnings við atvinnulíf. Á árinu 2010 voru jafnframt haldnir fimmtán fundir með hagsmunaaðilum í íslensku atvinnulífi þar sem sjónarmið þeirra varðandi stofnun atvinnuvegaráðuneytis komu fram ásamt almennum viðhorfum þeirra til bættrar stjórnsýslu. Þá verður jafnframt lagt faglegt mat á kosti og galla þess að gera breytingar á efnahags- og viðskiptaráðuneytinu. Með þessu er lögð lokahönd á endurskipulagningu Stjórnarráðsins sem ríkisstjórnin boðaði í upphafi kjörtímabilsins. Um leið er vert að skoða verkefni allra ráðuneyta og meta þörfina á tilfærslu ýmissa verkefna í því skyni að koma á skýrri og rökréttri verkaskiptingu í Stjórnarráðinu.

Til að tryggja fagleg vinnubrögð er lagt til að sett verði á fót sérstök ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur sem í eiga sæti forsætisráðherra, utanríkisráðherra, sjávarútvegs-, landbúnaðar- og efnahagsráðherra, umhverfisráðherra og fjármálaráðherra. Henni til aðstoðar verði sérstök verkefnisstjórn. Taka má tillit til þess hvernig farið var að við stofnun innanríkisráðuneytis annars vegar og velferðarráðuneytis hins vegar. Í báðum tilfellum hlaut undirbúningurinn að sameiningu ráðuneytanna góða umsögn hjá Ríkisendurskoðun.

Tillaga: Með vísan til 9. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands samþykkir ríkisstjórnin að setja á fót ráðherranefnd um stjórnkerfisumbætur og að skipuð verði sérstök verkefnisstjórn til þess að starfa með ráðherranefndinni.

Nokkur ráðuneyti á Norðurlöndum

Skipting þeirra málaflokka í ráðuneyti á öðrum
Norðurlöndum er heyra til ráðuneyta EVR, FJR
SLR, IÐN, og UMH á Íslandi

Forsætisráðuneytið fyrir ráðherranefnd um stjórnkerfisbreytingar
2. útgáfa, apríl 2012

Í meðfylgjandi samantekt er leitast við að lýsa stöðunni eins og hún er í ráðuneytum í Danmörku, Noregi, Svíþjóð og Finnlandi í janúar 2012. Útgangspunktur eru málaflokkar íslensku ráðuneytanna. Verkefnum ráðuneytanna er lýst eftir því sem kostur er og stofnanir sem undir þeim heyra eru tilgreindar. Upplýsingarnar eru fengnar af vefsvæðum viðkomandi ráðuneyta og stofnana.

Danmörk

Í ríkisstjórn Helle Thorning- Schmidt sem tók við völdum 3. október 2011 eru 19 ráðuneyti.

Efnahags og innanríkisráðuneyti (Økonomi og indenrigsministeriet).

Ráðuneytið er nýtt en það tók yfir málefni innanríkismála frá fv. innanríkis og heilbrigðisráðuneyti. Frá fjármálaráðuneytinu voru flutt verkefni er varða hagsveiflur (vöktun og mat og hagspár), alþjóðleg efnahagsmál (þó ekki ESB fjárlög og spár). Frá fv. efnahags og atvinnulífsráðuneyti voru flutt hagtölugerð og makro-efnahagsmál, Danska hagstofan og viðskiptaráð.

Málefni:

- Alþjóðleg efnahagsmál , ESB, Ecofin, skattar, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Norðurlandasamvinna, OECD.
- Dönsk efnahagsmál (vöktun spár og mat á hagsveiflum til skamms tíma), opinber fjármál, efnahagsstefna, vinnumarkaður, skattar, menntun,
- Lögfræðileg efni : eftirlit með stjórnun sveitarstjórna og svæða
- Efnahagur sveitarstjórna og svæða
- Opinber endurnýjunar og velferðarpólitik (offentlig fornyelse og velfærdspolitik) Hér er umbótum í þjónustu við borgara og samskipti ríkis og sveitarfélaganna sérstaklega sinnt. Rafræn þjónusta við borgarana,
- Þróun og viðhald á danska lagamódelkerfinu,(e.k. hermir fyrir danska skatta -og millifærslukerfið)
- Einföldun á opinberum reglum (deregulation).

Stofnanir er heyra til ráðuneytinu:

Hagstofa Danmerkur (Danmarks Statistik) , Efnahagsráðið (De Økonomiske Råd), Rannsóknarstofa sveitarstjórnarstigsins (Anvent Kommunal Forskning), Matsstofnun sveitarstjórnarstigsins (Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut) Ríkisstofnun sem sinnir málefnum ríkisins á 5 svæðum (regioner) er urðu til við breytingar á sveitarstjórnarmálum í Danmörku (Statsforvaltningen).

