

## Nefndarálit

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

Frá 1. minni hluta allsherjarnefndar.

Frumvarp til breytinga á lögum um Stjórnarráð Íslands er að mati 1. minni hluta allsherjarnefndar fullkomlega vanbúið til afgreiðslu á Alþingi. Frumvarpið felur fyrst og fremst í sér sameiningu ráðuneyta og getur 1. minni hluti tekið undir að ástæða sé til endurskoðunar í þeim efnum með það að markmiði að hagræða og efla skilvirkni og styrkleika stjórnsýslunnar með minni tilkostnaði. Frumvarpið er hins vegar hvorki nægilega undirbúið né rökstutt af hálfu forsætisráðherra og ríkisstjórnarinnar og telur minni hlutinn því að heppilegast væri að ríkisstjórnin tæki málið aftur til umfjöllunar og legði síðan fram á Alþingi nýtt frumvarp að undangenginni nauðsynlegri undirbúningsvinnu, faglegu mati og eðlilegu samráði. Áður en lengra er haldið er þó rétt að geta þess að samkvæmt breytingartillögum meiri hutans er gert ráð fyrir að allstórum hluta þeirra breytinga, sem þar eru boðaðar, verði frestað. Vera kann að þar hafi gagnrýni á skort á undirbúningi og samráði haft einhver þótt ljóst sé að meginástæða frestunarinnar er af pólitískum rötum runnin.

Varðandi form frumvarpsins telur 1. minni hluti ástæðu til að vekja athygli á því að í 1. gr. frumvarpsins er einungis fjallað um breytingar á heitum ráðuneyta í Stjórnarráðslögunum sem fela í sér sameiningu tiltekinna ráðuneyta. Ekki fylgja breytingar á ákvæðum annarra laga sem óhjákvæmilega þurfa að verða samhliða slíkri breytingu. Hér skortir því verulega á um að undirbúningur sé fullnægjandi. Vert er að vekja athygli á því að við síðustu breytingar á Stjórnarráðslögunum, í árslok 2007 og sumarið 2009, var búið að vinna þessa lágmarksvinnu þegar við framlagningu frumvarpanna. Þessi fljótaskrift við samningu frumvarpsins er illskiljanleg í ljósi þess að þegar við myndun ríkisstjórnarinnar var því lýst yfir að stefnt væri að breytingum í þessa átt og við lagabreytinguna um mitt ár í fyrra var boðað að áfram yrði unnið að sameiningu ráðuneyta.

Í raun er þó alvarlegra að við undirbúning frumvarpsins virðist ekki hafa farið fram mat á stöðu mála í dag, reynslunni á nýlegum breytingum á Stjórnarráðinu, þörfinni á breytingum nú og þá hverjum eða líklegum árangri boðaðra breytinga á Stjórnarráðið sjálft og áhrifum þeirra á samfélagið. Í athugasemdum við frumvarpið er farið um þessi atriði mjög almennum orðum og við umfjöllun í allsherjarnefnd komu ekki fram neinar upplýsingar eða gögn sem bættu úr þessu. Segja má að í greinargerðinni birtist einungis í löngu máli sú skoðun ríkisstjórnarinnar að breytingarnar muni skila bæði hagræðingu og betri stjórnsýslu, en hvergi er að finna merki þess að sú afstaða og ýmsar fullyrðingar í því sambandi styðjist við neina reynslu, faglegt mat eða aðra nauðsynlega undirbúningsvinnu að öðru leyti. Til að gæta fyllstu sanngirni er þó rétt að geta þess að mat fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, sem fylgir með frumvarpinu, felur í sér rökstuðning fyrir því að samþykkt þess leiði til um 120 milljóna króna sparnaðar í launakostnaði á ári þegar tímabundinn kostnaður vegna biðlauna og tilfærslu starfsmanna innan ráðuneyta er úr sögunni. Annar sparnaður sem fjárlagaskrifstofan telur að geti náðst fram byggist á mjög óljósum rökstuðningi og eftir atvikum ákvörðunum sem felast ekki í frumvarpinu sjálfu og eftir á að taka. Fullkomin óvissa ríkir því um að slík sparnaðarmarkmið náist jafnvel þótt frumvarpið verði að lögum. Varðandi þennan fjárhagslega þátt er rétt að vekja athygli á því að ætla má að breytingartillögur meiri hlutans

dragi að sjálfsögðu úr umfangi breytinganna sem frumvarpið felur í sér og þar með þeim sparnaði sem hugsanlega gæti náðst í kjölfar lögfestingar þess.

