

Fjármálaráðuneytið, rit 2000-2
Október 2000

Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð
forstöðumanna ríkisstofnana

Nefndarálit

Fjármálaráðuneytið 2000

Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana
Nefndarálit
ISBN 9979-820-52-7
2000 Fjármálaráðuneytið
Steindórsprent Gutenberg

Formáli

Þann 10. febrúar 2000 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að gera úttekt á ákvæðum laga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana með það að markmiði að styrkja framkvæmd fjárlaga. Nefndin var skipuð á grundvelli samþykktar ríkisstjórnarinnar. Skyldi nefndin gera tillögur að lagabreytingum sem miðuðu að því að samræma ákvæði í lögum um starfsemi ríkisstofnana ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Meðal annars skyldi nefndin skýra stöðu forstöðumanna sem stjórnenda gagnvart öðrum aðilum svo sem stjórn, fagaðilum, samstarfsmönnum og öðrum þeim sem tilgreint er að komi að starfi stofnunar.

Í nefndina voru skipuð: Davíð Á. Gunnarsson, ráðuneytisstjóri samkvæmt tilnefningu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins, Margrét Hauksdóttir lögfræðingur, samkvæmt tilnefningu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, Valur Árnason lögfræðingur, samkvæmt tilnefningu menntamálaráðuneytisins og Haukur Ingibergsson skrifstofustjóri, fjármálaráðuneyti, sem skipaður var formaður nefndarinnar. Guðríður Þorsteinsdóttir skrifstofustjóri, heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti tók þátt í störfum nefndarinnar í stað Davíðs Á. Gunnarssonar. Einnig sat Þórunn Hafstein skrifstofustjóri, menntamálaráðuneyti tvo fundi í forföllum Vals Árnasonar. Guðrún Ósk Sigurjónsdóttir og Þórhallur Vilhjálmsson lögfræðingar, fjármálaráðuneyti voru ritarar nefndarinnar. Einnig starfaði Sigurður H. Helgason stjórnsýsluráðgjafi með nefndinni.

Nefndin hélt alls 14 fundi. Í starfi nefndarinnar kom fljótt fram að ekki var til heildstætt yfirlit um þá mörgu lagalegu og stjórnunarlegu þætti sem hafa áhrif á stöðu og ábyrgð forstöðumanna. Nefndin ákvað því að fara í umfangsmikla gagnasöfnun og greiningu á núverandi stöðu. Þann 16. febrúar sendi formaður hverju ráðuneyti bréf þar sem greint var frá starfi nefndarinnar og óskað eftir upplýsingum um stofnanir, stjórnir þeirra og aðra aðila sem hugsanlega koma að stjórn stofnunar auk forstöðumanns. Öll ráðuneytin svöruðu bréfinu og skiluðu umbeðnum upplýsingum. Fól nefndin Sigurði H. Helgasyni stjórnsýsluráðgjafa að fara yfir svör ráðuneyta, gera ítarlega greiningu á ákvæðum almennra laga og sérlaga um stjórnun stofnana, afla gagna um fyrirkomulag þessara mála í ýmsum ríkjum OECD og skrifa skýrslu sem tæki til allra helstu þátta sem ráða eða hafa áhrif á stjórnsýslulega stöðu og ábyrgð hinna ýmsu stjórnvalda og stjórnenda. Skýrslan og tillögur nefndarinnar einskordast því ekki við forstöðumenn, enda verður staða og ábyrgð þeirra best skilin í samhengi við almenn sjónarmið um stöðu og ábyrgð í íslenskri stjórnsýslu.

Meginniðurstaða nefndarinnar er að hvað varðar ábyrgð, valdsvið og stjórnunarábyrgð forstöðumanna sé verulegt misræmi á milli ákvæða almennra laga, einkum laga nr. 70/1996

um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og þeirra fjölmörgu sérlaga sem fjalla um stjórnun stofnana. Einnig er mikið misræmi á milli hinna ýmsu sérlaga hvað ákvæði um stjórnun stofnana varðar. Stjórnsýslustaða stofnana, hlutverk stjórna og staða forstöðumanna eru oft óljós og af því leiðir að oft er óljóst hver ber ábyrgð á rekstri stofnunar.

Stofnanakerfi ríkisins hefur mótast á margbreytilegan og ómarkvissan hátt án heildarstefnumörkunar. Vegna þessa að heildarstefnumörkun skortir telur nefndin ekki forsendur til að gera tillögur að lagabreytingum sem miða að því að samræma ákvæði í sérlögum um starfsemi ríkisstofnana ákvæðum laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.

Þess í stað leggur nefndin til að lögleidd verði heildstæð ákvæði um skipulag og stjórnun stjórnsýslukerfisins, meginreglur um stjórnsýslustöðu stofnana, ábyrgð og verkefni forstöðumanna og stjórna og stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra. Í framhaldi af samþykkt slíkrar heildarlöggjafar um stjórnsýslukerfið þarf síðan með samræmdum hætti að breyta ákvæðum sérlaga um stjórnun stofnana (með “bandormi”), þannig að þau samræmist almennum lagaákvæðum um stjórnsýslukerfið. Áhersla verði lögð á að fella niður ákvæði sérlaga, þannig að um stöðu og stjórnun stofnana gildi almenn lög.

Nefndin leggur til að skoðað verði hvort rétt sé að útvíkka lög um Stjórnarráð Íslands þannig að þau taki til stjórnsýslukerfis ríkisins í heild sinni og verði heildarlöggjöf um Stjórnarráðið og stofnanakerfið. Þar verði á heildstæðan hátt mótaðar framangreindar meginreglur um stjórnun og skipulag stjórnsýslu ríkisins. Einnig kemur til greina að setja sérstök lög um stofnanakerfið. Við frumvarpsgerð verði m.a. lögð áhersla á eftirfarandi fjóra þætti:

- Skipulag stjórnsýslukerfisins verði endurmetið með það að markmiði að staða og ábyrgð stofnana samræmist sem best sjónarmiðum ráðherrastjórnsýslu annars vegar og nýrri áherslum um sjálfstæði, árangur og ábyrgð hins vegar. Með þessu verði komið á betra jafnvægi milli meginreglna um stjórnun og skipulag stjórnsýslukerfisins.
- Skilið verði með skarpari hætti milli stofnana ráðherrastjórnsýslu og annarra stofnana en nú er gert og skilgreint í hvaða tilfellum stofnunum er veitt stjórnarfarslegt sjálfstæði og hvað það felur í sér.
- Sjálfstæði og ábyrgð stofnana og stjórnenda þeirra verði hvort tveggja skilgreint með skýrum hætti og tryggt verði eðlilegt jafnvægi þessara þátta og þeirra leiða sem ráðherra og þing hafa til að kalla stofnanir til ábyrgðar.
- Þrígreining ríkisvaldsins verði styrkt og dregið úr beinni þátttöku löggjafans í stjórnun stofnana. Á móti verði eftirlitshlutverk Alþingis eftt.

Skömmu áður en nefndin hóf störf sín kom út skýrsla nefndar forsætisráðherra um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Nokkur skörun er á viðfangsefnum þessara tveggja nefnda en niðurstöður þeirra, ábendingar og tillögur hníga mjög í sömu átt. Skipulag og staða stjórnsýslunnar og

stjórnenda hennar er mikilvægur þáttur í að móta starfsskilyrði stjórnvalda. Lokaorð í inngangi skýrslu nefndar forsætisráðherra eru svohljóðandi: “*Almennt skiptir því miklu fyrir starfsskilyrði stjórnvalda, hvernig til tekst um setningu laga, en undirrot margra ágreiningsefna í stjórnsýslu virðist oft mega rekja til atvika sem ekki hefur verið hugað nægilega að við gerð þeirra og spretta af því.* Þetta á ekki síst við um skipulag og stjórnun stofnanakerfis ríkisins.

Reykjavík, 31. maí 2000

Haukur Ingibergsson, formaður

Guðrún Þorsteinsdóttir

Margrét Hauksdóttir

Valur Árnason

Efnisyfirlit

FORMÁLI	3
EFNISYFIRLIT	7
INNGANGUR	11
1. MEGINEINKENNI STJÓRNSÝSLUKERFISINS	13
1.1 RÁÐHERRASTJÓRNSÝSLA	13
1.1.1 Lýðræðisleg ábyrgð.....	14
1.1.2 Forræði og boðvald ráðherra.....	14
1.1.3 Sjálfræði ráðherra.....	16
1.1.4 Stigveldi.....	17
1.2 EMBÆTTISKERFIÐ.....	17
1.3 RÁÐUNEYTI OG STOFNANIR.....	18
1.3.1 Ráðuneyti.....	19
1.3.2 Stofnanir	20
1.4 ÞRÓUN STJÓRNSÝSLUKERFISINS	22
1.5 ALMENN MARKMIÐ STJÓRNSÝSLUKERFISINS	23
2. ÁBYRGÐ	27
2.1 ÁBYRGÐ, VALD OG STJÓRNUNARUMBOD	27
2.2 ÁBYRGÐ OG FYRIRSVAR.....	28
2.3 ÓLÍKIR ÞÆTTIR ÁBYRGÐAR.....	31
2.3.1 Lýðræðisleg ábyrgð.....	31
2.3.2 Pólitísk ábyrgð.....	33
2.3.3 Lagaleg og siðferðileg ábyrgð.....	35
2.3.4 Rekstrarleg ábyrgð.....	38
2.3.5 Ábyrgð á árangri	42
2.4 TENGL ÁBYRGÐAR, RÁÐNINGARVALDS OG BOÐVALDS	44
3. AUKIÐ SJÁLFSTÆÐI STOFNANA	45
3.1 BREYTT UMHVERFI OPINBERRAR STARFSEMI.....	45
3.2 NÝSKIPAN Í RÍKISREKSTRI	45
3.2.1 Fjárlög og fjármálastjórn.....	46
3.2.2 Árangursstjórnun	47
3.2.3 Einkavæðing.....	47
3.2.4 Starfsmanna- og launamál	48
3.3 ÞRÓUN HUGMYNDA UM HLUTVERK STJÓRNENDA	49
3.4 YFIRSTJÓRNARHLUTVERK RÁÐUNEYTA	50
3.5 NÝSKIPAN OG STJÓRNSÝSLUKERFIÐ	52
3.6 STJÓRNUNARLEGT SJÁLFSTÆÐI EÐA SJÁLFSTÆÐ STAÐA STOFNUNAR.....	53
3.7 JAFNVÆGI SJÁLFSTÆÐIS OG ÁBYRGÐAR.....	55

4. ÁBYRGÐ, VALDSVIÐ OG STJÓRNUNARUMBOÐ FORSTÖÐUMANNA	57
4.1 SKIPUN EÐA RÁÐNING FORSTÖÐUMANNA	57
4.2 KRÖFUR UM HÆFNI OG MENNTUN.....	58
4.3 ÁKVÆÐI LAGA UM ÁBYRGÐ, VALDSVIÐ OG STJÓRNUNARUMBOÐ FORSTÖÐUMANNA...	58
4.3.1 Almenn lög um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna.....	58
4.3.2 Ákvæði sérlaga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna.....	60
4.4 ALMENN FYRIRMÆLI TIL FORSTÖÐUMANNA.....	61
4.5 SKERÐING Á STJÓRNUNARVALDI FORSTÖÐUMANNA	62
4.6 ÞÆTTIR SEM VALDA ÓLJÓSRÍ ÁBYRGÐ FORSTÖÐUMANNA.....	63
5. ÁBYRGÐ, VALDSVIÐ OG STJÓRNUNARUMBOÐ STJÓRNA	65
5.1 SKIPAN STJÓRNA.....	65
5.2 ÁKVÆÐI LAGA UM ÁBYRGÐ OG HLUTVERK STJÓRNA.....	69
5.2.1 Fjárreiðulög.....	69
5.2.2 Almenn lög um stjórnir einkaaðila	69
5.2.3 Ákvæði sérlaga um stjórnir.....	71
5.3 KOSTIR OG GALLAR STJÓRNA	73
6. STJÓRNSÝSLUSTAÐA STOFNANA	75
6.1 SKILGREINING Á STOFNUN	76
6.1.1 Hvað er stofnun?.....	76
6.1.2 Mörk opinberra aðila og einkaaðila.....	78
6.1.3 Skipting stofnana milli ólíkra þátta ríkiskerfisins.....	80
6.1.4 Tillaga að skilgreiningu	82
6.2 TEGUNDIR STOFNANA	83
6.2.1 Ráðuneytisstofnun.....	86
6.2.2 Sérstök stofnun.....	86
6.2.3 Sjálfstæð stofnun.....	87
6.2.4 Stjórnsýslunefnd.....	87
6.3 TEGUNDIR STJÓRNA.....	89
6.3.1 Ráðherrastjórn.....	89
6.3.2 Blönduð stjórn	89
6.3.3 Sjálfstæð stjórn.....	89
6.4 STJÓRNSÝSLUSTAÐA STOFNUNAR.....	89
6.4.1 Ráðuneytisstofnun.....	92
6.4.2 Sérstök stofnun.....	92
6.4.3 Sjálfstæð stofnun.....	93
6.4.4 Stjórnsýslunefnd.....	94
6.4.5 Stofnanir með sérstaka stjórnsýslustöðu	94
6.5 HLUTVERK OG STJÓRNSÝSLUSTAÐA STOFNANA	95
7. SAMANTEKT UM STJÓRNSÝSLUSTÖÐU STOFNANA OG HLUTVERK STJÓRNA.....	97
7.1 MAT Á ÓLÍKUM FORMUM STOFNANA	97
7.2 GREINING Á STJÓRNSÝSLUSTÖÐU STOFNANA	98

7.3 MAT Á HLUTVERKUM STJÓRNA	99
7.4 GREINING Á HLUTVERKUM STJÓRNA.....	100
8. TILLÖGUR	103
8.1 STOFNANIR OG STJÓRNSÝSLUKERFIÐ.....	103
8.1.1 Skilgreining stofnana með lögum	103
8.1.2 Stjórnsýslustaða stofnana.....	104
8.1.3 Yfirstjórn.....	104
8.2 FORSTÖÐUMENN.....	104
8.2.1 Skipun.....	104
8.2.2 Stjórnunarumboð	104
8.2.3 Ábyrgð.....	105
8.3 STJÓRNIR	105
8.3.1 Endurmat á þörf fyrir stjórnir.....	105
8.3.2 Skipun stjórna	105
8.3.3 Hlutverk og verkefni stjórna.....	106
8.4 STJÓRNSÝSLUNEFNDIR.....	106
8.4.1 Notkun og hlutverk stjórnsýslunefnda.....	106
8.4.2 Sameining stjórnsýslunefnda	106
8.4.3 Framkvæmdastjórn stjórnsýslunefnda.....	106
8.5 ÁBENDINGAR	106
8.5.1 Styrking rekstrarlegrar ábyrgðar	106
8.5.2 Styrking ábyrgðar á árangri.....	107
8.5.3 Starfsmannamál	107
8.5.4 Stofnanir og aðrir ríkisaðilar	107
8.6 FRAMKVÆMD.....	108
HEIMILDASKRÁ.....	109
VIÐAUKI 1. FLOKKUN STOFNANA EFTIR STJÓRNSÝSLUSTÖÐU.....	112
VIÐAUKI 2. LAGAÁKVÆÐI UM STÖÐU STOFNANA.....	1177

Inngangur

Í skipunarbréfi nefndar um stöðu, ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana segir að nefndin skuli “...skýra stöðu forstöðumanna sem stjórnenda gagnvart öðrum aðilum svo sem stjórn, fagaðilum, samstarfsmönnum og öðrum þeim sem tilgreint er að komi að starfi stofnunar”¹. Ef aðrir aðilar en forstöðumaður hafa formlegt vald sem tengjast stjórnun stofnunar getur slíkt gert valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanns óskýrt og þar með dregið úr ábyrgð hans á stjórnun og rekstri stofnunar. Forstöðumaður getur við slíkar aðstæður átt í erfiðleikum með að standa undir þeirri ábyrgð sem honum er sett í almennum lögum.²

Þau áhersluatriði sem koma fram í skipunarbréfi nefndarinnar eiga einkum rætur í þeim umfangsmiklu breytingum sem gerðar hafa verið á ríkisrekstri síðastliðinn áratug. Víðtækar stjórnunarheimildir hafa verið færðar til stofnana. Þó að ábyrgðarskil milli forstöðumanna og annarra þeirra sem með lögum eru falin hlutverk tengd stjórnun stofnana hafi löngum verið óskýr kom slíkt síður að sök í miðstýrðum ríkisrekstri. Með aukinni dreifstýringu koma ýmsir vankantar stjórnsýslukerfisins skýrar í ljós en áður.

Kröfur um vandaða stjórnsýsluhætti hafa verið auknar með setningu stjórnsýslulaga og upplýsingalaga. Augljóst er að eitt lykilatriði í vandaðri stjórnsýslu er að ljóst sé hver beri ábyrgð á tilteknu málefni og hver hafi vald til að taka ákvarðanir.

Nýjum stjórnunaraðferðum eins og samningsstjórnun og árangursstjórnun hefur ekki síst verið ætlað að tryggja og skýra ábyrgð. Hins vegar er ljóst að það krefst bæði tíma og vinnu að koma þessum aðferðum til framkvæmda. Bæði ráðuneyti og stofnanir þurfa að breyta skipulagi og starfsháttum og þróa hæfni starfsfólks til að nýta þau tækifæri sem nýjar stjórnunaraðferðir skapa. Meginatriðið er þó að þótt nýjum stjórnunaraðferðum sé ætlað að skýra ábyrgð og þá ekki síst ábyrgð á árangri, er ljóst að þær koma ekki í stað skýrra grundvallarreglna um ábyrgð í ríkisrekstri.

Óskýr ábyrgðarmörk hafa komið fram með almennum hætti, sérstaklega í tengslum við framkvæmd fjárlaga og kjarasamninga. Umræða um ábyrgð á fjárhagsvanda stofnana, t.d. stofnana heilbrigðiskerfisins og vandamál sem tengjast nýju launakerfi sem komið var á árið 1997, hefur verið áberandi bæði innan ríkiskerfisins og í þjóðfélaginu almennt. Einnig koma öðru hvoru upp vandamál tengd stjórnun einstakra stofnana þar sem erfitt virðist vera vegna óskýrrar ábyrgðar að greina orsök vandans og grípa til viðeigandi aðgerða.

Augljóst má vera að tilfærsla stjórnunarheimilda til stofnana getur ekki skilað tilætluðum árangri nema að ljóst sé hver beri ábyrgð á því að þeim sé beitt á árangursríkan hátt og í samræmi við heimildir. Orsök óskýrrar ábyrgðar er einkum þríþætt:

¹ Skipunarbréf nefndarinnar dagsett 10. febrúar 2000.

² Fyrst og fremst 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og 38 gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

1. Ákvæði sérlaga um stjórnun einstakra stofnana eru oft óskýr og stangast í mörgum tilfellum við meginsjónarmið um stjórnun ríkiskerfisins sem birtast í almennum lögum sem nýlega hafa verið sett s.s. lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.
2. Uppbygging eða formgerð stjórnsýslukerfisins hefur mótast á margbreytilegan og ómarkvissan hátt og hefur að takmörkuðu leyti verið löguð að þeim breytingum sem orðið hafa á stjórnunarferlum ríkisins.³ Staða forstöðumanns er nátengd stjórnsýslustöðu þeirrar stofnunar sem hann stýrir. Stofnanir hafa ólíka stjórnsýslustöðu og þar af leiðir að forstöðumenn geta haft ólíka stöðu og borið mismunandi ábyrgð. Oft ákvarðar staða stjórnar stjórnsýslustöðu stofnunar. Óljós og margbreytileg ákvæði um stjórnir skapa margvíslega óvissu um ábyrgðarsvið og stjórnsýslustöðu stofnunar.
3. Ýmis lagaákvæði skerða stjórnunarvald og draga þar með úr ábyrgð forstöðumanns. Undir þetta falla ákvæði sem skerða ráðningarvald forstöðumanns⁴ og vald hans til að ráða skipulagi stofnunar og starfssviði einstakra starfsmanna, auk reglna um faglegt sjálfstæði, forræði eða forgang einstakra starfsstétta.

Markmið skýrslunnar er að veita heildstætt yfirlit yfir stöðu og ábyrgð í íslenskrri stjórnsýslu og leggja fram tillögur til úrbóta. Gerður er samanburður við ýmis OECD ríki eftir því sem við á. Skýrslan skiptist í átta kafla:

1. Megineinkenni og markmið stjórnsýslukerfisins. Fjallað er um ráðherrastjórnsýslu, embættiskerfið, ráðuneyti og stofnanir. Gerð er grein fyrir megindráttunum í þróun stjórnsýslukerfisins.
2. Ábyrgð. Hugtakið ábyrgð er skilgreint, fjallað er um þær skyldur sem felast í ábyrgð og fyrirsvari. Gerð er grein fyrir ólíkum þáttum ábyrgðar, þ.e. lýðræðislegri ábyrgð, pólitískri ábyrgð, lagalegri og siðferðilegri ábyrgð, rekstrarlegri ábyrgð og ábyrgð á árangri.
3. Aukið sjálfstæði stofnana. Gefið er yfirlit yfir nýskipan í ríkisrekstri og fjallað um hvaða áhrif hún hefur haft á stöðu og ábyrgð stofnana og stjórnenda.
4. Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna. Gerð er grein fyrir ákvæðum almennra laga og sérlaga um þetta efni.
5. Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð stjórna. Gerð er grein fyrir ákvæðum almennra laga og sérlaga um þetta efni.
6. Stjórnsýslustaða stofnana. Fjallað er um skilgreiningu á stofnun og gerð grein fyrir ólíkum tegundum stofnana. Rætt er um stjórnir, tegundir og hlutverk þeirra. Gefið er yfirlit yfir stjórnsýslustöðu stofnana.
7. Samantekt um stjórnsýslustöðu stofnana og hlutverk stjórna.
8. Tillögur.

³ Áhersla nýskipunar hefur verið á stjórnun eða stjórnunarferla (e. *management processes*) fremur en formgerð stjórnsýslukerfisins (e. *organisational structures*).

⁴ Í tengslum við setningu laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var rétturinn til að ráða starfsfólk í flestum tilfellum færður til forstöðumanna. Þó má enn finna einstök dæmi um að ráðherra eða stjórn ráði einstaka undirmenn forstöðumanns. Þetta gildir t.d. um Námsgangastofnun þar sem stjórn ræður allt almennt starfsfólk, og Fangelsismálastofnun ríkisins en ráðherra skipar forstöðumenn fangelsa og yfirfangaverði.

1. Megineinkenni stjórnsýslukerfisins

Í inngangi kom fram að stjórnsýslukerfið hefur mótast á margbreytilegan hátt. Þetta hefur bæði kosti og galla. Kosti vegna þess að stjórnvöld hafa getað mótað stjórnsýslukerfið og einstakar stofnanir þess að þörfum og aðstæðum í hverju tilfelli fyrir sig. Gallan vegna óljósrar ábyrgðar og stjórnsýslustöðu og skorts á samræmi sem allt getur skapað réttaróvissu og ómarkvissa stjórnun.

Áður en farið verður nánar í greiningu á stjórnsýslustöðu stofnana og ábyrgð á stjórnun þeirra er rétt að gera grein fyrir helstu einkennum íslenska stjórnsýslukerfisins og þeim almennu markmiðum sem því er ætlað að tryggja. Helstu einkennum stjórnsýslukerfisins eru þessi:

- Ráðherrastjórnsýsla.
- Faglegt embættiskerfi.⁵
- Skipting stjórnsýslukerfisins í ráðuneyti og stofnanir.

Helstu einkennum íslenskrar stjórnsýslu eru mótuð í stjórnarskránni og eiga að verulegu leyti rætur í danskri stjórnsýslu. Eins og sýnt verður fram á hefur þróun stjórnsýslukerfisins orðið nokkur önnur en vænta mætti miðað við þær meginreglur sem mótaðar eru í stjórnarskránni.

Markmið einstakra ráðuneyta og stofnana eru sett í þeim lögum sem þau annast framkvæmd á. Auk þessara sérstöku markmiða má segja að stjórnsýslukerfinu séu sett almenn markmið. Mat á stjórnsýslukerfinu byggir í raun á mati á því hversu vel það stuðlar að framgangi þessara almennu markmiða.

1.1 Ráðherrastjórnsýsla

Grundvöllur ráðherrastjórnsýslu er að finna í stjórnarskránni. Þar er mælt fyrir um að forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskránni og öðrum landslögum fari með framkvæmdavaldið (2. gr.) og að forsetinn láti ráðherra framkvæma vald sitt (13. gr.). Ráðherrar fara því með yfirstjórn stjórnsýslunnar, hver á sínu sviði.⁶ Í 14. gr. stjórnarskrárinnar segir að ráðherrar séu ábyrgir fyrir stjórnarframkvæmdum öllum. Ef gengið er út frá því að aðeins sé hægt að gera ráðherra ábyrgan fyrir þeirri starfsemi, sem hann hefur vald eða stjórnunarlegt forræði yfir, má álykta að allar stjórnarframkvæmdir eigi að heyra undir valdsvið ráðherra. Svo er hins vegar ekki alltaf raunin eins og vikið verður að síðar.

⁵ Faglegt embættiskerfi er notað sem þýðing á Professional Public (Civil) Service.

⁶ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 85.

Einföld skilgreining á ráðherrastjórnsýslu er “...að ráðherrar trjóna efstir í embættismannakerfi sem byggt er upp á stigveldi”.⁷ Ráðherrastjórnsýsla felur í sér nokkra grundvallarþætti:

- Lýðræðislega ábyrgð.
- Stjórnsýslulegt, stjórnunarlegt og rekstrarlegt forræði ráðherra yfir ráðuneyti og stofnunum.
- Sjálfræði ráðherra og takmarkað stjórnsýsluhlutverk ríkisstjórnar.
- Stigveldi.

1.1.1 Lýðræðisleg ábyrgð

Ráðherrastjórnsýsla á rætur sínar í einveldisskipulagi og ber þess enn merki. Ráðherrar voru fulltrúar konungsins og báru ábyrgð gagnvart honum. Áhersla á stigveldi, boðvald og hlýðniskyldu endurspeglar það viðhorf að allt vald hafi komið frá konungi og fyrirskipanir yfirmanns voru í raun fyrirskipanir konungs.

Með tilkomu þingræðis má segja að ráðherrastjórnsýslan hafi verið lýðræðisvædd. Í stað konungsins er litið svo á að valdið komi frá þjóðinni í gegnum Alþingi og ábyrgð ráðherra gagnvart þinginu sé trygging fyrir því að meðferð valds og fjármuna samræmist vilja þjóðarinnar. Nánar verður fjallað um lýðræðislega ábyrgð síðar í skýrslunni.

1.1.2 Forræði og boðvald ráðherra

Stjórnsýslulegt, stjórnunarlegt og rekstrarlegt forræði ráðherra felur í sér að hann er æðsti embættismaður⁸ stjórnsýslukerfis ráðuneytisins og hefur boðvald yfir öðrum starfsmönnum. Allar ákvarðanir ráðuneytisins eru teknar í nafni ráðherra⁹ og starfsmenn þess hafa ekki sjálfstæðar stjórnunarheimildir.¹⁰

Þetta þýðir að enginn greinarmunur er á stjórnsýslulegri stöðu ráðherra og ráðuneytis. Ráðuneytið fer ávallt með vald ráðherrans og því eru tengsl stofnana við ráðherra og ráðuneyti þau sömu. Það virðist nokkuð algengur misskilningur að stofnanir geti heyrt undir ráðherra en ekki ráðuneyti.¹¹ Einu stofnanirnar sem heyra aðeins undir ráðherra eru sjálfstæðar stjórnardeildir sem hafa stjórnsýslustöðu ráðuneytis. Fjárlaga- og

⁷ Embættismenn og stjórnámálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Gunnar Helgi Kristinsson 1994, s. 54.

⁸ “Ráðherrar eru embættismenn, en um þ á gilda þ ó að ýmsu leyti aðrar reglur en um embættismenn almenn”. Stjórnskipunarréttur. Gunnar G. Schram 1997, s. 143.

⁹ Einnig er mögulegt að ákvarðanir stofnana séu teknar í nafni ráðherra þó að slíkt sé sjaldgæft.

¹⁰ Þannig hefur ráðherra vald til að taka ákvarðanir um ráðningu starfsmanna ráðuneytisins, þó ekki sé gefið að hann nýti sér slíkt vald. Raunar er ráðuneytisstjóra með lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins falið að taka ákvarðanir um launamál, orlof, vinnutíma og um hvort áminna skuli starfsmann. Hins vegar er ráðuneytisstjóra ekki falið að veita starf, það vald er skv. lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands í höndum ráðherra. Í mörgum löndum er áhersla lögð á að vald til að veita starf sé ópólitískt, t.d. í höndum ráðuneytisstjóra.