Fjármálaráðuneytið (Finansministeriet)

Málefni:

- Umsjón með opinberum gjöldum,
- Umbætur í ríkisrekstri,
- Fjármálalegar greiningar, (hagfræðilegt mat og vöktun til lengri tíma, hagsveiflur, spár ofl)
- fjárlög sveitarfélaga og svæða og samningar við sömu aðila um opinber verkefni ,
- fjárlagagerð,

- alþjóðasamvinna, (fjárhagsleg málefni er tengjast ESB , alþjóðlegt samstarf um loftslagsmál, OECD, Alþjóða gjaldeyrissjóðurinn, Norræn samvinna og Eystrasaltsmálasamvinna.)

Stofnanir: Stofnun um rafræna stjórnýslu (Digitaliseringsstyrelsen), Umbótastofnun (Moderniseringsstyrelsen), Stofnun um fjármál og mannauðsmál ríkisins (Statens Administration) , Stofnun um upplýsingakerfi ríkisins (Statens IT) .

Ráðuneyti atvinnuvega og vaxtar (Erhvervs- og vækstministerium).

Þetta er nýtt ráðuneyti , það varð til úr fv. ráðuneyti viðskipta og atvinnuvega (Ökonomi -og erhvervsministerium).

Málefni:

- Vöxtur og samkeppnismál: samkeppnismöguleikar og vaxtaskilyrði, greining á dönsku efnahagslífi, grænn vöxtur, hönnun og nýsköpun,
- Atvinnuvegir og eftirlit: samkeppnismál, málefni fjarskiptamála (síma og internets), félög og ársreikningar, ráðgjöf um opinbera styrkveitingar,
- Fjármál, utanumhald og eftirlit með fjármálamarkaði, stöðugleika hans og áhættufjármagni, ný vaxtafyrirtæki,
- Neytendamál, stefna í neytendamálum, lög, kærur, umboðsmaður neytenda,
- Alþjóðamál: Samkeppnismálastefna ESB, formennska Dana í ESB 2012, markaðssetning Danmerkur, siglingamál

Undir ráðuneytið heyrta eftirfarandi stofnanir:

Fjármálaeftirlitið, Stofnun atvinnulífs, bygginga, svæða og byggðamála (Erhvervs- og Byggestyrelsen), Stofnun atvinnulífs og félagamála (Erhvervs- og Selskabsstyrelsen), Samkeppnis og neytendastofnun, Einkaleyfa og vörumerkjastofnun, Stofnun um tæknilegt öryggi (Sikkerhedsstyrelsen) , Sjóferðastofnunin, (Søfartsstyrelsen) Hönnunarstofa (Dansk Design Center).

Einnig nokkrir sjóðir, Útflutningssjóður (Eksport kredit fonden), Finansiell Stabilitet AS , Fonden Dansk standard, Visit Denmark, Vækstfonden, Garantifonde, Fonden til Markesføring af Danmark.

Matvæla-, landbúnaðar -og sjávarútvegsráðuneyti (Ministeriet for fødevarer, landbrug og fiskeri)

Málefni:

- Matvælamál ESB, fæðuöryggi, ráðgjöf um heilsusamlega nýtingu matar og máltíðir, lífrænar matvörur, loftslagsmengun er varða framleiðslu og neyslu matvæla, eftirlit, innflutningur og útflutningur á matvælum.

- Landbúnaðarmál ESB, ræktun plantna, dýrahald, jarðamál, loftslagsmál og umhverfismál er varðar landbúnað, lífrænn landbúnaður, reglur, eftirlit og greiðslur, landbúnaðartölfræði,
- Fiskveiðistefna ESB, eftirlit, fiskitölfræði, sjálfbærni í sjávarútvegi og þolmörk fiskistofna, fiskeldi, tómstundaveiðar, veiðileyfi/(tákn), ráðstefnur .
- Einnig er ráðuneytið í samvinnu við rannsóknarstofnanir og háskóla er stunda rannsóknir á matvöru, landbúnaði og sjávarútvegi.

Stofnanir er heyra til ráðuneytinu eru: Náttúru og atvinnuvegastofnunin (NaturErhvervstyrelsen) Stofnunin varð til í október 2011 við samruna þriggja stofnana á sviði matvælamála og ræktunarmála og fiskveiðistofnunarinnar (Fiskeridirektoratet). Hún á að stuðla að sjálfbærri og „grænni“ fæðuframleiðslu á sviði landbúnaðar og fiskveiða og garðyrkju. Danska stjórnsýslu og eftirlitsstofnunin með matvælum og dýrum (Fødevarestyrelsen).

