

## Nefndarálit

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

Frá meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Arnar Þór Músson og Steinunni Halldórsdóttur frá forsætisráðuneyti, Trausta Fannar Valsson frá Háskóla Íslands, Pál Gunnar Pálsson frá Samkeppniseftirlitinu, Ólaf Hjálmarsson hagstofustjóra, Gylfa Magnússon frá Háskóla Íslands, Unni Gunnarsdóttur og Guðrúnu Finnbjörgu Þórðardóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Sigurð H. Helgason frá Stjórnarháttum ehf., Sigurð Snævarr frá forsætisráðuneyti, Ragnar Á. Sigurðsson og Jón Sigurðsson frá Seðlabanka Íslands, Guðberg Rúnarsson frá Samtökum fiskvinnslustöðva, Bjarna Má Gylfason frá Samtökum iðnaðarins, Arthúr Bogason frá Landssambandi smábátaeigenda, Gústaf Adolf Skúlason frá Samorku, Óðin Sigþórsson frá Landssambandi veiðifélaga, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Friðrik J. Arngrímsson og Friðrik Friðriksson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Elías Blöndal Guðjónsson frá Bændasamtökunum og Þórveigu Þormóðsdóttur frá BSRB og Starfsmannafélagi Stjórnarráðsins.

Umsagnir bárust frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Samorku – samtökum orku- og veitufyrirtækja og Samtökum iðnaðarins.

### Breytt skipan ráðuneyta.

Þingsályktunartillaga sú sem nefndin hefur til umfjöllunar er lögð fram í samræmi við 3. málsl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Þar er kveðið á um að fyrirhugaðar breytingar sem forsætisráðherra hyggst gera á heiti og fjölda ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með tillögu til forseta Íslands í samræmi við 15. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands skuli bornar undir Alþingi í formi þingsályktunartillögu sem komi þegar til umræðu og afgreiðslu.

Breytingar þær á Stjórnarráði Íslands sem lagðar eru til í þingsályktunartillögunni fela í sér breytingar á ráðuneytum á þann veg að í stað iðnaðarráðuneytis, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, umhverfisráðuneytis, fjármálaráðuneytis og efnahags- og viðskiptaráðuneytis komi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Verði þessar breytingar samþykktar mun ráðuneytum fækka úr tíu í átta.

### Samráð við hagsmunasamtök.

Nefndin hefur fjallað um málið á fundum sínum og fengið til sín fulltrúa margra hagsmunasamtaka sem málið varða og þá sem undirbjuggu fyrirhugaða breytingu á vegum forsætisráðuneytis. Fyrir nefndinni voru gerðar athugasemdir við að lítið samráð hefði verið haft við hagsmunaaðila á frumstigum málsins. Bendir meiri hlutinn í því sambandi á að við afgreiðslu Alþingis á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, sem varð að lögum nr. 121/2010, lagði meiri hluti allsherjarnefndar til að stofnun atvinnuvega-

ráðuneytis yrði frestað sem og umhverfis- og auðlindaráðuneytis og að áfram yrði unnið að undirbúningi og samráði vegna stofnunar þeirra þannig að allar fyrirhugaðar ráðuneyta-breytingar næðu fram að ganga eigi síðar en áformað var samkvæmt frumvarpinu sem þá var til meðferðar, þ.e. fyrir 1. apríl 2011 (658. mál á 138. löggjafarþingi). Tillagan um að fresta stofnun þessara ráðuneyta var m.a. lögð til vegna umsagna og áherslu hagsmunasamtaka sem skiluðu umsögn um málið. Var það mat meiri hlutans að þörf væri á lengra samráðsferli áður en boðaðar breytingar yrðu samþykktar.

Nefndinni hefur verið kynnt skýrslan „Greining á verkefnum ráðuneyta og viðhorfum hagsmunaaðila“ sem fyrirtækið Stjórnarhættir ehf. tók saman að beiðni ráðherra vegna undirbúnings málsins. Skýrslan er mjög ítarleg og þar eru rakin öll helstu sjónarmið hagsmunaaðila. Þar kemur m.a. fram að haldnir voru 15 fundir með fulltrúum 19 hagsmunaaðila, bæði félaga og samtaka, á síðasta hausti og ítarleg grein gerð fyrir afstöðu einstakra samtaka til hugmynda um ný ráðuneyti atvinnu og nýsköpunar og umhverfis og auðlinda. Eru í skýrslunni raktar helstu röksemdir viðkomandi samtaka með og á móti einstökum atriðum sem varða þá breytingu.