¹¹ Misskilningurinn getur e.t.v. stafað af því að lög segja ýmist að stofnun heyri undir ráðherra eða ráðuneyti. Engin regla er á þessu en það kemur þó ekki að sök, því að enginn munur er á stöðu stofnunar hvort sem hún er sögð heyra undir ráðherra eða ráðuneyti. Ráðherra og ráðuneyti fara með sama vald, ráðherra í eigin nafni en ráðuneyti fyrir hönd ráðherra.

hagsýslustofnun og ríkisendurskoðun höfðu þessa stöðu en engin slík stjórnardeild er til í dag.¹²

Rétturinn til að gefa fyrirmæli eða boðvald ráðherra yfir ráðuneyti og stofnunum er í grundvallaratriðum mjög víðtækur. Ráðherra (og þar með ráðuneyti) fara með víðtækt yfirstjórnarhlutverk gagnvart stofnunum. Það er meginregla að ráðherra hafi “...að mörgu leyti svipaðar stjórnunar- og eftirlitsheimildir með stofnunum sem undir hann heyra og starfsmönnum ráðuneytis hans”.¹³ Forræði ráðherra er talið fela í sér þrjá meginþætti¹⁴:

- Réttinn til að krefjast upplýsinga.
- Réttinn til að gefa fyrirmæli.
- Réttinn til að breyta ákvörðunum.

Boðvald ráðherra gagnvart stofnunum er því mjög víðtækt en það takmarkast í raun af reglum stjórnisýsluréttarins, stigveldi og hagnýtum sjónarmiðum um eðlilega verkaskiptingu. Rétturinn til að krefjast upplýsinga er þó að mestu án takmarkana.

Boðvald ráðherra takmarkast af því að hann er, eins og aðrir embættismenn, bundinn af almennum og sérstökum efnisreglum stjórnisýsluréttarins og getur aðeins gefið fyrirmæli sem byggja á lögmætum sjónarmiðum. Í lögmætisreglunni felst “...annars vegar að ákvarðanir stjórnvalda verða að eiga sér stoð í lögum og hins vegar að þær mega ekki vera í andstöðu við lög.”¹⁵ Ráðherra getur ekki gefið fyrirmæli sem ganga í berhögg við lög eða tekið íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir nema með heimild í lögum. Hlýðniskylda starfsmanna tekur mið af þessu og felst í því að starfsmanni (og þar með stofnun) er skylt “...að hlýða löglegum fyrirskipunum yfirmanna um starf sitt.”¹⁶

Eftir sem áður eru fjölmargar ákvarðanir, þ.m.t. ákvarðanir um innri mál ráðuneytis og stofnana, þess eðlis að um þær gilda ekki sérstakar lagareglur og þær hafa engin eða aðeins óbein áhrif á borgarana. Í slíkum tilfellum hefur ráðherra tiltölulega frjálsar hendur um ákvarðanatöku og þarf ekki sérstaka lagaheimild.¹⁷ Hann getur t.d. “...gefið lægra settum stjórnvöldum almenn fyrirmæli um hvernig verk á ákveðnu sviði skuli leyst af hendi.”¹⁸

Rétturinn til að breyta ákvörðunum lægra settra stjórnvalda er tvíþættur. Ráðherra getur breytt ákvörðun að eigin frumkvæði eða í framhaldi af stjórnisýslukæru.

¹² Fjárlaga- og hagsýslustofnun var sameinuð fjármálaráðuneytingu 1991 og Ríkisendurskoðun var flutt undir Alþingi 1986. Í Danmörku hafa t.d. tvö stór ríkisfyrirtæki haft þessa stöðu, sbr. Administration og borger.

Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 75.

¹³ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 84.

¹⁴ Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 65. Það er almenn regla að herra sett stjórnvöld hafa þessar heimildir gagnvart lægra settum stjórnvöldum.

¹⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s.18. Í öðrum kafla sömu heimildar er fjallað ítarlega um lögmætisregluna og þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við töku stjórnvaldsákvarðana.

¹⁶ 15. gr. laga. nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

¹⁷ Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 175.

¹⁸ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 20.

Ráðherra getur að eigin frumkvæði gefið stofnun fyrirmæli um að breyta ákvörðun.¹⁹ Þessi réttur er þó ekki án takmarkana. Hann á almennt aðeins við um þær stofnanir sem ótvírætt heyra beint undir viðkomandi ráðherra. Ráðherra getur því ekki breytt ákvörðunum sjálfstæðra stofnana og stjórnarsýslunefnda, nema að hafa til þess beina lagaheimild. Ráðherra getur yfirleitt ekki breytt ákvörðunum stofnunar nema að stofnunin hafi sjálf rétt til að afturkalla ákvörðunina. Í þessu felst að ráðherra getur yfirleitt ekki breytt ákvörðun í andstöðu við málsaðila, nema að upphafleg ákvörðun stofnunar hafi augljóslega verið ólögleg.²⁰

Hætta á vanhæfi takmarkar í raun möguleika ráðherra til að gefa stofnunum fyrirmæli um einstakar ákvarðanir. Samkvæmt 4. tl. 3. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 er starfsmaður “...sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald...” vanhæfur til meðferðar máls “...hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að.” Ráðherra er ekki vanhæfur hafi hann aðeins veitt leiðbeiningar um venjubundna túlkun á lagagrundvelli máls. Ef hann á hinn bóginn lætur í ljós álit sitt á niðurstöðu máls eða gefur bein fyrirmæli um ákvörðun er hann vanhæfur til að fjalla um stjórnarsýslukæru.²¹ Augljóst má telja að ekki er heppilegt að ráðherra sé oft vanhæfur af þessum ástæðum enda felur vanhæfi ráðherra einnig í sér vanhæfni ráðuneytisins.²² Sé ráðherra oft vanhæfur þarf að fela öðrum ráðherra og starfsmönnum annars ráðuneytis, sem oft hafa ekki viðeigandi sérþekkingu, meðferð málsins. Því er æskilegt að fyrirmæli ráðherra til stofnunar séu að jafnaði almenn fremur en sértæk þar sem almenn fyrirmæli valda ekki vanhæfi.

1.1.3 Sjálfræði ráðherra

Eitt einkenni ráðherrastjórnarsýslu er reglan um sjálfræði ráðherra.²³ Ráðherra en ekki ríkisstjórn er handhafi opinbers valds og tekur ákvarðanir og ber ábyrgð gagnvart Alþingi. Á honum “...hvílir ekki hlýðniskylda gagnvart neinum.”²⁴ Stjórnarsýslulegt hlutverk ríkisstjórnarinnar er takmarkað þar sem hún er pólitískur samráðs- og samhæfingarvettvangur en ekki stjórnvald. Stjórnarskrá og stjórnarráðslögin gera ráð fyrir því að ráðherrafundi skuli halda um nýmæli í lögum og mikilvæg stjórnarmálefni og ef einhver ráðherra óskar að bera upp mál. Hins vegar er mjög fátítt að mál heyri undir ríkisstjórnina alla þó dæmi séu um slíkt.²⁵ Þó að ríkisstjórnin gegni mjög mikilvægu pólitísku hlutverki og það sé venja að stærri ákvarðanir séu ræddar í ríkisstjórn bera einstakir ráðherrar eftir sem áður ábyrgð á ákvarðanatöku.

¹⁹ Sbr. Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 223.

²⁰ Sbr. Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999 s. 81-2 og Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 223-224.

²¹ Stjórnarsýslulögin – skýringarrit. Páll Hreinsson 1994, s. 69. Það sama gildir um starfsmenn ráðuneyta.

²² Stjórnarsýslulögin – skýringarrit. Páll Hreinsson 1994, s.71.

²³ Sjálfræði ráðherra er þýðing á “Ministerial Autonomy” (og hefur því aðra merkingu en hugtakið sjálfræði samkvæmt lögræðislögum). Mikið sjálfræði ráðherra skýrist einnig af því að ríkisstjórnir eru yfirleitt samsteypustjórnir. Forsætisráðherra hefur þá takmarkaðri möguleika til að beita agavaldi flokksins gagnvart einstökum ráðherrum en þegar um ríkisstjórn eins flokks er að ræða.

²⁴ Stjórnarskipunarréttur. Gunnar G. Schram 1997, s. 158.

²⁵ Í greinargerð með frumvarpi til laga um Stjórnarráð Íslands frá 1990 er það nefnt sem eitt meginmarkmiðið “...að fylgja þeirri meginreglu að mál beri ekki undir ... ríkisstjórnina í heild.”

Hlutverk ríkisstjórna er mun viðameira í ýmsum öðrum löndum. Í Svíþjóð er ekki ráðherrastjórnsýsla og geta einstakir ráðherrar t.d. ekki gefið stofnunum fyrirmæli. Hins vegar getur ríkisstjórnin gefið stofnunum almenn fyrirmæli. Hvorki ríkisstjórn né einstökum ráðherrum er heimilt að veita sértæk fyrirmæli um einstakar stjórnvaldsákvarðanir.²⁶ Í öðrum tilfellum, t.d. Bretlandi, er mikil áhersla lögð á að ríkisstjórnin taki sameiginlegar ákvarðanir.²⁷ Þar sem meiri áhersla er á sameiginlegar ákvarðanir er stjórnsýsluhlutverk forsætisráðherra gjarnan veigameira en þekkist hér á landi. Í Bretlandi heyrir embættiskerfið t.d. undir forsætisráðherrann og hann er þar að auki eins konar yfirfjármálaráðherra.²⁸

1.1.4 Stigveldi

Stigveldi²⁹ þýðir að stjórnsýslan skiptist í skýrt afmörkuð stig sem hvert um sig lýtur boðvaldi næsta stigs fyrir ofan og ber ábyrgð gagnvart því. Innan ráðuneytis og stofnunar eru þessi stig bundin starfsheitum og skipulagi en stigveldi gildir einnig milli ráðuneytis og stofnunar. Þó að ráðherra hafi formlegan rétt til að gefa hvaða undirmanni sem er fyrirmæli er ekki eðlilegt miðað við þessa meginreglu að ráðherra ráði undirmenn forstöðumanns stofnunar eða gefi bein fyrirmæli til þeirra. Boðvald ráðherra gagnvart stofnunum ætti með öðrum orðum að takmarkast sem allra mest við forstöðumann. Ef stofnun hefur undirstofnun ætti það sama að gilda, þ.e. ráðherra ætti að öllu jöfnu ekki að ráða forstöðumann undirstofnunar né veita honum bein fyrirmæli.³⁰

Stigveldi byggir ekki síst á hagnýtum sjónarmiðum um eðlilega verkaskiptingu. Það leysir ráðherra undan afskiptum af smærri málum og veitir honum tækifæri til að einbeita sér að stefnumótun og stærri ákvörðunum. Smæð íslenskrar stjórnsýslu felur þó í sér að ráðherrum er oft kleyft að taka ákvarðanir sem ráðherrar stærri ríkja gætu ekki sinnt. Engu að síður er ljóst að tíð afskipti ráðherra af smærri málum og beiting boðvalds í því sambandi myndu draga úr getu þeirra til að sinna stefnumótun.

1.2 Embættiskerfið

Faglegt embættiskerfi felur í sér að embættismenn (aðrir en ráðherrar) eru ráðnir út frá faglegum forsendum og ráðningar- eða skipunartími þeirra er óháður starfstíma ráðherra. Ætlast er til þess að embættismenn gæti pólitísku hlutleysis í störfum sínum. Mjög misjafnt er hversu langt hefur verið gengið í því að tryggja hlutlaust og óháð embættiskerfi.³¹ Sum lönd (t.d. Frakkland og Japan) hafa byggt upp lokuð framakerfi þar sem einungis þeir sem

²⁶ In Search of Results – Performance Management Practices. OECD 1997, s. 93.

²⁷ Embættismenn og stjórnámálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Gunnar Helgi Kristinsson 1994, s. 37-38.

²⁸ Formlegur titill breska forsætisráðherrans er “*The Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service*” Forsætisráðherrann velur ráðherra og leysir þá frá störfum og er heimilt að hafa afskipti af öllum stefnumálum ráðuneytanna, sbr. Public Management: OECD Country Profiles. OECD 1992, s. 315.

²⁹ Enska: Hierarchy.

³⁰ Það er oft skilgreiningaratriði hvort telja beri starfseiningu undirstofnun, útibú eða deild. Háskóli Íslands hefur margar undirstofnanir ýmist settar á stofn með lögum eða heimild í lögum. Einnig má finna önnur dæmi um undirstofnanir t.d. fangelsi sem eru undirstofnanir Fangelsismálastofnunar. Ráðherra skipar forstöðumenn fangelsa en fangelsismálastjóri aðra starfsmenn.

³¹ Samanburð á embættiskerfum nokkurra ríkja er að finna í riti OECD: Managing the Senior Public Service – A Survey of OECD Countries. OECD 1997.

eru á æðri stigum kerfanna koma til greina við ráðningu í æðstu störf. Önnur embættiskerfi (s.s. á Norðurlöndum) eru mun opnari og allir geta sótt um æðri störf. Í enn öðrum tilfellum, t.d. í Bandaríkjunum eru efstu stjórnunarlög embættiskerfisins skipuð út frá pólitískum sjónarmiðum.³²

Íslenska embættiskerfið er opið og sveigjanlegt. Allir geta sótt um störf og ráðherra getur ráðið stjórnendur úr störfum utan ríkiskerfisins. Með afnámi æviskipunar hefur sveigjanleikinn verið aukinn til muna.

Í ýmsum öðrum löndum eru starfsmenn ráðnir til ríkisins almennt og hægt að færa þá til milli stofnana stjórnsýslunnar. Eitt einkenni sterkrar ráðherrastjórnsýslu er að embættiskerfið er bundið einstökum ráðuneytum fremur en að vera sameiginlegt fyrir stjórnsýsluna í heild sinni. Í Danmörku eru starfsmenn ráðnir til stjórnsýslusviðs ráðuneytis (ráðuneytis og stofnana þess) og hægt er að flytja starfsmenn til innan þess. Hér á landi er niðurskipting embættiskerfisins enn meiri því að starfsmenn eru ráðnir til einstakra ráðuneyta eða stofnana og sjaldgæft að þeir séu færðir milli ráðuneyta og stofnana.³³

Mörg OECD ríki telja að opin og sveigjanleg embættiskerfi hafi mikla kosti umfram þau lokuðu og stefna að því að draga úr skilunum milli opinbers og almenns vinnumarkaðar, án þess þó að draga úr kröfunni um pólitískt hlutleysi.³⁴ Á hinn bóginn er rétt að undirstrika að opið embættiskerfi gerir ríkar kröfur um að ábyrgð sé skýr. Í slíku kerfi verða viðhorf forstöðumanna til eigin ábyrgðar ekki tryggð með félagsmótun eða sammæli embættiskerfisins. Stjórnendur geta, eins og dæmin sanna, haft mjög ólík viðhorf til þess hvaða ábyrgð þeir bera. Við þessu þarf að bregðast með skýrum reglum um ábyrgð forstöðumanna.

1.3 Ráðuneyti og stofnanir

Þó að skipting stjórnsýslukerfisins í tiltölulega fá og lítil ráðuneyti og margar stofnanir þyki sjálfsgöð hér á landi er hún engan vegin sjálfgefin. Víða um lönd eru ráðuneyti hlutfallslega mun fjölmennari en hér á landi og stofnanir tiltölulega fáar.³⁵ Þetta hefur þó verið að breytast og ýmis lönd hafa reynt að minnka ráðuneytin með því að setja upp stofnanir til að sinna afmörkuðum framkvæmdamálum.³⁶

³² Í Bandaríkjunum og fleiri löndum er pólitísk skipun embættismanna formlega viðurkennd. Pólítískar skipanir tíðkast einnig í hluta þeirra embættiskerfa sem eiga að vera ópólítísk. Umræður um pólitískar stöðuveitingar eru síður en svo bundnar við Ísland. Þannig var gerð sérstök úttekt á þessu máli í Danmörku: Betænkning nr. 1354 - Forholdet mellem minister og embedsmænd. Finansministeriet 1998.

³³ Samkvæmt 20. gr. stjórnarskrárinnar getur forseti flutt embættismenn úr einu embætti í annað (þ.m.t. milli stjórnsýslusviða ráðuneyta). Þessu ákvæði hefur sjaldan verið beitt.

³⁴ Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries. OECD 1995, s. 53-60.

³⁵ Yfirlit yfir stjórnsýslukerfi OECD ríkjanna er að finna í riti OECD: Public Management: OECD Country Profiles. OECD 1992.

³⁶ Þetta gildir sérstaklega um Bretland. Þar hefur stór hluti af mannaafli ráðuneyta verið færður frá ráðuneytum í sérstakar stofnanir (Next Steps Agencies). Árið 1996 starfaði 74% embættiskerfisins (Civil Service) í stofnunum en áður hafði yfirgnæfandi hluti þess starfað í ráðuneytum, sbr. Next Steps Agencies in Government – Review 1996. Cabinet Office – Office of Public Service 1997.

1.3.1 Ráðuneyti

Fjöldi og heiti ráðuneyta er ákveðinn með lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 og verkefni ráðuneyta eru sett með reglugerð á grundvelli laganna. Fyrir 1969 voru reglur um ráðuneytin og hvernig til þeirra skyldi stofnað óljósar. Algengt var að verkefnum ráðuneyta væri skipt upp milli ráðherra.³⁷ Tilgangur Stjórnarráðs laganna var að auka festu í skipulagi Stjórnarráðsins og stjórnun ráðuneyta. Ráðuneytin voru skilgreind með lögum og verkefni hvers ráðuneytis lagt óskipt til eins ráðherra. Hins vegar var ekki mælt fyrir um að hver ráðherra skuli aðeins sinna einu ráðuneyti og algengt hefur verið að ráðherrar hafi sinnt tveimur ráðuneytum.

Sú leið sem var valin með Stjórnarráðslögum til að auka festu var ekki sjálfgefin og benda má á ýmsa galla hennar. Skilgreining ráðuneyta með lögum hefur valdið ósveigjanleika, þannig að erfitt er að stofna og leggja niður ráðuneyti eða sameina þau.³⁸ Í nær öllum tilfellum þarf lagabreytingu til að færa verkefni milli ráðuneyta. Tilraunir til kerfisbundinnar endurskoðunar á Stjórnarráðinu hafa ekki skilað árangri.³⁹

Í Danmörku sem einnig býr við ráðherrastjórnsýslu og sömu stjórnsýslu hefð og Ísland hefur verið farin gjörólík leið. Fremur en að festa skipulagið með lögum hafa verið settar reglur um hvernig skuli staðið að stofnun, sameiningu og niðurlagningu ráðuneyta og tilflutningi verkefna milli ráðuneyta. Samkvæmt dönsku stjórnarskránni eru fjöldi og verkefni ráðuneyta ákveðin af ríkisstjórninni. Eins og á Íslandi getur einn ráðherra sinnt fleiri en einu ráðuneyti en einnig eru dæmi um að ráðuneyti hafi verið skipt á milli ráðherra. Heimilt er að skipa ráðherra án ráðuneytis t.d. til að gegna samhæfingarhlutverki.⁴⁰ Einnig er heimilt að færa verkefni og stofnanir milli ráðuneyta án lagabreytinga.⁴¹ Þessi skipan hefur þá kosti að auðvelt er að sveigja skipulag stjórnsýslukerfisins að pólitískum áherslum hverju sinni. Með sameiningu ráðuneyta er hægt að samhæfa skyld verkefni með nýjum hætti. Á hinn bóginn má benda á þá hættu að ráðuneytum sé fjölgað þar sem ekki þarf samþykki þingsins fyrir því. Svo virðist sem sá þrýstingur á fjölgun ráðuneyta sem var fylgífiskur hratt vaxandi ríkisumsvifa víða um lönd sé nú að mestu úr sögunni. Aukin áhersla á samhæfingu hefur leitt til fækkunar ráðuneyta ef eitthvað er.⁴²

Í samræmi við það sem áður var sagt um sjálfræði ráðherra er sjálfstæði ráðuneyta mikið. Stjórnarráð Íslands er því fyrst og fremst samheiti ráðuneytanna en ekki stofnun eða stjórnunareining. Þegar embætti landritara var lagt niður hurfu einnig forsendur fyrir

³⁷ Embættismenn og stjórnarmálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Gunnar Helgi Kristinsson 1994, s. 61.

³⁸ Mjög takmarkaðar breytingar hafa verið gerðar á Stjórnarráðinu frá 1969. Umhverfisráðuneytið hefur bæst við og stjórnardeildir fjármálaráðuneytisins (fjármálaráðuneytið og fjárlaga- og hagsýslustofnun) verið sameinaðar. Iðnaðar- og viðskiptaráðuneytin sem eru lagalega tvö ráðuneyti starfa sem eitt ráðuneyti með einum ráðuneytisstjóra samkvæmt heimild í 10. gr. Stjórnarráðs laganna.

³⁹ Frumvörp til nýrra heildarlaga um Stjórnarráð Íslands voru lögð fram á Alþingi árin 1985 og 1990 en hlutu ekki afgreiðslu.

⁴⁰ Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 73.

⁴¹ Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 66.

⁴² Sem dæmi má nefna að síðastliðinn áratug hefur ráðuneytum í Danmörku fækkað um þrjú (úr 23 í 20) og um tvö í Svíþjóð (úr 13 í 11).

sameiginlegri embættislegri yfirstjórn ráðuneytanna.⁴³ Þó að forsætisráðuneytið annist viss sameiginleg verkefni gegnir það ekki yfirstjórnarhlutverki gagnvart öðrum ráðuneytum. Ýmis lönd leggja aukna áherslu á að ráðuneyti starfi sem ein heild. Svíþjóð hefur gengið einna lengst en þar hafa öll ráðuneytin verið sameinuð í eina stofnun en einstök ráðuneyti hafa stöðu deilda.⁴⁴

Eins og áður sagði eru ráðuneytin hér á landi fremur fá og hafa ekki yfir miklu starfsliði að ráða.⁴⁵ Þannig starfa aðeins um 3% af starfsmönnum ríkisins í ráðuneytum. Skipting í ráðuneyti og stofnanir byggir á því meginsjónarmiði að hlutverk ráðuneyta sé yfirstjórn, stefnumótun og þjónusta við ráðherra en reglubundin framkvæmdamál eigi best heima í stofnunum. Þetta fyrirkomulag hefur einnig þann kost að treysta réttaröryggi því að yfirleitt er hægt að kæra stjórnvaldsáskvarðanir til ráðuneyta sem skylt er að endurskoða þær. Galli þessa fyrirkomulags getur á hinn bóginn verið að stjórnun ríkiskerfisins verður flókin og samhæfing erfið.

Fámenni ráðuneyta getur skapað vandamál. Almennt er gert ráð fyrir því að visst jafnvægi þurfi að vera milli stjórnanda og þeim sem er stjórnað.⁴⁶ Ef ráðuneyti er veikburða miðað við stofnanir þess er hætt við það geti ekki gegnt yfirstjórnarhlutverki sínu með fullnægjandi hætti. Nánar verður fjallað um yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta síðar í skýrslunni.

1.3.2 Stofnanir

Stofnanir íslenska stjórnsýslukerfisins eru margar og mjög breytilegar að stærð og formi. Fjölbreytnin er svo mikil að ekki er einfalt að ákvarða hvað sé ríkisstofnun og hversu margar þær eru. Í nýlegri skýrslu fjármálaráðuneytisins eru stofnanir taldar vera 238.⁴⁷ Úttekt á stjórnsýslustöðu stofnana sem lýst verður í þessari skýrslu gefur til kynna að ríkisstofnanir séu fleiri eða allt að 300. Enn aðrar niðurstöður fást ef litið er á fjölda stofnana á fjárlögum (359) eða fjölda forstöðumanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (211). Mismunurinn á fjölda stofnana liggur án efa í ólíkum skilgreiningum.

⁴³ Í mörgum löndum t.d. Bretlandi er einn embættismaður talinn yfirmaður alls embættiskerfisins (Head of the Civil Service).

⁴⁴ Sænska “*Regeringskansliet*” skiptist í 10 “*departement*” og “*Statsrå dsberedningen*” (skrifstofa forsætisráðherra). Forsætisráðherra er formlega yfirmaður embættiskerfisins. Ráðherrar eru mun fleiri en ráðuneyti (1997 voru ráðuneytin 14 en ráðherrar 22, sbr. The Swedish Central Government in Transition. Statskontoret 1997, s. 7).

⁴⁵ Ráðuneyti eru formlega 14 en í raun 12 þar sem Hagstofa Íslands er ekki ráðuneyti í hefðbundnum skilningi og iðnaðar- og viðskiptaráðuneytin hafa verið rekin sem eitt síðastliðin ár. Til samanburðar má nefna að ráðuneyti í Danmörku eru 20, í Noregi 17 og í Svíþjóð 11. Á hinn bóginn má nefna að í Nýja Sjálandi eru ráðuneyti (ministries and departments) um 60.

⁴⁶ Of er þessu sambandi lýst á ensku sem sambandi “*principal*” og “*agent*”.

⁴⁷ Starfsumhverfi ríkistarfsmanna við aldahvörf – Rannsóknarniðurstöður. Fjármálaráðuneytið 1999, s. 32.

Óháð því hvaða tala er notuð er ljóst að ríkisstofnanir á Íslandi eru hlutfallslega margar.⁴⁸ Að hluta til má rekja þetta til þess að ríkið sinnir verkefnum sem í öðrum löndum eru leyst á lægri stjórnsýslustigum (t.d. heilbrigðisstofnanir og framhaldsskólar). Íslenskar stofnanir eru mjög fjölbreyttar að stærð. Sú minnsta hefur 1,5 starf en sú stærsta yfir 4.000 störf. Flestar eru stofnanir fámennar, um 45% þeirra hafa innan við 20 störf.⁴⁹

Oft hefur verið bent á að stofnanir séu of margar og smáar og lagðar fram tillögur um að þær verði sameinaðar.⁵⁰ Smæð stofnana skapar margháttað vandamál sem bæði tengjast innri stjórnun einstakra stofnana og stjórnun stjórnsýslukerfisins í heild sinni:

- Smáar stofnanir hafa takmarkaða möguleika til að sinna stjórnun og ýmiskonar umsýslu tengdri fjármálum og starfsmannahaldi með fullnægjandi hætti.⁵¹
- Með aukinni áherslu á sjálfstæði stofnana hafa kröfur til stjórnenda stofnana verið auknar.
- Margar kröfur um stjórnun, samskipti við ráðuneyti og upplýsingagjöf eru óháðar stærð stofnunar. Þetta gildir t.d. um fjárlagagerð og árangursstjórnun.
- Sú vinna sem ráðuneyti þarf að leggja í yfirstjórn stofnana er að mörgu leyti óháð stærð þeirra. Að auki þarf ráðuneyti oft að sinna verkefnum fyrir smærri stofnanir sem þær stærri annast sjálfar. Þetta þýðir að önnur verkefni, s.s. stefnumótun sitja á hakanum.
- Mikill fjöldi smárra stofnana torveldar samstarf og samhæfingu innan ríkiskerfisins.
- Smáar stofnanir geta átt erfitt með að laða til sín hæft starfsfólk, þar sem hætt er við faglegri einangrun og framamöguleikar innan stofnunar eru takmarkaðir.

Þó að nokkuð hafi áunnist á síðustu árum með sameiningu stofnana hafa nýjar stofnanir bæst við og eru flestar þeirra fremur smáar. Heildarmyndin er því að mestu óbreytt. Fjölgun stjórnsýslunefnda er vandamál í þessu samhengi. Flestar þeirra sinna mjög takmörkuðum verkefnum sem í sjálfu sér standa ekki undir sjálfstæðri starfsemi. Hins vegar geta kröfur um sjálfstæði stjórnsýslunefnda gert það að verkum að óheppilegt er að fela öðrum stofnunum eða ráðuneytum að annast framkvæmdastjórn fyrir þær. Að óbreyttu getur því fjölgun stjórnsýslunefnda enn aukið á fjölda mjög smárra stofnana.

Engin almenn lög gilda um stjórnsýslukerfið í heild sinni og því mótast stjórnsýslustaða stofnana af meginreglum ráðherra stjórnsýslu nema lög um einstakar stofnanir mæli fyrir um annað. Nánar verður fjallað um stofnanir og stöðu þeirra í 6. kafla.

⁴⁸ Í Svíþjóð þar sem ríkisstofnanir gegna mjög viðamiklum hlutverkum eru þær um 300, sbr. The Swedish Central Government in Transition. Statskontoret 1997, s. 9.

⁴⁹ Starfsumhverfi ríkistarfsmanna við aldhvörf – Rannsóknarniðurstöður. Fjármálaráðuneytið 1999, s. 32.

⁵⁰ Sjá t.d. Markviss þjónusta – Nýskipan stofnana – Áfangaskýrsla vinnuhóps. Fjármálaráðuneytið 1995 og Heilsugæslan - Stofnanir og stjórnsýsla - Álit starfshóps. Heilbrigðisráðuneytið 1995.

⁵¹ Í þessu sambandi má t.d. benda á að smærri heilsugæslustöðvar hafa ekki framkvæmdastjóra í fullu starfi.

1.4 Þróun stjórnsýslukerfisins

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir nokkrum meginþáttum íslenska stjórnsýslukerfisins. Þó að meginreglur þess séu tiltölulega skýrar hefur þróunin síðastliðna áratugi vikið verulega frá þeim.

Þriggreining ríkisvaldsins í löggjafar-, dóms- og framkvæmdavald er einn af grunnþáttum stjórnskipunar lýðræðisríkja. Þrátt fyrir þetta hefur aðgreining valdsins að ýmsu leyti verið veikari hér en víða annars staðar⁵² og jafnvel minni en æskilegt má telja.

