

Tillaga til þingsályktunar

um undirbúning vegna flutnings ríkisstofnana.

Flm.: Hjörleifur Guttormsson, Guðrún Helgadóttir, Margrét Frímannsdóttir,
Sigríður Jóhannesdóttir, Steingrímur J. Sigfússon,
Svavar Gestsson, Ögmundur Jónasson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að móta reglur um málsmeðferð við flutning ríkisstofnana milli landshluta. Taki þær reglur m.a. á eftirfarandi þáttum:

- a. aðstöðu stofnunar í nýju umhverfi,
- b. kjörum og réttarstöðu starfsmanna sem flytja með stofnuninni,
- c. kjörum og réttarstöðu starfsmanna sem ekki kjósa að flytja,
- d. málsmeðferð gagnvart Alþingi áður en ákvörðun er tekin.

Haft verði samráð við samtök opinberra starfsmanna og önnur stéttarsamtök, eftir því sem við á, um mótun reglnanna. Niðurstöður verði kynntar Alþingi eigi síðar en á haustþingi 1998 ásamt tillögum um lagabreytingar sem þörf er talin á.

Greinargerð.

Flutningur opinberra stofnana frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar hefur oft verið til umræðu undanfarin ár og hafa stjórnskipaðar nefndir skilað tillögum um það efni. Minna má á viðamiklar tillögur nefndar frá árinu 1975 um þetta efni og önnur nefnd skilaði álitum árið 1993. Lítið hefur í reynd gerst í þessum eignum og flutningur ríkisstofnana ekki verið í neinu samræmi við umfang tillagna og mikla umræðu um málefnið. Stefnumörkun stjórnvalda um uppbyggingu og dreifingu opinberrar stjórnsýslu hefur lengst af verið afar óskýr og vöntun á svonefndu þriðja stjórnsýslustigi sem er til staðar annars staðar á Norðurlöndum hefur gert málstök erfiðari en ella.

Miklu skiptir fyrir byggðapróun að dreifa um landið þeim verkefnum sem til falla á vegum ríkisins. Því fylgja m.a. störf fyrir sérhæft fólk sem kemst þá í snertingu við mannlíf og viðfangsefni í byggðum víða um landið. Að mati flutningsmanna tillögunnar hefur of mikill kraftur farið í skeggræður um að flytja stórar og grónar ríkisstofnanir frá höfuðstaðnum út á land í stað þess að byggja með samræmdum hætti upp þjónustu við íbúana í hverju kjördæmi á helstu umsýslusviðum ríkisins.

Mikilvægt er að þessi mál verði tekin öðrum og ákveðnari tókum en hingað til með það að markmiði að færa þjónustu ríkisins með samræmdum hætti nær fólkinu og styrkja svæðisbundna umsýslu. Þannig má stuðla að betri stjórnsýslu, treysta stöðu landsbyggðar með fjölgun starfa og draga úr miðstýringu.

Í umræðu um þessi mál hefur hingað til skort verulega á umfjöllun um starfsaðstöðu þeirrar stjórnsýslu eða stofnana sem flytja á í nýtt umhverfi og enn óljósari hefur stefnan verið að því er varðar kjör og réttindi hlutaðeigandi starfsmanna. Hefur þetta í senn leitt til ómarkvissra vinnubragða og til óvissu og óánægju hjá starfsmönnum sem átt hafa hagsmuna að gæta vegna fyrirhugaðs flutnings.

Tilfinnanlega skortir á að til séu skýrar reglur m.a. um samskipti við starfsmenn viðkomandi stofnunar, bæði þá sem vilja halda starfi sínu áfram og hina sem ekki kjósa að flytjast með stofnuninni.

