

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands.

Flm.: Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Anna Kristín Gunnarsdóttir,
Ágúst Ólafur Ágústsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Björgvin G. Sigurðsson,
Einar Már Sigurðarson, Guðrún Ögmundsdóttir, Helgi Hjörvar, Jóhann Ársælsson,
Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Gunnarsson, Katrín Júlíusdóttir, Kristján L. Möller,
Lúðvík Bergvinsson, Margrét Frímansdóttir, Mörður Árnason,
Rannveig Guðmundsdóttir, Valdimar L. Friðriksson,
Þórunn Sveinbjarnardóttir, Össur Skarphéðinsson.

1. gr.

4. gr. laganna orðast svo:

Stjórnarráð Íslands greinist í ráðuneyti og skulu þau vera þessi: Atvinnuvegaráðuneyti, forsætisráðuneyti, félags- og tryggingamálaráðuneyti, fjármálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, innanríkisráðuneyti, menntamálaráðuneyti, umhverfisráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Ráðuneyti má eigi á stofn setja né af leggja nema með lögum.

2. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Ráðuneytisstjórar stýra ráðuneytum undir yfirstjórn ráðherra.

Ráðuneytisstjóri forsætisráðuneytis skal jafnframt því embætti sínu gegn störfum ritara ríkisráðs Íslands.

3. gr.

12. gr. laganna fellur brott.

4. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2008.

Ákvæði til bráðabirgða.

Starfsmönnum núverandi Hagstofu Íslands skal boðið starf hjá stofnuninni Hagstofu Íslands. Við ráðstöfun þeirra starfa þarf ekki að gæta að ákvæðum 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Forsætisráðherra skipar nefnd fimm manna til að fjalla um innra skipulag ráðuneyta og stöðu Hagstofu Íslands og koma með tillögur að reglugerð um skiptingu verkefna milli ráðuneyta. Nefndin skal skila tillögum eigi síðar en 1. janúar 2008.

Greinargerð.

Frumvarp sama efnis var flutt á síðasta þingi en fékkst ekki rætt og er nú endurflutt nær óbreytt. Heildarendurskoðun á Stjórnarráðinu er löngu tímabær. Skipan þess hefur að mestu

leyti haldist óbreytt frá því að lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, voru sett. Þau lög tóku mið af þeirri skipan sem þá var á ráðuneytunum. Líklega eru fá, ef nokkur, dæmi um að stjórnskipan eða deildarskipting í fyrirtækjum eða stofnunum hafi staðið svo til óbreytt í nærfellt 40 ár. Nauðsynlegt er að stokka upp núverandi skipan Stjórnarráðsins og breyta skiptingu og skipulagi ráðuneyta þannig að betur falli að samfélagsaðstæðum. Nokkrar atrennur hafa verið gerðar að því að breyta skipulagi stjórnarráðsins en án árangurs. Þannig var skipuð nefnd árið 1989 undir forsæti Jóns Sveinssonar sem skyldi gera tillögur um breytingar á Stjórnarráðinu. Nefndin samdi frumvarp sem lagt var fyrir Alþingi 1990, en kom þar aldrei til umræðu. Árið 2005 skipaði þáverandi forsætisráðherra, Halldór Ásgrímsson, starfs- hóp tveggja ráðherra sem falið var það verkefni að endurskoða stjórnarráðslögin en ekkert hefur heyrst af afdrifum eða vinnu þeirrar nefndar. Það er skoðun flutningsmanna þessa frumvarps að brýnt sé að taka á þessu máli og æskilegt sé að ný lög um Stjórnarráðið taki gildi sem fyrst við upphaf nýs kjörtímabils.

Í frumvarpi þessu er lögð til fækkun ráðuneyta úr fjórtán í níu sem jafnframt felur í sér verulega endurskoðun á verkaskiptingu ráðuneytanna. Lagt er til að stöðu Hagstofu Íslands í stjórnskipaninni verði breytt þannig að hún verði ríkisstofnun en ekki ráðuneyti en auk þess er lagt til að almenn stöðuheiti og skipting starfa innan Stjórnarráðsins verði ekki lengur bundin í lög.

Markmið frumvarpsins.

