

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um Stjórnarráð Íslands, nr. 73/1969, með síðari breytingum.

Frá 2. minni hluta allsherjarnefndar.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands sem fela í sér fækkun ráðuneyta úr tólf í níu. Er það mikið fagnaðarefni því að brýnt er að ríkið að dragi saman seglin og spari í rekstri. Árið 2009 námu heildarútgjöld ráðuneytanna rúmlega 5.886 millj. kr.<sup>1</sup> Það má flestum vera ljóst að við slíkar breytingar er óhjákvæmilegt að fækka starfsfólki eigi sparnaður að nást vegna hagkvæmni sameiningar. Í frumvarpinu kemur fram að öllum starfsmönnum ráðuneytanna verður boðið áframhaldandi starf í sameinuðum ráðuneytum óski þeir þess. Því er ljóst að sá sparnaður sem hægt væri að ráðast í strax skilar ekki. Á árinu 2009 var fjöldi ársverka í dagvinnu á aðalskrifstofum ráðuneytanna 511.<sup>2</sup>

Skýrari verkaskipting ráðuneyta er nauðsynleg og skynsamlegt er að sú skipting taki tillit til samfélagsins og atvinnuhátta á hverjum tíma. Auðvelt hefði verið að ná sátt um þessa fækkun ráðuneyta hefði vilji verið til staðar hjá ríkisstjórninni. Enda kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að gert var ráð fyrir að sumarið yrði nýtt til samráðs milli stjórnmalaflokkanna á Alþingi þannig að ljúka mætti afgreiðslu frumvarpsins á haustdögum. Reyndar var það svo að á vordögum liðkaði frumvarpið fyrir þinglokum vegna hins lofaða samráðs sem nú hefur ekki verið staðið við.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að skiptar skoðanir séu í þjóðfélaginu um að leggja niður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið annars vegar og iðnaðarráðuneytið hins vegar og sameina í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Hafa ýmis samtök er málið varðar mótmælt þessum áformum. Þrátt fyrir að einnig hafi verið áformað að setja á fót stýrihóp fyrir samþykkt frumvarpsins, með þátttöku ráðherra, verkefnisstjórnar með þátttöku ráðuneytisstjóra, sérfræðinga og fulltrúa starfsmanna ráðuneytanna, hefur það ekki verið efnt. Segir orðrétt í greinargerð með frumvarpinu: „Mikilvægur þáttur vinnunnar verður að ræða málið við samtök sem eiga hagsmuna að gæta. Er þar sérstaklega átt við heildarsamtök svo sem í iðnaði, landbúnaði og sjávarútvegi, stéttarfélög, félag forstöðumanna og sveitarfélögin. Þá verður þingflokkum boðið að tilnefna tengiliði til að fylgjast með vinnunni og koma sínum sjónarmiðum að. Þessir aðilar munu einnig fylgja því eftir að fram fari allsherjarendurskoðun á þeim verkefnum sem viðkomandi ráðuneyti sinna og þeim stofnunum sem undir þau heyra.“ Samráðsviljinn er alveg skýr í frumvarpinu en efndirnar engar, enda fór svo að ríkisstjórnin ákvað að fresta sameiningu atvinnuvegaráðuneytanna vegna mótstöðu úr samfélaginu. 2. minni hluti allsherjarnefndar fagnar því að fallið hafi verið frá því að sameina

<sup>1</sup> Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur um rekstur ráðuneyta og starfsmannafjölda árin 2006–2009 á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 1152, 598. mál.

<sup>2</sup> Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn Vigdísar Hauksdóttur um rekstur ráðuneyta og starfsmannafjölda árin 2006–2009 á 138. löggjafarþingi 2009–2010, þskj. 1152, 598. mál.

atvinnuvegaráðuneytin í eitt atvinnuráðuneyti. Slíkt þarfnast miklu meiri undirbúnings og faglegra vinnubragða.

