
Einfaldara ríkiskerfi með markvissari stjórnun stofnana

Skýrsla verkefnisstjórnar
um stofnanakerfi ríkisins
Apríl 2015

Ríkisstjórnin samþykkti 31. janúar 2014 tillögu fjármála- og efnahagsráðherra um skipan verkefnisstjórnar um breytingar á stofnanakerfi ríkisins. Meginviðfangsefni verkefnisstjórnarinnar var tvíþætt.

1. Að undirbúa setningu heildstæðrar löggjafar um stofnanakerfi ríkisins og afnám ákvæða sérlaga um skipulag og stjórnun stofnana.
2. Að leiða og samhæfa vinnu við einföldun ríkiskerfisins og eflingu stofnana með sameiningu, með hliðsjón af markmiðum fjárlagafrumvarps og tillögum hagræðingarhópsins.

Verkefnisstjórninni var jafnframt falið að kanna ýmsa aðra þætti nánar. Í þessum áfanga lagði verkefnisstjórnin áherslu á að móta tillögur er varða stofnanakerfið, rekstrarform, yfirstjórn ráðuneyta, forstöðumenn og stjórnir.

Verkefnisstjórnin var skipuð 25. mars 2014 og í henni voru:

- Sigurður H. Helgason skrifstofustjóri í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, formaður
- Arnar Þór Mátsson skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu
- Arnheiður Ingjaldsdóttir sérfræðingur í innanríkisráðuneytinu
- Björn Helgi Barkarson sérfræðingur í umhverfis- og auðlindarráðuneytinu
- Bolli Þór Bollason skrifstofustjóri í velferðarráðuneytinu
- Guðrún Gísladóttir skrifstofustjóri í atvinnuvegaráðuneytinu
- Helga Hauksdóttir mannauðsstjóri í utanríkisráðuneytinu
- Sigurbjörg Sigurjónsdóttir lögfræðingur í mennta- og menningarmálaráðuneytinu
- Pétur Berg Matthíasson sérfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, starfsmaður

Á síðastliðnum 20 árum hafa verið unnar margar ítarlegar greiningar á stofnanakerfi ríkisins. Ótal hópar og nefndir hafa verið settar á laggirnar og komið fram með tillögur um hvernig megi styrkja stofnanakerfið og yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta. Verkefnisstjórnin studdist að miklu leyti við þær greiningar sem unnar hafa verið:

- Skýrsluna *Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana* frá árinu 2000.
- Tillögur framkvæmdanefndar um stofnanakerfi og rekstur verkefna ríkisins frá árinu 2006.
- Skýrsluna *Samhent stjórnsýsla* frá árinu 2010.
- Tillögur starfshóps um vinnuumhverfi forstöðumanna frá árinu 2012.
- Tillögur og hugmyndir um opinbera þjónustu sem unnar hafa verið af Samráðsvettvangi um aukna hagsæld.
- Tillögur hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar frá árinu 2013.

Stofnanir og stjórnsýslukerfið

- Breytingar á stofnanakerfinu hafa það markmið að gera kerfið heildstæðara, skilvirkara og sveigjanlegra. Samræma á skilgreiningar og hugtök sem hafa verið á reiki.
- Setja á viðmið um rekstur stofnana og skýrar reglur um samrekstur stofnana á tilteknum sviðum þegar þær eru undir tiltekinni stærð.
- Auka á sveigjanleika, s.s. varðandi stofnsetningu, niðurlagningu, staðsetningu og heiti stofnana.

Rekstrarform

- Gert er ráð fyrir því að við val á rekstrarformi verði ætíð litið til markmiða stofnunar og eðli þeirrar starfsemi sem stofnun er ætlað að sinna.
- Lagt er til að rekstrarform og inntak þeirra verði skilgreind með markvissara hætti en nú er.

Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta

- Með áherslu á yfirstjórnarhlutverk er ætlað að skerpa á yfirstjórn ráðuneyta gagnvart stofnunum.
- Efla þarf hæfni og getu ráðuneyta til að árangursstýra stofnunum og samhæfa starfsemi stofnana.
- Samskipti við stofnanir verði gerðar markvissari með því að skýra skipulag yfirstjórnarhlutverks ráðuneyta.

Forstöðumenn og stjórnir

- Lögð er áhersla á að bæta starfsumhverfi forstöðumanna með fjölda nýmæla er m.a. snúa að mati á frammistöðu, breytingum á ráðningarformi og markvissum aðferðum til að auka hreyfanleika.
- Skilgreindar verði tvær gerðir stjórna fyrir hið opinbera þannig að umboð og ábyrgð stjórna og forstöðumanna verði skýrara.

1. Stofnanir og stjórnsýslukerfið
2. Rekstrarform
3. Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta
4. Forstöðumenn
5. Stjórnir
6. Framkvæmd tillagna

* Tillögurnar fela í sér heildstæða framtíðarsýn um meginþætti stofnanakerfis ríkisins. Þær fela bæði í sér breytingar en lýsa einnig mikilvægum atriðum sem gert er ráð fyrir að verði að mestu óbreytt. Þeim mætti því allt eins lýsa sem meginreglum (e. Principles).