Markmið með breytingum á ákvæðum laga um Stjórnarráðið eru margþætt. Í fyrsta lagi er mikilvægt að laga Stjórnarráðið og stofnanir þess að þeim gríðarlegu breytingum sem orðið hafa á samfélags- og atvinnuháttum frá því að lögin um Stjórnarráð Íslands voru sett árið 1969. Þessar breytingar endurspeglast ekki í núverandi uppbyggingu Stjórnarráðsins. Í öðru lagi er það sjálfstætt markmið að fækka ráðuneytum í þeim tilgangi að auka skilvirkni og nýta betur sérfræðiþekkingu. Við þetta mun ráðherraembættum fækka og launakostnaður Stjórnarráðsins væntanlega lækka. Ráðherraembættum hefur fjölgað um of á kostnað heildarsýnar og skilvirkni og því löngu orðið tímabært að fækka þeim. Í þriðja lagi stuðlar frumvarpið að einfaldari yfirbyggingu stjórnsýslunnar. Stofnanir hennar eru orðnar of margar miðað við verkefni samfélagsins, þær eru of smáar og ekki nægilega öflugar til að takast á við æ flóknari úrlausnarefni í alþjóðlegu þekkingarsamfélagi. Í fjórða lagi er stefnt að því að draga úr hættunni á skörun milli ráðuneyta. Í fimmta lagi er breytingin til þess fallin að gera rekstur hins opinbera skilvirkari, hagræða með sameiningu og draga þannig úr kostnaði skattborgaranna af rekstri stofnana ríkisins. Má í þessu sambandi einkum nefna þá breytingu að sameina þau þrjú ráðuneyti sem helst hafa með atvinnulífið að gera í eitt atvinnuvegaráðuneyti, en af slíkri breytingu yrði talsvert fjárhagslegt hagræði fyrir hið opinbera.

Söguleg atriði.

Upphafleg verkaskipting Stjórnarráðsins tók mið af hefðbundinni skiptingu á viðfangsefnum opinberrar stjórnsýslu í Evrópu. Sú skipting átti einnig ýmislegt sammerkt með þáverandi skipulagi ráðuneyta í Danmörku. Í stofnlögum um Stjórnarráðið frá 1903 voru afar takmarkaðar leiðbeiningar um hvernig haga bæri skipulagi og starfsemi stjórnarráðsins og ráðherrar eða starfsmenn stjórnarráðsins tóku yfirleitt ákvarðanir um heildarskipan þess.

Þegar stjórnarskránni var breytt árið 1920 var ekki talið heimilt að takmarka vald konungs, og þar með ríkisstjórnar, til að ákveða tölu ráðherra, stofna ný ráðuneyti og færa verkefni milli þeirra með almennri löggjöf. Af þessu leiddi að í meginatriðum var öll stefnumörkun

um málsmeðferð innan ráðuneyta og skipulag á efsta lagi stjórnáslu ríkisins í höndum ríkisstjórnar en ekki löggjafarvaldsins og þróaðist stjórnáslan án verulegrar íhlutunar frá því.

Ráðuneytum fjölgaði nokkuð á fimmta og sjötta áratug síðustu aldar og var yfirleitt staðið óformlega að fjölguninni. Hún virðist ekki hafa átt rætur að rekja til fyrir fram mótaðrar stefnu um að rétt væri að deila starfsemi Stjórnarráðsins í auknum mæli niður í sérstakar stjórnarskrifstofur. Fjölgun ráðuneytanna endurspegladi breyttar samfélagslegar áherslur þar sem hlutverk ríkisins í stjórn atvinnu- og efnahagsmála varð sífellt mikilvægara, samhliða aukinni áherslu á uppbyggingu velferðarkerfisins og opinberrar þjónustu á ýmsum sviðum. Hliðstæð þróun virðist hafa átt sér stað víðast hvar í Evrópu. Það voru þó ekki alltaf breyttar samfélagslegar ástæður sem lágu til grundvallar fjölgun ráðuneyta heldur stjórnunarlegar eða pólitískar ástæður sem tengdust tilteknum einstaklingum.

Frá lýðveldisstofnun og fram til ársins 1970 var gefinn út forsetaúrskurður um skiptingu verkefna milli ráðherra við sérhver stjórnarskipti. Sú verkaskipting var óháð verkefnum einstakra ráðuneyta og þannig var aldrei tryggt að einn ráðherra færi með öll málefni ákvæðins ráðuneytis. Það var því varla unnt að líta á ráðuneytin sem sérstakrar skrifstofur ráðherra.

Þróun mála eftir gildistöku laga nr. 73/1969.

Óhætt mun að fullyrða að þróun Stjórnarráðsins hafi í áratugi verið mjög handahófskennd og í lok sjötta áratugarins og byrjun þess sjöunda þótti mörgum þingmönnum sem mikið skorti á að Stjórnarráðið sýndi öðrum ríkisstofnunum það góða fordæmi sem því bæri. Töldu ýmsir að glundroði einkenndi skipulag þess og málsmeðferð væri ábótavant. Stjórnarráðið hefði ekki staðið sig við mótun almennrar stefnu um uppbyggingu þess og ráðherrar ekki gætt hófs í skefjalausri fjölgun ráðuneyta. Í ljósi þessa þyrfti að styrkja vald Alþingis til íhlutunar um skipulag Stjórnarráðsins í því skyni að auka aðhald í rekstri ríkisins. Árið 1958 var skipuð nefnd til að endurskoða löggjöf um Stjórnarráðið sem skilaði af sér frumvarpsdrögum árið 1961. Þau drög voru lögð til hliðar og sjö ár liðu áður en unnið var að frekari frumvarpsmíði um Stjórnarráðið.