Enn fremur var kynnt fyrir nefndinni álit starfshóps sérfræðinga um skipan efnahags- og viðskiptamála innan Stjórnarráðsins frá í febrúar 2012, sem og upplýsingar um skipan ráðuneyta á því sviði á Norðurlöndunum og fleiri gögn sem varða undirbúning málsins. Meiri hlutinn telur því ljóst að umtalsverð samræða við hagsmunaaðila hafi átt sér stað frá því fyrri ráðuneytabreytingar voru samþykktar, eins og lögð var sérstök áhersla á í fyrrnefndu nefndaráli meiri hluta allsherjarnefndar.

### **Kostir og gallar sameiningar.**

Á fundum nefndarinnar komu fram áhyggjur af því að með sameiningunni yrðu nýju ráðuneytin það stór að erfitt gæti reynst fyrir einn ráðherra að hafa yfirsýn yfir alla þá málaflokka sem yrðu á hans málefnaviði. Hlutfallslegt vægi hefðbundnu atvinnugreinanna sjávarútvegs og landbúnaðar yrði mun minna í nýju atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Meiri hluti nefndarinnar leggur áherslu á mikilvægi þess að tryggja sem jafnasta stöðu mál-efnaflokka í Stjórnarráðinu, þar á meðal nýrra atvinnugreina eins og ferðaþjónustu, hugverkaiðnaðar og nýsköpunar. Í því samhengi leggur meiri hlutinn áherslu á nauðsyn þess að tryggja sérþekkingu á einstökum atvinnugreinum innan Stjórnarráðsins og að styðja sérstaklega við mikilvæga málaflokka sem verða sífellt mikilvægari fyrir þjóðarbúið, svo sem ferðamál og skapandi greinar. Þá vill meiri hlutinn jafnframt vekja athygli á því að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II í lögum nr. 115/2011 gildir ekki lengur frá og með 1. maí 2012 ákvæði 5. gr. laga nr. 73/1969 þar sem sagði: „Þegar skipt er störfum með ráðherra, skal hvert ráðuneyti óskipt lagt til eins og sama ráðherra.“ Það er því mögulegt að fleiri en einn ráðherra gegni embætti í ráðuneyti sem gæti komið til móts við þær áhyggjur að erfitt sé fyrir einn ráðherra að hafa yfirsýn.

Fram komu þau sjónarmið að breytingarnar mundu leiða til þess að hagsmunasamtök ættu erfðara með að ná sambandi við ráðherra og koma erindum sínum áleiðis í stjórnsýslunni sem aftur kæmi niður á skilvirkni við afgreiðslu erinda þeirra. Auk þess komu fram áhyggjur af því að ekki væru ítarlegri útlistanir í athugasemdum með þingsályktunartillögunni á þeim breytingum sem boðaðar eru. Á fundum nefndarinnar var farið almennt yfir kosti og galla þessara breytinga og undirstrikar meiri hlutinn þá ótvíræðu kosti sem fylgja boðuðum breytingum, t.d. tryggir nýtt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti jafnræði atvinnugreina, hægt verður að fá heildarsýn yfir atvinnulífið og þar með bæta samhæfingu gagnvart því.

Meiri hlutinn telur að með skýrari heildarsýn sé hægt að einfalda stoðkerfið og veita atvinnulífinu betri og skilvirkari þjónustu.

### **Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.**

Nýtt umhverfis- og auðlindaráðuneyti er að mati meiri hluta nefndarinnar til þess fallið að styrkja málaflökkinn og stjórnsýsluna innan hans. Auðveldara verður að setja niður samræmda stefnu í auðlindamálum með almannahagsmuni að leiðarljósi fram yfir sérhagsmuni. Í greiningu á fyrirkomulagi auðlindamála innan stjórnsýslunnar sem unnin var í tengslum við undirbúning tillögunnar og nefndin kynnti sér kemur fram að „ekki er hægt að segja að til sé skýr samræmd stefna varðandi rannsóknir, stjórnsýslu og nýtingu auðlinda.“ Þar kemur fram 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 eða skýra ábyrgð á ákvörðun um nýtingu“.