Í skriflegu svari sem framsögumaður 2. minni hluta bað um frá forsætisráðuneytinu er útlistað hvaða stofnanir heyra undir ráðuneytin eftir breytingar (sjá fylgiskjal I). Hafa ráðuneytin afar misjafnt vægi að þessu leyti. Að auki var óskað eftir starfsmannafjölda í hverri stofnun en þær upplýsingar fengust ekki. Það eitt sýnir hve verkefni það sem nú er verið að ráðast í, að fækka ráðuneytum, er illa undirbúið og vanhugsað. Í viðauka 3 í riti um sameiningu ríkisstofnana, sem fjármálaráðuneytið gaf út í desember 2008, er gátlisti við mat á fyrirkomulagi verkefna sem ríkið sinnir nú þegar og verkefna sem til athugunar er að ríkið sinni (sjá fylgiskjal II). Ekki verður séð á frumvarpinu að við frumvarpsgerðina hafi verið farið að þessum leiðbeiningum sem æskilegt hefði verið að hafa til hliðsjónar við sameiningu ráðuneyta. Því síður er hægt að finna stað í frumvarpinu að farið hafi verið eftir tilmælum sem finna má í viðauka 4 í sama riti um framsetningu samrunaáætlunar (sjá fylgiskjal II). Eru þessi vinnubrögð gagnrýnd í nefndaráliti þessu. Framkvæmdarvaldið verður skilyrðislaust að fara sjálft að þeim reglum sem það sjálft setur.

Alþingi, 6. sept. 2010.

Vigdís Hauksdóttir.

Fylgiskjal I.**Listi yfir stofnanir.**

(Úr svari forsætisráðuneytis við fyrirspurn frá Vigdísi Hauksdóttur, 27. ágúst 2010.)

**Ráðuneyti og stofnanir ef verður af stofnun innanríkis og velferðaráðuneytið**

Um er að ræða 10 ráðuneyti.

**Forsætisráðuneyti**

Ríkislögmaður

Umboðsmaður barna

Þjóðgarðurinn Þingvöllum

**Innanríkisráðuneytið**

Héraðsdómur Reykjavíkur

Héraðsdómur Vesturlands

Héraðsdómur Vestfjarða

Héraðsdómur Norðurlands vestra

Héraðsdómur Norðurlands eystra

Héraðsdómur Austurlands

Héraðsdómur Suðurlands

Héraðsdómur Reykjaness

Persónuvernd

Ríkissaksóknari

Ríkislögreglustjóri

Lögregluskóli ríkisins

Sérstakur saksóknari skv. lögum nr. 135/2009

Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu

Lögreglustjórinn á Suðurnesjum

Landhelgisgæsla Íslands

Útlendingastofnun

Sýslumaðurinn í Reykjavík

Sýslumaðurinn á Akranesi

*Sýslumaðurinn á Akranesi*

Sýslumaðurinn í Borgarnesi

Sýslumaður Snæfellinga

Sýslumaðurinn í Búðardal

Sýslumaðurinn á Patreksfirði

Sýslumaðurinn í Bolungarvík

Sýslumaðurinn á Ísafirði

Sýslumaðurinn á Hólmavík

Sýslumaðurinn á Blönduósi

Sýslumaðurinn á Sauðárkróki

Sýslumaðurinn á Siglufirði

Sýslumaðurinn á Akureyri

Sýslumaðurinn á Húsavík

Sýslumaðurinn á Seyðisfirði

Sýslumaðurinn á Eskifirði

Sýslumaðurinn á Höfn í Hornafirði

Sýslumaðurinn í Vík í Mýrdal

Sýslumaðurinn á Hvolsvelli

Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum

Sýslumaðurinn á Selfossi  
 Sýslumaðurinn í Reykjanesbæ  
 Sýslumaðurinn í Hafnarfirði  
 Sýslumaðurinn í Kópavogi  
 Fangeisismálastofnun ríkisins  
 Þjóðskrá Íslands  
 Biskupsstofa  
 Neytendastofa  
 Talsmaður neytenda  
 Vegagerðin  
 Umferðarstofa  
 Rannsóknarnefnd umferðarslysa  
 Siglingastofnun Íslands  
 Rannsóknarnefnd sjóslysa  
 Flugmálastjórn Íslands  
 Rannsóknarnefnd flugslysa  
 Póst- og fjarskiptastofnun