Nýtt frumvarp var lagt fram á haustþingi 1968 og samþykkt vorið 1969 sem lög nr 73/1969. Lögin fólu í sér ýmis nýmæli sem miðuðu að því að gera skipulag Stjórnarráðsins skýrara en verið hafði. Þannig eru ráðuneytin talin upp í lögnum og óheimilt að stofna ráðuneyti eða leggja þau niður nema með lagasetningu. Var almenn samstaða meðal þingmanna um réttmæti þessarar breytingar. Þá varð sú breyting á að hvert ráðuneyti var lagt óskipt til eins og sama ráðherra. Með þessu átti að tryggja festu og skýrleika í skipulagi Stjórnarráðsins. Í lögnum er kveðið á um innra skipulag ráðuneyta en ákvæðin fólu í raun ekki í sér miklar breytingar heldur voru þau í meginatriðum lögfesting á þeirri skipan sem almennt var við lýði í ráðuneytunum, en eins og að framan greinir hafði uppbygging stjórnáslunnar þróast á ómarkvissan hátt.

Við samþykkt laganna virðast hins vegar sjónarmið sem stuðluðu að fjölgun ráðuneyta hafa ráðið mestu en lögin fólu í sér verulega fjölgun ráðuneyta og var það ein umdeildasta breytingin. Einnig var það yfirlýst markmið laganna að hver höfuðatvinnuvegur þjóðarinnar hefði sérstakt ráðuneyti sem stuðlaði eðli máls samkvæmt að aukinni greiningu Stjórnarráðsins í ráðuneyti. Áhersla var lögð á að nægjanlega mörg ráðuneyti væru til skiptanna við stjórnarmyndanir svo auðveldara væri að finna ákjósanlegt jafnvægi milli væntanlegra stjórnarflokka fremur en að hafa faglegan grundvöll að leiðarljósi við skiptingu Stjórnarráðsins í ráðuneyti.

Gallar á núverandi skipan Stjórnarráðsins.

Sú leið var valin þegar gildandi lög um Stjórnarráð Íslands voru sett að binda fjölda ráðuneyta og málefnskippingu þeirra í lög. Hún hefur þá kosti að málaflokkar tilheyra ávallt sama ráðuneyti og auðveldar það bæði almenningi og stjórnvöldum að átta sig á því hvar yfirstjórn viðkomandi málaflokks er. Sá böggull fylgir hins vegar skammrifi að ef skipan Stjórnarráðsins er ekki endurskoðuð reglulega er hætt á að hún endurspegli samfélagsaðstæður ekki nægilega vel. Jafnframt er hætt á því að málaflokkur heyrir undir fleiri en eitt ráðuneyti.

Þrátt fyrir að íslenskt samfélag hafi tekið miklum breytingum frá því að lög um Stjórnarráð Íslands voru sett árið 1969 hefur skipan ráðuneyta ekki verið breytt í takt við þjóðfélagsbreytingarnar þó að slík áform hafa verið uppi oftar en einu sinni. Meginatriðum laganna hefur ekki verið breytt frá því að þau voru sett og er málefnskipping þeirra að mörgu leyti úr takti við samfélagsaðstæður og leiðir til ósveigjanleika og stöðnunar. Uppbygging stjórnsýslunnar hefur þannig einungis að mjög takmörkuðu leyti verið löguð að breytingum á stjórnarferlum íslenska ríkisins. Skipting Stjórnarráðsins í ráðuneyti byggðist á sínum tíma fyrst og fremst á pólitískum málamiðlunum milli stjórnarflokka án þess að tekið væri tillit til skipulags stjórnsýslunnar.

Í frumvarpi því sem varð að lögum um Stjórnarráð Íslands var kveðið á um að verkaskipting á milli ráðuneyta skyldi ákveðin með reglugerð sem forseti setti samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Ráðherranum bæri jafnan að gæta þess að undir ráðuneyti heyrðu málefni sem eðli sínu samkvæmt ættu þar heima og var þar vísað til upptalningar ráðuneytanna í 4. gr. frumvarpsins. Löggin sköpuðu þannig forsendur fyrir því að marka nýja heildarstefnu um verkaskiptingu ráðuneytanna. Hins vegar verður ekki séð að skipuleg greining hafi farið fram á hvernig best væri að ákveða samsetningu viðfangsefna einstakra ráðuneyta. Reyndist erfitt að víkja frá því fyrirkomulagi sem hafði fest sig í sessi og virðist hefðin hafa ráðið miklu í þessum efnunum.