Uppbygging stjórnsýslukerfisins

- Uppbygging stjórnsýslukerfisins hefur mótast á fremur ómarkvissan hátt og stjórnsýslustaða einstakra stofnana verið óljós.
- Ekki liggur fyrir ein samræmd skilgreining á ríkisstofnun sem skipulagsformi.
- Mikilvægt er að leggja grunn að heildstæðara stofnanakerfi hér á landi sem byggir á samræmdum viðmiðum.

Viðmið um stærð stofnana

- Setja þarf viðmið um stærð stofnana og gera lágmarkskröfur til stofnana, t.d. um stjórnun (m.a. getu til að stjórna faglegri starfsemi, fjármunum og starfsmönnum) og stærð.

Skilgreining á ríkisstofnun

- Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar í lögum til að flokka og skilgreina ríkisstofnanir en sú vinna hefur hvorki verið markviss né samræmd.
- Ekki er einfalt að ákvarða hvaða skipulagseiningar teljast ríkisstofnanir og þ.a.l. ekki einfalt að fá yfirsýn yfir hversu margar þær eru.

Stofnun og niðurlagning

- Beitt hefur verið mismunandi aðferðum við að koma á fót og leggja niður stofnanir í gegnum tíðina. Fyrir vikið er mikilvægt að samræma verkferla og aðferðir innan ráðuneyta og á milli þeirra.
- Það er ekki æskilegt að stjórnsýslan noti nýjar aðferðir í hvert skipti sem ákvörðun um stofnun eða niðurlagningu liggur fyrir.

Tillaga 1.1

Settur verði skýr rammi um það með hvaða hætti stofnun er komið á fót:

- Með sérlögum í þeim tilfellum sem slíkt er óhjákvæmilegt.
- Með rammalögum sem taka til málaflokka.
- Með ákvörðun á grundvelli almennra laga um stofnanakerfið sem yrði staðfest í fylgiriti með fjárlögum (sbr. frumvarp til laga um opinber fjármál).

Skýring

Með þessu er lagður grunnur að skýru fyrirkomulagi eða viðmiðum fyrir ráðuneyti til að fylgja þegar stofnun er komið á fót. Í dag er það einkum gert með sérlögum en einnig með rammalögum (t.d. framhaldsskólar, heilbrigðisstofnanir, lögreglu- og sýslumannsembætti).

Áfram verði notast við þessar aðferðir en einnig verði unnt að koma stofnun á fót með staðfestingu í fylgiriti með fjárlögum ef sett verða heildarlög um stofnanakerfið.

Tillaga 1.2

Aukinn verði sveigjanleiki í stofnanakerfinu þegar nýjum stofnunum er komið á fót og við breytingar, t.d. með því að fækka stofnunum sem skilgreindar eru í sérlögum. Löggjafinn ákvarði ekki heiti og staðsetningu stofnana nema í sérstökum tilfellum.

Skýring

Með þessu er aukinn sveigjanleiki þar sem verkefni, hlutverk, heiti og staðsetning stofnana eru of niðurnjörvaðar í lög. Sveigjanleiki í stofnanakerfinu er aukinn með því að tilteknir þættir er snúa að stofnunum, þ.e. heiti og staðsetning verði ekki ákvörðuð með lögum.

Tillaga 1.3

Ólíkar gerðir stofnana verði skilgreindar með skýrum hætti:

- Ráðuneytisstofnun er verkefna -, skipulags- og stjórnunarlega aðgreind frá ráðuneyti, lýtur fyrirmælum ráðherra en er ekki lægra sett stjórnvald og því ekki hægt að skjóta málum til ráðuneytis.
- Sérstök stofnun hefur afmarkað hlutverk, er lægra sett stjórnvald, sem lýtur fyrirmælum ráðherra og er almennt heimilt að kæra ákvörðun til ráðherra.
- Sjálfstæð stofnun og stjórnsýslunefnd eru sjálfstæð stjórnvöld og er almennt ekki heimilt að kæra ákvörðun til ráðherra. Þau starfa á ábyrgð stjórnar, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Skýring

Tillagan snýst um stofnanagerðir sem að hluta til má finna í lögum en hafa ekki verið samræmdar né skilgreindar lagalega með þessum hætti áður (ekki er fjallað um ráðuneyti sem eru skilgreind í stjórnarráðslögum).

Skilgreiningarnar lúta fyrst og fremst að stjórnsýslulegri stöðu en ekki rekstrarformi sem fjallað er um sérstaklega. Stofnanagerðirnar eru breytilegar eftir því hvaða stjórnunarheimildir ráðherra hefur gagnvart þeim og með tilliti til þess hvort hægt sé að skjóta ákvörðunum til ráðherra eða ekki.

Tillaga 1.4

Skýrt verði í hvaða tilvikum réttlætjanlegt sé að setja á fót sjálfstæð stjórnvöld og hvaða takmarkanir sjálfstæðið setur stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðherra:

- Sjálfstæð stjórnvöld skulu því aðeins sett á fót að þau annist eftirlit eða úrskurði sem af réttaröryggisástæðum er ekki talið rétt að falli undir ráðherra.
- Um rekstur sjálfstæðra stofnana og stjórnsýslunefnda gilda sömu reglur og um rekstur sérstakra stofnana og eru rekstrarlegar eftirlitsheimildir ráðuneyta óháðar stjórnsýslustöðu.