Veik þriggreining ríkisvaldsins kom fram með ýmsum hætti. Framkvæmdavald og dómsvald í héraði var ekki aðskilið, heldur voru sýslumenn handhafar hvors tveggja allt þar til lög nr. 92/1989 um aðskilnað dómsvalds og umboðsvalds tóku gildi 1. júlí 1992. Löggjafinn tók virkan þátt í framkvæmd laga og stjórnun stofnana. Algengt var að Alþingi kysi stjórnir stofnana og fyrirtækja ríkisins og sátu þingmenn gjarnan í slíkum stjórnnum. Einnig voru þingmenn skipaðir af ráðherrum í ýmsar stjórnir og ráð. Áður fyrr var m.a.s. algengt að þingmenn gegndu jafnframt embættum hjá ríkinu. Einnig er hægt að líta á mjög nákvæma sundurliðun fjárlaga á einstök rekstrarviðfangsefni sem óheppileg afskipti löggjafans af starfsemi framkvæmdavaldsins. Á hinn bóginn var Alþingi að ýmsu leyti illa í stakk búið til að sinna löggjafar- og eftirlitshlutverki sínu.

Enginn vafi er á því að þriggreining ríkisvaldsins hefur styrkst mjög á undanförunum árum. Sjálfstæði dómsstóla hefur aukist með eflingu þeirra, aðgreiningu framkvæmdavalds og dómsvalds í héraði (með stofnun héraðsdóma) og öðrum skipulagsbreytingum (stofnun dómstólaráðs, umsagnarnefnd um mat á hæfni umsækjenda um dómaraströf o.fl.). Dregið hefur úr þátttöku Alþingis í stjórnun stofnana og fyrirtækja. Löggjafar- og eftirlitsströf Alþingis hafa verið eflað með fjölgun starfsfólks, tilfærslu Ríkisendurskoðunar og setningu laga um Umboðsmann Alþingis.

Þrátt fyrir þetta er enn að finna dæmi um að Alþingi hafi meiri aðild að stjórnun stofnana en kenningin um þriggreiningu ríkisvaldsins gerir ráð fyrir.

Í umfjöllun um ráðherrastjórnsýslu var dregin sú ályktun af ákvæðum stjórnarskrárinnar að allar stjórnarframkvæmdir og þar með stofnanir eigi að heyra beint undir ráðherra. Reyndin er hins vegar önnur:

Í 14. gr. stjórnarskrárinnar er mælt svo fyrir að ráðherrar beri ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum. Þetta ákvæði er m.a. byggt á þeirri forsendu að ráðherrar fari með yfirstjórn þeirra stjórnarmálefna er undir þá heyra. Í framkvæmd hefur þó löggjafanum verið talið heimilt að ákveða með lögum að tiltekin starfsemi, t.d. stofnun eða stjórnsýslunefnd, skuli vera sjálfstæð og þar með undanskilin yfirstjórn ráðherra sem annars mundi undir hann heyra. Telja verður að þessar valdheimildir löggjafans helgist af stjórnskipunarvenju og feli í sér það frávik frá framangreindri meginreglu að ráðherrar fara með yfirstjórn stjórnarmálefna, nema hún sé að lögum undanskilin.⁵³

⁵² Stjórnskipunarréttur. Gunnar G. Schram 1997, s. 25-27. Embættismenn og stjórnámálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Gunnar Helgi Kristinsson 1994, s. 27.

⁵³ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 85-86.

Afleiðing þess að Alþingi hefur verið talið heimilt að undanþiggja stofnanir og stjórnsýslunefndir ráðherra stjórnsýslu hefur haft víðtæk áhrif á þróun stjórnsýslukerfisins. Í stað þess að stjórnsýslukerfið byggji á einni eða a.m.k. fáum meginreglum hefur það þróast á ómarkvissan hátt. Form stofnana eru fjölbreytt og þar með stjórnsýslustaða þeirra.

Þessi þróun hefur skapað óvissu þar sem stjórnunarheimildir ráðherra og almenn lög sem gilda um stjórnun stofnana byggja á ráðherra stjórnsýslu. Í raun eru engar almennar reglur eða fastmótaðar hefðir sem segja til um stjórnunarheimildir ráðherra gagnvart stofnunum sem undanþegnar eru ráðherra stjórnsýslu með einum eða öðrum hætti.

Skipting stjórnsýslunnar í ráðherra stjórnsýslu og sjálfstæðari stjórnsýslu þekkist einnig í öðrum löndum, t.d. Danmörku. Þar eru það einkum stjórnsýslunefndir sem njóta sjálfstæðis frá ráðherra stjórnsýslu. Rík áhersla er þó lögð á að meginreglan sé sú að stjórnsýsluverkefni eigi að leysa í ráðuneytum og stofnunum sem eru undir stjórn ráðherra.⁵⁴

Vandinn hér á landi samanborið við ýmis önnur lönd liggur ekki síst í því að ekki eru skörp skil á milli stofnana ráðherra stjórnsýslu og annarra stofnana. Miklu fremur má tala um samfellu stofnanaforma sem bera mismikil einkenni ráðherra stjórnsýslu annars vegar og sjálfstæðrar stjórnsýslu hins vegar.

Yfirleitt er lögð rík áhersla á að skörp skil séu á milli ráðherra stjórnsýslu og annarrar opinberrar starfsemi. Í Bretlandi er t.d. skilið á milli ráðuneytisstofnana⁵⁵ og opinberra stofnana utan ráðuneytastjórnsýslu.⁵⁶ Ráðuneytisstofnanir hafa ekki stjórn en opinberar stofnanir utan ráðuneytastjórnsýslu hafa stjórn. Ólíkar reglur gilda um stjórnsýslustöðu, stjórnun og ábyrgð þessara ólíku stofnana.⁵⁷

1.5 Almenn markmið stjórnsýslukerfisins

Markmið einstakra stofnana eru yfirleitt sett í þeim sérlögum sem um þær gilda og beinast að sérstökum viðfangsefnum hverrar stofnunar. Auk þessara sérstöku markmiða eru stjórnsýslukerfinu einnig sett almenn markmið.⁵⁸ Þessi markmið byggja á meginreglum stjórnskipunarinnar og eru útfærð nánar í almennum lögum, s.s. lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, stjórnsýslulögum nr. 37/1993, upplýsingalögum nr.

⁵⁴ Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 65.

⁵⁵ Árið 1996 voru ráðuneytisstofnanir (Executive Agencies) og ígildi þeirra 178 með um 386.000 starfsmönnum, sbr. Next Steps Agencies in Government – Review 1996, s. v.

⁵⁶ Árið 1995 voru stofnanir utan ráðherra stjórnsýslu (Non-Departmental Public Bodies, NDPBs) 289 með um 91.000 starfsmönnum. Þar að auki er heilbrigðiskerfið NHS skipulag með svipuðum hætti. Non-Departmental Public Bodies: Financial Management and Control Framework. HM Treasury 1995.

⁵⁷ Sjá auk fyrrnefndra heimilda: Objective Setting and Monitoring in Executive Non-Departmental Public Bodies. Cabinet Office 1996.

⁵⁸ Hægt er að fjalla um markmið ríkisins með margvíslegum hætti, s.s. með vísan til félagslegra, umhverfislegra, menningarlegra eða efnahagslegra markmiða. Þó að stjórnsýslukerfið gegni lykilhlutverki í að ná slíkum markmiðum eru þetta almenn samfélagsleg markmið fremur en markmið sjálfs stjórnsýslukerfisins.

50/1996 og lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins.⁵⁹ Hér verða dregin fram fjögur markmið stjórnsýslukerfisins sem birtast í þessum lögum:

- Lýðræðislegir stjórnhættir.
- Trygg réttarstaða borgarans.
- Örugg og hagkvæm meðferð fjármuna.
- Hæfni og árangur.

Það er mikilvægt að hafa þessi markmið í huga, því að mat á stjórnsýslukerfinu byggir að verulegu leyti á því hversu vel það tryggir framgang þeirra.

Lýðræðislegir stjórnhættir felast í lýðræðislegri ábyrgð, gegnsæi og opnum upplýsingakerfum og þátttöku almennings.⁶⁰ Nánar verður fjallað um lýðræðislega ábyrgð síðar. Gegnsæi og greiður aðgangur að upplýsingum er ein forsenda lýðræðislegra umræðna. Frjálsar kosningar eru lykilþáttur þátttöku almennings en þátttakan takmarkast ekki við þær. Með samráði og þátttöku almennings í ákvarðanatöku aukast gæði lýðræðisins, stjórnkerfið fær betri upplýsingar og samstaða um ákvarðanir eykst.

Trygg réttarstaða borgarans felst í þeim meginreglum réttarríkisins⁶¹ að stuðlað sé að því að borgarinn geti nýtt sér þau réttindi sem lög tilgreina og að skyldur verði aðeins lagðar á hann með heimild í lögum. Tryggt er að ákvarðanir um réttindi og skyldur lúti reglum stjórnsýsluréttarins um lögmæti, jafnræði, meðalhóf o.s.frv. Með þessu er ekki aðeins verið að tryggja réttindi einstaklingsins heldur einnig áreiðanleika stjórnsýslukerfisins. Ef stjórnsýslukerfið er áreiðanlegt eru almenningur og fyrirtæki varin gegn geðþótta og geta því gert tiltölulega tryggar áætlanir og þar með tekið réttar ákvarðanir með tilliti til framtíðarhagsmuna.⁶²

Mikið af þeim almennu reglum sem gilda um stofnanir miða að því að tryggja örugga og hagkvæma meðferð fjár. Nánar verður fjallað um þessar reglur í umfjöllun um rekstrarlega ábyrgð.

Markmið um hæfni stjórnsýslukerfisins hefur lengi verið lögfest en áhersla á árangur þess hefur verið að aukast. Segja má að litið hafi verið á hæfni embættiskerfisins sem forsendu fyrir árangri en á síðari árum hefur orðið ljóst að þótt hæfni sé mikilvæg er hún ekki ein og sér trygging fyrir árangri. Skilja má milli tæknilegrar hæfni einstaklinga annars vegar og hæfni stofnana hins vegar.⁶³ Augljóst er að tæknileg hæfni hefur aukist með aukinni menntun og vandi stjórnsýslukerfisins er ekki lengur skortur á hæfni heldur rétt nýting og

⁵⁹ Einu lögum sem sérstaklega fjalla um stjórnsýslukerfið, þ.e. lög nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands, hafa ekki að geyma ákvæði um almenn markmið ráðuneyta.

⁶⁰ Sbr. Public Management in Support of Social and Economic Objectives – Issues for Discussion. OECD 1998, s. 4-5.

⁶¹ Enska: Rule of Law.

⁶² Public Management in Support of Social and Economic Objectives – Issues for Discussion. OECD 1998, s. 4.

⁶³ Public Management in Support of Social and Economic Objectives – Issues for Discussion. OECD 1998, s. 3-4.

Þróun hennar. Hæfni starfsmanna er einn lykilþáttur í hæfni stofnana en einnig skipta þar máli skipulagslegir, stjórnunarlegir, lagalegir og jafnvel menningarlegir þættir. Um aukna áherslu á árangur verður fjallað nánar um í umfjöllun um ábyrgð á árangri og árangursstjórnun.

2. Ábyrgð

Almennt er viðurkennt að skýr ábyrgð sé forsenda hagkvæmra og lýðræðislegra stjórnátta og geti stuðlað að:⁶⁴

- Lýðræðislegu aðhaldi.
- Miðlun upplýsinga.
- Opnum og upplýstum umræðum.
- Trausti innan stjórnsýslunnar og milli stjórnvalda og almennings.
- Staðfestingu á gildum og siðferðilegum viðmiðum stjórnsýslunnar.
- Bættum árangri.

2.1 Ábyrgð, vald og stjórnunarumboð

Í inngangi var nefnt að víðtækar stjórnunarheimildir hafa verið færðar til stofnana á síðustu árum. Með þessu hafa sjálfstæði stofnana og völd forstöðumanna til að taka ákvarðanir verið aukin verulega. Oft er ekki gerður greinarmunur á völdum og ábyrgð, þ.e. talið er að ábyrgðin hafi aukist vegna tilfærslu stjórnunarheimilda til stofnana. Það er hins vegar ekki sjálfgefið að svo sé, því að völd og ábyrgð eru ólík hugtök sem gera verður skýran greinarmun á. Hitt er svo annað mál að það er að sjálfsögðu æskilegt að völd og ábyrgð fari saman.

Vald er hér notað um stjórnunarumboð stofnana þ.e. þær ákvarðanir sem stofnunum og forstöðumönnum er falið að taka, t.d. á sviði faglegra viðfangsefna, fjármála og starfsmannamála. Vald stofnana í þessum skilningi hefur verið aukið verulega á síðari árum.

Ábyrgð er hér notað um þær skyldur sem stuðla að því að notkun valdsins (ákvarðanataka einstakra stofnana) sé í samræmi við markmið ríkisins eins og þau eru skilgreind með lögum og stefnu stjórnvalda hverju sinni.

Vald er ein forsenda ábyrgðar. Ekki er hægt að gera forstöðumann ábyrgan fyrir fjármálum stofnunar nema hann hafi möguleika á að taka þær ákvarðanir sem ráða fjárhagslegri stöðu stofnunarinnar. Vald án ábyrgðar er andstætt grundvallarviðhorfum um lýðræði og jafnræði. Til eru ólíkar leiðir til að tryggja að valdi fylgi ábyrgð. Í persónulegum samskiptum gilda tilteknar siðareglur um ábyrga háttsemi og á virkum markaði eiga kraftar samkeppni að tryggja að meðferð efnahagslegs valds samræmist almannahagsmunum. Í stjórnsýslunni er ábyrgð tryggð með eftirfarandi hætti:

⁶⁴ Sbr. Public Management in Support of Social and Economic Objectives – Issues for Discussion, OECD 1998. og Towards Performance-Based Accountability – Issues for Discussion by Sigurdur Helgason, OECD 1997.

- *Stigveldi.* Stigveldi gegnir lykilhlutverki í að tryggja ábyrgð því að það segir til um hver ber ábyrgð gagnvart hverjum.
- *Virkri miðlun upplýsinga.* Hér er bæði átt við reglubundnar upplýsingar um starfsemi stofnunar, s.s. ársreikning og aðrar fjármálalegar upplýsingar, árskýrslu með upplýsingum um starfsemi en einnig sértækari upplýsingar samkvæmt beiðni ráðuneytis og annarra eftirlitsaðila.
- *Innra aðhaldi.* Í þessu felst aðhald eftirlitsaðila innan framkvæmdavaldsins s.s. ráðuneytis og fjármálaráðuneytis.
- *Ytra aðhaldi.* Í þessu felst aðhald eftirlitsaðila utan framkvæmdavaldsins s.s. Alþingis, Ríkisendurskoðunar, Umboðsmanns Alþingis og dómstóla. Undir ytra aðhald má einnig fella aðhald almennings og fjölmiðla.
- *Jafnvægi réttinda og skyldna* Réttindin eru þær stjórnunarheimildir sem stofnanir hafa en skyldunum verður lýst nánar hér að neðan.

2.2 Ábyrgð og fyrirvar

Í enskumælandi löndum er gerður greinarmunur á ábyrgð og fyrirvari.⁶⁵ Fyrirvar getur verið víðtækara í þeim skilningi að hægt er að vera í fyrirvari án þess að bera ábyrgð. Þannig fara ráðherrar með fyrirvar fyrir allar stofnanir á stjórnsýslusviði ráðuneytisins þó að þeir beri ekki alltaf fulla ábyrgð á þeim öllum.⁶⁶ Ábyrgð er hins vegar víðtækari í þeim skilningi að hún felur í sér fleiri skyldur en fyrirvar. Á töflu 1 eru sýndar þær skyldur sem felast í fyrirvari og ábyrgð.⁶⁷

Tafla 1 Skyldur sem felast í fyrirvari og ábyrgð

Skylda	Fyrirvar	Ábyrgð
Svara fyrirspurnum og veita upplýsingar	✓	✓
Skýra og rökstyðja ákvarðanir	✓	✓
Veita fullvissu um að hægt sé að treysta viðkomandi starfsemi		✓
Kanna þ að sem miður fer og bæta úr þ ví		✓
Taka afleiðingum mistaka og vanrækslu		✓

Sá sem er í fyrirvari verður að svara fyrirspurnum frá þeim sem eru ofar í stigveldinu og öðrum eftirlitsaðilum og veita þeim upplýsingar um starfsemi. Honum er einnig skylt að útskýra ákvarðanir og færa fyrir þeim fullnægjandi rök. Ráðherra gegnir þessari hlutverki gagnvart Alþingi.

Í ábyrgð felast auk fyrirvars fleiri skyldur. Markmið skýrrar ábyrgðar er ekki síst að skapa traust á stjórnsýslunni. Því þarf ábyrgðaraðili að veita fullvissu um að hægt sé að treysta því að sú starfsemi sem undir hann heyrir skili árangri og starfi í samræmi við lög og reglur. Til

⁶⁵ Ábyrgð er það sama og Responsibility en fyrirvar það sama og Accountability.

⁶⁶ Samanber umræður um veiðiferðir á vegum ríkisbankanna. Viðskiptaráðherra var í fyrirvari fyrir ríkisbankana gagnvart Alþingi en gat vegna sjálfstæðis þeirra ekki borið ábyrgð á ákvörðunum þeirra.

⁶⁷ Sbr. umfjöllun í Towards Performance-Based Accountability – Issues for Discussion by Sigurdur Helgason. OECD 1997, s. 4 og Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market by John Martin. OECD 1997, s. 3-4.

að ábyrgðaraðili geti veitt öðrum slíka fullvissu, þarf hann sjálfur að treysta viðkomandi starfsemi. Þetta er m.a. hægt að gera með því að ganga úr skugga um að stofnun ráði yfir nægilegri hæfni og getu til að sinna verkefnum og að ekki séu nein kerfisbundin vandamál sem draga úr árangri eða auka hættu á að reglur séu sniðgengnar. Meta þarf áhættuþætti og tryggja eðlilegt eftirlit.

Tilgangur ábyrgðar er að hámarka árangur og lágmarka mistök. Í þeim tilfellum sem eitthvað fer úrskeiðis vegna mistaka, vanrækslu eða brota í starfi er það hlutverk ábyrgðaraðila að kanna hvað hefur farið úrskeiðis og ástæður þess. Greina þarf vanda, leita leiða til úrbóta og tryggja nauðsynlegar umbætur. Það er lykilatriði í að viðhalda trausti að skjótt sé tekið á vandamálum þegar þau koma upp. Í þessu sambandi þarf að hafa í huga að oft þarf að taka áhættu til að ná árangri, t.d. með því að gera tilraunir með nýja þjónustu, breytt skipulag eða nýjar aðferðir. Mistök geta verið fylgifiskur tilrauna og þróunarstarfs því að sjaldnast er hægt að sjá fyrir öll áhrif slíkra breytinga. Stjórnun sem miðar að því að eyða áhættu dreypur niður frumkvæði og eðlilega þróun ríkiskerfisins. Því þarf að stjórna áhættu fremur en að reyna að útiloka hana.

Að lokum getur ábyrgð falið í sér að ábyrgðaraðili verði að taka afleiðingum mistaka eða vanrækslu. Ef um starfsmenn er að ræða eru þessar afleiðingar ákveðnar í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og almennum hegningarlögum, eins og fjallað verður nánar um í umfjöllun um lagalega ábyrgð. Um ráðherra gilda sérstakar reglur eins og vikið verður nánar að í umræðu um pólitíska ábyrgð.

Þó að starfsmenn eða ráðherrar geti þurft að taka afleiðingum mistaka eða vanrækslu þarf slíkt ekki að þýða að þeir beri sök. Tilgangur ábyrgðar er ekki að finna sökudólgga og refsa þeim, heldur stuðla að lýðræðislegri og árangursríkri stjórnsýslu. Því verður að gera skýran greinarmun á ábyrgð og sök.⁶⁸ Einungis þegar ábyrgðaraðili brýtur af sér í starfi fara saman sök og ábyrgð. Oft bera þeir sem brjóta af sér í starfi tiltölulega takmarkaða ábyrgð. Gjaldkeri sem verður uppvís að verulegum fjárdrætti hefur brotið af sér í starfi. Það eru hins vegar yfirmenn hans og þá sérstaklega forstöðumaður sem bera ábyrgð á því að eftirlit með meðferð fjár sé fullnægjandi. Hafi forstöðumaður vanrækt þessa skyldu er hugsanlegt að hann þurfi að taka afleiðingunum.

Tilgangur þess að einhver verði að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu er ekki að refsa viðkomandi heldur að skapa traust. Traust er lykilatriði í lýðræðislegri stjórnsýslu. Ef almenningur hefur ekki tiltrú á stjórnsýslunni og treystir því ekki að hún vinni að almannahagsmunum og lúti lýðræðislegu aðhaldi, er hætta á því að það dragi úr trú almennings á lýðræðinu.⁶⁹ Traust er einnig forsenda hagkvæmni og árangurs. Ef ráðuneyti treystir ekki forstöðumanni getur mikill tími þess farið í að sinna rekstri stofnunar. Þetta dregur úr getu ráðuneytis til að sinna verkefnum sínum og sviptir forstöðumann bæði valdi og ábyrgð. Stofnun staðnar því að ekki er til staðar tiltrú á því að breytingar muni verða til góðs.

⁶⁸ Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market by John Martin. OECD 1997, s. 6.

⁶⁹ Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market by John Martin. OECD 1997, s. 4.

Þegar meta á hvort mistök eða vanræksla eigi að hafa eftirmála þarf m.a. að huga að eftirtöldum þáttum:

- Hversu alvarleg voru mistökin eða vanrækslan, t.d. með tilliti til fjárhagslegs eða annars tjóns?
- Hafði sú áhætta sem leiddi til mistakana verið metin og var hún réttlætunleg?
- Voru það ytri þættir (þ.e. sem ábyrgðaraðilinn gat ekki ráðið við) eða innri þættir (þ.e. sem ábyrgðaraðili gat stjórnað) sem orsökuðu vandann?
- Var reynt að upplýsa vandann og lagfæra mistökin eða var það vanrækt og jafnvel reynt að fela vandann?
- Eru til staðar kerfisbundin vandamál þannig að líkur séu til þess að mistök muni endurtaka sig?
- Er hægt að lagfæra mistökin og endurvekja trúnað án eftirmála eða hefur orðið trúnaðarbrestur sem mun hafa neikvæð áhrif í framtíðinni?

Þær ólíku skyldur sem felast í ábyrgð hafa ólík hlutverk. Sumar hafa fyrirbyggjandi hlutverk og er ætlað að koma í veg fyrir mistök og vanrækslu en aðrar skipta fyrst máli þegar vandamál koma upp. Þegar ábyrgð er virk eru sumar skyldurnar reglubundnar en til annarra þarf aðeins að grípa í undantekningartilfellum, sbr. mynd 1. Á myndinni kemur einnig fram að þar sem ábyrgð er virk þarf mjög sjaldan að fjalla um hver beri sök á vanrækslu eða brotum.

Mynd 1 Reglubundnar og fátíðar skyldur þegar ábyrgð er virk



2.3 Ólíkir þættir ábyrgðar

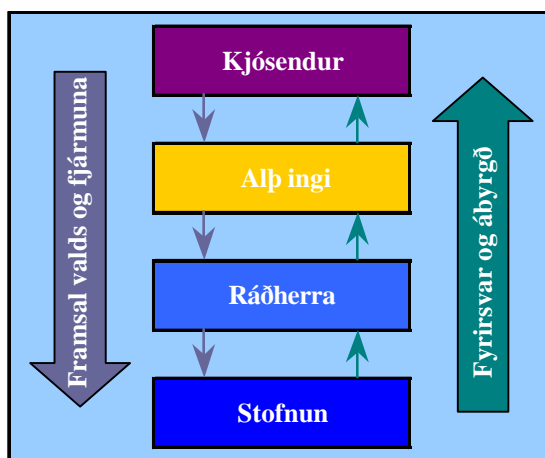
Ábyrgð er margþætt hugtak og inntak þess er háð samhengi. Hér verður fjallað um helstu þætti ábyrgðar í opinberri stjórnarsýslu:

- Lýðræðislega ábyrgð
- Pólítíska ábyrgð
- Lagalega og siðferðilega ábyrgð
- Rekstrarlega ábyrgð
- Ábyrgð á árangri

2.3.1 Lýðræðisleg ábyrgð

Lýðræðisleg ábyrgð merkir í víðasta skilningi að starfsemi ríkisins sé í samræmi við óskir kjósenda. Þó að kosningar og fulltrúalýðræði geti ekki endurspeglad vilja borgaranna til fulls, er það mikilvægt grundvallaratriði að starfsemi ríkisins lúti lýðræðislegri forustu og aðhaldi. Þetta er tryggt með því sem kalla mætti hefðbundna ábyrgðarkeðju stjórnarsýslunnar og sýnd er á mynd 2. Lýðræðisleg ábyrgð byggir á því að jafnvægi sé milli framsals valds og fjármuna annars vegar og skyldna sem felast í fyrirsvari og ábyrgð hins vegar. Ábyrgðarkeðjan byggir á stigveldi, þ.e. að ábyrgð hvers stigs er bundin við næsta stig fyrir ofan. Samkvæmt þessu ber stofnun ábyrgð gagnvart ráðherra og ábyrgðin gagnvart þingi og almenningi er einungis óbein.

Mynd 2 Ábyrgðarkeðja stjórnarsýslunnar



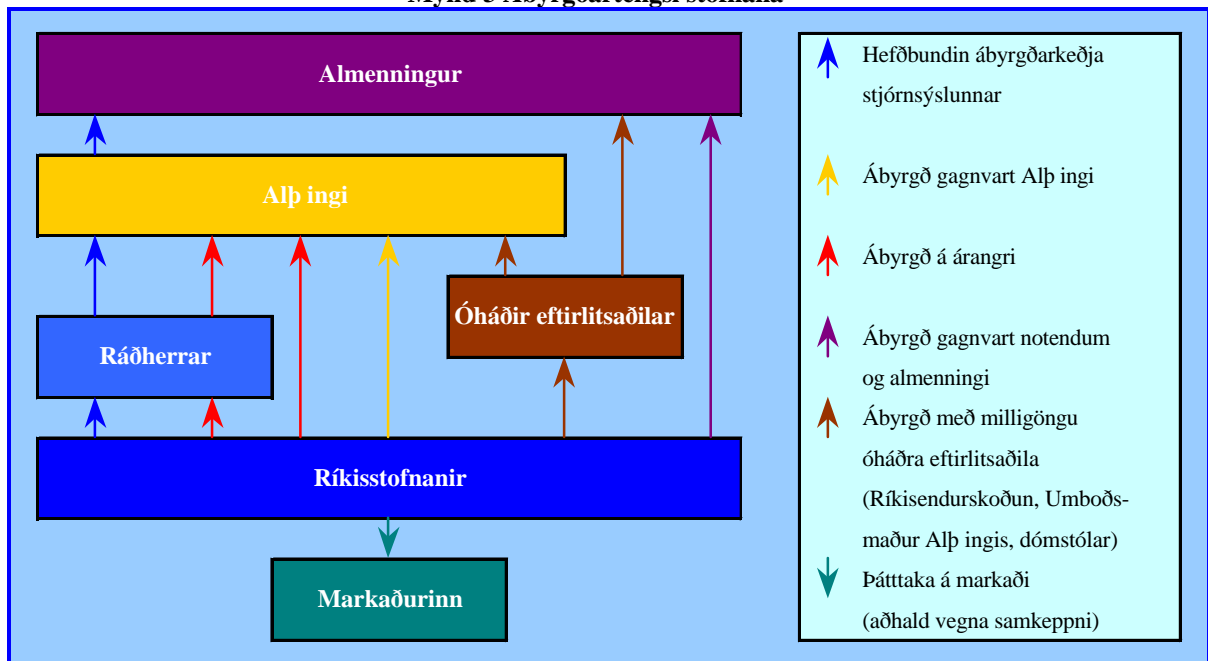
Færa má rök fyrir því að þetta líkan af lýðræðislegri ábyrgð sé einfaldara en raunveruleikinn. Veruleikinn er mun flóknari.⁷⁰ Þetta gildir sérstaklega um fyrirsvar. Getu hinnar hefðbundnu ábyrgðarkeðju til að miðla upplýsingum eru takmörk sett. Því getur verið nauðsynlegt að horfa fram hjá stigveldi og miðla upplýsingum beint frá stofnun til Alþingis eða almennings. Einnig hafa stofnanir eins og Ríkisendurskoðun og Umboðsmaður Alþingis sérstöku hlutverki að gegna. Þegar allar þessir þættir eru teknir

⁷⁰ Sbr. Towards Performance-Based Accountability – Issues for Discussion by Sigurdur Helgason. OECD 1997.

með í reikninginn verður myndin mun flóknari. Á mynd 3 eru sýnd þau fjölbreyttu ábyrgðartengsl sem geta átt við stofnanir ríkisins.⁷¹

Hægt er að nefna dæmi um öll þau ábyrgðartengsl sem sýnd eru á myndinni. Þannig miðla óháðir eftirlitsaðilar upplýsingum til Alþingis og almennings og stuðla þannig að auknu aðhaldi. Engin vafi er á því að erfitt er fyrir stofnanir að hunsa álit óháðra eftirlitsaðila. Upplýsingamiðlun milli stofnana og Alþingis á sér einnig stað án milligöngu ráðuneyta og stofnanir sjá sér aukinn hag í því að miðla upplýsingum um starfsemi sína með skipulegum hætti til þingsins og almennings. Stofnanir og fyrirtæki í samkeppnisrekstri njóta aukins aðhalds frá samkeppni og samkeppnisyfirvöldum. Stofnanir bera nú í auknum mæli ábyrgð á árangri og ekki aðeins á því að fara að settum reglum.⁷² Upplýsingum um árangur er í auknum mæli miðlað til ráðuneyta, Alþingis og almennings.