Að mörgu leyti ber reglugerð nr. 96/1969 svipmót þeirrar verkaskiptingar sem hafði einkennt Stjórnarráðið fyrir gildistöku laganna og fól hún ekki í sér verulega röskun á heildarskipan þess. Reglugerðin er einnig í ýmsum tilvikum orðin úrelt, enda eru þar víða talin upp stjórnvöld og verkefni sem eru ekki lengur á starfssviði viðkomandi ráðuneyta og ný lögbundin viðfangsefni eru ekki tilgreind þar. Þetta helgast af því að löggjafinn mælir almennt fyrir um það í ýmsum sérlægum hver skuli vera viðfangsefni stjórnvalda.

Eins og skipan Stjórnarráðsins er nú hátt að heyra ýmsir málaflokkar undir fleiri en eitt ráðuneyti. Auk þess væru önnur verkefni betur komin undir öðru ráðuneyti en þau heyra undir í dag. Sem dæmi má nefna að ýmsar menningarstofnanir heyra undir forsætisráðuneyti, ekki heyra allir skólar undir menntamálaráðuneyti og sama á við um skipulag rannsóknarstarfsemi. Oft má rekja það til þess að umræddri starfsemi var ætlað að koma til móts við ólíkar þarfir afmarkaðra hópa. Á síðari árum hefur einnig orðið vart við þá tilhneigingu að leggja málefni undir fleiri en einn ráðherra eða jafnvel ríkisstjórnina í heild. Hefur slíkt fyrirkomulag gert málsmeðferð þyngrri í vöfum og er einnig til þess fallið að draga úr ábyrgð einstakra ráðherra á stjórnarstörfum. Frá gildistöku laganna hefur fjöldi ráðherra færst nær fjölda ráðuneyta og því hefur smám saman dregið úr þeim sveigjanleika við stjórnarmyndun sem ríflegur fjöldi ráðuneyta átti að tryggja. Samhliða þessu hefur kostnaður við æðstu stjórn ríkisins aukist en nú eru 19% þingmanna ráðherrar.

Úrelt verkaskipting hvað atvinnulífið varðar.

Verkaskipting Stjórnarráðsins endurspeglar ekki nútímans. Skipan þess hefur verið að mestu óbreytt frá árinu 1969 ef frá er talin stofnun umhverfisráðuneytisins. Sannkölluð bylting hefur orðið, m.a. á sviði fjarskipta og margmiðlunar og í þekkingar- og vitundaríðnaði nútímans. Þessar breytingar í tækni og atvinnuháttum, sem jafna má við iðnbyltinguna á sínum tíma, endurspeglast hvergi í uppbyggingu og verkaskiptingu Stjórnarráðsins.

Skipan Stjórnarráðsins byggist á fornaldarlegri skiptingu atvinnulífsins í frumframleiðslugreinar, þ.e. sjávarútveg, landbúnað og iðnað, og skipta ráðuneyti þessara greina æ minna máli fyrir atvinnulíf landsmanna. Nýjar greinar fá hvorki athvarf né atlæti innan Stjórnarráðsins.

Sem dæmi um hversu forneskjuleg viðhorf búa þessu að baki má nefna að landbúnaður, sem hefur í kringum sig heilt ráðuneyti og viðamikil stöðkerfi kostnaðarsamra stofnana, þ.m.t. heilan háskóla, leggur til 1,5% landsframleiðslunnar. Hins vegar má nefna hátækniíðnað með um 4% landsframleiðslunnar. Þá má einnig nefna ferðaþjónustu sem leggur til 5% landsframleiðslunnar, en henni var holað niður í samgönguráðuneytinu án sterkra raka.

Það er viðtekin skoðun að hið opinbera eigi ekki að gera neinn greinarmun á mismunandi atvinnugreinum heldur skapa atvinnulífinu öllu sömu skilyrði til að vaxa. Það er hin útbreidda skoðun og vinnuaðferð í atvinnulífinu sjálfu. Öllum þessum greinum, gömlum og nýjum, væri best komið saman í einu öflugu atvinnuvegaráðuneyti. Innan þess yrði stjórnsýsla og stefnumörkun fyrir atvinnulífið í heild færð til nútímans. Stefnan yrði skýrari og áhrif sérhagsmuna minni.

Samfylkingin flutti þingsályktunartillögu um stofnun atvinnuvegaráðuneytis á 131. lögjafarþingi þar sem hún taldi það fyrsta og mikilvægasta skrefið í endurskipulagningu og nútímavæðingu Stjórnarráðsins. Var við það miðað að því verki væri lokið fyrir árslok 2006. Þessi tillaga náði ekki fram að ganga.

Flutningur verkefna milli ráðuneyta.