Nýju umhverfis- og auðlindaráðuneyti er ætlað það mikilvæga hlutverk að leggja grunn að sjálfbærri nýtingu auðlinda í samstarfi við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Meiri hlutinn leggur áherslu á að sjálfbær nýting auðlinda til lands og sjávar er forsenda þess að þær skili varanlegum afrakstri og arði til samfélagsins alls. Samþætting nýtingar og verndar á grunni sjálfbærrar þróunar er því mikilvægt og sameiginlegt verkefni umhverfis- og auðlindaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og eins og fram kemur í athugasemdum með tillögunni er fyrirhugað að formgera samstarf ráðherranna í því skyni.

### **Fjármála- og efnahagsráðuneyti.**

Nefndin ræddi einnig yfirfærslu verkefna efnahags- og viðskiptaráðuneytis í nýtt fjármála- og efnahagsráðuneyti og reynsluna af stofnun efnahags- og viðskiptaráðuneytisins 2009. Nefndin tekur undir þau sjónarmið að mikilvægt sé að styrkja enn betur og samræma almenna hagstjórn og málefni fjármálamarkaðar.

Á fundum nefndarinnar var sérstaklega rætt um stöðu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins með vísan í fyrri umræður um mögulega sameiningu þessara stofnana en samkvæmt tillögunni munu þessar stofnanir nú aftur heyra hvor til síns ráðuneytis, Seðlabanki til fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjármálaeftirlitið til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Fulltrúar Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins vísuðu til þess að samstarf stofnananna hefði nú verið formgert og aukið og töldu ekki tímabært að ganga lengra í þeim efnum við núverandi aðstæður og einkum vegna tímabundinna verkefna beggja stofnana við úrvinnslu mála eftir efnahagshrunið.

Fram komu sjónarmið um að óheppilegt gæti verið að hafa lög um fjármálafyrirtæki, fjármálamarkaði og fjármálaeftirlit undir fjármála- og efnahagsráðuneyti meðan ríkið væri stór hluthafi í bönkunum og því væri eðlilegt að fjármálamarkaðurinn, þ.m.t. fjármálafyrirtæki, heyrdi undir atvinnu- og nýsköpunarráðuneyti fremur en fjármála- og efnahagsráðuneyti. Meiri hlutinn leggur áherslu á að áfram er þörf á góðu samstarfi milli fjármála- og efnahagsráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Fjármálaeftirlitsins, Seðlabanka og Samkeppniseftirlitsins vegna fjármálastöðugleika og hafa tillögur þar að lútandi verið settar fram í nýrri skýrslu um framtíðarskipan fjármálakerfisins.

### **Sjálfstætt efnahagsráð/rikisstofnun.**

Nefndin ræddi einnig á fundum sínum mikilvægi þess að tryggja samfélagslegt aðhald við hagstjórn til mótvægis við sterkt efnahags- og fjármálaráðuneyti. Í athugasemdum með tillögunni kemur fram að til skoðunar er að koma á fót sérstöku sjálfstæðu efnahagsráði

óháðra sérfræðinga til þess að leggja sjálfstætt og hlutlaust mat á efnahagsáætlanir og hagstjórn, en slík óháð ráð eiga sér hliðstæðu í Danmörku og í Svíþjóð. Meiri hlutinn tekur undir þá hugmynd og leggur áherslu á mikilvægi þess að komið verði á fót efnahagsstofnun sem hafi með höndum rannsóknar- og upplýsingaskyldu og taki að sér verkefni ekki ósvipað því sem Þjóðhagsstofnun sinni áður en hún var lögð niður, önnur en þau sem voru flutt annað eins og t.d. flutningur þjóðhagsreikninga til Hagstofu. Telur meiri hlutinn að tilfinnanalega skorti hagspár og efnahagsspár sem byggjast á öðru en þeirri hagspá sem nú er unnin á Hagstofunni og í Seðlabankanum.