Mynd 3 Ábyrgðartengsl stofnana



Mörg OECD ríki hafa lagt mikla áherslu á að styrkja ábyrgð á árangri og ný ábyrgðartengsl, sérstaklega gagnvart almenningi. Með þessu móti er lýðræðisleg ábyrgð styrkt því að fleiri aðilar en ráðherrar hafa möguleika til að veita stofnunum lýðræðislegt aðhald. Spyrja má hvort þessi nýju form ábyrgðar dragi úr mikilvægi hinnar hefðbundnu ábyrgðarkeðju stjórnsýslunnar. OECD ríki leggja áherslu á að ný form ábyrgðar dragi ekki úr mikilvægi

⁷¹ Staðfært eftir mynd í Towards Performance-Based Accountability – Issues for Discussion by Sigurdur Helgason. OECD 1997, s. 3.

⁷² Forstöðumenn bera lögum samkvæmt ábyrgð á árangri, sbr. 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

skýrrar ábyrgðar stofnana gagnvart ráðherra og ráðherra gagnvart þingi. Ný form ábyrgðar styrkja markmið hefðbundinna ábyrgðatengsla en leysa þau ekki af hólmi.⁷³

Ábyrgðartengsl hér á landi eru í raun flóknari en sýnt er á myndinni hér að framan því algengt er að stofnanir hafi stjórnir m.a. með fulltrúum ýmissa hagsmunaaðila. Hugsanlega geta stjórnir stofnana styrkt lýðræðislega ábyrgð með því að veita almenningi aðild að stjórnarsýslunni. Á hinn bóginn er mögulegt að stjórnirnar veiki lýðræðislega ábyrgð með því að draga úr mikilvægi hinnar hefðbundnu ábyrgðarkeðju stjórnarsýslunnar. Nánar verður vikið að þessari umræðu síðar í skýrslunni.

Þau fjölþætту ábyrgðartengsl sem hér hafa verið rædd geta auðveldlega skapað árekstra og átök. Ábyrgðartengsl fela í sér hollustu og trúnaðarsamband. Það er kunnara en frá þurfi að segja að erfitt getur verið að gæta hollustu og trúnaðar við marga ólíka aðila. Þannig getur forstöðumaður stofnunar sem er ósáttur við stefnu eða skoðanir ráðherra talið sér skylt, vegna hollustu eða trúnaðar við Alþingi eða almenning, að mæla gegn stefnu ráðherrans opinberlega.⁷⁴ Slíkt getur grafið undir trúnaði milli forstöðumanns og ráðherra og veikt ábyrgðatengsl þeirra. Ekki er hægt að ræða frelsi forstöðumanna til að tjá sig opinberlega um viðkvæm deilumál án þess að huga að áhrifum þess á ábyrgðartengsl, hollustu og trúnað. Í samræmi við það sem áður var sagt um mikilvægi hinnar hefðbundnu ábyrgðarkeðju verður að telja að forstöðumenn hljóti að fara mjög varlega í þessum efnunum. Þrátt fyrir vaxandi mikilvægi annarra ábyrgðartengsla hlýtur hollusta og trúnaður við ráðherra að hafa forgang.

2.3.2 Pólitísk ábyrgð

Ábyrgð ráðherra gagnvart Alþingi er lykilþáttur ábyrgðar í íslenskri stjórnarsýslu. Skipta má ábyrgð ráðherra í lagalega ábyrgð og pólitíska ábyrgð. Um lagalega ábyrgð ráðherra er fjallað í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Pólitísk ábyrgð ráðherra er af siðferðilegum toga og um hana hljóta að gilda önnur viðmið en lagalega ábyrgð. Mistök, rangar ákvarðanir eða jafnvel óheppileg ummæli geta haft pólitískar afleiðingar. Ráðherra getur glatað trausti þingsins, eigin þingflokks, samflokksmanna og kjósenda. Þingið getur lýst yfir vantrausti á ráðherra og verður hann þá að víkja. Dæmi eru um að ráðherrar hafi vikið að eigin frumkvæði.

Viðmið um pólitíska ábyrgð ráðherra eru ólík milli landa en hafa almennt tekið verulegum breytingum síðastliðna áratugi, venjulega í þá átt að gerðar eru strangari kröfur til háttsemi stjórnámálanna. Þó að ekki sé hægt að færa viðmið um pólitíska ábyrgð milli landa er hluti álitamála engu að síður sameiginlegur.

⁷³ Þetta var niðurstaða fundar á vegum OECD með sérfræðingum OECD ríkjanna á þessu sviði. Niðurstaða fundarins var m.a. sú að “*Performance Management concepts reinforce the goals of traditional mechanisms and practices for holding government to account... [and] ...formal lines of accountability remain central to a performance based system.*” OECD Public Management Service. 1997 Meeting of the Performance Management Network. Chairman’s Statement by Alan Winberg. OECD 1997.

⁷⁴ Þetta málefni hefur m.a. verið til umræðu á fundum forstöðumanna ríkisstofnana, sbr. Rætt um stöðu ríkistofnana gagnvart Alþingi. Morgunblaðið 22. janúar 2000.

Ráðherra ber pólitíska ábyrgð á eigin ákvörðunum og á ákvörðunum sem teknar eru á stjórnábyrgð ráðuneytisins. Ráðherra ber ábyrgð gagnvart Alþingi (þingleg ábyrgð) en hann ber pólitíska ábyrgð gagnvart fleiri aðilum, fyrst og fremst ríkisstjórn, þingflokki, stjórnmalaflokki, og kjósendum. Þingleg ábyrgð ráðherra er “...pólitíski en ekki lagalegs eðlis ... algerlega komin undir mati Alþingis... [og er] ...engum lagareglum háð.”⁷⁵ Pólitísk ábyrgð ráðherra er fjölpætt og felur í sér:

- Ábyrgð á persónulegri háttsemi.
- Ábyrgð á eigin ákvörðunum og athöfnum (og athafnaleysi).
- Ábyrgð á starfsemi ráðuneytis og stofnana.
- Ábyrgð á því að veita réttar og fullnægjandi upplýsingar.

Mjög misjafnt er á milli landa hversu strangar kröfur eru gerðar til persónulegrar háttsemi ráðherra.⁷⁶ Þó að hér að landi sé lögð áhersla á að aðgreina einkalíf og opinbert líf stjórnmalamanna eru sjálfsagt ákveðin takmörk fyrir því hvað ráðherrar geta gert án þess að slíkt hefði pólitískar afleiðingar.⁷⁷ Þetta gildir t.d. um alvarlega óreiðu á persónulegum fjármálum.⁷⁸

Augljóst er að ráðherra ber pólitíska ábyrgð á eigin ákvörðunum, athöfnum og eftir atvikum athafnaleysi. Hann getur t.d. glatað trausti og stuðningi ef hann tekur ákvarðanir sem stríða gegn skoðunum og siðferðislegum viðmiðum almennings.

Samkvæmt ráðherrastjórnábyrgð ber ráðherra ábyrgð á öllum ákvörðunum sem teknar eru í hans nafni, einnig ákvörðunum sem hann hefur ekki vitneskju um og teknar eru af starfsmönnum sem hann þekkir ekki. Eðlilegt er að spurt sé hvort ráðherra eigi að taka afleiðingum af mistökum eða vanrækslu annarra.⁷⁹

Eitt mögulegt svar er að ráðherra beri aðeins ábyrgð á þeim ákvörðunum sem hann hafði vitneskju um. Reynsla annarra þjóða sýnir að vitneskja um ákvörðun skiptir takmörkuðu máli þegar meta á hver beri ábyrgð. Ef ráðherra ber aðeins ábyrgð á því sem hann hefur vitneskju um getur það leitt til þess að hann eða aðrir ákveði að hann fái ekki upplýsingar um tilteknar ákvarðanir. Augljóst er að slíkt getur ekki leitt til ábyrgrar ákvarðanatöku. Því verður að fremur að líta til þess hvort hægt hafi verið að ætlast til þess að ráðherra hafi

⁷⁵ Stjórnskipunarréttur. Gunnar G. Schram 1997, s. 170.

⁷⁶ Hér á landi yrði sennilega seint viðurkennd sú hnýsni í einkalíf stjórnmalamanna sem tíðkast t.d. í Bandaríkjunum, sjá t.d. Shadow – Five Presidents and the Legacy of Watergate. Bob Woodward 1999.

⁷⁷ Í þessu sambandi má nefna að samkvæmt 14. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skal starfsmaður forðast að hafast nokkuð það að í starfi sínu eðautan þessum er honum til vanvirðu eða álitshnekkis. Varla væri eðlilegt að gera minni kröfur til ráðherra en óbreyttra starfsmanna hvað þetta varðar.

⁷⁸ Veita má embættismanni sem hefur fjárreiður með höndum lausn um stundarsakir vegna óreiðu á fjárreiðum. (26. gr. laga nr. 70/1996). Þó ráðherrar fari ekki með daglegar fjárreiður bera þeir ríka ábyrgð á fjármálum ráðuneytis og stofnana.

⁷⁹ Umræða af þessu tagi hefur átt sér stað víða erlendis, t.d. á Nýja Sjálandi þar sem rætt var um ábyrgð vegna alvarlegs slyss sem varð í þjóðgarði (Cave Creek), sjá t.d. Future Issues in Public Management. State Services Commission 1997, s. 70-71 og Ethics in the Public Service – Current Issues and Practices. OECD 1996, s. 23. Umræða víða um lönd um ábyrgð á eyðnismitunum vegna blóðgjafa eru af svipuðum toga.

þekkt til ákvörðunar, þ.e. hvort ráðherra hafi að jafnaði vitneskju um hliðstæðar ákvarðanir eða hvort ákvörðun hafi verið það mikilvæg að eðlilegt geti talist að ráðherra hafi haft vitneskju um hana. Það getur þó mögulega dregið verulega úr ábyrgð ráðherra hafi hann verið vísvitandi blekkur í tengslum við mikilvæga ákvörðun.

Við mat á ábyrgð ráðherra á ákvörðunum annarra ber einnig að hafa í huga það sem áður var sagt um skyldu hans til að veita fullvissu um að treysta megi starfsemi. Ef ráðherra hefur metið áhættu, tryggt fullnægjandi hæfni og gengið úr skugga um að engin kerfisbundin valdamál voru til staðar, hefur hann gegnt skyldum sínum og á þá tiltölulega auðvelt með að verjast ásökunum um að hann beri pólitíska ábyrgð á mistökum.

Skylda ráðherra til að veita réttar og fullnægjandi upplýsingar til þings og almennings er víðast hvar talin hornsteinn lýðræðislegra stjórnháttá. Réttar og fullnægjandi upplýsingar eru forsenda þess að þing geti haft eftirlit með framkvæmdavaldinu og fyrir lýðræðislegri umræðu. Magn upplýsinga í nútímaþjóðfélagi er slíkt að erfitt er fyrir ráðherra að sannreyna allar upplýsingar sem hann veitir þinginu. Mikilvægt er að hugað sé að gæðaeftirliti með slíkum upplýsingum. Umfang fyrirspurna frá þinginu getur valdið miklu álagi á ráðuneytin, því oft þarf að leggja í mikla vinnu og kostnað til að hægt sé að svara þeim. Mikið álag eykur hættu á að svör vegna fyrirspurna verði ófullnægjandi.

Það gildir um pólitíska ábyrgð ráðherra eins og aðra ábyrgð að mögulegt er að ráðherra verði að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu. Í grundvallaratriðum eiga þau sjónarmið sem rakin hafa verið hér að framan um þetta efni einnig við um ráðherra. Erlendis eru dæmi um að ráðherrar segi af sér þó að augljóst sé að þeir bera ekki sök.⁸⁰ Afsögn ráðherra hefur þá þann tilgang að sannfæra almenning um að vanræksla eða mistök séu tekin alvarlega og hafi afleiðingar. Með þessu móti er skaði lágmarkaður og traust endurbyggt. Afsögn ráðherra þarf ekki að þýða endalok stjórn málaferis. Mörg dæmi eru um að ráðherrar sem hafa þurft að víkja hafi síðar fengið ný ráðherrastörf.⁸¹

2.3.3 Lagaleg og siðferðileg ábyrgð

Lagaleg ábyrgð felur í sér tvo grundvallarþætti, að sinna lagaskyldum og að taka lögmætar ákvarðanir.

Starfsmönnum ber að sinna skyldum sínum lögum samkvæmt. Um almennar skyldur starfsmanna er einkum mælt fyrir í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ákvæði um refsíábyrgð samkvæmt XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um brot í opinberu starfi gera einnig óbeinar kröfur til starfsmanna.

⁸⁰ “Political rhetoric may seek the sanction of resignation ... The consequences of some failures in public organisations are so great in human terms that there is a need, if the integrity of government is to be sustained, for an act of atonement – for what has been called ‘vindicative’ responsibility...” Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market by John Martin. OECD 1997, s. 4.

⁸¹ Eitt þekktasta dæmið er Ritt Bjerregaard. Hún hefur þurft að víkja úr háum embættum oft en einu sinni en jafnan hafist aftur til metorða og gegnir nú embætti matvælaráðherra í Danmörku. Önnur dæmi um þetta eru Mona Sahlin, sem nú er ráðherra í iðnaðar-, atvinnu-, og samgönguráðuneyti Svíþjóðar og Peter Mandelson Norður-Írlandsmálaráðherra í bresku stjórninni.

Í umfjöllun um forræði og boðvald ráðherra var fjallað um lögmætisregluna og skilyrði þess að ákvörðun teljist lögmæt. Stjórnsýslulög nr. 37/1993 setja nánari reglur um hvaða sjónarmið og reglur eigi að leggja til grundvallar við töku stjórnvaldsákvarðana, t.d. um fullnægjandi rannsókn máls, jafnræði og meðalhóf.

Upplýsingalög nr. 50/1996 skylda stjórnvöld til að veita almenningi aðgang að gögnum með tilteknum takmörkunum.

Um sértækari skyldur fer samkvæmt ákvæðum þeirra sérlaga sem gilda um viðkomandi málefni eða stofnun. Samkvæmt 38. gr. laga nr. 70/1996 ber forstöðumaður ábyrgð á því að stofnun starfi í samræmi við lög og önnur stjórnvaldsfyrirmæli.

Lagareglur um skyldur starfsmanna byggja flestar á almennum siðareglum og gera í raun kröfur um tiltekna háttsemi starfsmanna. Helstu ákvæði sem varða lagaskyldur starfsmanna um háttsemi eru tekin saman í töflu 2.⁸² Valin er sú leið að lýsa kröfunum með heildstæðum hætti, þ.e. kröfur hinna ýmsu laga eru túlkaðar og samþættaðar. Samantektin er ekki tæmandi og kemur því ekki í stað þeirra lagareglna sem í gildi eru. Hún kemur heldur ekki í stað raunverulegra siðareglna, enda eru siðareglur eðli máls samkvæmt viðtækari en lög sem fyrst og fremst skilgreina lágmarkskröfur. Því er hugsanlegt að starfsmaður eða ráðherra geti borið tiltekna siðferðilega ábyrgð þó að allar lagaskyldur hafi verið uppfylltar.⁸³

Brot á lagaskyldum varða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hægt er að áminna starfsmenn, víkja þeim frá um stundarsakir eða að fullu. Þá eru tiltekin brot í starfi refsiverð samkvæmt XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um brot í opinberu starfi og geta varðað sektum eða fangavist. Að lokum má nefna að starfsmenn geta undir tilteknum kringumstæðum verið skaðabótaskyldir vegna tjóns sem þeir valda með saknæmum og ólögumætum hætti.⁸⁴

⁸² Taflan var tekin saman af Sigurði Helgasyni stjórnsýsluráðgjafa fyrir fjármálaráðuneytið í tengslum við svörun spurningarlista frá OECD um stjórnun siðferðis hjá hinu opinbera (OECD, Public Management Service. Survey on Managing Ethics in the Public Service).

⁸³ Umræðu um muninn á ólögulegum, siðferðilega röngum og óheppilegum athöfnum er að finna í Ethics in the Public Service – Current Issues and Practices. OECD 1996, s. 13.

⁸⁴ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 129-130.

Tafla 2 Kröfur til háttsemi starfsmanna ríkisins

<p>1. Ríkisstarfsmaður virðir meginreglur góðs stjórnarfars</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ er ábyrgur fyrir ákvörðunum, árangri og háttsemi ✓ er óhlutdrægur og hlutlaus ✓ gætir sjónarmiða um lögmætti, hlutlægni, jafnræði og meðalhóf ✓ gætir sjónarmiða um aðgang að upplýsingum og gegnsæi í stjórnsýslunni
<p>2. Ríkisstarfsmaður er til fyrirmyndar um fagleg vinnubrögð og háttsemi</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ rækir starf sitt með alúð og samviskusemi, gætir kurteisi, lipurðar og réttsýni og veitir aðstoð og leiðbeiningar ✓ hlýðir löglegum fyrirskipunum yfirmanna og gegnir skyldum sínum ✓ forðast að hafast nokkuð þó að í starfi sínu eða utan þess sem er honum til vanvirðu eða álitshnekkis ✓ forðast háttsemi sem er ósæmileg, óhæfileg eða ósamrýmanleg starfinu
<p>3. Ríkisstarfsmaður gegnir starfi sínu eins vel og honum er unnt</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ sýnir stundvísi ✓ gegnir störfum af kunnáttu, vandvirkni og varast hverskyns vanrækslu ✓ gætir þess að fjárhagsráðstafanir sem hann ber ábyrgð á séu í samræmi við heimildir ✓ viðheldur fullnægjandi kunnáttu ✓ sýnir fullnægjandi árangur
<p>4. Ríkisstarfsmaður notar aðstöðu sína og vald aðeins í þágu almannahagsmuna</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ tekur ekki við eða heimtar gjafir eða annan ávinning sem hann á ekki tilkall til í sambandi við framkvæmd starfa ✓ gætir réttsýni við úrlausn máls og misbeittir ekki valdi sínu ✓ misnotar ekki stöðu sína sér eða öðrum til ávinnings ✓ virðir trúnað og gætir þágræðslu um atriði er hann fær vitneskju um í starfi og leynt skulu fara
<p>5. Ríkisstarfsmaður sýnir varkárni varðandi persónulega háttsemi</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ varast háttsemi sem er ósamrýmanleg starfinu (þ.m.t. brot á hegningarlögum) ✓ tekur ekki við launuðu starfi í biónustu annars aðila, stjórnarsetu atvinnufvirltækis eða stofnar atvinnufvirltækis án þess að skýra vinnuveitanda frá því ✓ heldur reglu á persónulegum fjárreiðum, sérstaklega ef hann ber ábyrgð á opinberum fjárreiðum

Eins og nefnt hefur verið er ákvæði um lagalega ábyrgð ráðherra að finna í lögum nr. 4/1963 um ráðherraábyrgð. Í ráðherraábyrgð felst samkvæmt lögum refsí- og bótaábyrgð ráðherra vegna embættisverka.⁸⁵ Samkvæmt stjórnarskránni er það á valdi Alþingis að kæra ráðherra fyrir embættisrekstur hans og sérstakur dómur, landsdómur dæmir í slíkum málum.⁸⁶

⁸⁵ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 134.

⁸⁶ Ákvæði um landsdóm er að finna í lögum nr. 3/1963 um landsdóm. Landsdóm skipa 15 menn, 8 kjörnir af Alþingi til sex ára í senn, fimm hæstaréttardómarar, dómstjórinn í Reykjavík og prófessorinn í stjórnskipunarrétti við Háskóla Íslands. Alþingi kýs einnig mann til að sækja málið og fimm manna þingnefnd til að fylgjast með málinu og vera saksóknara þingsins til aðstoðar.

Lög um ráðherraábyrgð fjalla um þrjá flokka brota ráðherra, þ.e. stjórnarskrárbrót, brót á öðrum landslögum og brót á góðri ráðsmennsku. Ráðherra má krefja til ábyrgðar “...fyrir sérhver störf eða vanrækt starfa, sem hann hefur orðið sekur um ... annaðhvort af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi...”⁸⁷ Ráðherra ber ábyrgð á ákvörðunum starfsmanna ef þær hafa verið fyrirskipaðar af honum eða eru nauðsynlegar vegna embættisathafna ráðherra. Hins vegar ber ráðherra ekki ábyrgð á þeim ákvörðunum sem teknar eru án hans atbeina og honum er ekki kunnugt um. Brot gegn lögum geta varðað embættismissi, sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Þá getur ráðherra verið skaðabótaskyldur vegna tjóns sem hann hefur bakað almenningi eða einstaklingi.

Augljóst er af þessari lýsingu að skilyrði til ábyrgðar samkvæmt lögum um ráðherraábyrgð eru þrengri en þau sem sett voru fram í umræðum um pólitíska ábyrgð ráðherra. Slíkt er eðlilegt þar sem löggin taka aðeins til brota í starfi og stórkostlegs hirðuleysis en álítaefni um pólitíska ábyrgð ráðherra eru eðlilegur hluti hinnar pólitísku umræðu. Alþingi hefur aldrei kært ráðherra og landsdómur hefur aldrei verið kvaddur saman.⁸⁸

2.3.4 Rekstrarleg ábyrgð

Almenn ákvæði um rekstrarlega ábyrgð er að finna í 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins og 38. gr. laga nr.70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins

Forstöðumenn og stjórnir ríkisaðila bera ábyrgð á því að fjárhagsráðstafanir þeirra séu í samræmi við heimildir. Þessir aðilar bera jafnframt ábyrgð á því að ársreikningar séu gerðir í samræmi við lög þessi og staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds.

Brot á ákvæðum laga þessara varða skyldur opinberra starfsmanna samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

38. gr. laga nr.70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Ráðherra setur sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma lítið.

Forstöðumaður ber ábyrgð á að stofnun, sem hann stýrir, starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf skv. 1. mgr. Forstöðumaður ber og ábyrgð á því að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar sé í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ef útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðunandi getur ráðherra veitt forstöðumanni áminningu skv. 21. gr. eða veitt honum lausn frá embætti skv. VI. kafla ef hann hefur gerst sekur um ítrekaða eða stórfellda vanrækslu í starfi með þeim hætti sem að framan er lýst.

⁸⁷ 2. gr. laga nr 4/1963 um ráðherraábyrgð.

⁸⁸ Embættismenn og stjórnámálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnsýslu. Gunnar Helgi Kristinsson 1994, s. 142-143.

49. gr. fjárreiðulaganna leggur fyrst og fremst tvær skyldur á stjórnendur, að fjárhagsráðstafanir séu í samræmi við heimildir og að ársreikningar séu í samræmi við lög. Það að fjárhagsráðstafanir séu í samræmi við heimildir getur annars vegar átt við að farið sé að settum reglum um meðferð fjármuna og hins vegar að heildarútgjöld séu innan ramma fjárlaga.

Skyldur samkvæmt 38. gr. starfsmannalaganna eru víðtækari og tengjast ekki aðeins rekstri. Áherslan hvað reksturinn varðar er annars vegar á að heildarútgjöld séu innan ramma fjárlaga og hins vegar á að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt.

Í samræmi við þetta felur rekstrarleg ábyrgð einkum í sér eftirtalda þætti:

- Að farið sé að reglum um meðferð fjármuna.
- Að stofnun sé rekin innan ramma fjárlaga.
- Að nýting fjármuna sé hagkvæm.

Ólíkir þættir rekstrarlegrar ábyrgðar geta rekist á. Þannig hafa fjölmörg OECD ríki komist að þeirri niðurstöðu að of nákvæmar og ítarlegar reglur um meðferð fjármuna dragi úr sveigjanleika, geri verkferla flókna og dýra og stuðli þannig að lakri nýtingu fjármuna.⁸⁹ Ef mjög langt er gengið í reglusetningu er dregið úr ábyrgð því að yfirsýn yfir ákvarðanatöku glatast. Með nýskipan í ríkisrekstri hefur dregið úr sértækum reglum um meðferð fjármuna en aukin áhersla er lögð á góða nýtingu fjármuna innan ramma fjárlaga.

Reglur um meðferð fjármuna hafa verið einfaldaðar á síðari árum. Þannig er minni áhersla lögð á að stýra því í hvað fjármunir eru notaðir og stuðla þannig að því að stjórnendur hafi sveigjanleika til að færa fjármuni milli viðfangsefna og ólíkra tegunda aðfanga. Eftir sem áður eru í gildi tilteknar reglur um meðferð fjármuna sem eiga að vinna gegn misnotkun og tryggja öryggi og upplýsingastreymi.

Sú ábyrgð að reka stofnun innan ramma fjárlaga er almennt viðurkennd. Hins vegar geta komið upp ýmis álitæfni um hvað í því felst. Það virðast einkum vera þrjú atriði sem geta valdið ágreiningi:

- Hvernig skilið er á milli bundinna útgjalda og sveigjanlegra útgjalda.
- Hvernig staðið skuli að verðlagsuppfærslu fjárlaga.
- Hvert skuli vera samhengi umfangs eða magns þjónustu og fjárveitinga.

Eins og komið hefur fram er vald ein forsenda ábyrgðar. Forstöðumaður getur einungis borið fulla ábyrgð á þeim útgjöldum sem hann getur stjórnað. Hluti útgjalda stofnana er bundinn, t.d. vegna lagaskyldna eða annarra langtímaskuldbindinga.⁹⁰ Með því að skipta útgjöldum í tengslum við fjárlagagerð í bundin útgjöld og sveigjanleg útgjöld eru gefin skýr skilaboð til forstöðumanna um hvaða útgjöld þeir taka ákvarðanir um og bera ábyrgð á.

⁸⁹ Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries. OECD 1995, s. 30-31.

⁹⁰ Gera verður skýran greinarmun á lögbundnum útgjöldum og lögbundinni þjónustu. Flestar stofnanir sinna lögbundinni þjónustu en útgjöld geta verið sveigjanleg t.d. vegna þess að nýting fjármuna er misgóð.

Verðlagsuppfærsla fjárlaga getur skapað vandamál, sérstaklega ef verðbreyting einstakra aðfanga er önnur en hin almenna verðlagsþróun. Mikilvægt er að verðlagsuppfærsla sé gerð með skýrum og gegnsæjum hætti þannig að hún feli ekki í sér duldar sparnaðarkröfur.⁹¹ Verð margra aðfanga mótast á markaði og breytist því í takt við almennar verðlagsbreytingar. Aukin notkun útboða og tengdra aðferða á að tryggja hagstætt verð. Þetta gildir þó ekki um launakostnað. Ákvæði 34. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins gerir ráð fyrir því að leitað skuli heimilda Alþingis vegna nýrra kjarasamninga sem hafa útgjaldaauka í för með sér. Í þessu felst væntanlega að bæta skuli stofnunum þann kostnaðarauka sem þær verða fyrir vegna kjarasamninga. Ekki er einfalt að meta þennan kostnaðarauka, sérstaklega vegna þess að með aukinni valddreifingu og breytingum á formi kjarasamninga hafa forstöðumenn aukin áhrif á launakostnað. Þrjár megináðferðir eru mögulegar til að verðbæta launagjöld:

- Útreikningur á raunverulegum launabreytingum stofnana.
- Mat á væntanlegum kostnaðarbreytingum vegna kjarasamninga.
- Tenging við almennar launabreytingar í þjóðfélaginu.

Útreikningur á raunverulegum launabreytingum stofnana byggir á því að launahækkanir yfir árið eru reiknaðar og stofnunum bættar hækkanir umfram forsendur fjárlaga. Þessi aðferð á vel við í miðstýrðu launakerfi þar sem stofnanir hafa nær enga möguleika til að stjórna launakostnaði. Í dreifstýrðu launakerfi er hún hins vegar ávísun á hækkun útgjalda þar sem forstöðumenn þurfa ekki að bera ábyrgð á launahækkunum. Við slíkar aðstæður er aðferðin því andstæð þeirri meginreglu að saman eigi að fara völd og ábyrgð.

Hægt er að meta ákvæði kjarasamninga og hvaða hækkun þeir munu að jafnaði hafa í för með sér. Á þessum grundvelli er ákveðin væntanleg meðalhækkun launakostnaðar í fjárlögum. Þetta er sú aðferð sem notuð er í dag. Kjarasamningar hafa þróast í þá átt að vera rammasamningar sem stofnunum er ætlað að fylla út í. Það verður því sífellt erfiðara að meta þá hækkun sem þeir munu hafa í för með sér og hækkun getur orðið ólík eftir stofnunum. Sú óvissa sem aðferðin hefur í för með sér ýtir undir ágreining um hver beri ábyrgð á launabreytingum. Telja verður að þessi aðferð eigi best við í launakerfi þar sem stofnanir hafa nokkra möguleika til að stjórna launakostnaði.

Tenging við almennar launabreytingar í þjóðfélaginu miðar að því að tryggja stofnunum sömu hækkanir á launakostnaði og almennt verða í þjóðfélaginu.⁹² Launahækkanir í fjárlögum eru þá ákveðnar á grundvelli áætlaðrar hækkunar á launavísitöflu⁹³ og síðan leiðréttar miðað við raunhækkanir. Kostir þessarar aðferðar eru þeir að ekki fer á milli mála

⁹¹ Ekki er verið að gefa í skyn að ekki eigi að gera sparnaðarkröfur en þær eiga að vera formlegar og öllum ljósar. Þó duldar sparnaðarkröfur geti lækkað útgjöld til skemmi tíma hafa þær sjaldan langtímaáhrif þar sem ekki er gripið til varanlegra aðgerða til að draga úr útgjöldum.