Þegar skoðað er skipulag stjórnarráða á Norðurlöndunum kemur í ljós að fjöldi, skipulag og verkaskipting er með nokkuð mismunandi hætti milli landa. Þannig eru ráðuneytin 11 í Svíþjóð en 18 bæði í Danmörku og Noregi þó að verkaskipting ráðuneyta þeirra sé ólík. Skipulag danska stjórnarráðsins er ekki fest í lög og því auðvelt að laga það að pólitískum áherslum hverju sinni. Vinnuhópur á vegum framtíðarhóps Samfylkingarinnar, sem fjallaði um lýðræði og jafnrétti, skoðaði m.a. fyrirkomulag þessara mála í öðrum löndum. Hópurinn skoðaði m.a. kosti þess og galla að festa skipan Stjórnarráðsins í lög eða hafa fyrirkomulagið sveigjanlegra eins og í Danmörku. Það er niðurstaða flutningsmanna þessa frumvarps að skynsamlegra sé að binda skipulag Stjórnarráðsins í lög rétt eins og hér hefur verið gert og tíðkast í Svíþjóð og Noregi. Er fylgiskjal úr skilagreini hópsins birt sem fylgiskjal með þessu frumvarpi en frumvarpið byggist í meginatriðum m.a. á tillögum hópsins um breytta skipan Stjórnarráðsins. Hópurinn fór hins vegar ekki út í ítarlega skoðun á skiptingu verkefna milli einstakra ráðuneyta og hefur það verið útfært aðeins nánar í þessari greinargerð.

Í tillögum hópsins var gert ráð fyrir að stofnað yrði sérstakt innanríkisráðuneyti sem færi með flest þau mál sem nú heyra undir samgönguráðuneyti og dómsmálaráðuneyti. Að auki tæki ráðuneytið við sveitarstjórnarmálum frá félagsmálaráðuneyti og byggingarmálum frá umhverfisráðuneyti. Þá er eðlilegt að hið nýja innanríkisráðuneyti taki við byggðamálum sem hafa velkst um í stjórnarráðinu á undanförunum árum með tilheyrandi skorti á heildstæðri byggðastefnu og alvarlegum afleiðingum fyrir þróun byggðar í landinu. Vinnuhópur fram-

tíðarhópsins gerði ráð fyrir að skipulagsmálin færu jafnframt undir innanríkisráðuneytið en færa má rök fyrir því að þau séu betur komin í umhverfisráðuneytinu eins og nú er.

Við uppstokkun verkefna einstakra ráðuneyta er mikilvægt að hafa í heiðri þá grunnreglu að eftirlit, vöktun og mat á auðlindum verði ekki á hendi sama ráðuneytis sem fari með ákvarðanir um nýtingu auðlindanna og stjórnsýslu sem henni fylgir. Í því er fölginn augljós hagsmunaárekstur sem brýnt er að útrýma og í raun væri eðlilegast að eftirlit, mat og leyfi til nýtingar á auðlindum væru alfarið í höndum umhverfisráðuneytis. Núverandi fyrirkomulag er meingallað þar sem t.a.m. rannsóknir sem tengjast nýtingu orkuauðlinda eru á forræði iðnaðarráðuneytis þótt ljóst sé að hún geti gengið með óafturkræfum hætti gegn náttúruverndarsjónarmiðum. Á sama hátt væri eðlilegast að umsjón með fiskistofnum væri á hendi umhverfisráðuneytis. Það er jafnframt mat Samfylkingarinnar að meginverkefni stofnana eins og Skógræktarinnar og Landgræðslunnar eigi heima í umhverfisráðuneyti en ekki nýju atvinnuvegaráðuneyti og það sama gildir um Hafrannsóknastofnunina.

Fyrirnefndur vinnuhópur framtíðarhóps lagði til að málefni almannatrygginga og málefni aldraðra yrðu flutt frá heilbrigðisráðuneyti til félagsmálaráðuneytis. Sama afstaða kom fram hjá hópi sem vann að stefnumótun í heilbrigðismálum og ýmis samtök aldraðra hafa látið þessa sömu skoðun í ljós. Fyrir þessu eru m.a. þau faglegu rök að stór hluti almannatrygginga, m.a. allt sem lýtur að lífeyristryggingum, sé í eðli sínu félagsleg þjónusta og eigi því betur heima í félagsmálaráðuneyti en heilbrigðisráðuneyti. Sömu rök eiga við um málefni aldraðra. Aldraðir þurfa vissulega á margvíslegri heilbrigðisþjónustu að halda en öldrun er ekki sjúkdómur og þess vegna á málaflokkurinn ekki heima í heilbrigðisráðuneytinu. Mikilvægt er að góð yfirsýn sé yfir þjónustu í þágu aldraðra og öll stefnumótun sé á einni og sömu hendi. Fer best á því að mati Samfylkingarinnar að málaflokkurinn verði vistaður í félagsmálaráðuneytinu en ábyrgð á þjónustunni og þróun hennar verði hjá sveitarfélögunum í landinu.