Skýring

Tillagan skilgreinir viðmið um stofnun sjálfstæðra stjórnvalda sem ekki er að finna í lögum. Þar sem ráðherrastjórnsýsla er meginregla hér á landi á ekki að veita stjórnvöldum sjálfstæði nema í undantekningartilfellum. Stjórnvaldsákvæðanir sjálfstæðra stjórnvalda eru ekki kærnanlegar til ráðherra, nema að lög mæli fyrir um annað.

Ástæða er til að undirstrika að sjálfstæðum stjórnvöldum ber að lúta reglum ríkisrekstrar með nákvæmlega sama hætti og sérstökum stofnunum. Ráðuneytum ber að hafa eftirlit með því að rekstur sé innan fjárheimilda og að sjálfstæð stjórnvöld fari að settum reglum um t.d. starfsmannamál og opinber innkaup.

Tillaga 1.5

Sett verði viðmið um stærð og samrekstur stofnana:

- Stofnanir hafi almennt að lágmarki 30-50 starfsmenn eða mikið fjárhagslegt umfang (t.d. að rekstur nemi að lágmarki 1 ma.kr.)
- Undantekningar verði á grundvelli hlutleysis- og réttaröryggissjónarmiða þegar stofnun gegnir hlutverki sem ekki er eðlilegt að tengist öðrum hlutverkum.
- Nýttar verði sveigjanlegar aðferðir við að koma á samrekstri á sviði fjármála, mannauðsmála og stoðþjónustu þegar stofnanir eru undir vissri stærð eða þegar um ráðuneytisstofnun er að ræða.

Skýring

Ljóst er að rekstrarumhverfi ríkisins gerir verulegar kröfur til hæfni og getu stofnana á sviði fjármálastjórnar, mannauðsmála, árangursstjórnunar og innkaupa svo nokkur dæmi séu nefnd. Erfitt er fyrir smáar stofnanir að standa undir þessum kröfum. Ekki er síður mikilvægt að mikill fjöldi stofnana gerir samhæfingu erfiða og torveldar eðlileg samskipti ráðuneytis við stofnanir. Lágmarksviðmiðum um stærð stofnana er ætlað að efla stjórnun og auka árangur.

Sé það talið útilokað á grundvelli hlutleysis- og réttaröryggissjónarmiða að afmörkuð verkefni rúmist innan stærri stofnunar er mikilvægt að auka samrekstur þannig að bæta megi stjórnun viðkomandi stofnunar.

Tillaga 1.6

Sveigjanleiki í ráðningarformum verði aukinn og notaðar verði virkari aðferðir til að tryggja hreyfanleika og gera starfsfólki kleift að færa sig á milli ráðuneyta og stofnana:

- Núverandi tilfærslumöguleikar innan Stjórnarráðsins verði nýttir með markvissari hætti en nú er gert.
- Skoðaðir verði kostir þess að ráðning geti náð til ráðuneytis og stofnana þess.
- Skoðaðir verði kostir þess að ráðning nái til allra til stofnana sem falla undir sömu rammalög, þ.e. heildarlög um tiltekna málaflokka.

Skýring

Tilfærslumöguleikar innan Stjórnarráðsins eru til staðar en lítt notaðir. Tillagan endurspeglar nauðsyn þess að nýta núverandi heimildir um hreyfanleika starfsmanna með markvissari hætti.

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, sem nú liggur fyrir Alþingi, er kveðið á um aukinn hreyfanleika starfsmanna í ráðuneytum og stofnunum.

Jafnframt verði skoðaðir kostir þess að nýta ráðningarform sem fela það í sér að starfsmaður er ráðinn til fleiri en einnar stofnunar. Slíkt eykur möguleika starfsmanns á tilfærslu í starfi án þess að þurfa að sækja um nýtt starf.

Tengsl rekstrarforma og flokkunar á fjárlögum

- Tengsl eru milli rekstrarforma stofnana ríkisins og flokkunar þeirra í fjárlögum en þessi tengsl eru þó ekki einhlít.
- Rekstrarform byggir á því hvort starfsemi fellur undir sérstakar reglur ríkisins eða að hluta eða öllu leyti undir sömu reglur og einkafyrirtæki.
- Rekstrarlegar eftirlitsheimildir byggja á rekstrarformi en ekki á stjórnsýslustöðu.

Skilgreining á ríkisstofnun sem rekstrarformi

- Ríkisstofnun sem rekstrarform er afmörkuð starfseining með eigið starfsmannahald, undir stjórn forstöðumanns eða fjölskipaðs stjórnvalds og starfar að fullu samkvæmt þeim lögum og reglum sem gilda um ríkisrekstur, s.s. fjárreiðulög, lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, stjórnsýslulög og upplýsingalög.
- Önnur rekstrarform einkennast af því að þau eru í ólíkum mæli undanþegin reglum ríkisrekstrar.

Val á rekstrarformi

- Val á rekstrarformi fyrir starfsemi ríkisins virðist oft ráðast af tilviljunum fremur en markvissri greiningu. Þetta þýðir að talsvert er um að starfsemi búi við óhentugt rekstrarform.
- Tryggja þarf að val á rekstrarformi endurspegli markmið starfsemi og eðli viðfangsefna.

