

Greinargerð til allsherjarnefnd Alþingis
26. febrúar 2009
Haukur Arnþórsson

Alþingi
Erindi nr. P /36/955
komudagur 26. 2. 2009

Fækkun þingnefnda Alþingis

Inngangur

Þann 17. febrúar 2009 lagði Sturla Böðvarsson, alþingismaður, fram frumvarp á Alþingi ásamt fleirum, sem ætlað er að fækka nefndum Alþingis úr 12 í 7. Frumvarpið hefur málsnúmer 315 á ~~136~~ 136. lögjafarþingi og er á þingskjali nr. 545.

Tillaga hans kemur á óvart. Nefndakerfi Alþingis er í rauninni aðalvél þingsins og sá hluti þess þar sem mikilvægasti hluti hugmyndavinnunnar fer fram. Afköst kerfisins eru mjög viðkvæmt mál, það er meirihlutinn í þinginu eða ríkisvaldið sem á hverjum tíma forgangsraðar verkum nefnda og breytt afköst getur haft alvarleg áhrif, til dæmis á framgang frumvarpa og verið stórpólitískt mál.

Telja verður að núverandi nefndakerfi afkasti vel og nýti starfsframlag þingmanna vel, sennilega þannig að allir uni við það, þótt mörg frumvörp verði ekki að lögum sem til nefnda fara og einhverjir þingmenn kunna að óska eftir meiri afköstum nefnda.

Breytingartillaga Sturlu ber með sér afkastaminnkun þingnefnda og það er ábending þessarar greinargerðar. Afkastaminnkun hefur áhrif sem vinna gegn markmiðum frumvarpsins og setja þau í uppnám. Ef nefndir eru ekki undir starfsálagi við núverandi skipulag getur verið að fækkun nefnda hafi ekki umtalsverð áhrif á afköst. En ef afköst þingnefnda mega ekki minnka og ef talið er að mikilvægi starfa þeirra vaxi á komandi árum, þá er rétt að staldra við.

Hér er í örfáum orðum varað við þessari nýju breytingartillögu. Sérstök áhersla er lögð á að Alþingi kaupi leikjafræðilega stúdíu um afköst ólíkra nefndakerfa, sem nota má sem útgangspunkt og rökstuðning við breytingartillögur. Þá er stungið er upp á því að fara hægt í breytingar og prófa sig áfram í ákveðnum áföngum.

Um fjölda nefnda og fjölda í nefnd

Almennt gildir sú regla að 2 nefndir afkasti tvöfalt meira en ein, að öðrum forsendum óbreyttum. Það þýðir að nefndafækkunin minnkar afköst kerfisins um 42%, ef annað er óbreytt.

Þá er því oft haldið fram að nefnd með einföld markmið og sem starfar eftir fáum lagaákvæðum afkasti betur en nefnd með flókin markmið, þessi röksemd hefur verið notuð sem rökstuðningur fyrir myndun nýrra nefnda í tengslum við tölvuvæðingu, þegar afköst opinberrar afgreiðslu eiga að aukast við afmörkuð verkefni. Þegar þingnefndum fækkar gerist hið gagnstæða, að verksvið þeirra verða víðtækari. Það gæti haft gagnstæð áhrif og minnkað afköst.

Þá gildir einnig sú almenna regla að fundartími eykst með auknum fjölda nefndarmanna. Það gerist þannig að samanlagður virkur tími fundarmanna eykst eftir því sem þeir verða fleiri, en virkur tími hvers og eins minnkar með vaxandi fjölda. Óvirkur tími eykst smám saman að sama skapi. Þannig lengist fundartími minna og minna með auknum fjölda fundarmanna og lengist hann mest fyrir fyrstu fundarmennina. Afköst aukast að sama skapi með fækkun nefndarmanna og mest frá fáum til enn færri. Til viðmiðunar má miða við að 6 manna nefnd vinni verk á um 60-70% af þeim tíma sem það tekur 9 manna nefnd.