Samhliða flutningi þeirra verkefna Tryggingastofnunar, sem nú heyra undir lífeyristryggingasvið stofnunarinnar, til félagsmálaráðuneytis er ástæða til að skoða sérstaklega hvernig þeim verkefnum sem sjúkratryggingasvið Tryggingastofnunar sinnir í dag verði best fyrir komið. Í því sambandi þarf að taka skipulag heilbrigðisráðuneytis til sérstakrar skoðunar og greina á milli stefnumörkunar, greiðslu fyrir heilbrigðisþjónustu, framkvæmdar þjónustunnar og eftirlits með gæðum hennar. Mætti t.d. hugsa sér að sérstök stofnun undir heilbrigðisráðuneyti, sem lyti pólitískri stjórn kosinni af Alþingi, semdi um greiðslur fyrir heilbrigðisþjónustu innan og utan sjúkrahúsa en landlæknisembættið sæi um eftirlit með gæðum þjónustunnar. Samhliða yrði sjálfstæði þeirra stofnana sem veita þjónustuna aukið frá því sem nú er enda lytu þær faglegri stjórn en ekki pólitískri.

Við endurskoðun verkefna einstakra ráðuneyta og flutning málaflokka milli þeirra verður að huga vel að nýjum málaflökum sem mikilvægt er að sinna með sérstökum hætti meðan skilningur á þeim er að festa rætur í stjórnkerfinu. Á þetta m.a. við um jafnréttismál, málefni nýrra Íslendinga og þróun fjölmenningsarsamfélags og þróun og notkun upplýsingatækni. Samfylkingin flutti þingsályktunartillögu á 130. löggjafarþingi um að fela forsætisráðuneytinu ábyrgð á því að skipulega yrði unnið að því að samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið stefnumótun og starfi allra ráðuneyta. Rökin fyrir þessu fyrirkomulagi voru m.a. þau að til að ná árangri í slíkri vinnu þyrfti einarðan pólitískan vilja á æðstu stöðum innan stjórn mála og stjórnsýslu. Ábyrgðin á slíkum verkefnum þarf að vera skýr og yfirlýst og hvíla á herðum þeirra sem fara með raunveruleg völd.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að ráðuneytum verði fækkað úr fjórtán í níu. Þannig verði iðnaðar- og viðskiptaráðuneyti, landbúnaðarráðuneyti og sjávarútvegsráðuneyti sameinuð í eitt atvinnuvegaráðuneyti. Þessi ráðuneyti eru of mörg, of smá og ekki nógu skilvirk. Skál hið nýja ráðuneyti skal fara með stjórnslu og stefnumörkun sem varðar málefni allra atvinnugreina. Sem dæmi má nefna ferðaþjónustu, þekkingariðnað og aðrar atvinnugreinar sem heyra nú undir önnur ráðuneyti eða eiga ekki fastan stað í stjórnkerfinu. Sú skipan að ráðuneyti hafi eingöngu eina atvinnugrein að viðfangsefni hefur haft þau áhrif að öflugir hagsmunaaðilar á hverju sviði hafa á stundum haft óeðlilega mikil áhrif á þróun atvinnumála á Íslandi, oft gegn hagsmunum ríkis og almennings. Eðlilegra er að horft sé til hagsmuna atvinnulífsins sem heildar í stað þess að gæta í sífelli sérhagsmuna þröngs hóps. Færri og stærri ráðuneyti gera embættismönnum og starfsfólki ráðuneyta einnig hægara um vik að undirbúa langtíma stefnumótun en ef ráðuneytin eru mörg og smá. Einnig fylgir aukin fagmennska stærri einingum þar sem hægt er að auka sérfræðiþekkingu og sérhæfingu. Slíkt er mjög mikilvægt í ekki stærra samfélagi.

Þá er talið eðlilegt að stöðu Hagstofu Íslands í stjórnskipan landsins verði breytt á þann veg að hún verði ríkisstofnun í stað ráðuneytis. Skipan mála var þannig í Danmörku þegar lög nr. 73/1969 voru sett hér á landi að upphaflega hafði Hagstofa Íslands svipaða stöðu í stjórnskipaninni og sú danska. Hlutverk Hagstofunnar er fyrst og fremst að sinna afmörkuðum og lögbundnum stjórnsluverkefnum en ekki að undirbúa stefnumótun ráðherra og því eðlilegra að hún hafi stöðu ríkisstofnunar en ráðuneytis. Verði frumvarp þetta að lögum yrði Hagstofan því sjálfstæð stofnun og um hana sett sérstök lög.