Einföldun og fækkun rekstrarforma

- Form stofnana er mjög fjölbreytt, bæði hvað varðar stjórnsýslu- og lagastöðu og rekstrarform.
- Ekki verður séð að þörf sé á svo mörgum formum. Hægt er að tryggja nægilega fjölbreytni með færri rekstrarformum.
- Miklir möguleikar eru til að skýra ólík form stofnana með því að bæta skilgreiningar og móta með skýrum hætti tengsl þeirra tveggja meginþátta sem hafa áhrif á stjórnarhætti stofnana, þ.e. stjórnsýslu- og lagastaða annars vegar og rekstrarform hins vegar.

Tillaga 2.1

Rekstrarform ríkisins eru:

- Ríkisstofnanir, sem eru að stærstum hluta fjármagnaðar af almennum skatttekjum og hafa ekki stöðu sjálfstæðs lögaðila.
- Sjálfstæðir lögaðilar, sem reknir eru á ábyrgð ríkissjóðs, hvort sem þeir eru fjármagnaðir með almennum skatttekjum eða ekki.
- Öll félög sem eru að meirihluta í eigu ríkisins og falla undir hlutafélagalög (ohf., hf. eða ehf).

Skýring

Lagt er til að rekstrarform verði skilgreind, þeim fækkað og að kveðið verði á um þau í lögum eða reglugerð. Rekstrarform hafa ekki verið skilgreind með þessum hætti áður og aðeins hefur verið hægt að finna upplýsingar um þau í skýrslum nefnda og starfshópa.

Tillaga 2.2

Val á rekstrarformi byggi á skýrum og málefnalegum forsendum sem fyrst og fremst taka mið af hlutverki og viðfangsefnum:

- Stjórnarsýsla er í rekstrarformi ríkisstofnunar, nema á annan veg sé mælt í lögum.
- Almannaþjónusta er yfirleitt í rekstrarformi ríkisstofnunar.
- Viðskiptaleg starfsemi er almennt í félagsformi sem fellur undir hlutafélagalög (ohf., hf. eða ehf).
- Viðskiptaleg starfsemi eða almannaþjónusta getur að sérstökum skilyrðum uppfylltum verið í rekstrarformi sjálfstæðs lögaðila.

Skýring

Skilgreint er hvaða rekstrarform eru best til þess fallin að annast ólík hlutverk og viðfangsefni ríkisins. Þessi viðmið skýra grundvöllinn fyrir vali á rekstrarformi í framtíðinni. Sambærileg flokkun hefur ekki verið til né hafa lög og reglur náð utan um val á rekstrarformum áður.

Rekstrarform sjálfstæðra lögaðila á einkum við þegar um blandaða starfsemi er að ræða. Sem dæmi um blandaða starfsemi má nefna Seðlabankann. Ef vilji er til að færa t.d. háskóla (sem eru að hluta í samkeppni um nemendur og rannsóknarfé) í sjálfstæðra form kæmi til greina að færa þá í form sjálfstæðs lögaðila.

Tillaga 2.3

Heimild þarf í lögum ef færa á að starfsemi á vegum ríkisins í rekstrarform hlutafélags. Um hlutafélög í eigu ríkisins gilda ekki lög og reglur um ríkisrekstur, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Skýring

Þó að það geti í sjálfu sér verið heimilt að stofna hlutafélag er ekki unnt að færa eignir og fjármuni til hlutafélags nema með skýrri lagaheimild. Sama gildir ef ætlunin er að ríkisstarfsmenn verði starfsmenn hlutafélags. Að þessu leyti felur tillagan ekki í sér breytingar á núverandi fyrirkomulagi.

Forðast ber að færa hlutafélög undir sérstakar reglur um ríkisrekstur nema að fyrir því séu mjög skýr rök. Ef talin er þörf á því að reglur ríkisrekstrar gildi um starfsemi tiltekins hlutafélags getur það verið merki um að hlutafélagiformið henti ekki viðkomandi starfsemi.

Tillaga 2.4

Heimild þarf í lögum til að færa starfsemi á vegum ríkisins í rekstrarform sjálfstæðs lögaðila. Um stjórnarhætti fer eftir því sem við á samkvæmt lögum um sameignarfélög. Um sjálfstæða lögaðila gilda ekki lög og reglur um ríkisrekstur, nema á annan veg sé mælt í lögum.

Setja þarf samræmd ákvæði um stjórnarhætti sjálfstæðra lögaðila sem starfa á ábyrgð ríkisins.

Skýring

Um sjálfstæða lögaðila, sem eru í eigu og starfa á ábyrgð ríkisins, gilda ekki almennar reglur og þarf því sérstaka löggjöf fyrir hvern þann aðila sem ætlað er að gefa slíkt rekstrarform. Sem dæmi um slíka aðila má einkum nefna sjóði í C og D hluta fjárlaga.

Meðan almennar reglur um rekstur og stjórnarhætti sjálfstæðra lögaðila sem eru í eigu og starfa á ábyrgð ríkisins eru ekki til staðar má gera ráð fyrir því að um slíka aðila gildi eftir því sem við á lagaákvæði um stjórnarhætti sameignarfélaga. Dæmi um slíka aðila eru Nýsköpunarsjóður og Íbúðalánasjóður.

Almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir

- Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta grundvallast á almennum stjórnunar- og eftirlitsheimildum sem felast í því stjórnarsýslusambandi sem er á milli ráðherra og einstakra stjórnvalda.
- Skerpt var á stjórnunar- og eftirlitsheimildum ráðuneyta með stjórnarráðslögunum 2011.