### **Velferðarráðuneytið**

Íbúðalánasjóður  
 Ríkissáttasemjari  
 Jafnréttisstofa  
 Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda,  
 sjónskerta og daufblinda einstaklinga  
 Vinnuæfirlit ríkisins  
 Barnaverndarstofa  
 Málefni fatlaðra Reykjavík, svæðisskrifst.  
 Málefni fatlaðra Reykjanesi, svæðisskrifst.  
 Málefni fatlaðra Vesturlandi, svæðisskrifst.  
 Málefni fatlaðra Vestfjörðum, svæðisskrifst.  
 Málefni fatlaðra Austurlandi, svæðisskrifst.  
 Málefni fatlaðra Suðurlandi, svæðisskrifst.  
 Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins  
 Tryggingastofnun ríkisins  
 Vinnumálastofnun  
 Sjúkratryggingar Íslands  
 Landlæknisembættið  
 Lýðheilsustöð  
 Heymar-og talmeinaustöð Íslands  
 Geislavarnir ríkisins  
 Sjúkrahúsið Akureyri  
 Landspítali  
 Lyfjastofnun  
 Heilsugæsla á höfuðborgarsvæðinu  
 Heilsugæslustöðin Dalvík  
 Heilbrigðisstofnun Vesturlands  
 Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði  
 Heilbrigðisstofnun Vestfjarða  
 Heilbrigðisstofnunin Blönduósi  
 Heilbrigðisstofnunin Sauðárkróki

Heilbrigðisstofnunin Fjallabyggð  
 Heilbrigðisstofnun Þingeyinga  
 Heilbrigðisstofnun Austurlands  
 Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum  
 Heilbrigðisstofnun Suðurlands  
 Heilbrigðisstofnun Suðurnesja  
 St. Jósefsspítali, Sólvangur

### **Fjármálaráðuneytið**

Fjársýsla ríkisins  
 Ríkisskattstjóri  
 Yfirsattanefnd  
 Skattransóknarstjóri ríkisins  
 Tollstjóri  
 Framkvæmdasýsla ríkisins  
 Ríkiskaup  
 Bankasýsla ríkisins  
 Fasteignir ríkissjóðs  
 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

### **Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið**

Fiskistofa  
 Verðlagsstofa skiptaverðs  
 Matvælastofnun  
 Hafrannsóknastofnunin  
 Veiðimálastofnun  
 Skrifstofa rannsóknastofnana atvinnuveganna  
 Hagþjónusta landbúnaðarins

### **Iðnaðarráðuneytið**

Nýsköpunarmiðstöð Íslands  
 Orkustofnun  
 Byggðastofnun  
 Ferðamálastofa  
 Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins  
 Íslenskar orkurannsóknir

### **Útanríkisráðuneytið**

Varnarmálastofnun Íslands  
 Þróunarsamvinnustofnun Íslands

### **Mennta- og menningarmálaráðuneytið**

Háskóli Íslands  
 Tilraunastöð Háskóla Ísl. í meinafræði að  
 Keldum  
 Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum  
 Háskólinn á Akureyri  
 Landbúnaðarháskóli Íslands  
 Hólaskóli - Háskólinn á Hólum  
 Námsmatsstofnun

Rannsóknamiðstöð Íslands  
 Menntaskólinn í Reykjavík  
 Menntaskólinn á Akureyri  
 Menntaskólinn á Laugarvatni  
 Menntaskólinn við Hamrahlíð  
 Menntaskólinn við Sund  
 Menntaskólinn á Ísafirði  
 Menntaskólinn á Egilsstöðum  
 Menntaskólinn í Kópavogi  
 Kvennaskólinn í Reykjavík  
 Fjölbautaskólinn í Breiðholti  
 Fjölbautaskólinn Ármúla  
 Flensborgarskólinn í Hafnarfirði  
 Fjölbautaskóli Suðurnesja  
 Fjölbautaskóli Vesturlands, Akranesi  
 Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum  
 Fjölbautaskóli Norðurlands vestra  
 Fjölbautaskóli Suðurlands  
 Verkmenntaskóli Austurlands  
 Verkmenntaskólinn á Akureyri  
 Fjölbautaskólinn í Garðabæ  
 Framhaldsskólinn í Austur-Skaftafellssýslu  
 Framhaldsskólinn á Húsavík  
 Framhaldsskólinn á Laugum  
 Borgarholtsskóli  
 Fjölbautaskóli Snæfellinga  
 Framhaldsskólinn í Mosfellsbæ  
 Samskiptamiðstöð heyrnarláusra og  
 heyrnarskertra  
 Iðnskólinn Hafnarfirði  
 Námsgagnastofnun  
 Lánasjóður Íslenskra námsmanna  
 Fornleifavernd ríkisins  
 Þjóðminjasafn Íslands  
 Þjóðskjalasafn Íslands  
 Þjóðmenningarhúsið  
 Landsbókasafn Íslands - Háskólabókasafn  
 Listasafn Einars Jónssonar  
 Listasafn Íslands  
 Kvikmyndasafn Íslands  
 Blindrabókasafn Íslands  
 Náttúruminjasafn Íslands  
 Gljúfrasteinn - Hús skáldsins  
 Íslenski dansflokkurinn  
 Þjóðleikhúsið  
 Húsafriðunarnefnd  
 Kvikmyndamiðstöð Íslands