Einnig er rétt að sameina dóms- og kirkjumálaráðuneyti og samgönguráðuneyti í eitt öflugt innanríkisráðuneyti sem að auki tæki við sveitastjórnar- og byggðamálum frá öðrum ráðuneytum. Slíkt mundi auka á sérfræðiþekkingu og fagmennsku, skapa heildarsýn í stjórnkerfinu yfir stöðu og þróun byggðar í landinu og hafa í för með sér að heildarhagsmunir þjóðarinnar yrðu hafðir að leiðarljósi við ákvarðanatöku í málaflokknum fremur en sérhagsmunir.

Að lokum þykir eðlilegra að færa tryggingamál frá heilbrigðisráðuneyti til félagsmálaráðuneytis. Heilbrigðismál og tryggingamál eru núna stærstu útgjaldaflokkar ríkisins. Eðlilegt er að skipta þessum fjármunum á milli tveggja ráðuneyta í stað þess að þeir fari í eitt ráðuneyti, eins og nú er. Almennatryggingakerfið á einnig margt sameiginlegt með félagslega kerfinu og skörun er á milli þeirra á mörgum sviðum. Sameining þessara málaflokka í einu ráðuneyti mundi auðvelda samvinnu í þessum málaflokkun og auka skilvirkni. Slíkt hefur í för með sér fjárhagslegt hagræði fyrir ríkið, auk þess sem auðveldara verður að tryggja að einstaklingar lendi ekki á milli kerfa, eins og gerist í núverandi kerfi.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu eru orðin „og hagstofustjóri“ felld brott og vísast í þeim efnunum til 1. gr. frumvarpsins þar sem kveðið er á um að Hagstofa Íslands verði ríkisstofnun en teljist ekki ráðuneyti.

Þá eru 3. og 4. mgr. 10. gr. laganna felldar brott. Þar sem í frumvarpi þessu er gerð tillaga um fækkun ráðuneyta er óþarft að fleiri en eitt ráðuneyti lúti sömu yfirstjórn. Gildandi ákvæði endurspeglar hinn mikla fjölda ráðuneyta.

Um 3. gr.

Með ákvæðinu er gerð tillaga um að 12. gr. laganna falli brott enda fráleitt að starfsheiti einstakra starfsmanna ráðuneyta séu bundin í lög. Má segja að þetta lagaákvæði endurspeglir hvað best hvers lags fornalдарfyrirbæri lög in eru.

Um 4. gr.

Lagt er til að frumvarpið taki gildi 1. júlí 2008. Helgast þessi langi frestur af því að ýmsar lagabreytingar þarf að gera, auk þess sem hið nýja fyrirkomulag verður að kynna og skipuleggja. Tímenn fram að gildistöku verður því að nýta til að gera nauðsynlegar breytingar á öðrum lögum. Með því að hafa gildistöku sumarið 2008 gefst tími fyrir þingið til að gera breytingar á löggjöf á næsta löggjafarþingi.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæði til bráðabirgða er gert ráð fyrir að starfsmönnum ráðuneytisins Hagstofu Íslands verði boðið starf hjá stofnuninni Hagstofu Íslands. Er með ákvæðinu tryggt að ekki þurfi að auglýsa þau störf sem umræddir starfsmenn verða ráðnir í en eftir sem áður gilda lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um þessa starfsmenn.

Um réttindi annarra starfsmanna fer samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins.

Jafnframt er kveðið á um að skipuð skuli nefnd sem m.a. skuli fjalla um skiptingu verkefna milli ráðuneyta og stöðu Hagstofu Íslands. Umrædd nefnd skal því taka afstöðu til þess hvar einstakar stofnanir, nefndir og ráð á vegum ríkisins eigi heima eftir að lög in hafa tekið gildi.

Fylgiskjal.

Úr skilagre in frá vinnuhópi um lýðræði og jafnrétti á vegum Framtíðarhóps Samfylkingarinnar.

Um Stjórnarráð Íslands.

Þó að upphaflega hafi þessum málum hér á landi verið skipað á svipaðan hátt og í Danmörku hafa lög um stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, haft í för með sér að þróun mála hér á landi hefur verið með allt öðrum hætti og leitt til þess ósveigjanleika og stöðunar sem nú ríkir í þessum efnun. Í þeim lögum er fjöldi ráðuneyta og málefna skipting þeirra bundin í lög og þarf lagabreytingu til þess að breyta skipaninni. Þessi leið hefur þá kosti að málaflokkar tilheyra ávallt sama ráðuneyti og auðveldar það bæði almennungi og stjórnvöldum að átta sig á því hvar yfirstjórn viðkomandi málaflokks er.

Þessi skipan hefur hins vegar þá galla að ef skipan stjórnarráðsins er ekki endurskoðuð reglulega er hætt á að skipanin hætti að endurspeglar samfélagsaðstæður. Hún eykur jafnframt hættuna á því að málaflokkur heyri undir fleiri en eitt ráðuneyti, sbr. það sem kemur fram í lið 6 í skilagre ininni.