Margir hafa bent á að 6-9 manns í nefnd gefi besta árangurinn miðað við nýtingu tíma og fleiri sjónarmið.

Hér gilda væntanlega einhverjar fleiri reglur. Ein gæti verið um hvort fjöldi í nefnd sé oddatala eða jöfn tala. Verulega auðveldara getur verið að afgreiða mál sem ágreiningur er um frá nefnd

þar sem fjöldi nefndarmanna er oddatala, en þar sem hann er jöfn tala. Í fyrirhugaðri breytingu skiptir þetta þó ekki máli.

Aðrir áhrifspættir

Minnkuðum afköstum nefnda vegna fækkunar þeirra verður einkum mætt með aukningu í fundalengd og/eða fundatíðni. Hér verður ekki fjallað um fundalengd og fundatíðni, en áhrif þessara þátta þarf að skoða.

Reikna má með því að raunfækkun í nefnd, sem er staðreynd í núverandi nefndakerfi á álagstímum, verði fátíðari í kerfi Sturlu. Hér er átt við það að á álagstímum skarast fundartími nefnda, enda er hver þingmaður í mörgum nefndum. Það þýðir að þingmenn geta ekki mætt á fundi allra nefndanna sem þeir sitja í. Þær starfa því með fækkuðum fjölda nefndarmanna þegar mikið er að gera hjá þingnefndum. Af þeim sökum afkasta þær betur á álagstímum, en á rólegum tímum þegar allir nefndarmenn geta mætt á fundi. Af þessu væri mikill missir því líklegt er að raunfækkun nefndarmanna á álagstímum auki verulega afköst í núverandi nefndakerfi þegar þörfin er mest á því. Þessi áhrif hafa líklega ekki verið metin, en þau geta verið umtalsverð.

Ef þingmeirihluti á Alþingi er 33-34 þingmenn má reikna með því að þingmenn meirihlutans séu að jafnaði í 3 nefndum í 12 nefnda kerfi, þeir sitji 60 nefndasæti og að þingmenn minnihlutans sitji í rúmlega 1,5 nefnd, sitji 48 sæti. Það þýðir að í um 69% tilvika eru það þingmenn meirihlutans sem vantar á fundi á álagstímum, en í um 31% tilvika eru það þingmenn minnihlutans (58 nefndasæti gætu verið auð á álagstímum, 40 tilheyra meirihluta, en 18 minnihluta). Þingmenn meirihlutans munu þannig eiga þess betri kost að rækja nefndastörf vel nái tillaga Sturlu fram að ganga. Hafa verður í huga að einungis þingmenn meirihlutans verða að jafnaði í fleiri en einni nefnd eftir fækkun þeirra í sjö, ekki þingmenn minnihluta, en hættan á skörun nefndafunda verður lítil, hún gæti minnkað um þrjá fjórðu frá því sem nú er.

Tenging fulltrúa við umbjóðendur

Það er hægt að fara margar leiðir til að fjalla um þetta mál. Hér verður minnst á kenningar um aðskilnaðargráður, “degrees of separation”, sem segja að meðaltal félagstengsla milli allra jarðarbúa sé 6 gráður. Fyrir alla þingmenn á Alþingi samanlagt eru þessi tengsl um 2 gráður, það er að sérhver Íslendingur er ekki félagslega lengra frá þingmanni sínum að meðaltali en svo að hann eigi vin sem hann umgengst sem er vinur þingmannsins og umgengst hann. Á Norðurlöndunum gætu þessi félagstengsl þjóðþinga við þjóð sína verið um 2.3-2.5.

Nefndir Alþings með níu nefndarmönnum hefur ekki þessi nánú félagstengsl við þjóðina eins og þingið, heldur 2.22 gráður til allrar nefndarinnar samanlagt, 8 manna nefndir hafa 2.26 gráður, sjö manna nefndir 2.3 og sex manna nefndir 2.35 aðskilnaðargráður. Það munar miklu um hvern aukastaf, í þessu tilviki um yfir 30 þús. manns.