⁹² Hægt er að víkka þetta út með því að taka einnig tillit til launabreytinga í samkeppnislöndum. Þetta byggir þó á því að almennur vinnumarkaður noti hliðstæð viðmið.

⁹³ Hægt er að nota heildarlaunavísitölu, vísitölu launa á almennum markaði eða vísitölu sem er sérstaklega samsett til að endurspeglar samsetningu starfa hjá ríkinu. Forsenda þess að þess að hægt sé að notast við launavísitölu er að hún mæli almennar launabreytingar með áreiðanlegum hætti.

hvaða launabreytingum er gert ráð fyrir og ábyrgð forstöðumanna er skýr og aukin. Aðferðin veitir möguleika til þess að forstöðumenn beri ekki aðeins ábyrgð á framkvæmd kjarasamninga heldur einnig á gerð þeirra.

Gallarnir eru þeir að ekki er víst að almennar launabreytingar endurspegli þörf stofnana fyrir hækkanir. Launamarkaðurinn tekur örum breytingum og launabreytingar einstakra starfshópa eru meira háðar markaðsaðstæðum en áður. Þetta þýðir að laun sumra hópa hækka meira en almenn laun. Samsetning starfshópa hjá ríkinu er önnur en á almennum vinnumarkaði, sérstaklega er hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hátt hjá ríkinu.⁹⁴ Hækkun launa háskólamenntaðra starfsmanna á almennum vinnumarkaði umfram almennar launabreytingar getur því skapað erfiðleika fyrir ríkisstofnanir.⁹⁵ Þrátt fyrir ofangreind álitamál á þessi aðferð best við í dreifstýrðu launakerfi þar sem ríkisstofnanir hafa mikla möguleika til að stjórna launakostnaði.

Eins og nánar verður lýst í umræðu um nýskipan í ríkisrekstri hefur vald stofnana í launamálum verið aukið mikið á undanförunum árum. Aðferðir til að verðbæta launakostnað hafa hins vegar ekki verið þróaðar til samræmis við þetta og því alls ekki ljóst að forstöðumenn beri í raun fulla ábyrgð á þeim launaákvörðunum sem þeir taka. Full ástæða er til að endurskoða aðferðir til að verðbæta launagjöld þannig að þær endurspegli þessa þróun.

Þegar útlit er fyrir að fjárveitingar dugi ekki fyrir rekstrarkostnaði stofnunar eru ávallt þrír kostir fyrir hendi:

- Að halda útgjöldum innan ramma fjárlaga en draga úr gæðum eða magni þjónustu.
- Að auka útgjöld með fjáráukalögum og halda umfangi þjónustu óbreyttu.
- Að hagræða og ná þannig að lækka kostnað en halda umfangi þjónustu óbreyttu.

Til þess að hægt sé að taka afstöðu til þessara valkosta þurfa að liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um magn, gæði og kostnað þjónustu, þ.e. magn og verð þjónustu sem ráðuneyti “kaupir” af stofnun þarf að vera ljóst. Yfirleitt eru þessir mælikvarðar ekki til eða mjög ófullkomnir og því óljóst hvern þessara valkosta stofnun er ætlað að velja.

Efnahagsaðstæður geta verið með þeim hætti að réttlætanlegt er talið að lækka útgjöld með því að draga tímabundið úr magni eða gæðum þjónustu. Yfirleitt er þó miðað við að stofnanir geti haldið sig innan ramma fjárlaga án þess að draga saman þjónustu. Eðlilegt er að gera hagræðingarkröfur til stofnana en þær þurfa að vera raunsæjar. Óraunsæjar hagræðingarkröfur eru yfirleitt ávísun á niðurskurð á þjónustu fremur en kostnaði.

⁹⁴ Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hjá ríkinu er um 43% en um 14% á vinnumarkaðinum í heild, sbr. Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf – Rannsóknarniðurstöður. Fjármálaráðuneytið 1999, s. 35.

⁹⁵ Hækkun launa háskólamenntaðra á almennum vinnumarkaði umfram almennar launabreytingar endurspeglar væntanlega framleiðniaukningu. Því má segja að ríkisstofnanir geti haft möguleika til að hækka laun einstakra starfshópa af sömu ástæðum, án þess að það hafi áhrif á heildarlaunakostnað. Einnig er, eins og áður var nefnt, hugsanlegt að nota sérstaka viðmiðunarvísitölu sem endurspeglar samsetningu starfa hjá ríkinu.

Þótt ávallt sé gerð sú krafa að stofnanir haldi sig innan ramma fjárlaga, virðist raunveruleikinn stundum sá að þanþol stjórnámálanna og almennings gagnvart umframútgjöldum er meira en þanþolið gangvart skertri þjónustu eða hótunum um skerta þjónustu.⁹⁶ Óljósar kröfur um hvað stofnun er ætlað að skila valda því yfirleitt að dregið er úr þjónustu eða útgjöld aukin fremur en að leitað sé raunhæfra og varanlegra leiða til að hagræða í starfsemi stofnunar.

Það er því ljóst að skýrar kröfur um magn, gæði og kostnað þjónustu er forsenda rekstrarlegrar ábyrgðar.

2.3.5 Ábyrgð á árangri

Umræðan hér að framan um skort á viðmiðum um magn, gæði og kostnað þjónustu snýst í raun um óljósa ábyrgð á árangri. Eitt meginþema nýskipunar í OECD ríkjum hefur verið að veita stofnunum aukið sjálfstæði gegn því að þær beri ábyrgð á árangri.⁹⁷ Þær aðferðir sem miða að þessu markmiði ganga undir samheitinu árangursstjórnun.⁹⁸ Meginatriði árangursstjórnunar eru eftirfarandi (sjá mynd 4⁹⁹):

- Stofnun er gefið sjálfstæði.
- Árangur er mældur og metinn. Í þessu felst að skilgreina markmið og tiltekna áfanga sem stefnt er að og mæla raunverulegan árangur.
- Upplýsingar um árangur eru notaðar við stjórnun, ákvarðanatöku, fjárlagagerð og stefnumótun.
- Stofnun sýnir fram á árangur og tryggir þannig ábyrgð gagnvart ráðherra sem veitti aukið sjálfstæði. Með markmiðssetningu og ábyrgð á árangri eru tengsl aðila og verkaskipting skilgreind (þ.e. hver er ábyrgur fyrir hverju).

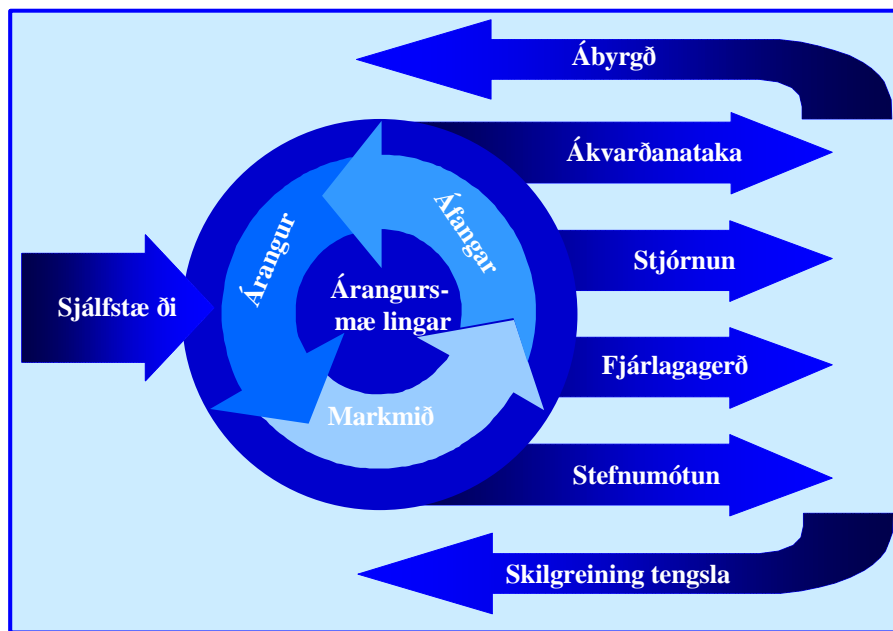
⁹⁶ Þetta virðist t.d. gilda um heilbrigðisstofnanir, sbr. 2 miljarða króna aukin útgjöld á fjárlögum ársins 2000 til að mæta uppsöfnuðum rekstarhalla til ársloka 1999.

⁹⁷ Yfirlit um árangursstjórnun í OECD ríkjum er að finna í: In Search of Results – Performance Management Practices. OECD 1997.

⁹⁸ Árangursstjórnun er ýmist nefnd Performance Management eða Managing for Results.

⁹⁹ Myndin er tekin úr: Performance Management Practices in OECD Countries. Paper prepared on a request by the World Bank by Sigurdur Helgason. OECD 1998, s. 3.

Mynd 4 Árangursstjórnun



Hugtakið árangur er margþætt og getur falið í sér ólíka þætti, t.d. kostnað, gæði og magn afurða eða þau áhrif sem starfsemi stofnunar hefur í samfélaginu.¹⁰⁰ Mikið hefur verið fjallað um kosti og galla þess að gera stofnanir ábyrgar fyrir ólíkum þáttum árangurs. Vaxandi samstaða er um að erfitt sé að gera stofnanir ábyrgar fyrir áhrifum því að ýmsir aðrir þjóðfélagsþættir geta verið orsakavaldar. Mun raunsærra sé að gera stofnanir ábyrgar fyrir afurðum enda hafa þær fulla stjórn yfir þeim.¹⁰¹ Þetta þýðir þó ekki að stofnanir eigi ekki að mæla og meta áhrif, enda snýst árangursstjórnun um að bæta stjórnun og þjónustu en ekki aðeins um ábyrgð.

Ýmsar aðferðir eru notaðar í tengslum við árangursstjórnun. Hluti þeirra tengist í sjálfu sér ekki ábyrgð á árangri, þó þær séu mikilvægar sem slíkar. Samningar af ýmsu tagi hafa verið notaðir til að skilgreina hvaða árangur stofnun skuldbindur sig til að ná. Það er lykilatriði í ábyrgð á árangri að kröfur eða skuldbindingar um árangur séu skýrar. Árskýrslur og aðrar sambærilegar skýrslur eru notaðar til að veita upplýsingar um árangur og geta nýst sem tæki til eftirlits af ráðuneyti, þingi og almenningi. Þjónustustaðlar og -yfirlýsingar hafa verið nýttar til að auka ábyrgð stofnana gagnvart notendum þjónustu. Að lokum má nefna að árangursendurskoðun ríkisendurskoðenda eru í auknum mæli nýttar til að bæta möguleika þingsins til að gera stofnanir ábyrgar fyrir árangri.

¹⁰⁰ Afurð er það sama og output en áhrif það sama og outcome.

¹⁰¹ Sbr. Performance Management Practices in OECD Countries. Paper prepared on a request by the World Bank by Sigurdur Helgason. OECD 1998, s. 12. Sem dæmi má nefna að skóli getur verið ábyrgur fyrir fjölda, gæðum og kostnaði kennslustunda en mun síður fyrir því hvernig menntunin nýtist nemandanum síðar í lífinu.

Með 26. og 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru embættismenn og sérstaklega forstöðumenn gerðir ábyrgir fyrir árangri. Ráðherra getur gert tilteknar kröfur um árangur í erindisbréfi og getur forstöðumaður þurft að víkja uppfylli hann ekki settar kröfur. Eins og vikið verður að er árangursstjórnun einn af lykilþáttum í nýskipan í ríkisrekstri hér á landi. Þrátt fyrir þá framþróun sem orðið hefur á þessu sviði er tæplega hægt að segja að ábyrgð stofnana og stjórnenda byggji á árangri. Sjálfstæði og sveigjanleiki hafa verið aukin en það er ljóst að það tekur tíma að þróa stjórnun þar sem ábyrgð er tryggð með árangri.

2.4 Tengsl ábyrgðar, ráðningarvalds og boðvalds

Eins og komið hefur fram svarar stigveldi spurningunni um það hver ber ábyrgð gagnvart hverjum. Til þess að svo sé þarf uppbygging stjórnsýslukerfisins eða stjórnkerfis stofnunar að vera mótuð með skýrum hætti. Ef ekki eru til skýrar reglur um þetta eða skipurit er ekki til verður að grípa til almennra stjórnarmiða um uppbyggingu stigveldisins.

Það almenna sjónarmið sem eðlilegt er að nota í þessu sambandi er sú stjórnunarregla að saman fari ráðningarvald, boðvald og ábyrgðarsamband. Með öðrum orðum er það meginregla að starfsmaður lúti boðvaldi og beri ábyrgð gagnvart þeim sem réð hann til starfa. Innan stofnana er það yfirleitt forstöðumaðurinn sem ræður starfsmenn og fer með boðvald nema að það sé framselt með skipuriti stofnunarinnar. Milli stofnana ætti það á sama hátt að vera meginregla að ráðherra hafi boðvald yfir þeim forstöðumönnum sem hann skipar og að þeir beri ábyrgð gagnvart honum. Slíkt er þó ekki ávallt raunin eins og gerð verður grein fyrir síðar.

3. Aukið sjálfstæði stofnana

Á undanförunum árum hafa átt sér stað umtalsverðar breytingar á stöðu og hlutverki ríkisstofnana. Jafnframt hefur umhverfi opinberrar starfsemi tekið stakkaskiptum. Þessar breytingar gera auknar kröfur til stjórnenda stofnana en einnig kröfur til ríkisins um að endurmeta ýmsa þætti sem snúa að aðstæðum og ábyrgð þeirra.

3.1 Breytt umhverfi opinberrar starfsemi

Meðal breytinga í ytra starfsumhverfi ríkisins undanfarinn áratug má nefna aukna samkeppni, alþjóðavæðingu og aukin erlend samskipti, tækninýjungar á sviði upplýsingamála, aukna menntun og sérhæfingu, breytt viðhorf til hlutverks ríkisins, auknar kröfur um bætta þjónustu, og efnahagserfiðleika sem ollu verulegu álagi á fjármál ríkisins.

Þessi þróun hefur gert nýjar og jafnframt auknar kröfur til stofnana og stjórnenda þeirra. Því að þótt stofnanir sinni reglubundnum verkefnum þurfa þær í sífellu að laga sig að nýjum aðstæðum og þróa starfsemi sína til samræmis við breyttar þarfir og áherslur. Þörf stofnana fyrir sjálfstæði og rekstrarlegan sveigjanleika hefur því aukist.

3.2 Nýskipan í ríkisrekstri

Við þessari þróun hefur m.a. verið brugðist með nýskipan í ríkisrekstri sem hefur falið í sér umtalsverðar breytingar á stjórnun ríkiskerfisins og verið forgangsmál stjórnvalda á tíunda áratugnum.

Árið 1993 hóf fjármálaráðuneytið átak undir kjörorðinu “nýskipan í ríkisrekstri”¹⁰² og ríkisstjórnin samþykkti stefnu um sama efni árið 1995.¹⁰³ Nýskipan í ríkisrekstri snýst ekki síst um að auka sveigjanleika þannig að ríkiskerfið verði færara um að bregðast við breytingum í ytra umhverfi og hafa frumkvæði að nýjum áherslum þar sem við á.

Nýskipan í ríkisrekstri hefur tvö megin markmið: “...að ríkið geti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirkan og árangursríkan hátt og kostur er [og að gefa] ...íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni.” Einkunnarorðin eru “...einföldun, ábyrgð og árangur.”¹⁰⁴

Tilgangur nýskipunar er ekki síst að færa forstöðumönnum ný stjórnæki, þannig að þeir hafi aukin færi á að ná góðum árangri við stjórnun stofnana ríkisins. Hins vegar eru einnig gerðar auknar kröfur til forstöðumanna um að þeir tileinki sér nýjar stjórnunaraðferðir og lagi sig að nýjum aðstæðum.

¹⁰² Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið 1993.

¹⁰³ Stefna um Nýskipan í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið 1996.

¹⁰⁴ Stefna um Nýskipan í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið 1996, s. 5.

3.2.1 Fjárlög og fjármálastjórn

Frá 1992 hefur fjárlagafrumvarp verið unnið samkvæmt rammaaðferð.¹⁰⁵ Í rammafjárlögum felst að ríkisstjórnin hefur ferilinn með því að setja fram markmið um helstu stærðir eins og afgang eða halla, lánsfjárförf, skattlagningu og fjárlagaramma fyrir hvert ráðuneyti. Eftir að ramminn hefur verið settur er það hlutverk einstakra ráðherra að skipta fjármunum milli stofnana og verkefna ráðuneytisins. Í tengslum við upptöku rammafjárlaga var sveigjanleiki til að færa afgang eða halla milli fjárlagaára aukinn. Þetta gefur stofnunum aukna möguleika til að skipuleggja fjármál sín til lengri tíma í stað þess að verða að eyða fjármunum fyrir lok fjárlagaárs.

Mikilvægt er að undirstrika að rammafjárlög eru ekki aðeins aðferð til að undirbúa fjárlög heldur einnig fela þau einnig í sér fjármálastjórn sem byggir á valddreifingu og forgangsröðun (rammastjórnun). Í rammastjórnun felst að hvert stig stjórnsýslukerfisins fyrir sig annast forgangsröðun, áætlunargerð, útgjaldaákvarðanir og eftirlit. Það er í sjálfu sér ekki gefið að aðferðafræði rammastjórnunar sé ríkjandi í stjórnsýslukerfinu þó að hún sé notuð við undirbúning fjárlagafrumvarpsins. Þannig er alltaf hættu á að rammastjórnun nái ekki lengra en til fagráðuneytis eða forstöðumanns stofnunar. Slíkt er óheppilegt því rammastjórnun nær ekki fullum árangri nema hún nái til allra stjórnunarstiga sem hafa áhrif á útgjöld.

Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins fela í sér endurskipulagningu fjárlaga.¹⁰⁶ Stofnunum og verkefnum er skipt upp eftir alþjóðlegum stöðlum og fjárlögin eru sett fram á rekstrargrunni auk þess að sýna greiðslustreymi. Þetta auðveldar samanburð við ríkisreikning. Reikningar stofnana eru í samræmi við reikningsskilareglur einkafyrirtækja með þeirri mikilvægu undantekningu að eignir eru í flestum tilfellum gjaldfærðar á fyrsta ári. Mikilvægasta breytingin sem tengist ábyrgð stjórnenda er að gjaldfæra skuldbindingar. Stjórnendur bera því aukna ábyrgð á ákvörðunum sem hafa framtíðarskuldbindingar í för með sér. Sú undantekning að gjaldfæra eignir en reikna hvorki afskriftir né fjárbindingarkostnað dregur þó talsvert úr gildi þessarar reglu.¹⁰⁷ Huga þarf að breytingum á þessu með það að markmiði að stjórnendur beri fulla ábyrgð á öllum kostnaðarþáttum, óháð því hvenær eða með hvaða hætti þeir verða til.

¹⁰⁵ Nánari umfjöllun er að finna í: Nýskipan í ríkisrekstri: Rammafjárlagagerð. Fjármálaráðuneytið 1997.

¹⁰⁶ Nánari umfjöllun er að finna í: Fjárreiður ríkisins – Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga. Fjármálaráðuneytið 1994. (sjá einnig bækling með sama heiti frá árinu 1995).

¹⁰⁷ Þetta þýðir m.a. að kostnaðar tveggja sambærilegra stofnana virðist ólíkur ef önnur nýtir húsnæði í eigu ríkisins en hin leigir húsnæði. Leigugreiðslur eru gjaldfærðar en kostnaður við eigið húsnæði ríkisins er aðeins gjaldfærður að hluta. Fjármagnskostnaður og afskriftir (sem eru 50%-70% af húsnæðiskostnaði) eru ekki gjaldfærð.

3.2.2 Árangursstjórnun

Þróun árangurstjórnunar hófst árið 1992 með samanburði á verkefnum, afurðum, einingakostnaði og þjónustustigi nokkurra samstæðra hópa ríkisstofnana.¹⁰⁸ Þegar nýskipan í ríkisrekstri hófst var ákveðið að þróa árangursstjórnun með tilraun sem fólst í gerð fimm þjónustusamninga við stofnanir.¹⁰⁹ Megin áhersla var að gefa einstökum stofnunum og stjórnendum þeirra skýr markmið og ábyrgð í skiptum fyrir aukið frelsi til stjórnunar.

Frá 1995 hefur fjármálaráðuneytið skipulega safnað og gefið út verkefnavísa frá meirihluta stofnana ríkisins.¹¹⁰ Markmið verkefnavísa er að þróa staðla sem í framtíðinni verður hægt að nota til að mæla hvað stjórnvöld fá fyrir þá fjármuni sem lagðir eru til stofnana. Verkefnavísar hafa ekki náð að sanna sig sem mikilvægt tæki í stjórnun ríkisins og ýmsir virðast líta á þá sem ónauðsynlega skriffinnsku. Fjármálaráðuneytið hefur beitt sér fyrir átaki til að bæta gæði árangursmælinga með áherslu á magn, gæði og kostnað afurða og hvernig stofnunum tekst að uppfylla sett markmið.¹¹¹

Í ljósi þeirrar reynslu sem fékkst með samanburði á árangri, samningsstjórnun og verkefnavísu var ákveðið að koma á kerfisbundnari árangursstjórnun í ríkisrekstrinum.¹¹² Ætlunin er að gera rammasamninga við allar stofnanir. Stofnanir móta síðan formlega stefnu (stefnumarkandi áætlun) innan ramma samninganna. Stefnunni er hrundið í framkvæmd með árlegum áætlunum og markmiðssetningu og ætlast er til þess að stofnanir geri grein fyrir árangri sínum í ársskýrslum. Rammasamningar hafa verið undirritaðir við um 80 stofnanir.

Eins og fram kom í umfjöllun um ábyrgð á árangri, þarf að festa árangursstjórnun betur í sessi áður en hægt verður að segja að ábyrgð stofnana og stjórnenda byggji á árangri. Hugsanlega byggir árangursstjórnun enn sem komið meira á áhuga einstakra stofnana en að ráðuneyti nýti hana með skipulögðum hætti. Sérstaklega er hætt við því að eftirfylgni skorti eftir að samningar hafa verið gerðir. Nánar verður vikið að þessu í umfjöllun um yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta.

3.2.3 Einkavæðing

Skipulagi hins opinbera hefur verið breytt með hlutafélagavæðingu, einkavæðingu og flutningi verkefna til sveitarfélaga. Frá 1995 hefur fjöldi starfsmanna ríkisins minnkað um nærri 45%, frá um 25.000 í um 14.000.

¹⁰⁸ Embætti sýslumanna – Samanburður á einingakostnaði. Hagsýsla ríkisins 1992. Skattstofur – Samanburður. Hagsýsla ríkisins 1993. Stofnanir fatlaðra – Kostnaðarsamanburður. Hagsýsla ríkisins 1993. Heilsugæslustöðvar – Einingasamanburður. Hagsýsla ríkisins 1994.

¹⁰⁹ Nánari umfjöllun er að finna í: Nýskipan í ríkisrekstri – Samningsstjórnun. Fjármálaráðuneytið 1994. Samningsstjórnun – Markmiðssetning og mat á árangri. Fjármálaráðuneytið 1994. Samningsstjórnun [Samningar við 5 ríkisstofnanir]. Fjármálaráðuneytið 1995. Framkvæmd þjónustusamninga árið 1995. Hagsýsla ríkisins 1996.

¹¹⁰ Nánari umfjöllun er að finna í: Nýskipan í ríkisrekstri – Verkefnavísar. Fjármálaráðuneytið 1995. Verkefnavísar hafa verið gefnir út í árlegu riti fjármálaráðuneytisins 1996-2000.

¹¹¹ Nánari umfjöllun er að finna í: Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni – Vinnubók. Fjármálaráðuneytið 1999.

¹¹² Nánari umfjöllun er að finna í: Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Fjármálaráðuneytið 1996.

Einkavæðing ríkisfyrirtækja sem starfa í samkeppnisumhverfi hefur verið forgangsmál ríkisstjórna frá 1991. Á árunum 1992-99 voru 26 ríkisfyrirtæki einkavædd fyrir um 25 miljarða króna (upphæðin samsvarar 4,1% af VLF árið 1999).¹¹³

Stjórnvöld hafa aukið notkun útboða til að kaupa þjónustu fyrir almenning. Fram að þessu hafa útboð einkum verið nýtt til vörukaupa og framkvæmda. Nú er notkun útboða að færast út til ýmiskonar þjónustupáttu, s.s. mótuneyta og viðhalds.¹¹⁴ Árið 1999 voru kynnt áform um að beita einkaframkvæmd í aukum mæli og bjóða út í einu lagi hönnun, framkvæmd, fjármögnun og rekstur.¹¹⁵

Árið 1997 var samþykkt stefna um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað samkeppnisrekstrar frá öðrum viðfangsefnum ríkisstofnana, þannig að komið sé í veg fyrir óeðlilegt forskot í samkeppni við fyrirtæki á markaði.¹¹⁶

Óhætt er að fullyrða að einkavæðing og tengdar breytingar hafa skerpt ábyrgð á þeirri starfsemi ríkisins sem er í samkeppnisumhverfi.

3.2.4 Starfsmanna- og launamál

Starfsmannamál ríkisins hafa tekið stakkaskiptum undanfarin áratug. Fyrstu skrefin sem tekin voru upp úr 1990 fólu í sér minni afskipti fjármálaráðuneytisins. Stofnunum var falið vald til að ákvarða fjölda starfsmanna (innan ramma fjárveitinga) og annast launaafgreiðslu (sem fól í sér heimild til að taka ákvarðanir varðandi launamál einstaklinga og túlka ákvæði kjarasamninga). Ríkisstjórnin samþykkti starfsmannastefnu ríkisins 1995 þar sem lögð var áhersla á valddreifingu samfara aukinni ábyrgð stjórnenda, aukinn sveigjanleika í starfsmannahaldi, einföldun á launakerfi og aukinn sveigjanleika í launakjörum, starfsþróun, og jafnrétti kynjanna.¹¹⁷

Með nýjum lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var stefnan um tilfærslu ákvarðana til forstöðumanna formfest.¹¹⁸ Nýju launakerfi, sem nú nær til um 70% ríkisstarfsmanna, er einnig ætlað að auka sjálfstæði stofnana í launamálum.

Markmið nýju starfsmannalaganna er að færa vinnumarkað ríkisins nær almennum vinnumarkaði og gera stjórnendur ábyrga fyrir starfsmannastjórnun á sama hátt og þeir bera ábyrgð á annarri stjórnun stofnunar. Lögin afnema æviráðningar. Embættismenn eru skipaðir til fimm ára í senn. Flestir aðrir starfsmenn eru ráðnir ótímabundið með gagnkvæmum uppsagnarrétti.

¹¹³ Nánari umfjöllun er að finna í: Framkvæmd einkavæðingar – Skýrsla. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu 1995 og Einkavæðing á Íslandi – Greinasafn. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja 1997.

¹¹⁴ Sjá t.d. Útboð og innkaup ríkisins – Stefna, lög og reglur. Ríkiskaup og Fjármálaráðuneytið 1996.

¹¹⁵ Sjá: Einkaframkvæmd – Skýrsla nefndar fjármálaráðherra. Fjármálaráðuneytið 1998.

¹¹⁶ Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana – Stefna, greinargerð og leiðbeiningar. Fjármálaráðuneytið 1997.

¹¹⁷ Stefna ríkisins í starfsmannamálum. Samþykkt af ríkisstjórninni í nóvembermánuði 1995.

¹¹⁸ Nánari umfjöllun er að finna í: Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 ásamt greinargerð og nefndarálitum. Fjármálaráðuneytið – starfsmannaskrifstofa 1996.

Með kjarasamningum við stéttarfélag ríkisstarfsmanna árið 1997 var að tekið upp nýtt launakerfi. Markmiðið er að draga úr miðstýringu launakerfisins, veita stjórnendum sveigjanleika til að aðlaga það að aðstæðum og þörfum hvernar stofnunar og leggja meiri áherslu á árangur í starfi. Nýja launakerfinu var einnig ætlað að breyta samsetningu launa þannig að aukagreiðslur yrðu teknar inn í grunnlaun. Aðlögun að nýju launakerfi hefur ekki orðið án erfiðleika. Nokkrar ástæður eru fyrir þessu:

- Aðlögunarsamningar reyndust flóknari en áætlað var.
- Eftirspurn eftir vinnuafli jókst mjög á aðlögunartímabilinu en það veikti samningsstöðu forstöðumanna við aðlögunina.
- Stéttarfélagin þrýstu í sumum tilfellum á meiri hækkanir við gerð aðlögunarsamninga en miðað hafði verið við.
- Einnig er það ljóst að ábyrgð stjórnenda hefur ekki aukist í sama mæli og völd þeirra. Stjórnendur eru því ekki að öllu leyti ábyrgir fyrir launákvörðunum eins og rakið hefur verið í umfjöllun um rekstrarlega ábyrgð.

Þessi vandkvæði auk annarra sértækra ákvarðana, hafa orðið til þess að laun hafa hækkað meira hjá ríkisstarfsmönnum en á almennum vinnumarkaði. Þar með hafa laun ríkisstarfsmanna færst nær því sem gerist á almennum markaði. Ætlunin hafði verið að þessi þróun yrði á lengri tíma, eftir því sem bætt stjórnun og aukinn árangur vegna nýs launakerfis kæmu fram.