Efling yfirstjórnarhlutverks

- Efla þarf yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta og bæta samhæfingu á milli fjármálalegra og faglegra þátta við stefnumótun m.a. til að tryggja að kröfur og væntingar til stofnana séu raunhæfar.
- Einkum þarf að efla þá þætti sem snúa að frammistöðu forstöðumanna, samvinnu ráðuneytis og stofnana og samhæfingu milli stofnana.

Ósamræmi í yfirstjórn

- Ráðuneyti hafa sinnt yfirstjórnarhlutverki gagnvart stofnunum með ólíkum hætti auk þess sem skyldum hefur gjarnan verið dreift á fleiri en einn aðila innan ráðuneyta.
- Algengt er að yfirstjórn gagnvart stofnunum sé sinnt samhliða öðrum verkefnum eins og almennri stefnumótun og undirbúningi löggjafar innan ráðuneyta.

Þróun aðferða og úrræða

- Þróa þarf áfram þau úrræði sem ráðuneytin hafa haft, s.s. árangursstjórnun, til að sinna stjórnun og eftirliti sem skyldi.
- Æskilegt er að yfirstjórnarhlutverkinu innan einstakra ráðuneyta sé búinn markvissari rammi en nú er.

Tillaga 3.1

Yfirstjórn ráðuneyta gagnvart stofnunum byggir á:

- Faglegri og stjórnsýslulegri yfirstjórn, þ.e. (a) að farið sé að lögum og góðir stjórnsýsluhættir virtir, (b) að faglegar áherslur stofnana taki mið af stefnu ráðuneytisins.
- Rekstrar- og fjármálalegri yfirstjórn, þ.e. (a) að rekstur sé stofnana sé hagkvæmur og (b) að stofnanir séu innan fjárheimilda.
- Stjórnunarlegri yfirstjórn, þ.e. (a) að frammistaða forstöðumanna sé fullnægjandi, (b) að starfsemi byggir á skýrri stefnu og að árangur sé mældur, (c) að skipulag sé hagkvæmt og stofnanir búi yfir hæfni og mannauði, (d) að starfsemi sé samhæfð við starfsemi annarra aðila.

Skýring

Í tillögunni er verið að byggja ofan á þær breytingar sem gerðar voru með nýju stjórnarráðslögum árið 2011. Með þeim var skerpt á faglegri og stjórnsýslulegri yfirstjórn ráðuneyta. Í fjárreiðulögum og í frumvarpi til laga um opinber fjármál hefur rekstrar- og fjármálaleg yfirstjórn verið skilgreind.

Mikilvægt er að auka áherslu á stjórnunarlega yfirstjórn undir forystu ráðuneytisstjóra.

Tillaga 3.2

Ábyrgð á yfirstjórn stofnana í ráðuneytum verði styrkt:

- Í hverju ráðuneyti verði einn ábyrgðaraðili gagnvart stofnunum sem annist tengsl við forstöðumenn og mat á frammistöðu, árangursstjórnun, fjármálum, starfsmannamálum og skipulagi stofnana. Til greina kemur að þessum ábyrgðaraðila verði gefið sérstakt starfsheiti.
- Tryggt verði að sérhver stofnun hafi tengslaaðila innan ráðuneytis sem beri ábyrgð á því að samskiptin gangi greiðlega fyrir sig og að afstaða ráðuneytis sé samræmd.

Skýring

Með þessari tillögu er verið að efla yfirstjórn og umsýslu ráðuneyta með málefnum stofnana og styrkja samskiptaásinn á milli ráðuneyta og stofnana um þessi málefni.

Lagt er til að einn starfsmaður innan ráðuneytis beri ábyrgð á málaflöknum *yfirstjórn stofnana*. Jafnframt er lagt til að hver stofnun hafi tengslaaðili í ráðuneytinu sem sjái um regluleg samskipti við stofnanir.

Ábyrgðaraðili hefur umsjón og eftirlit með tengslaaðilum.

Skyldur og ábyrgð forstöðumanna

- Skyldur og ábyrgð forstöðumanna með rekstrinum eru að hluta til skilgreindar í lögum en minna er fjallað um þær stjórnunarlegu og faglegu kröfur sem ráðuneyti ættu að gera til forstöðumanna.

Kröfur um hæfni

- Skilgreina þarf með markvissari hætti þær kröfur sem gerðar eru um hæfni forstöðumanna.
- Þörf er á að skýra betur en nú er gert hverjir teljast forstöðumenn, þar sem ákveðins túlkunarvanda gætir þrátt fyrir forstöðumannalistann.

Hreyfanleiki

- Ráðuneytin hafa ekki þróað með sér aðferðir til að nýta þau tækifæri sem felast í auknum hreyfanleika forstöðumanna á milli stofnana.
- Samkvæmt nýlegri evrópskri könnun kemur fram að um 33% forstöðumanna hér á landi hefur verið í sömu stöðu lengur en í 10 ár samanborið við um 16% í forstöðumanna í Evrópu.
- Mikilvægt er að virkja þennan þátt enn frekar með nýjum aðferðum og réttum hvötum.

Launaákvörðanir

- Launaákvörðunartökufærlið hefur verið gagnrýnt þar sem það tekur ekki tillit til frammistöðu og ábyrgðar forstöðumanna.
- Það verður þó ekki gert nema með því að samþætta ábyrgð á launaákvörðunum forstöðumanna og frammistöðumati.
- Núverandi fyrirkomulag heimilar það ekki og því er þörf á að endurskoða hlutverk kjararáðs í þessu samhengi.