Segja má að hér sé um að ræða málefni sem varðað geti vinnumarkaðinn í heild og þörf sé á að skoða í víðara samhengi sem viðfangsefni kjarasamninga eða í löggjöf. Til dæmis er full ástæða til að setja almennar reglur sem tryggja frekar rétt verkafólks til sjós og lands, við þær aðstæður að skip eða kvóti er seldur frá því fyrirtæki sem það starfar við. Flutningsmönnum þykir rétt að skipta málinu í tvennt, annars vegar setja reglur gagnvart starfsemi ríkisins, eins og lagt er til hér, og hins vegar um aðra atvinnustarfsemi sem huga þarf betur að.

Hérlendis eru ekki til neinar heildarreglur er taka á réttarstöðu starfsmanns ríkisstofnunar sem fyrirhugað er að flytja á milli landshluta. Hugsanlegt er, vegna ágreiningsmála sem koma upp við flutning stofnunar, að styðjast við reglur sem koma fram í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og reglur stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Nú hafa verið sett ný starfsmannalög en í þeim er ekki, frekar en í gömlu lögunum, að finna reglur eða ákvæði um réttindi starfsmanna við flutning ríkisstofnunar.

Rétt er að minna á að í álitni nefndar um flutning ríkisstofnana frá árinu 1993 kemur fram að leita eigi allra ráða til að stofnunum haldist á starfsmönnum sínum. Þá kemur og fram að starfsmenn, sem láta af störfum vegna flutnings stofnunar, ættu að hafa forgang að hliðstæðum störfum í öðrum ríkisstofnunum á höfuðborgarsvæðinu. Að öðru leyti er lítið fjallað um þennan undirstöðuþátt, þ.e. starfsmennina, en mörgum öðrum atriðum eru gerð veruleg skil um leið og settar eru fram ýmsar tillögur um stofnanaflutning.

Við mótun þeirra reglna sem tillagan gerir ráð fyrir er ástæða til að líta til annarra ríkja Norðurlanda þar sem mun stærri skref hafa verið stigin en hérlendis við dreifingu stjórnarsýslu ríkisins. Hér á eftir verður greint frá aðalatriðum í reglum sem gilda í Noregi varðandi starfsmenn við stofnanaflutning og m.a. var beitt við flutning Norsk Polarinstittutt frá Ósló til Tromsø. Í tengslum við þá ákvörðun var gerður samningur milli starfsmanna og stofnunar og ráðuneytis þess er stofnunin heyrði undir. Náði samningurinn bæði til þeirra starfsmanna sem fluttu með stofnuninni og þeirra sem ekki fluttu. Í honum felst m.a. að stofnunin greiðir starfsmanni sem flytur ákveðinn kostnað vegna ferðalaga, flutnings og kaupa á nýju húsnæði, svo og kostnað við sölu á eldra íbúðarhúsnæði. Einnig á starfsmaður rétt á lánum frá hinu opinbera vegna kostnaðar sem hann hefur af því að skipta um húsnæði. Þá er reynt er að útvega maka starfsmanns vinnu og börnum hans pláss á barnaheimili. Starfsmaður, sem ekki flytur með stofnun, á möguleika á að fara á tólf mánaða endurmenntunarnámskeið á fullum launum eftir að stofnunin er flutt eða í launalaust leyfi í eitt ár. Þá hefur slíkur starfsmaður forgang að sambærilegri stöðu hjá stofnunum sem heyra undir sama ráðuneyti og svo virðist sem starfsmenn, sem ákveða að flytjast ekki með stofnun, eigi kost á biðlaunum sem nema allt að 100% af fastakaupi þeirra. Einnig er ástæða til að benda á að mörg ár eiga að líða frá ákvörðun um flutning þar til hann er um garð genginn. Með því gefst hlutaðeigandi kostur á rúmum tíma til aðlögunar að breyttum aðstæðum. Verður það ásamt efnahagslegum tryggingum og ýmiss konar fyrirgreiðslu við hlutaðeigandi að teljast grundvallaratriði.