Ekki þarf að fjölyrða um þær kröfur sem þessar breytingar gera til forstöðumanna. Í miðstýrðu starfsmannahaldi er erfiðleikum bundið að nýta starfsmannastjórn og launamál sem stjórn tæki stofnunar. Saman fóru takmörkuð völd og lítil ábyrgð. Þetta leiddi til þess að áhugi og afskipti forstöðumanna af starfsmanna- og launamálum voru oft takmörkuð. Það er því ekki gefið að þeir hafi þekkingu eða reynslu af þessum málefnum. Forstöðumenn geta einnig átt erfitt með að breyta um hlutverk, þ.e. hætta að gæta hagsmuna starfsmanna gagnvart fjármálaráðuneyti og samninganefnd ríkisins og þurfa þess í stað að samþætta hagsmuni stofnunar og ríkisins í hlutverki opinbers vinnuveitanda.

3.3 Þróun hugmynda um hlutverk stjórnenda

Breytingar á starfsumhverfi stofnana og nýskipan í ríkisrekstri hafa breytt hlutverki stjórnenda. Hlutverk forstöðumanna sem sérfræðistjórnenda sem hafa nákvæma þekkingu á viðkomandi málaflokki skiptir sífellt minna máli samanborið við hlutverk þeirra sem almennt stjórnenda og þá sérstaklega stjórnenda fjármála og starfsmannamála.¹¹⁹

Að undanfögnu hefur athygli OECD ríkja beinst að þörf fyrir samhæfingu innan ríkiskerfisins.¹²⁰ Ekki er nægilegt að einstökum stofnunum sé vel stjórnað, ríkiskerfið verður að starfa sem ein heild og einstakar stofnanir verða að taka tillit til heildarhagsmuna. Í flestum tilfellum þarf stofnun að vinna saman með fjölmörgum aðilum til að ná

¹¹⁹ Managing the Senior Public Service – A Survey of OECD Countries. OECD 1997, s. 24.

¹²⁰ Sjá t.d. Building Policy Coherence – Tools and Tensions. OECD 1996.

markmiðum sínum. Aukin áhersla er því lögð á samvinnu stofnana og samhæfingu þeirra við að ná sameiginlegum markmiðum.

Þessi áherslubreyting mun hafa umtalsverð áhrif á hlutverk forstöðumanna. Í fyrsta lagi verður meiri áhersla lögð á leiðtogahlutverk þeirra og í öðru lagi verður talið mikilvægt að efla þá þætti sem stuðla að samvinnu og auka áhuga þeirra og skilning á sameiginlegum markmiðum ríkisins.¹²¹ Í ljósi þessa þarf að gæta að því að áhersla á ábyrgð á stjórnun einstakra stofnana gangi ekki svo langt að hún hamli samstarfi og samhæfingu innan ríkiskerfisins. Stjórnendur bera með öðrum orðum einnig ábyrgð á því að vinna að framgangi sameiginlegra verkefna og áhersluatriða stjórnvalda.¹²²

3.4 Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta

Þær breytingar sem gerðar hafa verið á ríkisrekstri þýða óhjákvæmilega að ráðuneyti verða að endurskoða yfirstjórnarhlutverk sitt.¹²³ Hefðbundin verkefni ráðuneyta eru einkum þessi:

- Stefnumótun, gerð lagafrumvarpa og aðstoð við ráðherra.
- Samning reglugerða og annarra almennra stjórnvaldsfyrirmæla.
- Fjárlagagerð og eftirlit með framkvæmd fjárlaga.
- Úrskurðir, t.d. vegna stjórnsýslukæra.

Ráðuneyti þurfa að gæta margra ólíkra hagsmuna í samskiptum sínum við stofnanir. Þessir hagsmunir ráðuneyta hafa verið greindir í kaupandahagsmuni og eigendahagsmuni:¹²⁴

- Kaupandahagsmunir felast í því að stofnun veiti þjónustu í réttu magni, af réttum gæðum, með réttum hætti og með sem minnstum kostnaði.
- Eigendahagsmunir felast í því að stofnanir nýti eignir með hagkvæmum hætti, viðhaldi getu sinni til að veita þjónustu í framtíðinni, starfi í samræmi við markmið ráðuneytis og virði meginreglur góðs stjórnarfars.

Við yfirstjórn stofnana þarf að gæta að jafnvægi og samhæfingu þessara ólíku hagsmuna. Augljóst er að þeir geta rekist á, t.d. getur krafa um að veita sem ódýrasta þjónustu komið niður á þróunarstarfi stofnunar og þar með getu hennar til að sinna verkefnum sínum til lengri tíma. Áhersla á kaupandahagsmuni getur einangrað stofnun sem framleiðanda þjónustu og því er nauðsynlegt að horfa einnig til eigendahagsmuna, þannig að stofnun samsami sig í auknum mæli heildarhagsmunum “eigandans” (þ.e. ráðuneytisins) og vinni að markmiðum hans.

¹²¹ Managing the Senior Public Service – A Survey of OECD Countries. OECD 1997, s. 24. Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries. OECD 1995, s. 75.

¹²² Þessi tegund ábyrgðar hefur verið kölluð lárétt (*e. horizontal accountability*) til mótvægis við hina hefðbundnu ábyrgð sem byggir á lóðréttu yfirmanns/undirmanns sambandi (*e. vertical accountability*).

¹²³ Því hefur verið haldið fram að efling yfirstjórnar í ráðuneytum sé eitt brýnasta úrlausnarefni í íslenskri stjórnsýslu. Úr digrum sjóði – Fjárlagagerð á Íslandi. Gunnar Helgi Kristinsson 1999, s. 224.

¹²⁴ Sbr. Putting it Together – An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System. The Treasury 1996, s. 15.

Yfirstjórnarhlutverki gagnvart stofnunum hefur verið sinnt með ólíkum hætti og skyldum hefur gjarnan verið dreift á fleiri en einn aðila innan ráðuneytisins. Fjármálastjórn er einn mikilvægur þáttur yfirstjórnar en eins og komið hefur fram eru þeir fleiri. Algengt er að yfirstjórn sé sinnt samhliða öðrum verkefnum eins og almennri stefnumótun og undirbúningi löggjafar.

Eftir því sem stofnanir fá umfangsmeira stjórnunarumboð því mikilvægara er að ráðuneyti sinni yfirstjórnarhlutverki sínu með heildstæðum hætti sem tekur bæði mið af kaupanda- og eigandahagsmunum. Mörg ríki hafa nýtt sér aðferðir árangursstjórnunar til að fella ólíka þætti yfirstjórnar í heildstæðan farveg.

Kjarni vel heppnaðar árangursstjórnunar er samþætting fjármálastjórnar og fagstjórnar.¹²⁵ Grunnmarkmið stofnana er að ná sem bestum faglegum árangri með þeim takmörkuðu fjármunum sem til ráðstöfunar eru. Árangursstjórnun miðar að því að nýta upplýsingar um fagleg viðfangsefni til að bæta forgangsröðun og nýtingu fjármagns. Á sama hátt eru fjármálalegar upplýsingar, t.d. um kostnað ólíkra viðfangsefna, nýttar til að styrkja fagstjórn og til að þróa og bæta þjónustu. Flestir góðir árangursmælikvarðar byggja á samþættingu faglegra og fjárhagslegra upplýsinga.

Með árangursstjórnun getur ráðuneyti fundið æskilegt jafnvægi milli kaupanda- og eigandahagsmuna og sett fram fjárhagslegar og faglegar væntingar til stofnana. Ekki er fullnægjandi að ráðuneyti láti stofnunum eftir að finna þetta jafnvægi og móta væntingarnar. Eigi árangursstjórnun að sinna þessu hlutverki þarf ráðuneyti að vera virkur þátttakandi.

Ljóst er að forstöðumönnum finnst ráðuneytin oft sýna takmarkaðan áhuga á málefnum stofnana.¹²⁶ Þetta á sér ýmsar skýringar. Áður hefur verið fjallað um hve smá ráðuneytin eru miðað við stærð og fjölda stofnana. Oft er óljóst hvaða aðili innan ráðuneytis ber ábyrgð á tengslum við stofnun.

Ef áhersla ráðuneyta á árangursstjórnun á að vera trúverðug þurfa þau að móta sér stefnu um hvernig yfirstjórnarhlutverk geti endurspeglad ofangreind sjónarmið. Of algengt er að fjármálaleg og fagleg yfirstjórn ráðuneyta sé ekki nægilega samhæfð og að ráðuneyti séu tiltölulega óvirk í árangursstjórnun. Ýmsar leiðir eru hugsanlegar til að bæta úr þessu:

- Samþætta yfirstjórn undir merkjum árangursstjórnunar. Sérstök skrifstofa í hverju ráðuneyti myndi annast heildstæða yfirstjórn á stefnumótun, árangursstjórnun, fjármálum, starfsmannamálum og skipulagi stofnana.
- Fela ákveðnum starfsmönnum yfirstjórnarhlutverk gagnvart tilteknum stofnunum. Stofnanir eiga þá tiltekinn tengsla aðila innan ráðuneytisins sem ber ábyrgð á því að samskiptin gangi greiðlega og afstaða ráðuneytisins sé samræmd.

¹²⁵ Á ensku: Integration of Financial Management and Programme Management.

¹²⁶ Þetta er engan veginn bundið við Ísland, heldur umkvörtunarefni stofnana í fjölmörgum ríkum, sjá t.d. Objective Setting and Monitoring in Executive Non-Departmental Public Bodies. Cabinet Office 1996.

- Auka þátt heildstæðrar stjórnunar á einstökum málefnasviðum. Með þessu er í raun dregið úr skilunum milli ráðuneytis og stofnana. Þetta er t.d. hægt að gera með því að setja upp stjórnunarhópa forstöðumanna og ráðuneytis sem ræða viðfangsefni og gera tillögur um áherslur á tilteknu fagsviði ráðuneytis. Þetta er þó tæpast mögulegt á sviðum þar sem stofnanir eru margar.

Óháð því hvaða leiðir verða valdar um þróun yfirstjórnar ráðuneyta þarf að huga sérstaklega að getu ráðuneyta til að gegna þessu hlutverki. Smæð ráðuneyta samanborið við fjölda stofnana er eitt vandamál en einnig þarf að þjálfa starfsfólk þannig að það sé fært um að sinna þessum verkefnum með heildstæðum hætti.

3.5 Nýskipan og stjórnsýslukerfið

Umfjöllun í fyrsta kafla beindist að því sem kalla má hefðbundnar stjórnsýslureglur ríkisins. Hér hefur verið gerð grein fyrir nýrri viðhorfum sem kynnt hafa verið undir merkjum nýskipunar.¹²⁷ Spyrja má hvort nýskipan sem byggir á valddreifingu, sjálfstæði, frumkvæði, sveigjanleika og árangri sé samrýmanleg ráðherrastjórnsýslu sem byggir á stigveldi, hlýðniskyldu, lögmæti og reglufestu.

Hægt er að svara þessari spurning neitandi út frá andstæðum sjónarhornum. Annað sjónarhornið er að hefðbundin stjórnsýsla sé úrelt og því verði nýjar stjórnunaraðferðir að leysa hana af hólmi. Andstætt sjónarhorn er að hefðbundin stjórnsýsla sé í fullu gildi en nýjar stjórnunaraðferðir grafi undan henni án þess að vera fullnægjandi valkostur.

Nýskipan hér á landi, eins og í flestum OECD ríkjum, byggir á því sjónarmiði að nýskipan sé í öllum meginráttum samrýmanleg við stjórnsýslukerfið, byggi á því og bæti úr ágöllum þess en leysi það ekki af hólmi.¹²⁸ Vissulega eru áherslur nýrra stjórnunaraðferða og ráðherrastjórnsýslu ólíkar. Nýskipan byggir hins vegar ekki á því að afnema reglur ráðherrastjórnsýslu heldur á því að beita þeim með nýjum hætti. Framsal stjórnunarheimilda er að fullu samrýmanlegt stigveldi. Nýskipan byggir á því að ráðherra framselur mun meira vald til stofnana en áður tíðkaðist og veitir þeim aukið stjórnunarlegt og rekstrarlegt svigrúm. Hann hefur eftir sem áður möguleika á því að grípa inn og nota boðvald sitt telji hann þörf.

Með árangurssamningi er ráðherra að skuldbinda sig til að takmarka boðvald sitt svo framarlega sem stofnun virðir ákvæði samningsins. Nýjum formum ábyrgðar og þá sérstaklega ábyrgð á árangri er ætlað að styrkja ábyrgð gagnvart ráðherra en ekki grafa undan henni. Út frá þessu sjónarmiði snýst nýskipan fyrst og fremst um að innleiða ný viðmið um það hvernig ráðherra beitir valdi sínu og skapa þannig forsendur fyrir auknum árangri, bættri þjónustu og vandaðari stjórnsýslu.

¹²⁷ Erlendis er oft fjallað um þetta sem muninn á opinberri stjórnsýslu (public administration) annars vegar og opinberri stjórnun (public management) hins vegar.

¹²⁸ Sjá t.d. Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries. OECD 1995.

Það er athyglisvert að hér á landi hefur nýskipan ekki orðið til að veikja hefðbundin gildi stjórnsýslunnar s.s. um jafnræði og vandaða málsmeðferð. Þvert á móti hafa þessi gildi verið að styrkjast og samhliða nýskipan hefur skipulega verið unnið að því að auka gæði stjórnsýslunnar.¹²⁹

Nýskipan og ráðherrastjórnsýsla eru þannig í megindráttum samrýmanlegar.¹³⁰ Þrátt fyrir það er auðvelt að finna dæmi um árekstra milli hefðbundinna og nýrri viðhorfa. Slíkt er ekki óeðlilegt þegar horft er til þess hversu mörgum breytingum hefur verið hrint í framkvæmd á stuttum tíma. Mörg af þeim álitaeftum sem rædd eru í þessari skýrslu eru einmitt dæmi um viðfangsefni þar sem huga þarf sérstaklega að samhæfingu hefðbundinna og nýrri sjónarmiða.

Eitt einkenni nýskipunar hér á landi er að hún hefur beinst að stjórnunarferlum (fjármálastjórn, stjórnun starfsmannamála o.s.frv.) en ekki að skipulagi stjórnsýslukerfisins. Þó að stofnanir hafi verið færður út úr stjórnsýslukerfinu með hlutafélagavæðingu og einkavæðingu hefur sjálfri uppbyggingu stjórnsýslukerfisins hefur ekki verið breytt.¹³¹

Nýskipan í ríkisrekstri hefur ekki síst beinst að því að auka og skýra stjórnunarumboð forstöðumanna. Hins vegar hafa reglur í sérlögum um valdsvið forstöðumanna gagnvart stjórn og ráðuneyti oftast verið óbreyttar. Hætta er á því að ójafnvægi sé komið upp milli almenns stjórnunarumboðs forstöðumanna og valdsviðs þeirra samkvæmt sérlögum og einnig á milli stjórnunarferla og skipulags stjórnkerfisins. Ójafnvægi af þessu tagi veldur óvissu og hugsanlega átökum.

Þó að ábyrgðarskil milli forstöðumanna og annarra þeirra sem með lögum eru falin hlutverk tengd stjórnun stofnana hafi löngum verið óskýr kom slíkt síður að sök í miðstýrðum ríkisrekstri. Með aukinni dreifstýringu koma ýmsir vankantar stjórnsýslukerfisins skýrar í ljós en áður. Það er því full ástæða til að endurmeta skipulag stjórnsýslukerfisins, sérstaklega með tilliti til þess að staða og ábyrgð stofnana samræmist sem best sjónarmiðum ráðherrastjórnsýslu annars vegar og nýskipunar hins vegar.

3.6 Stjórnunarlegt sjálfstæði eða sjálfstæð staða stofnunar

Eins og fram kom í umfjöllun um þróun stjórnsýslukerfisins hefur það þróast með nokkuð öðrum hætti en reglur ráðherrastjórnsýslu gera ráð fyrir og hefur hluti stofnana fengið sjálfstæða stöðu. Þrjár meginástæður geta legið til grundvallar því að stofnanir fengu slíka stöðu:

¹²⁹ Sem dæmi um aðgerðir til að auka gæði stjórnsýslu má nefna stofnun embættis Umboðsmanns Alþingis, flutning Ríkisendurskoðunar til Alþingis og setningu stjórnsýslu- og upplýsingalaga.

¹³⁰ Jafnvel hefur verið bent á að nýskipan kalli á uppbyggingu stofnana sem er meira í anda hefðbundinnar stjórnsýslu (skrifræðis) en tíðkast hefur. Úr digrum sjóði – Fjárlagagerð á Íslandi. Gunnar Helgi Kristinsson 1999, s. 223-224.

¹³¹ Nokkur lönd (t.d. Bretland) hafa lagt áherslu á samþættingu umbóta á stjórnsýslukerfi og stjórnunarferlum. Önnur lönd (t.d. Norðurlöndin) hafa lagt megináherslu á umbætur á stjórnun.

- Að tryggja bein áhrif Alþingis á stjórnun stofnana. Eins og rætt hefur verið var þetta tiltölulega algengt en á nú síður við vegna aukinnar áherslu á þrígreiðingu ríkisvaldsins.
- Að veita stofnunum og ríkisfyrirtækjum stjórnunarlegt sjálfstæði. Þegar stjórnun ríkiskerfisins var miðstýrð sóttust stofnanir og ríkisfyrirtæki eftir sjálfstæðri stöðu til að hafa meira stjórnunarlegt sjálfstæði. Nú þegar stofnanir hafa almennt fengið aukið sjálfstæði og hluta ríkisfyrirtækja hefur verið breytt í hlutafélög verður ekki séð að þörf sé á að stofnunum sé gefin sjálfstæð staða af stjórnunarlegum ástæðum.
- Að veita stofnunum stjórnarfarslegt sjálfstæði. Það geta verið rök til þess að undanþiggja stofnanir og stjórnsýslunefndir ráðherrastjórnsýslu ef þær sinna verkefnum sem talið er óheppilegt að ráðherra hafi afskipti af.

Af þessum þremur ástæðum er það aðeins sú síðastnefnda sem á enn við. Í mörgum tilfellum er hægt að líta á stjórnunarlegt sjálfstæði og sjálfstæða stöðu stofnana sem tvær leiðir að sama marki. Með aukinni áherslu á þrígreiðingu ríkisvaldsins og stjórnunarlegt sjálfstæði er full ástæða til að afmarka stofnanir með sjálfstæða stöðu skýrar en verið hefur og skilgreina í hvaða tilfellum er réttlætanlegt að veita stofnunum stjórnarfarslegt sjálfstæði.

Sjálfstæðar stofnanir og stjórnsýslunefndir sinna margvíslegum verkefnum og ekki er einfalt að greina hvaða rök eru fyrir sjálfstæðri stöðu í einstökum tilfellum. Þó virðast einkum þrjú sjónarmið réttlæta sjálfstæða stöðu: viðskiptasjónarmið, réttaröryggissjónarmið og lýðræðislegt sjónarmið.¹³² Nefnd eru dæmi um slík sjónarmið hér að neðan.

Viðskiptasjónarmið

- Stofnun starfar á markaði eða veitir þjónustu sem er viðskipalegs eðlis. Sem dæmi má nefna Íbúðalánasjóð. Dregið hefur úr þörf á að veita hefðbundnum ríkisstofnunum sjálfstæði af þessum sökum þar sem ríkisfyrirtæki fá hana sjálfkrafa þegar þeim er breytt í hlutafélög.

Réttaröryggissjónarmið

- Kæra til ráðherra vegna ákvörðunar stofnunar myndi setja hann í mjög erfiða stöðu eða ákvarðanataka ráðherra dregur úr trúverðugleika stjórnsýslunnar. Sem dæmi má nefna yfirskattanefnd, barnaverndarráð Íslands og samkeppnisyfirvöld.
- Stofnun hefur eftirlit með framkvæmdavaldinu. Sem dæmi má nefna Umboðsmann Alþingis, ríkisendurskoðun og að hluta til Umboðsmann barna.
- Stofnun úrskurðar í deilumálum almennings og framkvæmdarvaldsins. Sem dæmi má nefna óbyggðanefnd og að hluta til samkeppnisyfirvöld.

¹³² Það væri allt eins rétt að kenna þetta sjónarmið við fjölhyggju (pluralism), þ.e. sjónarmið um stjórnskipan þar sem ólík öfl og stofnanir fá að njóta sín.

Lýðræðislegt sjónarmið

- Stofnun er ætlað að veita framkvæmdavaldinu aðhald t.d. með því að vinna og birta óháðar upplýsingar um umdeild þjóðfélagsmál. Þetta á að hluta til við rannsóknarstofnanir.
- Stofnun er ætlað að mynda tiltekið mótvægi við völd og áhrif ráðuneyta. Sem dæmi má nefna Seðlabankann.
- Stofnun sinnir verkefnum sem eru mjög sérstök, falla ekki að hefðbundnum stjórnsýslu- eða þjónustuverkefnum og afskipti ráðherra myndu vera óheppileg. Sem dæmi um slíka stofnun má nefna Þjóðkirkjuna.

Í ljósi þess að stofnunum hefur almennt verið veitt aukið sjálfstæði verður að telja mjög vafasamt að undanþiggja stofnun ráðherrastjórnsýslu og veita henni stjórnarfarslegt sjálfstæði nema hún falli ótvírætt undir eitt eða fleiri ofangreindra sjónarmiða.

3.7 Jafnvægi sjálfstæðis og ábyrgðar

Í umfjöllun um ábyrgð var lögð áhersla á að vald og ábyrgð væru tvö sjálfstæð hugtök en að æskilegt væri að þau færu saman. Þegar litið er til áherslna í nýskipan í ríkisrekstri má greina breytingar sem miða að því að styrkja vald eða sjálfstæði stofnana annars vegar og ábyrgð þeirra hins vegar. Þó er ljóst að aukning sjálfstæðis hefur gengið lengra en styrking ábyrgðar og meiri áhersla hefur verið lögð á valddreifingu til stofnana en á að styrkja þær leiðir sem ráðherra, Alþingi og að endingu almenningur hafa til að kalla stofnanir til ábyrgðar.

Þessi þróun er að mörgu leyti eðlileg, það er einfaldlega auðveldara að afnema úreltar reglur og eftirlit en að þróa nýjar aðferðir til að tryggja ábyrgð.¹³³ Engu að síður er ljóst að nú er tímabært að auka áherslu á að tryggja eðlilegt jafnvægi sjálfstæðis og ábyrgðar. Slíkt er forsenda skilvirks ríkisrekstrar og í raun forsenda lýðræðislegra stjórnháttá.

¹³³ Flestar þjóðir hafa farið sömu leið og hér á landi, þ.e. sjálfstæði hefur verið aukið áður en ný form ábyrgðar voru fullþróað. Undantekningin frá þessu er Nýja Sjáland þar sem mikil vinna var lögð í að endurskapa ábyrgðarformin þegar í upphafi umbótanna, sjá t.d. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Allen Schick 1996.

4. Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna

Skipun forstöðumanns ræður því gagnvart hverjum hann ber ábyrgð. Inntak ábyrgðar ræðst af reglum um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna sem settar eru í almennum lögum og sérlögum sem um stofnunina gilda. Þessar reglur eru margþættar og ekki alltaf eins skýrar og æskilegt væri. Þá eru einnig dæmi um að stjórnunarvald forstöðumanna sé skert með sérlögum.

4.1 Skipun eða ráðning forstöðumanna

Í umfjöllun um ábyrgð var rætt um þá reglu að saman færu skipunarvald, ábyrgðartengsl og boðvald. Út frá þessu sjónarmiði er eðlilegt að ráðherra skipi þá forstöðumenn sem hann hefur boðvald yfir en ekki þá sem heyra undir boðvald stjórnar sjálfstæðra stofnana eða stjórnsýslunefnda. Gerð var sérstök athugun á ákvæðum laga um skipun eða ráðningu forstöðumanns og eru niðurstöðurnar birtar í töflu 3. Skoðuð voru lög fyrir 242 stofnanir. Í ljós kom að ráðherrar skipa langflesta forstöðumenn án tilnefningar eða um 78%. Þó ráða eða tilnefna stjórnir nokkurn fjölda forstöðumanna eða um 14%. Tveir forstöðumenn eru kjörnir eftir sérstökum reglum,¹³⁴ tveir eru ráðnir af Alþingi¹³⁵ og nokkrir forstöðumenn háskólastofnana eru skipaðir á grundvelli dómnefndarálits. Óljóst er af sérlögum hver skuli skipa eða ráða 11 forstöðumenn. Samkvæmt 5. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins skal sá ráðherra sem stofnun lýtur skipa forstöðumann séu ekki fyrirmæli um það í lögum.

Tafla 3 Skipun eða ráðning forstöðumanna

Ráðning forstöðumanns	Fjöldi	Hlutfall
Ráðherraskipun án tilnefningar	188	78%
Ráðning eða tilnefning stjórnar	35	14%
Kjör	2	1%
Dómnefnd	4	2%
Ráðning af Alþingi	2	1%
Óljóst	11	5%
Fjöldi stofnana	242	100%

Það fellur vel að sjónarmiðum ráðherrastjórnsýslu að langflestir forstöðumenn eru skipaðir af ráðherra án tilnefningar. Hins vegar er talsvert um að ráðherrar skipi forstöðumenn stofnana sem njóta stjórnarfarslegs sjálfstæðis og stjórnsýslunefnda. Stjórnsýslunefndir og stjórnir sjálfstæðra stofnana eru handhafar valdheimilda viðkomandi stofnana. Því væri eðlilegt að þessir aðilar hefðu einnig vald til að ráða forstöðumann. Svo virðist sem í ýmsum tilfellum sé skipunarvaldi ráðherra ætlað að tryggja að viðkomandi aðilar beri þrátt fyrir sjálfstæði sitt tiltekna ábyrgð gagnvart ráðherra. Hugsanlega er ástæðan sú að mun auðveldara er að kalla einn einstakling til ábyrgðar en fjölskipað stjórnvald.

¹³⁴ Rektor Háskóla Íslands og Biskup Íslands. Í Kennaraháskóla Íslands fer fram skoðanakönnun meðal kennara, annarra starfsmanna og nemenda um umsækjendur um stöðu rektors. Þar er eftir sem áður háskólaráð sem tilnefnir rektor.

¹³⁵ Umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi.

Þetta er t.d. raunin í Svíþjóð. Þar hefur á síðustu árum verið gerð tilraun til að fela stjórnnum fulla ábyrgð á stjórnun tiltekinna stofnana. Þó að bent hafi verið á að vald stjórna til að ráða forstöðumann sé forsenda fullrar ábyrgðar stjórnanna er samt sem áður ekki vilji til þess að færa ráðningarvaldið frá ríkisstjórn til stjórna með fulla ábyrgð. Ástæðan virðast einkum vera sú að forstöðumenn sænskra ríkisstofnana eru mjög valdamiklir og því myndi ábyrgðarsamband ríkisstjórnar og stofnana veikjast ef ráðning forstöðumanna væri færð frá ríkisstjórn til stjórna.¹³⁶

4.2 Kröfur um hæfni og menntun

Áherslur um ábyrgð forstöðumanna endurspeglast að hluta til í þeim kröfum sem gerðar eru í sérlægum til hæfni og menntunar þeirra. Gerð var sérstök athugun á þessu atriði og eru niðurstöðurnar birtar í töflu 4. Miðað var við að kröfur um eina tiltekna fagmenntum teldust þröngar en aðrar teldust almennar. Í ljós kom að gerðar eru fremur almennar kröfur til forstöðumanna í 56% tilfella en í um þriðjung tilfella eru gerðar þröngar kröfur. Í sumum tilfellum eru kröfurnar mjög þröngar. Í ljósi þeirra sjónarmiða sem sett voru fram í umfjöllun um þróun hugmynda um hlutverk stjórnenda er eðlilegt að gera eins almennar kröfur til hæfni og menntunar forstöðumanna og talið er réttlætanlegt í hverju tilfelli fyrir sig.

Tafla 4 Kröfur til hæfni og menntunar forstöðumanna

Kröfur um hæfni og menntun	Fjöldi	Hlutfall
Almennar	136	56%
Þröngar	81	33%
Óljósar	25	10%
Fjöldi stofnana	242	100%

4.3 Ákvæði laga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna

4.3.1 Almenn lög um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna

Almenn ákvæði um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna er einkum að finna í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lögum nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Að auki bera forstöðumenn beinar og óbeinar skyldur samkvæmt fleiri lögum eins og rakið hefur verið í umfjöllun um lagalega og siðferðilega ábyrgð.

Í 49. gr. fjárreiðulaga er fjallað eingöngu um rekstrarlega ábyrgð. Með ákvæðunum eru forstöðumenn gerðir ábyrgir fyrir því að fjárhagsráðstarfanir séu í samræmi við heimildir. Þeir bera einnig ábyrgð á því að árreikningar séu gerðir í samræmi við fjárreiðulögin og að staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds. Ákvæði 49. gr. fjárreiðulaga eiga einnig við um stjórnir og er ekki gerður greinarmunur á ábyrgð þessara tveggja aðila. Þetta þýðir

¹³⁶ Sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 42-43.

þó ekki að þessir aðilar beri ávallt jafna ábyrgð á rekstri stofnunar heldur ræðst skipting ábyrgðar af ákvæðum sérlaga um verkaskiptingu forstöðumanna og stjórna.

38. gr. starfsmannalaga fjallar bæði um lagalega og rekstrarlega ábyrgð forstöðumanna sem og ábyrgð á árangri. Einnig mælir hún fyrir um að ráðherra setji hverjum forstöðumanni erindisbréf eins og vikið verður að síðar. Lagaleg ábyrgð felst í því að forstöðumaður ber ábyrgð á að stofnun sem hann stýrir starfi í samræmi við lög, stjórnvaldsfyrirmæli og erindisbréf. Hann ber því meginábyrgð á því að stofnun starfi í samræmi við þær almennu kröfur sem rætt var um í umfjöllun um lagalega og siðferðilega ábyrgð og á því að ákvæði þeirra sérlaga sem um stofnunina gilda séu virt og framkvæmd.