Nefndin vekur í því samhengi sérstaklega athygli á þingsályktun frá 28. september 2010 um að „...stofnuð verði sjálfstæð ríkisstofnun sem heyrir undir Alþingi og hefur það hlutverk að meta og gefa út spár fyrir efnahagslífið á sama hátt og Þjóðhagsstofnun gerði til 1. júlí 2002“. Sú samþykkt byggðist á skýrslu þingmannanefndar til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Hvetur meiri hlutinn til þess að brugðist verði við þessari samþykkt á vettvangi ríkisstjórnar og Alþingis hið fyrsta. Meiri hluti nefndarinnar telur mikilvægt að sjálfstæði slíkrar stofnunar sé tryggt. Fyrir nefndinni var einnig bent á nauðsyn þess að staðsetning lánamála ríkissjóðs væri í anda bestu verklagsreglna að mati OECD.

### **Undirbúningur og kostnaður.**

Nefndin ræddi kostnað vegna sameiningarinnar og fór yfir hvaða undirbúningur hefði farið fram í þeim efnunum. Á fundi nefndarinnar var lagt fram minnisblað með frumdrögum að kostnaðargreiningu á verkefnum. Þar kemur fram að nokkrar útfærslur eru mögulegar í stöðunni og fer kostnaður eftir því hvaða leið verður valin. Fram kom á fundi nefndarinnar að áætlaður kostnaður vegna þessara tillagna á frumstigi geti numið 125–225 millj. kr. Um er að ræða einskisþingkostnað þannig að gera má ráð fyrir að húsnæðiskostnaður ráðuneytanna til lengri tíma muni lækka frá því sem hann er í dag. Meiri hlutinn leggur áherslu á að farið sé í ítarlegri kostnaðargreiningu áður en endanleg leið er valin.

### **Markmið breyttrar skipunar.**

Á undanförunum árum hafa orðið miklar breytingar á skipan og fjölda ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Ef tillagan gengur eftir mun ráðuneytum hafa fækkað úr 12 við upphaf þessa kjörtímabils í átta 1. september nk. Í þessu samhengi vekur meiri hlutinn athygli á því sem segir í athugasemdum með tillögunni að reynsla af fyrri sameiningum ráðuneyta hafi sýnt að slíkt hefur í för með sér mikla möguleika sem byggist á stærðarhagkvæmni með aukinni yfirsýn yfir málaflokka, betri samskiptum við undirstofnanir, bættri þjónustu við borgarana auk hagkvæmni í rekstri, einkum stöðeininga og húsnæðis.

Markmið fyrirhugaðrar fækkunar ráðuneyta nú er ekki sparnaður heldur að gera Stjórnarráðið öflugra og skilvirkara og skerpa betur á og skýra verkaskiptingu milli ráðuneyta og bæta þjónustu við borgarana. Meiri hlutinn leggur áherslu á að í því breytingaferli sem framundan er verði haft gott samráð við starfsmenn Stjórnarráðsins, upplýsingaflæði til þeirra styrkt og þess gætt að sá mannauður og þekking sem Stjórnarráðið býr yfir tapist ekki.

### **Stöðumatsskýrsla.**

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um sameiningu fjögurra ráðuneyta í tvö 1. janúar 2011 kemur fram það álit stofnunarinnar að vel hafi verið staðið að flestum þáttum við undirbúning og framkvæmd sameiningarinnar. Hins vegar er of skammur tími liðinn til að leggja megi mat á þær breytingar sem orðið hafa við sameiningu og tilfærslur verkefna milli ráðuneyta á árunum 2009–2012. Meiri hluti nefndarinnar telur því mikilvægt að forsætisráðu-

neytið láti vinna stöðumatsskýrslu eigi síðar en á árinu 2014 eins og fram kemur í athugasemdum með tillögunni.

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt**.

Alþingi, 27. apríl 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,  
form.

Álfheiður Ingadóttir,  
frsm.

Róbert Marshall.

Lúðvík Geirsson.

Magnús M. Norðdahl.

Margrét Tryggvadóttir.