Ath. ekki er ljóst af vef ráðuneytisins hvort aðrar stofnanir heyra undir ráðuneytið.

Umhverfisráðuneytið (miljøministeriet)

Málefni:

- Náttúruvernd, verndun plantna og dýra- verndarsvæði
- Vatn, grunnvatn, stöðuvötn, hafsvæði, rannsóknir á hafsvæðum, verndun lofts og mengunarmál, og verndun landsvæða, ráðstafanir gegn mengun,
- Vinnsla efna af hafsbotni annarra en gass og olíu
- Ráðstafanir gegn mengun í landbúnaði, veiðar og útteiling veiðileyfa, umsýsla með ríkisskógum
- Eiturefni, sorp og ráðstafanir til að fækka eiturefnum í framleiðsluvörum, grænir ársreikningar,
- Kortagerð, þróun borga og landsvæða og skipulagsmál
- Stefna í umhverfismálum, rannsóknir á tengslum umhverfismála og samfélags
- Sjálfbær þróun

Stofnanir: Umhverfisstofnun (Miljøstyrelsen) , Náttúrustofnun (Naturstyrelsen) varð til 1. janúar 2011 við sameiningu Skóga- og náttúrustofnunar og Bæja- og landsbyggðastofnunar. Mælingastofnun (Kort og matrikelstyrelsen) sér um land- og sjómælingar á hafinu umhverfis Danmörku, Færeyjar og Grænland, Úrskurðarnefnd í náttúru- og umhverfismálum (Natur- og miljøklagenævnet.)

Ráðuneyti loftslagsmála, orkumála og byggingamála (Klima, energi- og bygningsministeriet)

Ráðuneytið hefur með þverfagleg verkefni að gera er varða alla stjórnsýsluna. Það hefur umsjón með stefnu í loftslags- og orkumálum og að framfylgt sé þeim sáttmálum sem Danir hafa undirgengist í viðkomandi málefnum. Að sama skapi samhæfir ráðuneytið aðgerðir og ráðstafanir þvert á önnur ráðuneyti og stofnanir og nýtur þar aðstoðar stofnana ráðuneytisins.

Stofnanir ráðuneytisins eru :

Orkustofnun Danmerkur, (Energi-styrelsen) en stofnunin ber ábyrgð á öllum orkuferlinum; framleiðslu, flutningi og notkun á orku. Orkusparnaðarstofnunin (GO ENERGY), Kæruneftnd í orkumálum (Energi-klagenævnen), Loftslagsráðið (klimakommissionen)-ráð sérfræðinga er leggur fram tillögur um hvernig ná megi opinberum markmiðum um vistvæna orkugjafa, verkefni um nýjungar í orkusparnaði (EUDP), Energinet-DK sjálfstæð opinber stofnun sem á og rekur rafmagns og gaslagnir, eftirlitsstofnun á sviði orkumála (Energitilsynet), Rannsóknar -og ráðgjafastofa um jarðfræði Danmerkur og Grænlands (Det Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS), Umsýslustofnun bygginga ríkisins (Bygningsstyrelsen), Danska veðurstofan (Dansk Meteorologiske Institut) en undir hana heyrir þekkingarmiðstöð um lofstlagsmarkmið (Klimatilpasning), Norðursjávarsjóðurinn (Nordsøfonden) er ríkisfyrirtæki á sviði olíu- og gasleitar.

Önnur ráðuneyti eru:

Ráðuneyti atvinnumála (Beskæftigelsesministeriet) *Sinnir atvinnumálum, vinnumarkaði og millifærslum (greiðslum til einstaklinga svo sem atvinnuleysisbætur, sjúkradagpeningar, eftirlaun, fæðingarorlof, barnabætur ofl)*

Ráðuneyti heilbrigðis og forvarnarmála (ministeriet for sundhed og forebyggelse)

Ráðuneyti rannsóknarmála, nýsköpunar og framhaldsmenntunar (ministeriet for forskning, innovation og videregående uddannelser)

Skattaráðuneytið (skatteminister)

Félags- og samþættingaráðuneytið (social og integrationsministeriet)

Samgönguráðuneyti (transportministeriet)

Utanríkisráðuneyti (udenrigsministeriet)

Ráðuneyti, borgarmála, húsnæðismála og landssvæða (ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter)

Ráðuneyti barnamála og kennslu (Ministeriet for børn og undervisning)

Varnarmálaráðuneytið (forsvarsministeriet)

Dómsmálaráðuneytið (justitsministeriet)

Jafnréttis- og kirkjumálaráðuneytið (ligestillings og kirkeministeriet)

Menningarmálaráðuneytið (kulturministeriet)

Noregur

Ráðuneyti í ríkisstjórn Jens Stoltenberg í Noregi eru 18 talsins og er skipað á þennan hátt eftir síðustu kosningar í september 2009:

Atvinnuvega – og viðskiptaráðuneytið (Nærings- og handelsdepartementet)

Ráðuneytið ber ábyrgð á efnahags- og atvinnustefnu (Næringspolitik) en verkefni þess tengjast um leið stefnu í skattamálum, vinnumarkaðsmálum, orkumálum, samkeppnismálum, ofl.