Þess má geta að 15 manna þingnefnd á Norðurlöndunum hefur samanlagt um það bil 3.5 aðskilnaðargráður í félagstengslum við þjóð sína.

Það breytir kannski ekki öllu fyrir nefndir Alþingis, hvað varðar félagstengsl, þótt fækkað verði um einn nefndarmann, en það munar verulega um tvo og enn meira um þrjá. Jafnvel þótt nefndarmönnum fækki í sex varanlega, eða á álagstímum, eru tengsl þeirra við þjóð sína þó væntanlega alltaf langt umfram það sem gerist í nefndum annarra þjóðþinga.

En félagstengsl eru ekki allt. Nefndir eru ekki endilega fulltrúar allra samfélagssjónarmiða, hafa má í huga að við slembival fara félagslegir eiginleikar og skoðanir að taka á sig normal-dreifingu, sem endurspeglar dreifingu eiginleika í stóru þýði, við 15 manns og það form er oftast orðið alveg skýrt við 30 manna úrtak. Þetta mælir með stærri þingnefndum, ekki minna en 15 manna, eins og önnur evrópsk þing virðast veita sér. Alþingi er of faliðað til að nefndir séu af þessari stærð og því endurspeglar nefndir Alþingis ekki samfélagssjónarmið með sama hætti og hjá stærri þingum.

Tilgáta um áhrif breytingarinnar

Fækkun nefndarmanna um tvo í fjárlaganefnd gæti aukið afköst hennar um 10-20%, en spurning er hvort sú breyting hefur afgerandi áhrif á kerfið allt. Engin önnur breyting samkvæmt frumvarpinu eykur afköst nefndakerfis Alþingis.

Þingið og ríkisstjórnin munu sennilega gera kröfu um að nefndir skili verkefnum sínum hratt og vel ekki síður en verið hefur og líklegt má telja að hinar sjö nýju nefndir verði undir verulegum þrýstingi um aukin afköst þegar frá líður. Þessu gætu þær mætt með lengdum fundartíma. Ef nefndir Alþingis lengja fundarsetu sína verulega með aukinni fundartíðni og fundarlengd þá dregur úr afkastaminnkun af kerfisbreytingu Sturlu. Það er þó mjög erfitt að mæta afkastaminnkuninni, því nefndafundir þurfa að auka fundartíma sinn um 72% til að mæta fækkun nefnda og einnig verulega til að mæta því sem hér er kallað raunfækkun nefndarmanna á álagstímum. Til að afköst kerfisins standi í stað þarf fundartími þeirra sjö nefnda sem eftir verða því að lengjast um 72-90%. Engu að síður verða afköst nefnda á álagstímum ekki jafn mikil og áður.

Veruleg hætta gæti verið á því að störf þeirra 7 nefnda sem starfa eftir breytingu Sturlu verði skipulögð með svipuðu sniði og áður var, með tilliti til fundartíma, fundarlengdar og annars. Sennilegt er að nefndarmenn reyni í fyrstu að vinna innan ramma almenns vinnutíma í samfélaginu og að þeir kjósi að teygja vinnutíma ekki langt fram á kvöld eða að byrja mjög snemma á morgnana. Þetta má orða svo að nefndastörf alþingismanna verði fjölskylduven, enda virðist það vera í anda frumvarps Sturlu. Þetta hamlar mikilli lengingu fundartíma einstakra nefnda.

Það er erfitt að meta hvað fækkun nefnda minnkar afköst mikið, en ef þær lengja fundartíma sinn um 20% frá því sem verið hefur þá minnka afköst nefndakerfisins um 30% og ef þær lengja fundartímum um 40% þá minnka afköstin um 20% - eða þar um bil, að viðbætti minnkun afkasta vegna fækkunar nefndarmanna á álagstímum.

Af framansögðu má álykta annars vegar að afköst nefndakerfis Alþingis geti minnkað verulega, jafnvel um fjórðung og sennilega mest til að byrja með, meðan þingið hefur ekki áttað sig á áhrifum kerfisbreytingarinnar á afköst og hins vegar að nefndir munu afkasta í nýja kerfinu minna á álagstoppum en áður.