**Efnahags- og viðskiptaráðuneytið**

Fjármálaeftirlitið  
Samkeppniseftirlitið  
Einkaleyfastofan  
Hagstofa Íslands  
Seðlabanki Íslands

**Umhverfis- og auðlindaráðuneytið**

Úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála  
Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn  
Umhverfisstofnun  
Vatnajökulspjóðgarður  
Landgræðsla ríkisins  
Skógrækt ríkisins  
Úrvinnslusjóður  
Skipulagsstofnun  
Landmælingar Íslands  
Brunamálastofnun ríkisins  
Náttúrufræðistofnun Íslands  
Stofnun Vilhjálms Stefánssonar  
Veðurstofa Íslands

## Fylgiskjal II.

### Úr ritinu Sameining ríkisstofnana (fjármálaráðuneytið, desember 2008).

#### Viðauki 3. Gátlisti við mat á verkefnum

*Framkvæmdanefnd um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins.*

**Gátlisti við mat á fyrirkomulagi verkefna sem ríkið sinnir nú þegar og verkefna sem til athugunar er að ríkið sinni.<sup>72</sup>**

Gátlisti þessi er hugsaður til nota við yfirferð einstakra verkefna og verkefnaflokka. Hann getur jafnframt nýst við mat á nýjum verkefnum sem til athugunar er að ríkið sinni.

**Markmið verkefnisins. Er sannarlega þörf á að verkefninu sé sinnt?**

1. Hver er tilgangur verkefnisins og mikilvægustu markmið þess?
2. Hver er þörfin fyrir verkefnið?
3. Hverjir njóta helst ávinnings af því?
4. Er til staðar lögbundinn eða samningsbundinn réttur sem leiðir til þess að verkefninu verði að sinna?

**Atriði sem hafa áhrif á mat á þátttöku ríkisins í úrlausn verkefnisins. eru gild rök fyrir því að ríkið taki þátt í úrlausn þess?**

5. Hver eru líkleg áhrif verkefnisins á önnur verkefni sem ríkið sinnir? Minnkar eða eykst þörfin fyrir þau?
6. Hvernig er líklegt að verkefnið þróist, t.d. hvað varðar kostnað og fjölda notenda?
7. Hverjar yrðu afleiðingar þess ef ríkið ákveður að sinna ekki verkefninu?
8. Er kostnaður réttlætanagerður með tilliti til væntanlegs ávinnings af verkefninu?
9. Hvaða óvissu er verkefnið háð?
10. Hvaða áhætta er fólgin í þátttöku ríkisins í verkefninu?

**Verkefni innan eða utan ríkis? Þarf ríkið að sinna verkefninu sjálft?**

11. Er um að ræða stjórnýslu (stefnumótun og stjórnvaldsákvarðanir), eftirlit eða þjónustu (framleiðslu)?
12. Er verkefnið tímabundið eða ótímabundið?
13. Hversu umfangsmikið og viðfeðmt er verkefnið?
14. Sinna aðrir, innan eða utan ríkisins, sams konar eða svipuðum verkefnum?
15. Hvaða rök eru fyrir því að verkefnið verði leyst innan ramma ríkisins?
16. Hvað kemur helst í veg fyrir að aðrir en ríkið beri kostnaðinn?
17. Er verkefnið viðskiptalegs eðlis?
18. Er verkefnið unnið í samkeppni við aðra?
19. Hvað mælir á móti því að fela aðilum á markaði að annast verkefnið þrátt fyrir að ríkið greiði fyrir það?

**Skipulag verkefnisins innan ríkisins. Hvernig er verkefninu best fyrir komið?**

20. Þurfa ákvarðanir varðandi verkefnið að vera óháðar ráðherravaldi?
21. Þarf sérstaka stofnun um verkefnið eða er mögulegt að leysa það innan ráðuneytis eða stofnunar sem þegar er starfandi?
22. Hvernig verður tengslum valds og ábyrgðar háttáð?
23. Hvernig verður stjórnkerfi verkefnisins og samskipti við ráðuneyti?
24. Hvernig á að tryggja eftirlit með verkefninu?