Markmið að : Auka virði og framleiðni í norsku atvinnulífi, sinna alþjóðamálum er tengjast málefnum ráðuneytisins.

Málefni:

- Eignahlutur ríkisins í fyrirtækjum
- Einföldun regluverks atvinnulífsins
- Rannsóknir á atvinnulífi
- Fríverslunarsamningar
- Alþjóðlegt samstarf á sviði atvinnu- og efnahagsmála
- Rannsóknir og nýsköpun í málefnum sjávarins
- Málefni fyrirtækja er tengjast nýtingu auðlinda sjávar
- Miðlar er efla atvinnulíf og nýsköpun (Nýsköpunarmiðstöð Noregs, Iðnþróunarstofnun Noregs SIVA, Rannsóknarráð Noregs)
- Ferðapjónusta
- Málefni geimsins

Stofnanir er heyra til ráðuneytinu: Upplýsinganet fyrir hið opinbera (Altinn), Eftirlit- og skráningarstofnun fyrir atvinnulífið (Brönnöysundregistene) , Steinefnavinnslustofnunin (Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard) , Stofnun með ábyrgðir og tryggingar á útflutningi til annarra landa (Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK)) Mælifræðistofa Noregs (Justervesenet) Jarðfræðirannsóknarstofnun Noregs (Norges geologiske undersøkelse (NGU)), Gæðatryggingastofnun Noregs (Norsk Akkreditering), Geimferðastofnun Noregs (Norsk Romsenter

(NRS)), Einkaleyfastofa Noregs (Patentstyret) , Sjóferðastofnun Noregs (Sjófartsdirektoratet), Skipaskrá Noregs (Skipsregistrene).

Fjármálaráðuneytið (Finansdepartementet)

Málefni:

- Fjármál norska ríkisins,
- Skattar og gjöld
- Fjárlög
- Fjármálamarkaðir
- Ávöxtun eftirlaunasjóðs ríkisins (þ.m.t. olíusjóðsins)
- Vextir
- Sjálfbær þróun
- Fjármálastjórn ríkisins

Stofnanir: Fjársýsla ríkisins (Direktoratet for økonomistyring), Fjármálaeftirlitið (Finanstilsynet), Almannatryggingasjóðurinn, Embætti skattstjóra, Innheimtustofnun ríkisins, Eftirlaunasjóður fyrir útlönd, Norska hagstofan, Embætti tolla og álagðra gjalda.

Landbúnaðar – og matvælaráðuneytið (Landbruks- og matdepartementet)

Málefni:

- Dýra,
- Genabreyttra lífvera
- Alþjóðlegt samstarf um landnýtingu og matvæli
- Nýting jarða, uppgjör á nýtingu jarða
- Landbúnaður í sveitarfélögum
- Þróun landbúnaðar og atvinnulífs
- Landbúnaður, umhverfismál og svæðastefna
- Rannsóknir í landbúnaði og í matvælum
- Jarðir er nýttar eru við landbúnað
- Jafnrétti í landbúnaði
- Matvæli
- Plöntur,
- Hreindýr
- Skógar og líforka
- Lífræn matvælaframleiðsla

Stofnanir: Rannsóknir í lífvísindum, Matvælaeftirlitið, Rannsóknarstofnun um landnýtingu, Stofnun um skóga og jarðir, Hreindýrastofnunin, Landbúnaðarstofnunin, Dýramálastofnunin (rannsóknarstofnun í málefnum dýra, fiska, dýrasjúkdóma ofl)

Sjávarútvegs og strandmálaráðuneytið (Fiskeri- og kystdepartementet)

Málefni:

- Fiskeldi
- Fisktegundir og fiskveiðar
- Hafsvæði og umhverfi strandlengju
- Rannsóknir á hafsvæðum og nýsköpun
- Viðbúnaður vegna olíumengunar
- Stjórnábylgja fiskveiða
- Markaður og verslun með sjávarfang og eldisfiska
- Öryggi á hafinu
- Flutningar á hafi og stjórnun strandlengjunnar
- Eftirlit með gæðum sjávarfangs og afurða eldis

Stofnanir er heyra undir ráðuneytið:

Fiskveiðistofnun (Fiskeridirektoratet). Verkefni eru gæðaeftirlit, eftirlit með nýtingu auðlinda og umsjón. Stofnunin var sett á fót árið 1900 en hefur farið í gegnum miklar breytingar á undanförunum árum. Strandlengjustofnun (Kystverket) hefur umsjón með höfnum og siglingum og með ráðstöfunum til varnar mengun vegna olíuleitar. Hafrannsóknarstofnun (Havforskningsinstituttet) er ráðgefandi fyrir ráðuneytið og verkefni eru rannsóknir og vöktun fiskistofna og sjávardýra, umhverfi hafsins og strandlengju Noregs. Rannsóknarstofnun fæðu – og sjávarfangs (Nasjonalt institutt for ernærings- og sjømatforskning) er ráðgefandi fyrir ráðuneytið en einnig fyrir matvælaeftirlitsstofnunina og aðra viðeigandi aðila varðandi næringar og fæðuöryggismál.

Umhverfisráðuneytið (Miljøverndepartementet)

Málefni:

- Mengun,
- Réttur til útiveru í almenningi
- Málefni hafs og vatna,
- alþjóðleg samvinna í umhverfismálum,
- Kortaupplýsingar (Geodata)
- Loftslagsmál
- Menningarminjar og menningarumhverfi

- Varðveisla náttúrunnar
- Skipulagsmál
- Skógar og umhverfismál
- Svalbarði og norðurslóðir

Stofnarnir er heyra til ráðuneytinu: Náttúrustofnun Noregs, Norska pólstofnunin, Menningarminjastofnun Noregs, Loftslags- og mengunarstofnunin, Kortagerðarstofnun ríkisins,

Önnur ráðuneyti eru:

Vinumarkaðsráðuneytið Arbeidsdepartementet

Málefni:

- Stefna í vinnumarkaðsmálum
- Vinnuumhverfi og öryggismál
- Tekjur
- Lífeyrismál
- Velferðarmál

Stofnanir er undir ráðuneytið heyra: Norska velferðar- og vinnumarkaðsstofnunin (almannatryggingar, vinnumarkaðsmál) (NAV), Almannatryggingakærustofnunin (trygderetten) Vinnueftirlitið (arbejdstilsynet), Stofnun er sinnir tæknilegu eftirliti með starfsemi fyrirtækja (Petroleumstilsynet) Vinnuumhverfisstofnunin (arbejds miljøtilsynet), Arbejdsretten, Riksmeklingsmannen, Lífeyrissjóður sjómanna, Lífeyrissjóður ríkisstarfsmanna,

Skrifstofa forsætisráðherra (Statsministerens kontor)

Ráðuneyti barnamála- jafnréttismála og samþættingarmála (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet)

Þekkingarmálaráðuneytið (Kunnskapsdepartementet)

Endurnýjunar-stjórnsýslu -og kirkjuráðuneytið (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet)

Varnarmálaráðuneytið (Forsvarsdepartementet)

Heilbrigðis og umönnunrráðuneytið (Helse- og omsorgsdepartementet)

Dómsmála – og viðbúnaðarráðuneytið (Justis- og beredskapsdepartementet)

Ráðuneyti sveitarstjórnarmála og svæðamála (Kommunal- og regionaldepartementet)

Menningarmálaráðuneytið (Kulturdepartementet)

Olíu og orkuráðuneytið (Olje- og energidepartementet)

Samgönguráðuneytið (Samferdselsdepartementet)

Utanríkisráðuneytið (Utenriksdepartementet)

Svíþjóð

Í ríkisstjórn Frederik Reinfeldt sem tók við völdum í október 2006 eru 13 ráðuneyti. Frá 1997 hefur Stjórnarráð Svíþjóðar (regeringskansliet) verið ein sameinuð stofnun. Það skiptist í skrifstofu forsætisráðherra og 9 deildir eða ráðuneyti og sameiginlega stjórnarsýslu og rekstrardeild.

Ráðuneyti fyrirtækja, orkumála og fjarskipta¹/atvinnuvegaráðuneyti (Näringsdepartementet)

Málefni:

- Stefna í orkumálum
- Fjarskiptamál
- Upplýsingatæknistefna
- Þróun efnahagslífsins/atvinnulífsins- lítil og meðalstór fyrirtæki
- Samkeppnismál
- Opinber aðstoð til fyrirtækja
- Byggðaðróun
- Samgöngur og innviðir
- Ferðaþjónusta.