Þá telur 1. minni hluti ástæðu til að vekja athygli á því að ekkert samráð virðist hafa verið haft við undirbúning frumvarpsins nema eftir atvikum milli ráðherra og nokkurra æðstu embættismanna ráðuneytanna. Þannig hefur hvorki verið um að ræða samráð við starfsmenn Stjórnarráðsins, hagsmunasamtök þeirra né aðra aðila sem hagsmuna hafa að gæta. Ekki hefur heldur verið um neitt pólitískt samráð að ræða við undirbúning frumvarpsins. Raunar er boðað að í framhaldi af samþykkt frumvarpsins verði efnt til samráðs um útfærslu breytinganna en reynslan vekur ekki miklar vonir um að við það verði staðið. Visast í þeim efnum til þess að við afgreiðslu Alþingis á breytingum á Stjórnarráðinu sumarið 2009 var því marglýst yfir að efnt yrði til víðtæks samráðs í framhaldinu og við framlagningu þessa frumvarps var sérstaklega tekið fram, m.a. í greinargerð, að sumarið yrði notað til samráðs. Við hvorugt hefur verið staðið.

Þessir stórfelldu gallar á undirbúningsvinnu við frumvarpið vekja sérstaka athygli í ljósi þess að í orði kveðnu hefur verið víðtæk samstaða um mikilvægi þess að bæta undirbúning, frágang og framsetningu stjórnarfrumvarpa. Árið 2007 var gefin út sérstök handbók sem fól í sér ákveðnar leiðbeiningar og viðmið í því sambandi. Ekkert bendir til að sú handbók hafi verið höfð til hliðsjónar við samningu þessa frumvarps. Þá hefur núverandi ríkisstjórn marglýst yfir vilja sínum til betri vinnubragða, nú síðast með útgáfu forsætisráðuneytisins á endurskoðuðum reglum í þessu sambandi, dags. 20. ágúst sl. Þær reglur eru um flest samhljóða handbókinni frá 2007 og er með sama hætti ljóst af lestri frumvarpsins og greinargerðarinnar að efnisreglur þeirra voru ekki hafðar til viðmiðunar við þessa frumvarpsgerð.

Varðandi þær breytingar á Stjórnarráðinu, sem eftir standa verði frumvarpið samþykkt með þeim breytingum sem meiri hluti allsherjarnefndar leggur til, vill 1. minni hluti vekja athygli á nokkrum atriðum. Fyrst ber að taka undir að ákveðnir málaflokkar, sem heyra undir dómsmála- og mannréttindaráðuneyti annars vegar og samgöngu- og sveitarstjórnaráðuneyti hins vegar, geta vissulega farið vel saman. Á það til að mynda við um ýmis öryggismál borgaranna í víðtækum skilningi. Um aðra þætti ríkir meiri óvissa og má í því sambandi nefna ýmis mál sem snúa annars vegar að verklegum framkvæmdum og hins vegar eiginlegum sveitarstjórnarmálum. Auðvitað er hugsanlegt að skipa öllum þessum málaflokkum undir sama ráðuneyti en hugsanlegur ávinningur þess er með öllu óljós. Sama á við um sameiningu heilbrigðisráðuneytis og félags- og truggingamálaráðuneytis. Þar eiga ákveðnar málaflokkar vissulega samleið, svo sem þjónusta við hópa sem þurfa bæði á heilbrigðisþjónustu og félagslegri aðstoð að halda. Meiri vafi ríkir um aðra mikilvæga málaflokka og má þar t.d. nefna ýmis vinnumarkaðsmál sem heyra undir félagsmálaráðuneytið. Þá er jafnframt verulegt umhugsunarefni hvort eðlilegt sé að færa undir eitt ráðuneyti jafnstóran hluta ríkisútgjalda og sameining heilbrigðisráðuneytis og félagsmálaráðuneytis felur í sér. Um er að ræða hátt í helming útgjalda ríkisins miðað við reynslu síðustu ára. Það vekur m.a. spurningar um yfirsýn, stefnumörkun og pólitíska ábyrgð.

Að lokum ítrekar 1. minni hluti þá afstöðu sína að ástæða sé til endurskoðunar á Stjórnarráðslögunum, fjölda ráðuneyta og verkaskiptingu þeirra en telur tillögurnar í frumvarpinu fela í sér mjög ómarkviss og handahófskennd skref. Einungis er um að ræða framhald á þeim bútasami sem ríkisstjórnin hófst handa við síðastliðið sumar. Enn liggur ekki fyrir nein heildarskoðun á skipulagi, verkaskiptingu og starfsemi Stjórnarráðsins sem auðvitað ætti að vera grundvöllur ákvarðana í þessum efnum. 1. minni hluti leggst því gegn því að frumvarpið nái fram að ganga.

Alþingi, 6. september 2010.

Birgir Ármannsson,  
frsm.

Ólöf Nordal.