Aðrar ábendingar – lokaorð

Alþingismenn eru mjög fáir á Íslandi miðað við það sem gerist hjá öðrum þjóðum. Þeim þyrfti að fjölga upp í 70 til að þeir séu jafn vel tengdir hinni stækkandi íslensku þjóð og þeir voru þegar fjöldi þeirra var síðast ákveðinn.

Þessi fjöldi þingmanna á erfitt með að halda nefndastarfinu gangandi og leysa öll þau flóknu verkefni sem nútímasamfélag ætlar þeim á þeim stutta starfstíma sem þingið hefur á hverju ári. Það má hugsa sér að fjölga þingmönnum til að auðvelda starf þingnefnda, enda fátt eins mikilvægt í löggjafarstarfinu. Það má halda því fram að þingmenn séu of fáir til að annast öll nefndastörf í ljósi krafna um skikkanlegan vinnutíma þeirra og miðað við árlegan starfstíma Alþingis.

Í Folketinget eru 24 nefndir. Mér er sagt að til umræðu hafi komið að fækka þeim. Þá umræðu má ekki yfirfæra á Alþingi. Verkefni nefnda í Folketinget fyrir danskt samfélag eru sennilega álíka mikil og verkefni nefnda á Alþingi, verkefni nefnda þjóðþings hafa lítið með stærð þjóðar að gera. Þótt nefndir þar geti verið 20 eða jafnvel færri í Danmörku, þýðir það ekki að nefndir hér geti verið 7. Nefndir hér þurfa að afkasta á árlegum starfstíma sínum svipað og nefndir Folketinget og mega því ekki vera mikið færri hér en þar og verða að vinna mismun í fjölda þingnefnda upp með löngum vinnudegi.

Nefndakerfið þarf því að hanna af kostgæfni. Hér er lagt til að fengnir verði sérfræðingar til að skrifa ritgerð um afköst í nefndarkerfi Alþingis með tilliti til kenninga í leikjafræði, eins og nefnt

var í inngangi. Afköst nefndakerfa eru ekki daglegt umræðuefni og umræðan um málið er á margan hátt framandi. Það tekur vikur fyrir sérfræðinga að taka saman helstu heimildir og tengja þær störfum Alþingis.

Þjónusta skrifstofu Alþingis verður betri við færri nefndir en fleiri. Það praktíska sjónarmið á rétt á sér, vafalítið er hægt að auka þjónustu við nefndir með því að fækka þeim án nýrra fjárheimilda og fleiri sjónarmið geta stutt við fækkun nefnda. En í þessu efni má ekki sniðganga sjónarmið um afköst, þjónusta skrifstofu Alþingis getur ekki aukið þau nema óverulega.

Það er ljóst að sú breyting sem Sturla leggur til ber með sér aukna miðstýringu, en ekki dreift vald, enda þótt sömu þingmennirnir sitji nefndakerfið fyrir og eftir breytinguna og breytingin styrkir þingmeirihlutann í nefndastarfi hans á kostnað minnihlutans. Hið fyrra er kannski ekki mikið áhyggjuefni, samræmingarstarf og yfirsýn er nú einu sinni hlutverk Alþingis og flyst ef til vill í einhverjum mæli frá þingdeild til nefnda ef verksvið þeirra stækkar, en hið síðara er vafasamara, en samningar við minnihluta um breytingar á málum meirihluta í nefndum hefur einkennt Alþingi. Það gæti breyst með fækkun nefnda.

Þá er einnig hættu á því og það er að nokkru leyti annað mál, að opnun funda Alþingis, sem á að gerast á næstunni, komi út sem viðbótarverk fyrir nefndir Alþingis og dragi þannig úr afköstum þeirra og auki flokkadrætti í nefndum og minnki samráð og samvinnu milli meiri- og minnihluta.

Harður Arþórnsson