Tillaga 4.1

Lagareglur um forstöðumenn í þjónustu ríkisins verði endurskoðaðar. Með skýrari ákvæðum um stofnanir verði jafnframt skýrt hverjir teljast forstöðumenn.

Skýring

Stuðst hefur verið við forstöðumannalista sem ekki hefur þótt tæmandi. Með því að skýra hverjir teljast forstöðumenn er lagt til að endurskoða grundvöll forstöðumannalistans.

Samhliða endurskoðun lagareglna um forstöðumenn þarf að endurskoða lagaramma kjara- og mannauðsmála heildstætt.

Tillaga 4.2

Starfrækt verði starfseining sem annast málefni forstöðumanna:

- Móti ramma um ákvörðun launa og annarra kjara og samhæfi launaákvæðanir.
- Veiti ráðgjöf um skipulag ráðningarmála, mótun hæfnisþátta og aðstoði við ráðningu forstöðumanna.
- Annist eftirfylgni með stjórnendastefnu, aðstoði við gerð frammistöðumats og starfsþróunaráætlana.
- Veiti ráðgjöf um hreyfanleika í starfi og komi að framkvæmd starfsloka.

Skýring

Tilgangurinn er að bæta starfsumhverfi forstöðumanna og veita ráðuneytum aðstoð við að auka fagmennsku í málefnum stjórnenda. Með starfsemi slíkrar einingar er lagður grunnur að þeim margvíslegu breytingum varðandi forstöðumenn sem hér eru boðaðar.

Hlutverk Kjara- og mannauðssýslu ríkisins er að fara með málefni forstöðumanna ríkisstofnana og gæti hún sinnt þessu verkefni.

Tillaga 4.3

Lögð verði áhersla á frammistöðumat og stjórnun forstöðumanna til að auka starfsánægju þeirra og bæta árangur. Í þessu sambandi þarf að:

- Leggja aukna áherslu á hreyfanleika forstöðumanna.
- Vinna starfspróunaráætlun fyrir hvern forstöðumann.
- Skapa nýjan farveg um það hvernig laun eru ákveðin og hvernig tengja megi þau við frammistöðu.

Skýring

Með tillögunni er lögð aukin áhersla á frammistöðu og að nýta launakerfið til að veita hvata til aukins árangurs. Margt bendir til þess að forstöðumenn starfi lengi í sama starfi og hafi ekki möguleika til frekari starfsframa innan ríkisins.

Heimilt hefur verið að flytja embættismenn úr einu embætti í annað skv. 36. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins en sú heimild hefur ekki verið nýtt með markvissum hætti. Með aukinni áherslu á frammistöðu og með breytingum á ráðningarformi er hægt að auka hreyfanleika.

Tillaga 4.4

Gerðar verði breytingar á ráðningarformi forstöðumanna:

- Skipun forstöðumanns í tiltekið starf verði fimm ár með möguleika á framlengingu til fimm ára eða alls að hámarki tíu ár í sama starfi. Heimilt verði að flytja forstöðumann á síðara skipunartímabili í annað starf.
- Sveigjanleiki til að setja forstöðumann í starf verði aukinn t.d. vegna leyfa og ef fyrirhugaðar eru breytingar á stofnun, t.d. sameiningu við aðra stofnun.
- Heimilt verði að skipa sama einstaklinginn forstöðumann fleiri en einnar stofnunar t.d. í aðdraganda fyrirhugaðrar sameiningar.

Skýring

Haldið er núverandi fimm ára skipunartímabili en sett nýtt ákvæði um tíu ára hámarkstíma sem forstöðumaður getur gengt sama starfi. Með tillögunni er þó gert ráð fyrir nýju heimildarákvæði um flutning eða hreyfanleika í ljósi þess að settur verður hámarkstími á forstöðumenn í sama starfi.

Með auknum sveigjanleika til að setja í annað starf er markmiðið að stuðla að auknum hreyfanleika og auðvelda skipulagsbreytingar.

Skipun forstöðumanns yfir fleiri en einni stofnun getur verið gott úrræði í aðdraganda sameiningar og annarra skipulagsbreytinga.

Tillaga 4.5

Ekki verði lengur skylt að áminna forstöðumann áður en honum er veitt lausn frá störfum um stundarsakir.

Lagt er til að sérstök þriggja manna rannsóknarnefnd fjalli um hvort rétt hafi verið að veita forstöðumanni lausn um stundarsakir og láti hún frá sér rökstutt álit þar um.

Skýring

Um er að ræða umtalsverða breytingu frá núverandi áminningarferli. Lagt er til að búa til sérstaka rannsóknarnefnd sem fjalli um hvort rétt hafi verið að veita forstöðumanni lausn um stundarsakir. Fyrir vikið verður 27. gr. nefndin lögð niður en hún hefur haft það hlutverk að fjalla um mál embættismanna sem vikið er frá störfum um stundarsakir.

Með þessu er málsmeðferðin einfölduð og gerð skilvirkari. Rökstuðningur þarf hins vegar að fylgja ákvörðun þar sem tilgreindar eru ástæður þess að forstöðumanni er veitt lausn um stundarsakir.