Stofnanir: Flutningastyrkjaráð Svíþjóðar, (Rederinämnden), Eftirlitsstofnun með orkumarkaði, Jarðfræði- og námurannsóknarstofnun Svíþjóðar, Póst- og fjarskiptastofnun Svíþjóðar, Samgöngustofnun Svíþjóðar (Rikstrafiken-) Olúkreppuráð, Stofnun er sinnir málefnum efnahagsvaxtar og byggðaðróunar (Tillväxtverket), Greiningarstofnun um vöxt efnahagslífsins (Tillväxtanalys), Nýsköpunarkerfisstofnun (Verket för innovationssystem), Fyrirtækjaskrá, Orkustofnun, Rafmagnsöryggisráð (Elsäkerhetsverket), Rannsóknarstofnun í vega- og samgöngumálum (Våg och transportforskningsinstitutet), Sænska geimráðið (Rymstyrelsen), Stofnun um þjóðskrá og einkaleyfi (Patent – och registreringsverket), Samgönguskipulagsstofa (Trafikverket), Sænska Samgöngu(stjórnarsýslu)stofnunin (Transportstyrelsen), Samgöngugreiningarstofnunin (Transport analys).

Fjármálaráðuneytið (Finansdepartementet)

Málefni ráðuneytisins eru:

- Fjárlög ríkisins
- Fjármálapólitik (markmið og stefna í ríkisfjármálum)

¹ Á ensku er heiti ráðuneytisins þýtt Department of enterprise, energy and communication

- Fjármálamarkaðir
- Ríkisfyrirtæki
- Alþjóðleg samvinna á sviði efnahagsmála
- Sveitarstjórnarmál (ásamt landsþingi)
- Úttektir er varða framtíðarráðstafanir í efnahagsmálum
- Spár og lykiltölur
- Skattar
- Happraætti og fjárhættuspil

Stofnanir:

Lífeyrissjóðir ríkisins (AP-fonder), Eftirlitsstofnun með happraættum og lottói (Lotteriinspektionen), Stofnun sem sinnir lögfræðilegri, fjárhagslegri og stjórnsýslulegri þjónustu fyrir ríkisaðila (Kammarkollegiet), Rannsóknarstofnun í efnahagsmálum (Konjunkturinstitutet), Sænska Hagstofan, Endurskoðunarstaðlanefnd ríkisins, (Bokföringsnämnden), Sænski tollurinn(Tullverket), Fjármálaeftirlit Svíþjóðar (Finansinspektionen), Sænska efnahagstefnuráðið (Finanspolitiska radet), Umsýslustofnun skuldamála hins opinbera (hefur með ríkisábyrgðir að gera og er innri banki ríkisins), Sænska fjársýslustofnunin ((Ekonomistyringsverket). Stofnunin sinnir svipuðum verkum og íslenska Fjársýslan en gerir einnig greiningar og spáir fyrir um fjármál ríkisins)). Sænska skattstofan (Taxvärket) .

Ráðuneyti landsbyggðarmála (Landsbygdsdepartementet)

Málefni:

- Landbúnaður
- Dýr
- Fiskveiðar
- Matvæli
- Skógrækt
- Veiðar og stjórnun veiða villtra dýra
- Lífrænir orkugjafar
- Alþjóðasamvinna
- Auðlindir og umhverfismál
- Lífræn ræktun og neysla
- Málefni hreindýra
- Rannsóknir og menntun í málefnum landbúnaðar, skógræktar, landsskipulags,garðyrkju,dýralækninga
- Landsbyggðaþróun
- Stefna í málefnum Sama

Stofnanir: Landbúnaðarráð Svíþjóðar (Jordbruksvärdet), Sænska matvælastofnunin (Livsmedelsverket), Landbúnaðarháskóli Svíþjóðar, Dýramálastofnun Svíþjóðar (Svensk Vetenerimedicenska anstalt) Dýramálaráð Svíþjóðar (Ansvarsnämnden för djurens hälso- och sjukvård) , Þing Sama, Skógræktarstofnun Svíþjóðar.

Umhverfisráðuneytið (Miljödepartementet)

Málefni:

- Stefna í eiturefnumálum
- Stefna í loftslagsmálum
- Gæðamarkmið í umhverfismálum
- Lagarammi í umhverfismálum
- Umhverfismál og heilsa
- Geislavarnir og kjarnorkuöryggi
- Sorpmál, endurvinnsla og umhverfisspor/vistspor
- ESB og alþjóðlegt samstarf
- Stefna í skipulags- og húsnæðismálum
- Náttúruvernd og líffræðilegur fjölbreytileiki
- Sjálfbær þróun
- Málefni vatna og sjávar

Stofnanir: Haf- og vatnastofnun Svíþjóðar (Havs – och vattenmyndigheten), Sænska rannsóknarstofnunin í umhverfis, landbúnaðar og skipulagsfræðum, Eftirlitsstofnun með eiturefnum, Ráð er stýrir kjarnorkuúrgangssjóði, Umhverfisverndarstofnun Svíþjóðar (Naturvårdsvärdet), Sænska veður – og vatnafræðistofnunin, Geislavarnir Svíþjóðar.