Forstöðumaður ber ábyrgð á að rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunarinnar séu í samræmi við fjárlög og að fjármunir séu nýttir á árangursríkan hátt. Ráðherra getur gripið til aðgerða gagnvart forstöðumanni standi hann ekki undir þessari ábyrgð, þ.e. ef útgjöld stofnunar fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta hennar telst óviðundandi. Aðgerðirnar geta falist í áminningu eða lausn frá embætti ef um er að ræða ítrekaða eða stórfella vanrækslu á skyldum.

Ýmis ákvæði starfsmannalaga fjalla sérstaklega um skyldur forstöðumanna sem vinnuveitanda. Samkvæmt 5. gr. ræður forstöðumaður starfsmenn stofnunar aðra en embættismenn ef ekki er kveðið á um annað í sérlögum. Samkvæmt 9. gr. geta forstöðumenn greitt einstökum starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum, t.d. vegna sérstakrar hæfni eða árangurs í starfi. Í ráðningarvaldinu felst einnig í mörgum tilfellum vald til að skilgreina starf og kröfur til starfsmanns og þar með að taka ákvörðun um hvernig starfið skuli launað. Samkvæmt 17. gr. ákveður forstöðumaður vinnutíma starfsmanna stofnunar innan ramma laga og kjarasamninga.

Forstöðumaður skal samkvæmt 21. gr. veita starfsmanni áminningu ef hann hefur ekki sinnt starfi sínu í samræmi við þær kröfur um háttsemi sem gerðar eru og raktar voru í umfjöllun um lagalega og siðferðilega ábyrgð. Samkvæmt 43. gr. hefur forstöðumaður rétt til að segja starfsmanni upp störfum eftir því sem mælt er fyrir í ráðningarsamningi. Eigi uppsögn rætur í því að starfsmaður hafi ekki sinnt starfi sínu með fullnægjandi hætti skal áminna hann og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en að uppsögn kemur. Þetta á ekki við ef uppsögn er af öðrum ástæðum s.s. vegna fækkunar starfsmanna eða hagræðingar í rekstri.

Samkvæmt 50. gr. geta forstöðumenn framselt vald sitt samkvæmt starfsmannalögum til annarra stjórnenda í stofnun enda sé það gert skriflega og tilkynnt starfsmönnum stofnunar.

Ein af þeim skyldum sem felast í ábyrgð er að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu. Þar sem ábyrgð er virk þarf ekki oft að koma til þess að starfsmenn þurfi að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu með því að missa starf sitt. Engu að síður er nauðsynlegt að til séu viðeigandi úrræði þegar aðrar skyldur ábyrgðar duga ekki til að hindra mistök og vanrækslu.

Eins og komið hefur fram er hægt að grípa til aðgerða gagnvart forstöðumanni, öðrum embættismönnum og almennum starfsmönnum ef þeir hafa ekki sinnt starfi sínu með fullnægjandi hætti. Reglur um embættismenn og almenna starfsmenn eru ekki að öllu leyti þær sömu. Þær eiga það sameiginlegt að jafnan ber að veita áminningu og gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt.¹³⁷ Beri áminning ekki árangur má segja almennum starfsmanni upp störfum og veita embættismanni lausn um stundarsakir. Ef embættismanni er veitt lausn um stundarsakir er mál hans rannsakað af nefnd sérfróðra manna skv. 27. gr. Hlutverk nefndarinnar er að rannsaka hvort rétt sé að veita honum lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu.

Ofangreindar reglur veita embættismönnum og almennum starfsmönnum ríka vernd gegn brottvikningu úr starfi. Yfirleitt er ekki hægt að víkja þeim úr starfi þó vanræksla sé mjög alvarleg nema að undangenginni áminningu. Þá eru kröfur til forms áminningar, lausnar úr starfi og uppsagnar mjög miklar. Vanræksla og mistök geta haft mjög alvarlegar afleiðingar fyrir notendur þjónustu og það traust sem almenningur verður að bera til stjórnsýslunnar. Vernd embættismanna og starfsmanna er það rík að mögulegt er að sú skylda að taka afleiðingum mistaka og vanrækslu sé ekki eins virk og æskilegt væri. Því getur verið ástæða til að endurskoða ofangreind ákvæði.

4.3.2 Ákvæði sérlaga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna

Oft eru sett nánari ákvæði um skyldur, verkefni og ábyrgð forstöðumanna í þeim lögum sem gilda um einstakar stofnanir. Ekki er sjálfgefið að þörf sé á slíkum ákvæðum og í raun geta þau verið til trafala þegar breyta á reglum um stjórnun ríkisstofnana með almennum hætti. Þegar engin sértæk ákvæði eru sett um stjórnunarumboð forstöðumanns ræðst það af almennum lögum og fyrirmælum. Þetta gildir þó ekki þegar stofnun hefur stjórn. Mjög fá almenn lagaákvæði gilda um verkefni og hlutverk stjórna. Ef stofnun hefur stjórn verður því að kveða á um verkaskippingu forstöðumanns og stjórnar í sérlögum.

¹³⁷ Veita má embættismanni sem hefur fjárreiður eða bókhald með höndum lausn um stundarsakir án áminningar ef ætla má eða víst þykir að óreiða sé í bókhaldi eða fjárreiðum, bú hans tekið til gjaldþrotaskipta eða hann leitar nauðasamninga. Einnig má veita embættismanni lausn um stundarsakir án áminningar ef hann er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga. Embættismanni skal víkja úr embætti að fullu ef hann hefur verið sviptur með fullnaðardómi rétti til að gegna því embætti.

Tafla 5 Verkefni og ábyrgð forstöðumanna samkvæmt sérlögum

Verkefni og ábyrgð forstöðumanns	Fjöldi	Hlutfall
Ráðning allra starfsmanna	80	33%
Ráðning hluta starfsmanna	14	6%
Fjármálastjórn	78	32%
Stjórnun og ákvarðanir	49	20%
Fyrirsvar	8	3%
Daglegur rekstur	83	34%
Eftirlit	7	3%
Fagstjórn	46	19%
Stefnumótun	10	4%
Lagaleg ábyrgð	32	13%
Árangur	29	12%
Samtals	436	180%
Engin verkefni tilgreind	89	37%
Fjöldi stofnana	242	1,80

Gerð var sérstök athugun á ákvæðum sérlaga um verkefni og ábyrgð forstöðumanna og eru niðurstöðurnar birtar í töflu 5. Um 37% þeirra 242 laga sem skoðuð voru höfðu ekki að geyma ákvæði um verkefni og ábyrgð forstöðumanna. Ákvæði annarra laga eru fjölbreytt og margvísleg. Erfitt er að koma auga á nokkur ákveðin tengsl milli stöðu stofnunar og verkefna forstöðumanna og oft virðist tilviljun ráða hvaða verkefna er getið og hvaða orðalag er notað. Í um 34% laganna eru ákvæði um að forstöðumaður beri ábyrgð á daglegum rekstri en í aðeins 20% tilfella er honum falið almennt vald til að stjórna og taka ákvarðanir. Í ráðherrastjórnsýslu er forstöðumaður handhafi valdheimilda stofnunar. Hlutverk hans er því yfirleitt viðtækara en að reka stofnun frá degi til dags.

Niðurstaðan er sú að ákvæði sérlaga um verkefni og ábyrgð forstöðumanna eru oft ómarkviss og stangast í sumum tilfellum á við þær áherslur sem birtast í almennum lögum um stjórnun ríkiskerfisins. Hins vegar er ekki hægt að fella þessi sértæku ákvæði niður nema sett verði almenn lög um stjórnsýslustöðu stofnana og verkefni og ábyrgð stjórna.

4.4 Almenn fyrirmæli til forstöðumanna

Auk ákvæða laga ber forstöðumönnum að fara að almennum fyrirmælum ráðherra. Samkvæmt 38. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins setur ráðherra “...sérhverjum forstöðumanni stofnunar erindisbréf þar sem tilgreind skulu helstu markmið í rekstri stofnunar og verkefni hennar, bæði til lengri og skemmri tíma litið.” Auk þessa geta falist fyrirmæli í árangurstjórnunarsamningum við stofnanir og hugsanlega í öðrum almennum fyrirmælum ráðherra.

Í mörgum tilfellum er hægt að nota þessi almennu fyrirmæli til að draga úr óvissu um verksvið og ábyrgð forstöðumanns og setja fram kröfur um árangur. Óljós lagaákvæði um hlutverk stjórna geta þó valdið því að erfitt er að gera skýrar kröfur til forstöðumanns. Flest ráðuneyti hafa sett forstöðumönnum erindisbréf og árangurstjórnunarsamningar hafa verið gerðir við hluta stofnana. Ekki er ljóst að hve miklu leyti þessi almennu fyrirmæli hafa nýst til að taka af tvímæli um ábyrgð forstöðumanna og hlutverk stjórna.

4.5 Skerðing á stjórnunarvaldi forstöðumanna

Þrátt fyrir að meginreglan sé sú að forstöðumaður eigi að hafa vald til að taka ákvarðanir um innri málefni stofnunarinnar er enn hægt að finna í lögum ákvæði sem fela öðrum en forstöðumanni að taka tilteknar ákvarðanir.

Ákvæði sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns ganga í raun gegn meginreglum um stigveldi. Reglur um stigveldi áttu formlega jafnt við innan stofnunar og milli stofnana. Í raun hefur stigveldi látið mjög undan síga innan stofnana enda myndi strangt stigveldi innan þeirra gera stjórnun svifaseina og auka skrifræði. Aukin notkun verkefnaskipulags, áhersla á valddreifingu og tengdar stjórnunaraðferðir hafa dregið úr vægi stigveldis innan stofnana. Ákvæði í lögum eða reglugerðum sem skilgreina stigveldi innan stofnunar, t.d. með því að ákveða deildaskiptingu eða veita einstökum starfsmönnum sjálfstæðar valdheimildir, eru að öllu jöfnu óþörf og oft skaðleg út frá sjónarmiðum um góða stjórnunarhætti.¹³⁸

Þó að stigveldi hafi látið undan síga innan stofnana er ekki þar með sagt að það sama eigi við milli stofnana. Þvert á móti ættu nýjar áherslur um aukið sjálfstæði stofnana og ábyrgð forstöðumanna sem stjórnenda að styrkja stigveldi milli ráðuneytis og stofnunar. Í þessu felst að forstöðumaður eigi að hafa óskoruð völd til að stjórna stofnun sinni og fyrirmæli ráðuneytis beinist þá eingöngu að stofnuninni sjálfri eða að forstöðumanni en ekki að öðrum starfsmönnum.

Gerð var sérstök athugun á lagaákvæðum sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns. Athuguð voru lög 239 stofnana. Í ljós kom að ýmis ákvæði laga skerða stjórnunarvald forstöðumanns:

- Lagaákvæði sem skilgreina hlutverk einstakra starfsmanna og veita þeim sjálfstæð völd eða hlutverk.
- Lagaákvæði sem færa ráðningarvald vegna almennra starfsmanna til ráðherra eða stjórnar.
- Lagaákvæði sem færa ráðningarvald vegna næstu undirmanna forstöðumanns til ráðherra eða stjórnar.
- Lagaákvæði sem veita tilteknum starfsstéttum forræði yfir ákvörðunum eða störfum, þ.m.t. tilteknum stjórnunarstörfum.
- Nákvæm lagaákvæði um innra skipulag stofnunar (t.d. deildaskiptingu, skipurit, starfsheiti helstu yfirmanna) eða ákvæði um að ráðherra ákveði skipulag og skipurit með reglugerð.¹³⁹
- Nákvæm lagaákvæði um innri starfshætti stofnunar eða ákvæði um að ráðherra skuli ákveða innri starfshætti með reglugerð.

¹³⁸ Það er eftir sem áður sjálfsgöð krafa að stofnun móti innra skipulag sitt með formlegum hætti. Skipulag þarf hins vegar að vera sveigjanlegra en svo að rétt sé að mæla fyrir um það í lögum.

¹³⁹ Ákvæði sem einungis gera ráð fyrir því að skipurit sé staðfest af ráðherra hafa ekki verið talin skerðing á stjórnunarvaldi.

Í töflu 6 má sjá niðurstöðu greiningar á lagaákvæðum sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns. Af þeim 239 stofnunum sem skoðaðar voru skerða lagaákvæði stjórnunarvald forstöðumanns í 93 tilfellum eða hjá tæplega 40% stofnana. Algengust eru ákvæði um ráðningu starfsfólks, ráðningu yfirmanna og um stjórnunarlegt forræði tiltekinna fagstétta. Yfirleitt er aðeins eitt skerðingarákvæði í hverjum lögum en þó finnast dæmi um að forstöðumaður verði að sæta umfangsmeiri skerðingu stjórnunarvalds (2-3 skerðingarákvæði).

Tafla 6 Lagaákvæði sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns

Ákvæði	Fjöldi	Hlutfall
Ákvörðunarvald undirmanna	6	3%
Ráðning almennra starfsmanna	27	11%
Ráðning yfirmanna	40	17%
Forræði starfsstétta	43	18%
Skipulag	9	4%
Starfshættir	4	2%
Ákvæði samtals	129	-
Stofnanir sem voru athugaðar	239	100%
Stofnanir með skerðingarákvæði	93	39%

Þó skerðing á stjórnunarvaldi sé talsvert algeng verður að gera þann fyrirvara að stór hluti tilvika er vegna tveggja laga. Annars vegar er það ákvæði í 28. gr. lögregluglaga nr. 90/1996 um að dómsmálaráðherra skipi yfirlögregluþjóna og aðstoðaryfirlögregluþjóna og ríkislögreglustjóri skipi aðra lögreglumenn. Hins vegar eru það ákvæði í lögum nr. 97/1990 um heilbrigðisþjónustu um forræði tiltekinna heilbrigðisstétta.

Engin ástæða er til að ætla að stigveldi sé algild regla sem eigi ávallt við og mögulegt er að sérstakar aðstæður geti réttlætt takmarkaða skerðingu á stjórnunarvaldi. Hins vegar þarf veigamiklar ástæður til að skerða stjórnunarvald forstöðumanns, sérstaklega þegar áherslur um aukið sjálfstæði stjórnenda eru hafðar í huga.

4.6 Þættir sem valda óljósri ábyrgð forstöðumanna

Ákvæði almennra laga um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna eru tiltölulega skýr og taka til flestra þeirra atriða sem máli skipta. Þannig taka þau til þeirra þriggja þátta ábyrgðar sem átt geta við embættismenn, þ.e. lagalega og siðferðilega ábyrgð, rekstarlega ábyrgð og ábyrgð á árangri. Lögin gera einnig ráð fyrir því að forstöðumenn beri ábyrgð gagnvart ráðherra og þannig er lýðræðisleg ábyrgð tryggð. Óljós ábyrgð forstöðumanna á því ekki rætur í almennum lögum heldur eftirtöldum þáttum:

- Ákvæði sérlaga um ábyrgð forstöðumanna eru oft óljós og ekki nauðsynlega í samræmi við almenn lög. Það getur því verið óljóst hvaða ábyrgð forstöðumaður ber í raun og veru.
- Ákvæði sérlaga um verkaskiptingu og þar með ábyrgð forstöðumanna annars vegar og stjórna hins vegar eru oft óskýr.

- Hlutur sjálfstæðrar stjórnsýslu (sjálfstæðra stofnana og stjórnsýslunefnda) er stærri en ætla mátti miðað við meginregluna um ráðherrastjórnsýslu. Almenn lög taka fyrst og fremst mið af ráðherrastjórnsýslu og því eru engar sérstakar reglur í almennum lögum um ábyrgð og stöðu forstöðumanna sjálfstæðra stjórnvalda.
- Skerðing á stjórnunarvaldi forstöðumanns getur dregið úr ábyrgð hans í einstökum tilfellum.

Niðurstaðan er því sú að oft séu reglur um ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ekki nægilega skýrar.

5. Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð stjórnna

Um 60% ríkisstofnana hafa stjórnir. Þrátt fyrir þetta gilda mjög fáar almennar reglur um stöðu og hlutverk stjórnna. Í sérlögum sem mæla fyrir um skipan stjórnna er yfirleitt að finna ákvæði um verkefni og hlutverk þeirra en þó eru dæmi um að sérlög hafi engin ákvæði um þetta efni.

Stjórnir ríkisstofnana þekkjast víða um lönd. Í Svíþjóð hefur t.d. mikill meirihluti ríkisstofnana stjórnir.¹⁴⁰ Svíþjóð er þó ekki sambærileg við Ísland því að þar er ekki ráðherrastjórnsýsla og því fullkomlega eðlilegt að stofnanir geti haft stjórnir. Víða er það meginregla að stofnanir ráðherrastjórnsýslu hafa ekki stjórnir en stofnanir utan ráðherrastjórnsýslu hafa stjórnir.¹⁴¹ Hátt hlutfall stofnana ráðherrastjórnsýslu með stjórnir eins og tíðkast hér á landi er því óvenjulegt.

Í þessum kafla verða raktin helstu lagaákvæði um skipan, verkefni og hlutverk stjórnna og fjallað um helstu kosti og galla þess að stjórnir séu settar yfir stofnanir ríkisins.

5.1 Skipan stjórnna

Um skipan stjórnna fer samkvæmt sérlögum sem gilda um viðkomandi stofnun. Þegar hefur komið fram að aðrir aðilar en ráðherra hafa vald til að ráða vali umtalsverðs hluta stjórnarmanna. Í þessu sambandi verður að gera greinarmun á skipun og vali. Ráðherrar skipa langflestar stjórnir¹⁴² en ráða ekki vali nema hluta stjórnarmanna. Ýmsum aðilum í þjóðfélaginu er með lögum falið vald til að tilnefna stjórnarmenn og verður ráðherra að skipa þá einstaklinga sem tilnefndir eru.¹⁴³

Gerð var sérstök athugun á því hvaða aðilar ráða vali stjórnarmanna. Niðurstöðurnar eru sýndar á töflu 7. Skoðað var val stjórnarmanna í 152 stofnunum og stjórnsýslunefndum með sjálfstæða starfsemi.¹⁴⁴ Stjórnarmenn í þessum stofnunum eru alls 780 og hafa stjórnir að meðaltali um 5 stjórnarmenn. Ráðherrar ráða aðeins vali rúmlega þriðjungs stjórnarmanna. Að auki má nefna að ráðherrar tilnefna meirihluta stjórnarmanna í um þriðjungi stjórnna (51 stjórn) og þar af eru einungis 20 stjórnir hreinar ráðherrastjórnir. Þessar tölur sýna að áhrif ráðherra á val stjórnna eru tiltölulega takmörkuð og mun minni en ætla mætti miðað við meginregluna um ráðherrastjórnsýslu.

¹⁴⁰ Sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 15-16. Stofnanir (statliga myndigheter) sem hafa ekki stjórn eru 31, stofnanir sem hafa stjórnir með takmarkaða ábyrgð eru 90, stofnanir sem hafa stjórnir með fulla ábyrgð eru 21 (auk æðri menntastofnana). Ríkisfyrirtæki (äffärsverken) hafa stjórnir og einnig eru stjórnsýslunefndir (nämndmyndigheter) algengar.

¹⁴¹ Þetta gildir t.d. um Bretland og Nýja Sjáland.

¹⁴² Dæmi eru um að stjórnir séu kjörnar af Alþingi. Þetta gildir t.d. um bankaráð Seðlabankans, útvarpsráð og tryggingaráð.

¹⁴³ Ráðherra getur því aðeins hafnað skipan tilnefnds stjórnarmanns að ekki hafi verið staðið rétt að tilnefningunni, að tilnefndur einstaklingur uppfylli ekki sett skilyrði t.d. um menntun eða hæfni eða fyrisjáanlegt er að hann sé vanhæfur til setu í stjórn.

¹⁴⁴ Stofnanir með stjórnir eru fleiri, en hluti þeirra hefur ekki lagagrunn og í öðrum tilfellum voru lagaákvæði ekki nægilega skýr til að hægt væri að greina hvaða aðilar ráða skipan stjórnar.

Tafla 7 Aðilar sem ráða vali stjórnarmanna

Aðili sem ræður vali stjórnarmanna	Fjöldi	Hlutfall	Meðalfjöldi
Ráðherra	272	35%	1,8
Alþingi	33	4%	0,2
Hæstiréttur	2	0%	0,0
Forstöðumaður	8	1%	0,1
Starfsfólk	65	8%	0,4
Aðrir ráðherrar	24	3%	0,2
Stofnanir og opinberar nefndir	58	7%	0,4
Hagsmunaaðilar og notendur	128	16%	0,8
Sveitarstjórnir	190	24%	1,3
Samtals	780	100%	5,1

Ráðherrar hafa þó, eins og sjá má á töflu 8, mun meiri áhrif á val stjórnarmanna. Þeir hafa möguleika á að ráða vali um tveggja þriðju hluta formanna. Þegar Alþingi kys stjórn er algengt að ráðherra skipi formann en oftast úr hópi þeirra stjórnarmanna sem Alþingi hefur kosið. Tæpur fjórðungur stjórnarmanna er kosinn af stjórninni sjálfri. Þá eru einnig dæmi um að önnur stofnun tilnefndi formann eða að forstöðumaður stofnunar sé stjórnarformaður í krafti embættis. Þetta á t.d. við um rektora háskóla sem eru jafnframt forsetar háskólaráða.

Tafla 8 Aðilar sem ráða vali formanns stjórna

Aðili sem ræður vali formanns stjórna	Fjöldi	Hlutfall
Ráðherra	102	67%
Ráðherra úr hópi stjórnarmanna	6	4%
Stjórn	35	23%
Önnur stofnun	3	2%
Hæstiréttur	1	1%
Forstöðumaður er formaður	5	3%
Samtals	152	100%

Alþingi kys 33 stjórnarmenn eða aðeins um 4% stjórnarmanna í sjö stjórnir og ráð.¹⁴⁵ Áhrif Alþingis eru þó mun meiri en þessar tölur gefa til kynna. Alþingi kys alla stjórnarmenn í fimm af þessum stjórnunum og hefur meirihluta í hinum tveimur. Alþingi velur stjórnir yfir mjög stórar og áhrifamiklar stofnanir. Lausleg athugun bendir til þess að rekstrarútgjöld þessara sjö stofnana sé um 30% af útgjöldum á fjárlögum. Þó dregið hafi úr beinum afskiptum löggjafans af rekstri stofnana framkvæmdavaldsins¹⁴⁶ eru þau enn mikil þegar horft er til rekstarumfangs.

¹⁴⁵ Stjórnirnar eru Þingvallanefnd, bankaráð Seðlabankans, útvarpsráð, stjórn Þróunarsamvinnustofnunar Íslands, tryggingaráð, stjórnarnefnd Landspítala – háskólasjúkrahúss og stjórn Orkusjóðs.

¹⁴⁶ Stjórnir Byggingastofnunar, Íbúðarlánasjóðs (áður Húsnæðisstofnunar), og ríkisviðskipabankanna eru til að mynda ekki lengur kjörnar af Alþingi.

Það er ekki aðeins á Íslandi sem þingmenn sitja í stjórnnum ríkisstofnana. Slíkt er t.d. talsvert algengt í Svíþjóð. Þar er þó sá munur á að þingmenn eru skipaðir í stjórnir af ríkisstjórninni en ekki kjörnir af þinginu.¹⁴⁷ Það er grundvallarmunur á því hvort ráðherra kys á eigin ábyrgð að skipa þingmann í stjórn eða hvort löggjafinn tekur sér tiltekið forræði yfir stofnun framkvæmdavaldsins. Þó færa megi rök fyrir því að það geti verið óheppilegt að ráðherra skipi þingmann í stjórn stofnunar, brýtur það ekki í bága við kenninguna um þrígreiningu ríkisvaldsins eins og kjör þingsins á stjórnnum stofnana óneitanlega gerir.

Það er athyglisvert að um tíundi hluti stjórnarmanna er valinn af stofnunum, nefndum eða öðrum ráðherrum. Þetta bendir til þess að eitt hlutverk stjórna sé að stuðla að samhæfingu innan ríkiskerfisins.

Hagsmunasamtök og notendur velja um 16% stjórnarmanna.¹⁴⁸ Hlutfall hagsmunasamtaka í stjórnnum er ekki sérstaklega hátt þegar haft er í huga hversu mjög stefnumótun og ákvarðanatöku hefur einkennst af samráði við ýmiskonar hagsmunaaðila. Seta hagsmunaaðila í stjórn getur skapað átök enda augljóst að fulltrúar þeirra gæta hagsmuna sem ekki fara alltaf saman við hagsmuni stofnunar eða ráðherra. Á hinn bóginn geta hagsmunaaðilar veitt mikilvægar upplýsingar, auk þess sem seta þeirra í stjórn stuðlar að samráði og samstöðu um ákvarðanir.

Áhrif sveitarfélaga á val stjórnarmanna eru mikil. Þetta á einkum við um staðbundnar þjónustustofnanir á sviði heilbrigðis-, mennta-, og félagsmála. Sveitarstjórnir tilnefna t.d. meirihluta stjórnarmanna sjúkrastofnana¹⁴⁹ og heilsugæslustöðva. Rökin fyrir þessu eru sjálfsagt þau að þessar stofnanir veita staðbundna þjónustu og því sé eðlilegt að heimamenn hafi nokkur áhrif á starfsemi.¹⁵⁰ Einnig geta sveitarstjórnir borið skyldur gagnvart viðkomandi starfsemi, t.d. um að greiða hluta stofnkostnaðar. Þrátt fyrir þetta verður það að teljast mjög sérkennilegt að veita sveitarstjórnarstiginu meirihluta í stjórn stofnunar ríkisins.

Nokkuð er um að starfsmenn kjósi stjórnarmenn og að forstöðumenn eigi sæti í stjórn í krafti embættis. Tæpur tíundi hluti stjórnarmanna er valinn með þessum hætti. Seta starfsmanna og forstöðumanna í stjórnnum er ekki í samræmi við reglur um stigveldi. Það er enn vafasamara að forstöðumaður stofnunar sé jafnframt formaður stjórnar.¹⁵¹ Það er ekki eðlilegt að starfsmaður á einu stigi stjórnsýslunnar eigi þátt í ákvarðanatöku á efri stigum.

¹⁴⁷ Sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 35-36. Jafnvel þó þingmenn séu skipaðir í stjórnir af ríkisstjórninni, hefur verið bent á það í opinberum skýrslum að seta þingmanna í stjórnnum stofnana framkvæmdavaldsins sé óeðlileg því að það geri þingmenn í raun ábyrga gagnvart ríkisstjórninni.

¹⁴⁸ Ekki reyndist unnt að greina fulltrúa notenda sérstaklega, þar sem ekki eru skörp skil á milli notenda og hagsmunasamtaka. Í sumum tilfellum er þó augljóst að notendur velja stjórnarmenn, t.d. eiga háskólastúdentar fulltrúa í háskólaráðum.

¹⁴⁹ Fyrir utan stjórnarnefnd Landspítala – háskólasjúkrahúss.

¹⁵⁰ Meirihluti sveitarstjórna í stjórnnum heilbrigðisstofnana á eflaust rætur að rekja til þess að þessar stofnanir voru áður stofnanir sveitarstjórna. Á hinn bóginn hafa sveitarstjórnir einnig mikil áhrif í stjórnnum stofnana sem ávallt hafa verið ríkisstofnanir, þó ekki hafi þær meirihluta s.s. svæðisskrifstofa málefna fatlaðra og framhaldsskóla.

¹⁵¹ Í Svíþjóð hefur verið algengt að forstöðumaður sé jafnframt formaður stjórnar. Þetta þykir ekki gefa góða raun og hefur verið lagt til að þessu verði breytt, þannig að formaður verði alltaf utanaðkomandi, sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 19-20 og 62.

Auðvelt er að benda á aðstæður þar sem hlutverk starfsmanns getur rekist á við hlutverk stjórnarmanns.¹⁵² Á hinn bóginn má benda á að stjórnarseta starfsmanna getur auðveldað samráð og skapað samstöðu um ákvarðanir. Þetta má þó leysa með ýmsum öðrum samráðsformum. Sjálfsagt er að forstöðumaður sitji fundi stjórnar enda er það hann sem ber ábyrgð á að framkvæma ákvarðanir hennar.