## Viðauki 4. Dæmi um framsetningu samrunaáætlunar

	Mánuðir áður en stofnun tekur til starfa						Eftir að starf hefst		
	Júl.	Ágú.	Sep.	Okt.	Nóv.	Des.	Jan.	Feb.	Mar.
<b>Verkefnisstjórn</b>									
Verkefnisstjórn starfar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Verkefnisstjóri og ráðgjafar	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Samrunaáætlun samin/endurskoðuð	■	■	■	■	■	■	■	■	■
<b>Upplýsingagjöf um sameiningu</b>									
Upplýsingagjöf til starfsfólks	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Sameining kynnt öðrum	■	■				■	■		
<b>Ráðning forstöðumanns</b>									
Auglýsa starf	■								
Vinna úr umsóknum, viðtöl	■	■							
Skípa forstöðumann. Erindisbréf	■	■							
Forstöðumaður kemur til starfa			■						
<b>Stjórnskipulag og starfshættir</b>									
Meginforsendur skipurits				■	■				
Skilgreina starfseiningar				■	■				
Stjórnunarhættir og ferli				■	■	■			
Fyrirkomulag stoðþjónustu						■	■	■	
Upplýsingastreymi innan stofnunar						■	■	■	
<b>Starfsmannamál</b>									
Þarfagreining og mannaflááætlun		■	■	■					
Drög að starfslýsingum				■	■				
Uppsagnar- og endurráðningarbréf			■	■	■				
Viðtöl við starfsfólk sem færast til				■	■				
Formleg tilfærsla starfsmanna						■	■		
Velja yfirmenn					■	■			
Auglýsa laus störf					■	■			
Vinna úr umsóknum, viðtöl					■	■	■		
Undirbúningur stofnanaþættinga						■	■	■	
<b>Vinnustaðarmenning og liðsheild</b>									
Vinnustaðarmenning og bragur			■	■	■	■	■	■	■
Efling starfsanda			■	■	■	■	■	■	■
Starfsmannastefna						■	■	■	■
Jafnréttisstefna og fl.						■	■	■	■
Starfsmannakerfi						■	■	■	■
Starfsmannahandbók						■	■	■	■
Skipulagning fræðslustarfs							■	■	■
Stofna starfsmannafélag							■	■	■
Fyrirkomulag viðburða							■	■	■

	Mánuðir áður en stofnun tekur til starfa						Eftir að starf hefst		
	Júl.	Ágú.	Sep.	Okt.	Nóv.	Des.	Jan.	Feb.	Mar.
<b>Fjármál</b>									
Auglýsa eftir og ráða fjármálastjóra			■	■					
Fá kennitölu				■	■				
Semja og endurskoða fjárh.áætlun				■	■			■	
Setja upp bókhald				■	■				
Kostnaðargreining				■	■	■			
Skrá yfir eignir og skuldbindingar				■	■	■			
Stofnefnahagsreikningur						■			
Fjármálastjórnun, ferliog verklag							■	■	
Innkaupastefna									■
<b>Stefnumótun</b>									
Greining á SVÓT, hagsmunum ofl.	■	■	■						
Greina meginverkefni og helstu ferla	■	■	■						
Móta framtíðarsýn og meginstefnu		■	■						
Móta árangursstjórnunarsamning						■			
Skrifa undir árangursstj.samning						■			
Gæðastefna, umhverfisstefna og fl.				■				■	■
Þjónusta við notendur						■	■	■	
<b>Ýmis kerfi</b>									
Skjalafæði og skjalastjórnunarkerfi							■	■	
Símkerfi og önnur fjarskiptakerfi							■	■	
Upplýsingakerfi og gagnabankar					■	■	■	■	■
Gæðakerfi og handbækur								■	■
<b>Aðstaða</b>									
Greina húsnæðisþörf. Lýsa kröfum		■	■						
Auglýsa eftir húsnæði. Meta tilboð		■	■						
Samningsgerð um nýtt húsnæði			■						
Hönnun og skipulagning				■	■				
Endurbæta og innrétta					■	■			
Kaupa viðbótarbúnað						■	■	■	
Segja upp eldra húsnæði			■						
Flytja inn í nýtt húsnæði						■			
<b>Viðmót og aðgengi</b>									
Merki og pappírsgögn				■	■				
Kynning á starfsemi stofnunar						■	■	■	■
Vefsíða						■	■	■	
Netföng						■	■	■	
Merkingar						■	■	■	