Mál þetta var flutt síðla á 120. löggjafarþingi af fyrsta flutningsmanni og kom þá ekki til umræðu. Það var síðan endurflutt á 121. þingi af þingflokki Alþýðubandalagsins og óháðra og er nú endurflutt nær óbreytt.

Fylgiskjal.**Umsagnir frá 121. löggjafarþingi.****Umsögn Vinnuveitendasambands Íslands.
(3. febrúar 1997.)**

Vinnuveitendasambandið telur að umræða undangenginna mánaða um flutning tiltekinna þjónustustofnana ríkisins frá Reykjavíkursvæðinu og út á land gefi fullt tilefni til mótunar reglna um mat á því hvort og þá hvernig standa beri að slíkum flutningi. Tillaga þingflokks Alþýðubandalagsins snýr að hluta þessa máls, en mikilvægustu áttirnir eru þó ótaldir. Það er að skikka beri stjórnvöld til að láta fara fram mat á þeim kostnaðarauka sem leiða mun af slíkum flutningi fyrir opinbera aðila. Jafnframt og ekki síður að meta þann aukakostnað sem fellur á þá sem sækja þurfa þjónustu til stofnunar sem flutt er af þéttbýlissvæði í fámenn sveitarfélög utan Reykjavíkursvæðisins.

Það eru ýmsar leiðir mögulegar til þess að halda niðri lífskjörum þjóðar. Ein er sú að beita afli ríkisvaldsins til þess að hamla gegn eðlilegri þróun til þéttingar byggðar. Í því getur falist að landsmenn þurfi að gjalda óhagræðis pólitískra ákvarðana af þessum toga, bæði í auknum opinberum útgjöldum ríkis og sveitarfélags, sem og í auknum kostnaði einstaklinganna af samskiptum við umræddar stofnanir. Hvort tveggja rýrir kjör.

Með vísan til framanritaðs teldi VSÍ gagnlegt ef settar yrðu formlegar reglur um það hvernig meta beri efnahagsleg áhrif pólitískra ákvarðana um að flytja þjónustustofnanir hins opinbera frá þeirra meginmarkaði þar sem landsmenn allir eiga greiðastan aðgang að.

Virðingarfyllst,
Þórarinn V. Þórarinsson, framkvæmdastjóri.

**Umsögn Alþýðusambands Íslands.
(22. janúar 1997.)**

Óskað hefur verið eftir umsögn miðstjórnar ASÍ um ofangreint mál. Miðstjórn ASÍ telur mjög mikilvæt að undirbúningur að flutningi stofnana ríkisins verði eins vandaður og mögulegt sé, m.a. með hliðsjón af réttarstöðu starfsmanna viðkomandi stofnana. Því mælir miðstjórn ASÍ með samþykkt þessarar tillögu.

Með kveðju,
Gylfi Arnbjörnsson, hagfræðingur ASÍ.

**Umsögn Fjórðungssambands Vestfirðinga.
(27. desember 1996.)**

Stjórn Fjórðungssambands Vestfirðinga tekur undir það sem kemur fram í tillögunni um nauðsyn þess fyrir byggðapróun að dreifa verkefnum á vegum ríkisins um landið allt.

Fjórðungssambandið bendir á nauðsyn þess að reglur um flutning séu þannig úr garði gerðar að framkvæmd á slíkum flutningi taki ekki of langan tíma.

Virðingarfyllst,
Halldór Halldórsson, framkvæmdastjóri.

Umsögn Sambands sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi.

(31. janúar 1997.)

Á fundi stjórnar Sambands sveitarfélaga í Austurlandskjördæmi 29. janúar 1997 var m.a. fjallað um bréf allsherjarnefndar Alþingis dags. 11. des. 1996, hvar óskað er umsagnar um tillögu til þingsályktunar um flutning ríkisstofnana, 17. mál.

Samþykkt var að mæla með framgangi málsins.

Um leið og ofangreindri ákvörðun er komið á framfæri er beðist velvirðingar á því að erindinu skuli ekki hafa verið svarað innan tilskilins frests.