Tillaga 4.6

Ef forstöðumaður biðst lausnar eða tímabundin skipun fellur niður er lagt til að hlutaðeigandi ráðherra geti, að ósk forstöðumannsins, flutt hann í annað almennt starf í þjónustu ríkisins.

Skýring

Um er að ræða nýtt ákvæði sem kveður á um að ráðherra verði heimilað að flytja forstöðumann í annað almennt starf en slík heimild hefur ekki verið til staðar.

Óljós staða og hlutverk stjórna stofnana

- Hlutverk stjórna hjá ríkisstofnunum hefur oft og tíðum verið óljóst. Oft skipar ráðherra bæði stjórn og forstöðumann og báðir aðilar bera ábyrgð gagnvart honum.

Ábyrgðarskil stjórnar og forstöðumanns

- Stjórnir hafa sjaldnast bein völd yfir forstöðumanni og hafa fá tæki í hendi sér til þess að láta að sér kveða í rekstri stofnana þrátt fyrir að þess sé kannski vænst. Slíkt kann að flækja umboðs- og ábyrgðartengsl og upp geta komið álitamál um hver beri ábyrgð á stjórnun stofnana.

Stjórnir með fulla ábyrgð

- Eðlilegt getur talist að sjálfstæðar stofnanir og sjálfstæðir lögaðilar hafi stjórnir. Í slíkum tilfellum ættu stjórnir að ráða forstöðumann og bera fulla ábyrgð á honum og starfsemi viðkomandi stofnunar almennt. Slíkar stjórnir eiga að bera fulla ábyrgð.

Stjórnir með takmarkaða ábyrgð

- Þegar um er að ræða stofnun sem heyrir beint undir ráðherra og lýtur fyrirmælum hans ættu stofnanir ekki að hafa stjórnir. Sé slíkt engu að síður ákveðið er mikilvægt að ábyrgð forstöðumanns gagnvart ráðherra sé skýr. Það er því eðlilegt að slíkar stjórnir beri takmarkaða ábyrgð.

Tillaga 5.1

Skilgreindar verði í lögum tvær tegundir stjórna:

- Stjórn með fulla ábyrgð.
- Stjórn með takmarkaða ábyrgð.

Skýring

Um er að ræða nýtt ákvæði í lög þar sem hlutverk stjórna er skilgreint og afmarkað með skýrari hætti en gert hefur verið. Stjórnir hafa ekki áður verið skilgreindar almennt í lögum. Hlutverk hvorrar stjórnar hefur vanalega verið skilgreint í sérlögum stofnana.

Tillaga 5.2

Ábyrgð og skyldur forstöðumanna fara eftir því hvort þeir eru skipaðir af ráðherra eða ráðnir af stjórn með fullri ábyrgð.

Skýring

Stjórn með fulla ábyrgð ber mjög ríka ábyrgð á starfsemi stofnunar. Ef upp koma alvarlegir hnökrar á milli stjórnar og forstöðumanns er hætt á því að stofnun verði óstarfhæf. Ráðningarform forstöðumanna þeirra stofnana sem hafa stjórn með fulla ábyrgð þarf að taka tillit til þess að slík staða getur komið upp og því þarf stjórn að hafa aukna möguleika til aðgerða, t.d. með því að semja um starfslok forstöðumanns.

Tillaga 5.3

Ákveði löggjafinn að sérstök stofnun hafi stjórn, skal hún bera takmarkaða ábyrgð. Þetta þýðir m.a. að hlutverk og ábyrgð forstöðumanna sérstakra stofnana er óháð því hvort hún hefur stjórn eða ekki. Stjórn með takmarkaða ábyrgð:

- Er til ráðgjafar um skipulag, stefnu og áherslur í starfsemi stofnunar.
- Fylgist með árangri stofnunar og fjallar um árangursmælikvarða.
- Hefur eftirlit með starfseminni og upplýsir ráðherra um stöðu mála ef þess gerist þörf.

Skýring

Það er í andstöðu við stjórnsýslustöðu sérstakra stofnana að þær hafi stjórn. Engu að síður hefur löggjafinn ákveðið að nokkrar slíkar stofnanir hafi stjórn en hlutverk þeirra hefur verið óskýrt og veruleg hættu á því að ábyrgðarskil stjórnar og forstöðumanns verði óljós. Með skilgreiningu á hlutverki stjórna með takmarkaða ábyrgð er dregið úr þessari hættu þó að hún verði að nokkru leyti áfram til staðar.

Tillaga 5.4

Sjálfstæðar stofnanir, sjálfstæðir lögaðilar og hlutafélög hafa stjórn með fulla ábyrgð, nema á annan veg sé mælt í lögum. Slík stjórn:

- Ber ábyrgð gagnvart ráðherra á starfsemi og árangri stofnunar.
- Leggur megináherslur í starfseminni, mótar langtímastefnu og samþykkir starfs- og fjárhagsáætlanir.
- Ræður forstöðumann og ákvarðar skipulag stofnunarinnar.
- Fer með eftirlit með starfsemi og rekstri.
- Tekur allar meiriháttar ákvarðanir sem bornar eru undir hana til samþykktar eða synjunar.

Skýring

Hér er kveðið á um hlutverk stjórnar með fulla ábyrgð. Hlutverkið er að mestu sambærilegt við hlutverk stjórna hlutafélaga. Þó verður að hafa í huga að viðfangsefni geta verið ólík eftir eðli starfseminnar. Þannig geta stjórnir sjálfstæðra stofnana haft það hlutverk að taka stjórnvaldsákvæðanir.