Skipulag danska stjórnarráðsins er ekki fest í lög og er því mun sveigjanlegra og er auðveldara að laga að pólitískum áherslum hverju sinni. Danska forsætisráðherranum eru færð mun meiri völd heldur en forsætisráðherranum hér á landi. Hann er hvorki bundinn af lögum né reglugerðum við skiptingu ráðuneyta eða málefna milli ráðuneyta og ákvörðun um fjölda þeirra. Niðurstaða hans byggist á ákveðnum pólitískum sjónarmiðum og tengslum við myndun nýrra ríkisstjórna. Ýmsir þættir koma að sjálfsgöðu inn í matið, svo sem samræming sjónarmiða í fjölflokka ríkisstjórn, jöfnun vægis flokkanna, stefnuyfirlýsingar þeirra, kröfur frá hagsmunaaðilum, kröfur frá stjórnsýslunni, breytt mat á hlutverki hins opinbera í opinberri umræðu og atriði af stjórnunarlegum og skipulagslegum toga eru þættir sem skipta máli.

Danska þingið getur þó tekið ákvörðun um að tiltekinn málaflokkur eigi að heyra undir tiltekið ráðuneyti en konungur þarf að staðfesta þá ákvörðun og er ávallt hægt að breyta skipaninni með konunglegri tilskipun.

Vel er hægt að hugsa sér að málum hér á landi verði hagað með svipuðum hætti og gert er í Danmörku. Ljóst er að eftir að forseti Íslands neitaði að staðfesta frumvarp ríkisstjórnarinnar um takmörkun á eignarhaldi fjölmiðla hefur staða hans breyst til frambúðar. Forsetinn mun hér eftir hafa mun pólitískari stöðu heldur en verið hefur undanfarin ár. Því væri vel hægt að hugsa sér að hægt væri að fela forseta það vald sem konungur hefur í Danmörku. Helstu kostir þessarar leiðar er sú að fjöldi og skipting ráðuneyta mundi endurspeglum umhverfið á hverjum tíma. Stjórn málaflokka gætu þá hagað skipan stjórnarráðsins eftir þeirri stefnu sem sett var fram í kosningabaráttunni og með þeim hætti gert ljóst hver þeirra áherslumál væru. Einnig eru ýmsir gallar á þessari skipan sem rétt er að nefna. Hætta er á að almenningi og stjórnvöldum finnist flókið að málaflokkar séu sífellt að skipta um ráðuneyti og ekki sé ljóst hver fari með yfirstjórn viðkomandi málaflokks. Einnig er hætta á að málaflokkar „gleymist“ og engu ráðuneyti verði falið að fara með yfirstjórn viðkomandi málaflokks. Að lokum ber að nefna að þessi skipan getur leitt til þess að ráðuneytum fjölgi mikið, sem mundi meðal annars hafa í för með sér aukinn kostnað.

Einnig er hægt að hugsa sér sambland af þeim leiðum sem nefndar voru að ofan þannig að höfuðmálaflokkar og -ráðuneyti yrðu ákveðnir í lögum en forsætisráðherra á hverjum tíma geti svo til viðbótar bætt við ráðuneytum og fært málaflokka sem samkvæmt lögum heyra ekki undir tiltekin ráðuneyti undir það ráðuneyti sem hann telur hentugast.

Dæmi um hvernig hægt er að breyta skipan Stjórnarráðsins:

Ráðuneytum fækkað úr þrettán í níu og að skipting þeirra verði sem hér segir:

1. Forsætisráðuneyti.
Jafnréttismál (í viðum skilningi).
2. Utanríkisráðuneyti.
3. Fjármálaráðuneyti.
4. Félags- og tryggingamálaráðuneyti.
Málefni almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar (þar á meðal málefni aldraðra) færð frá heilbrigðisráðuneyti
5. Heilbrigðisráðuneyti.
6. Menntamálaráðuneyti.
Málefni menningar færð hingað frá t.d. forsætisráðuneyti (svo sem Gljúfrasteinn og Þjóðmenningarhús).
7. Viðskipta- og atvinnuvegaráðuneyti.
Áður landbúnaðar-, sjávarútvegs-, viðskipta- og iðnaðarráðuneyti. Málefni ferðaiðnaðar færð frá samgönguráðuneyti.

8. Innanríkisráðuneyti.

Áður samgöngu-, dómsmálaráðuneyti, Hagstofa Íslands, ríkislögreglustjóri, Byggðastofnun og Skipulagsstofnun.

Sveitarstjórnarmál færð frá félagsmálaráðuneyti.

Skipulags- og byggingarmál færð frá umhverfisráðuneyti.

9. Umhverfisráðuneyti.

Málefni verndunar fiskstofna færð frá sjávarútvegsráðuneyti.