F.h. SSA,

*Bj. Hafþór Guðmundsson.***Umsögn laganevndar Lögmannafélags Íslands.**

(24. janúar 1997.)

Stjórn Lögmannafélags Íslands fól laganevnd félagsins að fara yfir og semja umsögn um tillögu til þingsályktunar um undirbúning vegna flutnings ríkisstofnana.

Í þingsályktunartillögunni er m.a. lagt til að Alþingi álykti að fela ríkisstjórninni að móta reglur um málsmeðferð við flutning ríkisstofnana milli landshluta. Í greinargerð er nánar rekinn tilgangurinn með tillöguflutningnum og þau sjónarmið sem að baki búa.

Laganevnd LMFÍ tekur undir þau grunnsjónarmið sem þingsályktunartillagan byggist á. Líklegt er að það sé til hagsbóta fyrir stjórnvöld, hlutaðeigandi starfsmenn hverju sinni og löggjafarvaldið sjálft ef til eru ákveðnar meginreglur um hvernig standa skuli að ákvörðun um og flutning opinberra stofnana milli landshluta. Slíkar reglur séu, ef vel tekst til um samningu þeirra, til þess fallnar að eyða eða minnka óvissu um réttarstöðu opinberra starfsmanna vegna flutningsins.

Virðingarfyllst,

f.h. laganevndar LMFÍ,

*Andri Árnason hrl., formaður.***Umsögn Eypings – Sambands sveitarfélaga í Eyjafirði og Þingeyjarsýslum.**

(9. janúar 1997.)

Stjórn Eypings tók til umjöllunar ofangreinda þingsályktunartillögu á fundi sínum 8. janúar sl. Svofelld bókun var gerð:

„Stjórn Eypings varar við því að settar verði reglur sem á einhvern hátt torvelda flutning ríkisstofnana út á land.“

Þetta tilkynnist hér með.

F.h. stjórnar Eypings,

Hjalti Jóhannesson, framkvæmdastjóri.

Umsögn Vinnumálasambandsins.
(6. janúar 1997.)

Mikill meirihluti fyrirtækja innan Vinnumálasambandsins eru utan höfuðborgarsvæðisins. Þess vegna hefur Vinnumálasambandið oft fylgst með því að erfitt hefur verið að fá sérhæfða menn með mikla menntun til mikilvægra starfa úti á landi. Eftir að þessir menn hafa kannað aðstæður á hinum ýmsu stöðum hefur ýmislegt orðið til þess að ekkert hefur orðið úr því að menn réðu sig til starfa. Það sem langoftast hefur ráðið úrslitum er að ekki hefur fundist hæfilegt starf fyrir maka, en algengt er að makar búi að hliðstæðri starfsmenntun. Úr þessu mætti vafalaust bæta með því að dreifa þeim störfum, sem krefjast sérþekkingar, meira um landið.

Flutningur ríkisstofnana út á land gæti verið liður í að bæta úr þessu. Hins vegar þarf að gæta þess að í því felst líka hagkvæmni að stofnanir séu í nábyli og að höfuðborg gegnir ákveðnu hlutverki. Of mikil dreifing veldur óhagkvæmni. Ein og ein stofnun hér og þar getur varla þrífist. Með öðrum orðum, þær ríkisstofnanir sem fluttar verða út á land þurfa að vera í nokkru nábyli, innan hvers landshluta. Verði sú stefna ofan á að auðvelda flutning sérþekkingar út á landsbyggðina með því að flytja ríkisstofnanir þangað er ljóst að ekki dugar að flytja örfáar og smáar stofnanir. Þar við bætist að vaxandi þungi er í kröfunni um jöfnun atkvæðaréttar. Jafnframt því að sú krafa nær fram að ganga verður að gjörbreyta allri félagslegri aðstöðu og gæti dreifing opinberrar þjónustu orðið liður í því.