Tillögur sem byggja á fyrri vinnu

- Verkefnisstjórnin hefur lagt fram tillögur sem hún telur að séu forsenda fyrir öflugu stofnanakerfi hér á landi. Þær endurspegla að hluta niðurstöður sem fram hafa komið í skýrslum ýmissa hópa og nefnda, sbr. umfjöllun um forsögu verkefnisins.

Margt sem má bæta

- Að mati verkefnisstjórnarinnar hefur margt áunnist á síðastliðnum 20 árum en ljóst er að ýmislegt háir íslenska stofnanakerfinu, s.s. óhagkvæmar minni stofnanir, skortur á samhæfingu og sveigjanleika, auk þess sem umboðs- og ábyrgðartengsl má skýra betur. Jafnframt er mikil þörf á því að efla þekkingu á stefnumótun og áætlunargerð.

Umtalsverðar breytingar

- Verkefnisstjórnin sér fyrir sér að framkvæmd þessara tillagna kalli á umtalsverðar breytingar á stofnanakerfinu.
- Verkefnisstjórnin hefur komist að því að nauðsynlegt sé að endurskoða sérlög um stofnanir, lög um réttindi og skyldur starfsmanna, lög um kjararáð og lög um Stjórnarráð Íslands.
- Tillögur um breytingar, s.s. á yfirstjórnarhlutverki ráðuneyta og samskiptum þeirra við stofnanir og starfsumhverfi forstöðumanna styðja við það fyrirkomulag sem lagt er upp með í frumvarpi til laga um opinberra fjármála.

Skýrari ábyrgð

- Jafnframt þarf að skerpa á ýmsum atriðum er snerta stjórnun og fjárhagslega ábyrgð, s.s. vegna væntanlegra laga um opinber fjármál.
- Fyrir utan lagalegar breytingar þarf jafnframt að gera breytingar á skipulagi og vinnulagi innan ráðuneyta og stofnana í einhverjum tilvikum.

Til að ná fram markmiðum um skilvirkara og skipulagðra stofnanakerfi telur verkefnisstjórnin að endurskoða þurfi ýmis núverandi lög og reglur er snúa að stofnunum og forstöðumönnum:

Samræmingarleið:

- Að lágmarki þarf að endurskoða sérlög um stofnanir og samræma ákvæði þeirra í samræmi við tillögurnar. Þó að hún hafi margvíslega kosti er ekki tryggt að hún skapi heildstæðan og gagnsæjan ramma um stofnanakerfið.

Stofnanakerfisleið:

- Hægt er að ganga lengra og setja heildarlög um stofnanakerfið sem jafnframt mun kalla á breytingar á öðrum lögum og reglugerðum. Hún setur heildstæðan og gagnsæjan ramma um stofnanakerfið en hætta er á því að samspil við sérlög geti í tímans rás kallað fram ósamræmi milli heildarlaga og sérlaga.
- Báðar leiðirnar hafa kosti og galla sem meta verður vandlega áður en ákvörðun er tekin.

1. Endurskoða sérlög um stofnanir og samræma:
 - Skoða þarf sérstaklega öll ákvæði um stofnanagerð, heiti stofnunar, staðsetningu, forstöðumenn og stjórnir.
2. Endurskoða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:
 - Skoða þarf þann möguleika að færa ýmis ákvæði úr starfsmannalögum inn í kjarasamninga.
 - Breyta þarf ákvæðum um forstöðumenn þannig að ná megi markmiðum um frammistöðumat, aukinn hreyfanleika o.s.frv.
 - Endurskoða þarf lagaákvæði um launaákvæðanir forstöðumanna.

3. Setja ákvæði í reglugerð sem styrkir framkvæmd ýmissa lykilþátta:

→ Ef frumvarp um opinber fjármál verður að lögum verður sett reglugerð á grunni laganna þar sem kveðið verður nánar á um fjármálastjórn forstöðumanna, stefnumótun og árangursstjórnun.

4. Leggja áherslu á fræðslu, leiðbeiningar og áherslubreytingar:

→ Vinna handbók sem hefur að geyma leiðbeiningar um helstu þætti skipulags og stjórnunar stofnana.

→ Auka fræðslu og stuðla að samhæfingu um skipan stofnanakerfisins.

→ Stuðla að breytingum á skipulagi og vinnulagi innan ráðuneyta til að styrkja yfirstjórnarhlutverk þeirra og til að bæta samskiptaleiðir við stofnanir.

1. Unnið verði frumvarp um heildarlög fyrir stofnanakerfi ríkisins. Meðal þeirra atriða sem löggin þurfa að innihalda má nefna:
 - Gildissvið og skilgreiningar.
 - Stofnanagerðir.
 - Stofnsetning og niðurlagning stofnana.
 - Rekstrarform.
 - Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta.
 - Forstöðumenn.
 - Stjórnir.
2. Með heildarlögum um stofnanir myndi kafli um forstöðumenn í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum um kjararáð færast inn í heildarlögin.
3. Jafnframt þyrfti að tryggja samræmi heildarlaga við stjórnarráðslögin.
4. Samhliða verði unnið að margvíslegri samræmingu lagaákvæða auk þess sem gera má ráð fyrir breytingum á skipulagi og vinnulagi innan ráðuneyta sbr. samræmingarleið.