Önnur ráðuneyti eru:

Forsætisráðuneyti (Statsrådsberedningen)

Varnarmálaráðuneytið (Försvarsdepartementet)

Stjórnsýsludeildin (Förvaltningsavdelningen)

Dómsmálaráðuneytið (Justitiedepartementet)

Menningarmálaráðuneytið (Kulturdepartementet)

Félagsmálaráðuneytið (Socialdepartementet)

Menntamálaráðuneytið (Utbildningsdepartementet)

Utanríkisráðuneytið (Utrikesdepartementet)

Ráðuneyti vinnumarkaðarins/atvinnumála(Arbetsmarknadsdepartementet)

Málefni þess eru:

- vinnumarkaðsmál (þ.m.t. atvinnuleysi),
- málefni atvinnulífsins (m.a. öryggi á vinnustöðum, réttindi á vinnumarkaði, launamál, ábyrgðasjóður launa), samþætting og mismunun
- mannréttindi, réttindi minnihlutahópa
- ríkisborgararéttur
- þróun landsvæða.

Stofnanir: Nefnd um fulltrúa launamanna í stjórnnum (Nämnden for styrelserepresentationsfrågor) Ráð Evrópska félagsmálasjóðsins í Svíþjóð, Rannsóknarstofnun um mat á vinnumarkaðsstefnu (institutet for arbetsmarkanspolitisk utvardering), Vinnudómstóllinn, (Arbetsdomstolen), Ráðgjafaráð um einkaleyfi (Statesn nämnd for arbetstagares uppfinningar), Sáttamiðlunarskrifstofan (Medlingsinstitutet), Sænska nefndin um Alþjóða vinnumálastofnunina, Vinnumálastofnun Svíþjóðar, (arbetsformidlingen), Atvinnuleysistryggingaráð (Inspektionen for arbetslöshetsförsäkringen), Vinnuumhverfisstofnunin (Arbetsmiljöverket).

Finland

Í Finnlandi eru 12 ráðuneyti í ríkisstjórn Jyrki Katainen sem tók við völdum 22. júní 2011.

Fjármálaráðuneytið

Málefni:

- Efnahagsstefna og efnahagsspá
- Ríkisfjármál, fjárlög, fjárhagslegt eftirlit, skýrslugerð, árangursmælingar, opinber útboð, eignir og skuldir ríkisins, ESB fjármál
- Skatta – og tollamál, samingar um skatta og tollamál við önnur ríki
- Fjármálamarkaður, eftirlit og ráðgjöf
- Alþjóðasamvinna
- Grunnvextir /stofnvextir (base rate)
- Mannauðsmál ríkisins, kjarasamningar, launastefna ríkisins, ráðgjöf við stjórnendur ríkisfyrirtækja, tölfræði
- Umbætur í opinbera geiranum, bætt þjónusta ríkisins við þegnana
- Málefni sveitarstjórnarstigsins , lagarammi, fjármál sveitarstjórnarstigsins, samskipti ríkisins og sveitarstjórnarstigsins, mörk sveitarstjórna, alþjóðleg samvinna sveitarstjórnarstigsins
- Upplýsingamál ríkisins (Den offentliga förvaltningens ICT)

Stofnanir: Fjársýsla ríkisins (Statskontoret/ state Treasury sinnir alhliða verkefnum á sviði fjármála ríkisins, umsjón með bókhaldi, mannauðsmálum, sinnir sjóðum og lánamálum ríkisins og greiðir skaðabætur og veitir ábyrgðir fyrir lánum), Finnsla tollstofan, Efnahagsrannsóknarstofnunin, Skráningarstofur á sveitarstjórnarstigi, Þjóðskrá, Finnsla hagstofan, Byggðamálstofnun (regionsforvaltningsverket), Lífeyrissjóður sveitarstjórna, ábyrgðarsjóður sveitarstjórna, Ábyrgðarsjóður ríkisins, Lífeyrissjóður ríkisins, Eignir þingsins.

Atvinnumála og atvinnuvegaráðuneytið (Arbets- och näringsministeriet)

Ráðuneytið varð til árið 2008 við sameiningu þáverandi viðskipta- og iðnaðarráðuneytis og vinnumálaráðuneytis. Um leið voru byggðaðróunarverkefni úr innanríkisráðuneyti lögð saman við í hið nýstofnaða ráðuneyti.