Í þingsályktunartillögu þeirri sem hér er fjallað um virðist ekki gert ráð fyrir heildstæðri stefnu á borð við þá sem lýst er hér að framan. A. og d. liðir tillögunnar virðast fremur miðast við að tekin verða ákvörðun um að flytja eina og eina stofnun. Vinnumálasambandið sér engan raunhæfan tilgang í því, en leggur þess í stað til að mótuð verði heildarstefna um að flytja eða flytja ekki ríkisstofnanir út á land.

B. og c. liðir tillögunnar fjalla um kjör og réttarstöðu starfsmanna sem flytja, eða flytja ekki, með ríkisstofnun. Nú er það svo að fleiri fyrirtæki flytja starfsemi sína en ríkisstofnanir, starfsmenn fleiri fyrirtækja flytja með eða flytja ekki með. Ekki verður séð að eðlilegt sé að móta sérreglur um starfsmenn ríkisstofnana að þessu leyti. Vinnumálasambandið hefur lagt höfuðáherslu á að félagsleg réttindi verði jöfnuð og leggst því fast gegn því að mótaðar verði sérreglur vegna starfsmanna ríkisstofnana. Hitt er svo annað mál að ástæða getur verið til þess að móta almennar reglur um réttarstöðu starfsmanna við röskun á starfsemi fyrirtækja og stofnana.

Virðingarfyllt,
f.h. Vinnumálasambandsins,
Árni Benediktsson, formaður.

Umsögn Byggðastofnunar. (6. mars 1997.)

Með bréfi dags. 11. desember 1996 fer allsherjarnefnd Alþingis fram á umsögn Byggðastofnunar um tillögu til þingsályktunar um undirbúning vegna flutnings ríkisstofnana. Með bréfi dags. 5. febrúar 1997 er sömuleiðis farið fram á umsögn vegna tillögu til þingsályktunar vegna staðsetningar nýrra ríkisfyrirtækja og stofnana á landsbyggðinni. Umsagnir um bæði þessi mál eru sameinaðar að höfðu samráði við starfsmann nefndasviðs. Beðist er afsökunar á því hversu lengi hefur dregist að svara erindinu. Umsögn Byggðastofnunar hefur ekki verið til umfjöllunar í stjórn stofnunarinnar.

Hvað fyrra málið snertir er rétt að fram komi að stjórn Byggðastofnunar hefur ekki gert sérstaka samþykkt varðandi reglur um aðstöðu stofnana í nýju umhverfi eða um kjör og réttarstöðu starfsmanna vegna flutnings ríkisstofnana sem framangreind tillaga þingmanna Alþýðubandalagsins fjallar um. Byggðastofnun telur að reglur um þessi mál auðveldi mat á kostum og göllum við flutning stofnana ríkisins og að ákvæði um kjör og réttarstöðu starfsmanna eigi almennt heima í lögum um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna. Þar sem starfsmenn eru í öðrum stéttarfélögum þarf að huga að því sérstaklega. Byggðastofnun telur eðlilegt að stofnuninni verði falið að meta áhrif flutnings í viðkomandi byggðarlögum, kjósi Alþingi að setja reglur um málsmeðferð við flutning ríkisstofnana milli landshluta.

Efni seinni tillögunnar er innan ramma gildandi stefnumótandi byggðaáætlunar. Byggðastofnun telur að ákvæði um þau atriði sem tillagan fjallar um eigi að vera í stefnumótandi byggðaáætlun og að ef marka á stefnu til að auka hlutdeild landsbyggðarinnar í opinberri þjónustu beri að gera það við endurskoðun á henni. Stofnunin telur að skýrari stefnumörkun um þessi mál myndi auðvelda mat á ávinningi eða óhagræði af staðsetningu einstakra ríkisstofnana.