Ráðuneytið ber ábyrgð á þeim ramma sem settur er fyrirtækjum, frumkvöðlum og nýsköpunarfyrirtækjum, ber ábyrgð á málefnum vinnumála, möguleikum launafólks til vinnu og byggðaðróun.

Málefni:

- Atvinnumál, atvinnuleysi, þjónusta við opinbera starfsmenn, vinnumhverfismál, kjarasamningar, sáttamiðlun í kjaramálum
- Byggðaðróun (development of regions)
- Atvinnuvegastefna (näringspolitik)
- Orkumálastefna, samhæfing, undirbúningur og framkvæmd finnsku loftslagsstefnunnar
- Nýsköpunar og tæknistefna, alþjóðavæðing fyrirtækja og tæknilegt öryggi þeirra
- Markaðir, aukin samkeppni og neytendastefna

Undir ráðuneytið heyra eftirfarandi helstu stofnanir (hér eru heiti þeirra á ensku).

Miðstöðvar atvinnuvegagráðunar, samgöngumála og umhverfis (Centre for Economic Development, Transport and the Environment), Orkustofnun (Energy Market Authority), Finnvera plc Finpro, Jarðfræðirannsóknarstofnun Finnlands (Geological Survey of Finland), Viðbúnaðarbirgðastofnunin (National Emergency Supply Agency), Fjárfestingar í Finnlandi (Invest in Finland, Fjárfestingar í nýsköpun og tækni (TEKES), Tæknirannsóknarsetur Finnlands (VTT) Samkeppnisstofnun Finnlands (Finnish Competition Authority), Rannsóknarstofnun í neytendamálum (National Consumer Research Centre), Neytendastofa (The National Consumer Agency) Vinnumála og atvinnulífsþróunarskrifstofur (Employment and Economic Development Offices) Kjarnorkuúrgangssjóðurinn (State Nuclear Waste Management Fund), Ferðamálaráð Finnlands (Finnish Tourist Board), Mælingar- og vottunarstofnun (Centre for metrology and accreditation) Einkaleyfaráð og skráningar (National Board of Patents and Registration of Finland) Fjárfestingar í iðnaði (Finnish Industry Investment Ltd), Öryggis og eiturefnastofnun (Finnish Safety and Chemicals Agency).

Landbúnaðar -og skógmálaráðuneytið (Jord och skogbruksministeriet)

Málefni:

- Landbúnaður
- Dreifbýlisþróun
- Nýting skóga
- Fiskveiðar, villt dýr og hreindýr
- Matvæli
- Öryggi og gæði í framreiðslu landbúnaðar, dýraheilbrigði og velferð ásamt vaxthälsa
- Kort og landfræðilegar upplýsingar
- Auðlindir vatns

Stofnanir er heyra undir ráðuneytið:

Landsbyggðastofnunin (Finnish Agency for Rural Affairs -Mavi) Matvælaöryggisstofnunin (Finnish Food Safety Authority - Evira), Finniska landmælingastofnunin (Finnish Geodetic Institute), Rannsóknarstofnun í matvælaframreiðslu (Agrifood Research Finland MTT)Finniska jarðamatsstofnunin (National Land Survey of Finland),Stofnun um villt dýr og umhverfi (Finnish Wildlife Agency), Skógræktarmiðstöðvar, Rannsóknarstofnun um skógmál, Rannsóknarstofnun um villt dýr og fiskveiðar, Finniska umhverfisstofnunin, Þróunarstofnun í skógmálum.

Umhverfisráðuneytið (Miljöministeriet)²

Málefni:

- Umhverfsvernd, lífrænn fjölbreytileiki, nýting náttúruauðlinda,
- Verndun vatns og hafsvæða
- Náttúruvernd, loftslagsmál, áhættumat í umhverfismálum,
- Þjóðgarðar og náttúruverndarsvæði
- Nýting byggðra svæða, stefna í húsnæðismálum,

Stofnanir: Húsnæðisfjármögnunar og húsnæðisþróunarstofnun Finnlands , Umhverfisstofnun Finnlands, Svæðastjórnarsýslustofnunin (Regional state administrative agency), Svæðamiðstöðvar hagþróunar, samgangna og umhverfismála , Þjóðgarða og náttúruverndarsvæðastofnun.

Önnur ráðuneyti eru:

² Upplýsingar á vef ráðuneytisins á ensku/sænsku eru af skornum skammti og því er meðfylgjandi umfjöllun takmörkuð.

Forsætisráðuneytið /Statsráðets kansli

Mennta- og menningarmálaráðuneytið

Félags- og heilbrigðisráðuneytið

Samskiptamálaráðuneytið (Kommunikationsministeriet)

Utanríkisráðuneytið

Dómsmálaráðuneytið

Innanríkisráðuneytið

Varnarmálaráðuneytið