Aðalstefnumörkun áætlunarinnar um opinbera þjónustu er að að stuðla að eflingu samfelldra þjónustusvæða, að ný opinber þjónusta sem almenningur þarf að leita til og þjóna skal heilum landshlutum verði í stærstu þéttbýlisstöðunum eða þar sem hagkvæmt þykir. Þá er stefnt að því að draga ekki úr þeirri þjónustu á vegum ríkisins sem nú er veitt á landsbyggðinni og að taka upp samræmd vinnubrögð við ákvarðanir um opinberar framkvæmdir og fyrirkomulag þjónustu. Þá skal stefnt að því að opinber þjónusta og starfsemi opinberra stofnana verði augin á landsbyggðinni en dregin saman á höfuðborgarsvæðinu að sama skapi og að koma upp samstarfi ríkisstofnana um svæðisskrifstofur þar sem það þykir hagkvæmt.

Í texta áætlunarinnar (sem ekki var tekinn til afgreiðslu af Alþingi) eru tilgreindar þrjár leiðir til að bæta stjórnsýsluna. Í fyrsta lagi er hægt að flytja staðbundin verkefni til sveitarfélaga, t.d. rekstur grunnskóla, heilsugæslu, málefni aldraðra og þjónustu við fatlaða. Í öðru lagi má efla landsbyggðarþjónustu ríkisstofnana með því að koma á fót svæðisskrifstofum, sem þjóna einstaklingum og fyrirtækjum í nálægum byggðarlögum. Sem dæmi um þetta fyrirkomulag er starfsemi Byggðastofnunar, Rafmagnsveitna ríkisins

og Vegagerðar ríkisins. Í þriðja lagi er hægt að flytja ríkisstofnanir í heilu lagi frá höfuðborgarsvæðinu út á landsbyggðina.

Þegar kostir og gallar þess að flytja stofnanir frá höfuðborgarsvæðinu eru metnir þarf að hafa ýmis atriði í huga. Aðgengi þjónustustofnana skiptir miklu máli og því þarf að skoða hvers konar þjónusta er veitt og hverjir þurfa á henni að halda, t. d. hvort margir einstaklingar þurfa að leita hennar eða hvort það eru fremur fyrirtæki og stofnanir. Þá skiptir einnig miklu hver tengsl viðkomandi stofnunar eru við stjórnsýslu á höfuðborgarsvæðinu. Einnig verður að taka mið af starfsmannahaldi, því að starfsemi margra ríkisstofnana byggir að miklu leyti á sérþekkingu þess starfslíðs sem hefur menntað sig til og kosið að starfa að þeim sérsviðum sem þær fást við.

Byggðastofnun fékk Leif Gramm fyrrum framkvæmdastjóra Norrænu rannsóknarstofnunarinnar í byggðamálum (NordREFO) til að gera úttekt á reynslu af flutningi ríkisstofnana á öðrum Norðurlöndum. Í úttektinni kemur fram að þar hafa orðið meiri vandamál við flutning ríkisstofnana en ætlað var í upphafi. Þau eru meðal annars að verulegrar tregðu hefur gætt hjá starfsmönnum að fylgja stofnunum milli staða og að endurskipulagning á nýjum stað hefur orðið dýrari en reiknað var með. Niðurstaðan þeirrar úttektar er að ekki sé ráðlegt að flytja ríkisstofnanir sem byggja mjög á tengslum við miðstöðvar ákvarðanatöku í landinu og sem fólk þarf að hafa samskipti við alls staðar að á landinu.

Byggðastofnun telur því að sveitarfélög eigi að veita staðbundna opinbera þjónustu, en að auka beri landsbyggðarþjónustu ríkisstofnana með því að koma á fót öflugum svæðisskrifstofum. Stofnunin telur að helst komi til greina að skoða þátt opinberrar þjónustu sem hluta af byggðaþróun þegar nýjar stofnanir eru settar á laggimar og ef miklar skipulagsbreytingar á starfsemi standa yfir.

Virðingarfyllst,
Guðmundur Malmquist,
Sigurður Guðmundsson.