Reglur um tilnefningu stjórnarmanna ákvarða að takmörkuðu leyti hvaða einstaklingar eru tilnefndir. Ekki liggja fyrir upplýsingar um stjórnarmenn, t.d. með tilliti til þess hvort þeir séu stjórnámálamenn, embættismenn, aðrir sérfræðingar o.s.frv. Slíkar upplýsingar væru áhugaverðar því að þær gefa vísbendingar um hvort litið er á stjórnarsetu sem hagsmunagæslu eða sem faglegt viðfangsefni. Ýmis lönd leggja auka áherslu á fagmennsku stjórna, t.d. með því að reyna að tryggja að stjórnarmenn hafi reynslu af stjórnun og setu í stjórnunum. Jafnframt er reynt að draga úr hagsmunagæslu stjórnarmanna.¹⁵³ Þá er einnig lögð aukin áhersla á að koma í veg fyrir vanhæfi og hugsanlega hagsmunaárekstra stjórnarmanna.¹⁵⁴

Eins og komið hefur fram eru um tveir þriðju stjórnarmanna tilnefndir af ýmsum aðilum. Þetta dregur mjög úr möguleikum ráðherra til að tryggja að í stjórnunum sitji einstaklingar með þá breidd í reynslu og þekkingu sem nauðsynleg er. Einnig hefur reynslan sýnt að hátt hlutfall tilnefninga veldur því að erfitt er fyrir ráðherra að gæta annarra mikilvægra sjónarmiða við skipan stjórna, s.s. um sem jafnast hlutfall kynjanna.¹⁵⁵ Takmörkuð áhrif ráðherra á skipan stjórna þýðir að þær bera að miklu leyti ábyrgð gagnvart öðrum en ráðherra. Það væri því eðlilegri meginregla að ráðherra skipaði stjórnir án tilnefninga. Í stað tilnefninga væri eðlilegt að ráðherra hefði samráð við helstu hagsmunaaðila viðkomandi starfsemi um skipan stjórnar. Þótt ráðherra væri ekki bundinn af ábendingum þeirra sem hann hefur samráð við hefur hann almennt hagsmuni af því að sátt sé um stjórn stofnunar og að í henni eigi sæti fulltrúar ólíkra sjónarmiða.

Skipun stjórna án tilnefninga myndi þýða að stjórnir bæru aukna ábyrgð gagnvart ráðherra. Ábyrgðarsamband ráðherra og stjórnar er í eðli sínu takmarkaðra en ábyrgðarsamband ráðherra og forstöðumanns. Ráðherra getur ekki gefið stjórn bein fyrirmæli en getur með tilmælum og almennum fyrirmælum, t.d. reglugerð og árangurstjórnarsamningi, komið

¹⁵² Þetta á augljóslega við um launamál en getur einnig átt við um fjölmargar aðrar ákvarðanir, t.d. um skipulagsmál og stöðuveitingar.

¹⁵³ Þetta gildir t.d. um Svíþjóð (sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 54-56) og Nýja Sjáland (sbr. Governance Issues in Crown Entities. The Controller and Auditor-General 1996, s. 30-34).

¹⁵⁴ Þetta gildir um Nýja Sjáland, sbr. Governance Issues in Crown Entities. The Controller and Auditor-General 1996, s. 25-26. Í Svíþjóð hefur verið rætt um að óheppilegt sé að embættismenn þess ráðuneytis sem fer með málaflokk stofnunar sitji í stjórn hennar m.a. vegna hugsanlegs vanhæfis, sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 37 og 55.

¹⁵⁵ Í 12. gr. laga nr. 28/1991 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla er ákvæði um að í "...nefndum, stjórnunum og ráðum á vegum ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka skulu, þar sem því verður við komið, sitja sem næst jafnmargar konur og karlar og skal ávallt á þá að minnst þegar óskað er tilnefningar í hlutaðeigandi stjórnir, nefndir og ráð." Ekki er hægt að gera ráðherra ábyrgan fyrir jafnvægi milli kynjanna þegar hann hefur takmarkaða möguleika til að ráða skipan stjórna. Einnig er hæpið að gera þá kröfu til tilnefningaraðila, sem oftast tilnefna aðeins einn stjórnarmann hver, að þeir gæti hver fyrir sig þeirra heildarhagsmuna sem felast í umræddu ákvæði.

áherslum sínum á framfæri við stjórn. Það myndi auka ábyrgð stjórnna ef ráðherra gæti gripið til aðgerða gagnvart þeim stjórnnum sem hann skipar, þ.m.t. vikið stjórn frá ef hún stendur ekki undir þeim kröfum sem til hennar eru gerðar.

5.2 Ákvæði laga um ábyrgð og hlutverk stjórnna

Ákvæði um ábyrgð og hlutverk stjórnna er að finna í fjárreiðulögum og þeim sérlögum sem gilda um einstakar stofnanir. Einnig er til samanburðar athyglisvert að skoða þau almennu ákvæði sem gilda um stjórnir félaga einkaaðila.

5.2.1 Fjárreiðulög

Einu almennu ákvæðin um hlutverk og ábyrgð stjórnna er að finna í 49. gr. laga nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins. Með ákvæðunum eru stjórnir ríkisaðila gerðar ábyrgar fyrir því að fjárhagsráðstafanir séu í samræmi við heimildir. Þær bera einnig ábyrgð á því að árreikningar séu gerðir í samræmi við fjárreiðulögin og að staðið sé við skilaskyldu á þeim til ríkisbókhalds. Fjallað hefur verið ítarlega um þetta ákvæði í umfjöllun um rekstrarlega ábyrgð og er vísað til þeirrar umræðu. Í umfjöllun um ábyrgð forstöðumanna kom fram að fyrrgreindar kröfur eiga einnig við um forstöðumenn og að skipting ábyrgðar milli forstöðumanna og stjórnna verði að ákvarða með hliðsjón af þeim sérlögum sem gilda um einstakar stofnanir.

5.2.2 Almenn lög um stjórnir einkaaðila

Ákvæði um stjórnir er einnig að finna í lögum sem gilda um félög og stofnanir einkaaðila. Þessi ákvæði gilda ekki um stjórnir ríkisstofnana, nema þeim hafi verið gefið það rekstrarform sem viðkomandi lög taka til. Þó að ákvæði þessara laga taki því yfirleitt ekki til stjórnna ríkisins er engu að síður fróðlegt að skoða þau og bera þau saman við þær reglur sem gilda um stjórnir í ríkiskerfinu.

Nokkur lög hafa að geyma ákvæði um stjórnir. Þau mikilvægustu eru lög nr. 2/1995 um hlutafélag, lög nr. 138/1994 um einkahlutafélag og lög nr. 33/1999 um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Ákvæði þessara laga um stjórnir eru að mestu leyti sambærileg.

Samkvæmt lögnum skal stjórn skipuð a.m.k. þremur mönnum nema þegar um er að ræða einkahlutafélag með fáa eigendur. Þá mega stjórnarmenn vera færri. Þetta samræmist því vel sem tíðkast hjá ríkinu þar sem stjórnarmenn eru að lágmarki þrír og að meðaltali fimm.

Stjórn ræður framkvæmdastjóra, einn eða fleiri. Í hlutafélagum er skylt að ráða framkvæmdastjóra en í öðrum tilfellum er um heimildarákvæði að ræða. Sérstaklega er tekið fram að framkvæmdastjóri geti ekki verið stjórnarformaður og að meiri hluti stjórnar skuli mynda menn sem ekki eru framkvæmdastjórar.¹⁵⁶ Stjórnin ákveður laun framkvæmdastjóra. Framkvæmdastjóra er heimilt að koma fram fyrir hönd félagsins í málum sem eru innan verksviðs hans.

Ofangreindum atriðum er farið með nokkuð öðrum hætti hjá ríkinu. Yfirleitt skipar ráðherra forstöðumann þó dæmi séu um að stjórn geri það. Forstöðumaður er aðeins einn enda

¹⁵⁶ Þetta á ekki að öllu leyti við um einkahlutafélög.

myndu tveir jafnsettir forstöðumenn teljast fjölskipað stjórnvald og hafa stöðu stjórnarsýslunefndar. Dæmi eru um að forstöðumaður sé jafnframt formaður stjórnar (þetta gildir t.d. um háskóla). Ekki verður í fljótu bragði séð að minni ástæða sé til að aðgreina stjórnarformennsku og framkvæmdastjórn hjá ríkinu en hjá fyrirtækjum. Að lokum má nefna að hjá ríkinu taka stjórnir yfirleitt ekki ákvarðanir um laun forstöðumanna, heldur það hlutverk í höndum kjaranefndar.

Meginreglan er sú að stjórnin velji sér sjálf formann, nema kveðið sé á um annað í samþykktum. Hlutverk formanns er að kveða til stjórnarfunda og sjá til þess að aðrir stjórnarmenn séu boðaðir til þeirra. Sérstaklega er tekið fram að framkvæmdastjóri eigi sæti á fundum stjórnar með málfrelsi og tillögurétti nema félagsstjórn ákveði annað í einstökum tilfellum. Þessum þáttum er að mestu leyti skipað með sama hætti hjá ríkinu.

Stjórn og framkvæmdastjóri fara með stjórn félagsins. Stjórnin fer með málefni félagsins og skal annast um að skipulag félags og starfsemi sé jafnan í réttu og góðu horfi. Félagsstjórn skal annast um að nægilegt eftirlit sé haft með bókhaldi og meðferð fjármuna félagsins. Stjórnin tekur ákvarðanir um ráðstafanir sem eru óvenjulegar eða mikilsháttar.

Framkvæmdastjóri annast daglegan rekstur félagsins og skal í þeim efnum fara eftir þeirri stefnu og fyrirmælum sem félagsstjórn hefur gefið. Framkvæmdastjóri getur ekki tekið ákvarðanir um ráðstafanir sem eru óvenjulegar eða mikilsháttar nema samkvæmt sérstakri heimild frá stjórn eða þegar ekki er unnt að biða ákvarðana stjórnar án verulegs óhagræðis fyrir starfsemi félagsins. Í slíkum tilvikum skal stjórn tafarlaust tilkynnt um ráðstöfunina. Framkvæmdastjóri skal sjá um að bókhald félagsins sé fært í samræmi við lög og venjur og meðferð eigna félagsins sé með tryggilegum hætti.

Ofangreind ákvæði um verkaskiptingu stjórnar og framkvæmdastjóra eiga að sumu leyti við hjá ríkinu en geta verið mjög breytileg milli stofnana. Þessi ákvæði eru þó það rúm og bundin túlkunum og aðstæðum, að þau gefa í raun ekki miklar vísbendingar um raunverulega verkaskiptingu í einstökum tilfellum. Reglan um að stjórnir taki ákvarðanir um ráðstafanir sem eru óvenjulegar eða mikilsháttar á oft illa við ríkisstofnanir, þar sem forstöðumaður fer oft með sjálfstæðar valdheimildir, t.d. varðandi stjórnvaldsákvarðanir eða málefni starfsmanna.

Niðurstaðan er sú að valdheimildir stjórna félaga einkaaðila gagnvart framkvæmdastjóra eru hjá ríkisstofnunum með stjórn að hluta til í hendi ráðherra. Hvað varðar rekstur félags eða stofnunar þá hafa forstöðumenn ríkisstofnana yfirleitt jafn umfangsmiklar stjórnunarheimildir og framkvæmdastjórar einkafyrirtækja nema þegar um stjórnarsýslunefnd er að ræða. Í hluta tilfella eru stjórnunarheimildir stjórna ríkisstofnana mun takmarkaðri en stjórna félaga einkaaðila.

Stjórnir ríkisstofnana og félaga einkaaðila eru ekki að öllu leyti sambærilegar. Stjórnarmenn einkafyrirtækja eiga mjög oft eignarhluta í viðkomandi fyrirtæki og hafa því sömu hagsmuni og aðrir eigendur. Einnig hafa verið settar ýmsar reglur til að koma í veg fyrir að stjórnarmenn geti misnotað aðstöðu sína til að hagnast á kostnað annarra eigenda. Hjá ríkinu eru stjórnarmenn ekki eigendur stofnunar og hafa ekki sérstakra

eigendahagsmuna að gæta. Ríkisstofnanir eru ekki sjálfstæðir aðilar heldur hluti af stærra stjórnsýslukerfi. Því getur þáttur stjórna í mögum tilfellum ekki orðið eins víðtækur og hjá félögum einkaaðila.

5.2.3 Ákvæði sérlaga um stjórnir

Gerð var sérstök athugun á ákvæðum sérlaga um ábyrgð og hlutverk stjórna.¹⁵⁷ Ákvæðin eru mjög fjölbreytt, allt frá því að kveða tiltölulega nákvæmlega á um verkefni stjórna til þess að vera mjög almenn. Dæmi eru um að ekki sé kveðið á um hver skuli vera verkefni stjórna. Hin ýmsu sérlög sem um stjórnir gilda virðast einkum gera ráð fyrir eftirtöldum verkefnum:

- *Umsjón og eftirlit.* Í þessu felst að stjórn hafi eftirlit með því að starfsemi stofnunar samræmist lögum og reglum og e.t.v. einnig stefnumótun stjórnvalda. Stundum er tekið fram að haft skuli eftirlit með fjármálum.
- *Ráðgjöf og umsagnir.* Algengt er að stjórnir gegni ráðgjafarhlutverki bæði gagnvart stofnun og ráðuneyti. Þetta á sérstaklega við þar sem úrlausnarefni eru sérstaklega flókin eða þegar stofnun er tiltölulega fámenn og sérfræðistjórn veitir stjórnanda nauðsynlegan stuðning. Undir ráðgjöf falla einnig umsagnir um ýmis mál og ákvarðanir. Þó að sjaldgæft sé að minnst sé með beinum hætti á samráð er það vafalaust eitt af meginverkefnum margra stjórna. Samráð er nátengt ráðgjafarhlutverkinu og er einkum áberandi þar sem hagsmunaaðilar, notendur, aðrar stofnanir og sveitarstjórnir tilnefna fulltrúa í stjórn.
- *Hæfnismat.* Það er ekki algengt en kemur þó fyrir að stjórn sé falið að meta hæfni umsækjenda um starf forstöðumanns og e.t.v. annarra yfirmanna. Hæfnismat gengur lengra en umsögn því að ráðherra getur aðeins skipað þá einstaklinga sem stjórn telur hæfa.
- *Stefnumótun.* Í þessu felst að stjórn markar stefnu stofnunar, yfirleitt til lengri tíma. Í stefnumótunarhlutverki felst ekki í sjálfu sér vald að taka einstakar ákvarðanir.
- *Skipulag.* Í þessu felst yfirleitt að staðfesta skipulag og skipurit stofnunar.
- *Yfirstjórn og ákvarðanir.* Algengt er að sagt sé að stjórn fari með yfirstjórn en merking þess er ekki mjög ljós. Þó verður að telja að í yfirstjórn felist að stjórn hafi tiltekið boðvald yfir forstöðumanni og stofnun. Þá er stjórnnum oft falið að taka tiltekna ákvarðanir. Ákvörðunarvaldið er mjög breytilegt, allt frá því að vera altækt niður í sértækar ákvarðanir. Yfirstjórn er víðtækari en umsjón og eftirlit en felur einnig í sér þær skyldur sem felast í því verkefni.
- *Starfsáætlun.* Það er algengt verkefni stjórna að vinna eða staðfesta árlega starfsáætlun stofnunar. Í staðfestingu starfsáætlunar getur falist umtalsvert ákvörðunarvald.
- *Fjárhagsáætlun.* Á sama hátt og með starfsáætlun er stjórnnum oft falið það hlutverk að vinna eða staðfesta árlega fjárhagsáætlun. Staðfesting fjárhagsáætlunar er ein af lykilákvörðunum í stjórnun stofnunar.

¹⁵⁷ Athugunin fólst einkum í könnun á meginákvæðum einstakra laga um verkefni stjórna. Ekki er útilokað að ítarlegri ákvæði sé að finna í öðrum lagagreinum eða reglugerðum.

- *Ráðning starfsfólks.* Hluti stjórna hefur vald til að ráða forstöðumann. Einnig er hugsanlegt að stjórn hafi vald til að tilnefna forstöðumann þó að hið formlega skipunarvald sé hjá ráðherra. Dæmi eru um að stjórn hafi einnig afskipti af ráðningu annarra yfirmanna.
- *Úrskurðir.* Algengt er að stjórnsýslunefndir fari með úrskurðarvald og einnig eru dæmi um að stjórnir fari með slíkt vald.

Hægt er að flokka ofangreind verkefni niður eftir því hvaða hlutverki þau lýsa. Á töflu 9 er stjórnnum skipt niður í þrjár tegundir með tilliti til þess hvaða hlutverk þeim eru falin:

- *Umsjón.* Undir þetta hlutverk falla umsjón og eftirlit, ráðgjöf, umsagnir og samráð, hæfnimat, stefnumótun og skipulag. Stjórn með þetta hlutverk ræður ekki forstöðumann og hefur ekki boðvald yfir stofnun.
- *Yfirstjórn.* Hlutverk slíkrar stjórnar eru stefnumótun, skipulag, yfirstjórn og ákvarðanir, starfsáætlun, fjárhagsáætlun og ráðningar starfsfólks. Stofnun með þetta hlutverk hefur a.m.k. hluta boðvalds yfir stofnun.
- *Úrskurðir.* Hlutverk slíkrar stjórnar eru yfirstjórn og ákvarðanir, starfsáætlun, fjárhagsáætlun, ráðningar starfsfólks og úrskurðir.

Tafla 9 Hlutverk og verkefni stjórna

Verkefni	Umsjón	Yfirstjórn	Úrskurðir
Umsjón - eftirlit	●		
Ráðgjöf - umsagnir	●		
Hæfnimat	●		
Stefnumótun	●	●	
Skipulag	●	●	
Yfirstjórn - ákvarðanir		●	●
Starfsáætlun		●	●
Fjárhagsáætlun		●	●
Ráðning starfsfólks		●	●
Úrskurðir			●

Í töflu 10 er yfirlit yfir ákvæði laga um verkefni og hlutverk stjórna. Eins og komið hefur fram er mjög mismunandi hversu ítarleg ákvæði eru um stjórnir. Í hinum ýmsu sérlögum sem hafa að geyma ákvæði um stjórnir má finna frá engu til fimm af þeim tíu verkefnum sem nefnd eru hér að framan. Í 17% tilfella eru engin ákvæði um verkefni stjórnar. Algengust eru ákvæði sem gera ráð fyrir yfirstjórn og ákvörðunartöku stjórna ásamt ákvæðum um að þær skuli staðfesta starfs- og fjárhagsáætlanir. Þá er einnig nokkuð algengt að lög hafi að geyma ákvæði um umsjón og eftirlit, ráðgjöf, umsagnir og stefnumótun stjórna. Ákvæði um hæfnimat, skipulag, ráðningu starfsfólks og úrskurði eru hins vegar sjaldgæf.

Tafla 10 Verkefni og hlutverk stjórna

Hlutverk - verkefni	Fjöldi	Hlutfall - I	Hlutfall - II
Umsjón	22	14%	16%
Umsjón - eftirlit	48	30%	
Ráðgjöf - umsagnir	28	17%	
Hæfnismat	3	2%	
Stefnumótun	28	17%	
Skipulag	6	4%	
Yfirstjórn	103	64%	77%
Yfirstjórn - ákvarðanir	74	46%	
Starfsáætlun	70	43%	
Fjárhagsáætlun	76	47%	
Ráðning starfsfólks	25	16%	
Úrskurðir	9	6%	7%
Ekkert ákvæði	27	17%	
Fjöldi stjórna	161	100%	100%

Ef litið er til hlutverka stjórna hafa um tveir þriðju þeirra yfirstjórnarhlutverk.¹⁵⁸ Þetta er mjög hátt hlutfall þegar litið er til meginreglna um ráðherrastjórnsýslu. Þó verður að gera þann fyrirvara að í hluta tilfella er ákvörðunarvald fremur takmarkað. Um 14% stjórna hafa umsjónar- og eftirlitshlutverk og um 6% fara með úrskurðarhlutverk.

5.3 Kostir og gallar stjórna

Hér að framan hefur víða verið rætt um að sjálfstæðar valdheimildir stjórna samrýmist illa meginreglum um ábyrgð ráðherra á starfsemi og ákvörðunum. Þetta gildir sérstaklega þegar ráðherra hefur ekki vald til að skipa stjórnarmenn.

Stjórnir skipta ábyrgð stofnunar milli aðila sem hafa oft ólíkar skyldur og hagsmuni, t.d. milli ríkis og sveitarfélaga. Slíkt getur leitt til átaka um stefnu og starfsemi stofnunar. Skipt ábyrgð er oft til trafala þegar vandamál koma upp í starfi stofnunar. Þegar tveir aðilar (stjórn og forstöðumaður) deila með sér ábyrgð getur verið erfitt að greina orsakir og eðli vandamála. Hætta er á því að stjórn og forstöðumaður reyni að firra sig ábyrgð með því að ásaka hvorn annan.

Stjórnir geta þegar vel tekst til gegnt hlutverkum sem erfitt er að tryggja innan hins þrönga ramma ráðherrastjórnsýslu. Þannig geta stjórnir stuðlað að því að haft sé samráð við ýmsa hagsmunaaðila og náð sé sem víðtækastri pólitískri samstöðu varðandi rekstur mikilvægra stofnana. Með skipan stjórnsýslunefnda má færa tiltekið úrskurðarvald undan ráðherrastjórnsýslu til óháðari aðila.

Stjórnir geta einnig stuðlað að því að tekið sé tillit til staðbundinna sjónarmiða og vinna þannig gegn miðstýringu stjórnsýslunnar. Ef vel tekst til um val stjórnarmanna geta stjórnir

¹⁵⁸ Hlutfallið er hærra eða 77% þegar aðeins er litið til þeirra laga sem hafa einhver ákvæði um verkefni stjórna.

styrkt faglega og fjárhagslega stjórnun stofnunarinnar með því að nýta þekkingu og sjónarmið utanaðkomandi aðila.¹⁵⁹

Kjarni málsins er sá að stjórnir veikja hina hefðbundnu ábyrgðarkeðju stjórnsýslunnar en geta á hinn bóginn styrkt önnur ábyrgðartengsl, t.d. við notendur þjónustu, hagsmunaaðila og sveitarstjórnir. Svo virðist sem reynt hafi verið að ná tilteknu jafnvægi milli kosta og galla með því að gefa stjórnnum viðameira hlutverk en reglur ráðherrastjórnsýslu gera ráð fyrir en takmarkaðra hlutverk en stjórnir einkaaðila hafa.

Spurningin er sú hvort þessi málamiðlun milli ráðherrastjórnsýslu og sjálfstæðari stjórnsýslu sé heppileg. Eins og fram hefur komið bendir ýmislegt til að svo sé ekki og að eðlilegra sé að skilin milli ráðherrastjórnsýslu og sjálfstæðrar stjórnsýslu verði gerð skarpari. Þetta þýðir að setja verður mun þrengri viðmið um það hvenær stjórnir eru notaðar og þar með fækka þeim,¹⁶⁰ en veita þeim stjórnnum sem eftir standa aukin völd og ábyrgð.

¹⁵⁹ Sbr. Styrelser med fullt ansvar. Statskontoret 2000, s. 18-19.

¹⁶⁰ Með því að leggja stjórnirnar niður eða breyta þeim í ráðgjafarnefndir.

6. Stjórnsýslustaða stofnana

Sterkt samband er á milli stjórnsýslustöðu stofnana og ábyrgðartengsla. Staða forstöðumanns ræðst af stjórnsýslustöðu stofnunar sem aftur ræður því gagnvart hverjum stofnun og forstöðumaður bera ábyrgð. Ef stjórnsýslustaða stofnunar er óljós verður ábyrgð forstöðumanns einnig óljós. Því er greining á stjórnsýslustöðu einn lykilþáttur í að skýra ábyrgð í stjórnsýslunni. Eins og komið hefur fram hefur þróun stjórnsýslukerfisins þýtt að ríkisstofnanir hafa fengið margvísleg form og þar með ólíka stjórnsýslustöðu. Ekki eru til neinar viðmiðunarreglur um hvaða form stofnana séu möguleg eða æskileg.

Nefnd sem skipuð var til að gera athugun á starfsskilyrðum stjórnvalda, eftirliti með starfsemi þeirra og viðurlögum við réttarbrotum í stjórnsýslu vekur sérstaka athygli á því hve stjórnsýslustaða stofnana sé oft óljós:

“...lög mæla ekki alltaf skýrt fyrir um stjórnsýslulega stöðu stjórnvalda, m.a. vegna þess að hugtök í lögum eru ekki notuð með samræmdum hætti. Þannig rísa oft deilur um hvort telja beri stofnun eða stjórnsýslunefnd sjálfstæða eða lægra sett stjórnvald. Í ljósi þess að hér er um grundvallaratriði í skipan stjórnsýslukerfisins að ræða eru þetta alvarlegir meinbugir á lögum.”¹⁶¹

Nefndin leggur til að mótuð verði framtíðarstefna um þróun stjórnsýslukerfisins og að m.a. verði mótuð stefna um “...í hvaða tilvikum réttlætanlegt verður talið að gera undantekningu frá meginreglu íslenskrar stjórnskipunar og setja á fót sjálfstæða stofnun eða stjórnsýslunefnd.”¹⁶²

Nefnd um starfsskilyrði stjórnvalda nálgadist viðfangsefni sitt út frá sjónarmiði stjórnsýsluréttar, þ.e. út frá því markmiði stjórnsýslukerfisins að tryggja réttarstöðu borgarans. Augljóst má vera að óljós stjórnsýslustaða stofnana og óljós skipting ábyrgðar skapar ekki síður vandamál varðandi önnur markmið stjórnsýslukerfisins s.s. um örugga og hagkvæma meðferð fjármuna og árangur.

Ósamræmi í notkun hugtaka kemur m.a. fram í því að ekki er til nein ein skilgreining á hugtakingu ríkisstofnun og því ekki alltaf ljóst hvort ríkisaðili beri ábyrgð sem stofnun. Því verður fjallað um ólíkar leiðir til að skilgreina stofnanir og skiptingu þeirra milli ólíkra þátta ríkisvaldsins.

Til að unnt sé að taka afstöðu til æskilegrar stjórnsýslustöðu stofnana þarf að greina núverandi stöðu þeirra. Stjórnsýslustaða ræðst af tveimur þáttum, tegund stofnunar og skipan stjórnar. Ef stofnanir hafa stjórnir þarf einnig að greina verkefni þeirra.

¹⁶¹ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 103-104.

¹⁶² Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 103.

6.1 Skilgreining á stofnun

Eins og nefnt hefur verið í umræðu um fjölda stofnana er ekki auðvelt að skilgreina hvaða aðilar teljast til ríkisstofnana. Mikilvægt er að þetta sé skýrt því að það er forsenda þess að ákvarða hvaða ábyrgð ólíkir aðilar bera lögum samkvæmt. Almenna skilgreiningu á stofnun er hvergi að finna í lögum.¹⁶³ Í flestum tilfellum er þó tekið fram í sérlögum að aðili sé ríkisstofnun. Í öðrum tilfellum eru fátækleg eða jafnvel engin ákvæði um stofnun í lögum, jafnvel þó að á grundvelli slíkra laga sé rekinn umfangsmikil starfsemi.¹⁶⁴ Í enn öðrum tilfellum eru stofnanir reknar án þess að hafa nokkurn eða í besta falli mjög óljósan lagagrunn.¹⁶⁵ Þessi jaðartilfelli valda erfiðleikum við skilgreiningu á stofnun.

Fjárlög og ríkisreikningur veita vísbendingar um ríkisstofnanir. Lög nr. 88/1997 um fjárreiður ríkisins taka til allra ríkisaðila. Samkvæmt 2. gr. laganna eru ríkisaðilar "... þeir sem fara með ríkisvald og þær stofnanir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins." Þó fjárreiðulögin skilgreini ríkisaðila veitir það takmarkaða leiðsögn því að 2. gr. gerir greinilega ráð fyrir að ekki séu allir ríkisaðilar stofnanir. Á fjárlögum eru sjálfseignarstofnanir og einnig fjárlagaliðir sem óljóst er hvort telja skuli fjárlagalið verkefni, ríkisaðila (sem ekki er stofnun) eða stofnunar. Einnig má nefna að einkaaðilar, t.d. fyrirtæki og sjálfseignarstofnanir, fara í sumum tilfellum með ríkisvald.

Einnig má líta til forstöðumannalista sem gefinn er út á grundvelli laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Hann veitir vísbendingar en þar sem lögin hafa ekki að geyma nákvæma skilgreiningu á því hverjir teljast forstöðumenn er skilgreiningarvandinn varðandi forstöðumenn og stofnanir hliðstæður. Skilgreiningavandinn er þríþættur:

- Að skilgreina hvaða einkenni opinberir aðilar þurfa að uppfylla til að teljast stofnun.
- Að afmarka opinbera aðila (í viðum skilningi) frá fyrirtækjum, stofnunum og félögum einstaklinga.
- Að afmarka undir hvaða þátt ríkisins aðilinn heyrir.

6.1.1 Hvað er stofnun?

Þar sem ekki er til formleg skilgreining á stofnun er ekki ljóst hvaða skilyrði ríkisaðili þarf að uppfylla til að teljast stofnun. Eðlilegt er að litið sé til eftirtalinna skilyrða þegar skilgreina á stofnun:

¹⁶³ Í 4 gr. laga nr. 97/1974 um eftirlit með ráðningu ríkisstarfsmanna og húsnæðismálum ríkisstofnana var að finna ákvæði um að ekki mætti setja á fót nýja ríkisstofnun nema með lögum. Þessi lög voru felld úr gildi 1996. Einn veikleiki þessa ákvæðis var að ríkisstofnun var ekki skilgreind og því hægt að finna dæmi um stofnanir sem settar voru á stofn á gildistíma laganna en eiga ekki lagastoð.

¹⁶⁴ Þetta gildir sérstaklega um stjórnslunefndir, t.d. um lyfjanefnd (Lyfjalög nr. 93/1994), tóbaksvarnanefnd (lög nr. 74/1984 um tóbaksvarnir) og rannsóknarnefnd flugslysa (lög nr. 59/1996 um rannsókn flugslysa).

¹⁶⁵ Nokkur dæmi eru Þjóðmenningarhús, Stofnun Sigurðar Nordal, Fullorðinsfræðsla fatlaðra, Listdansskólinn, Listasafn Einars Jónssonar, Íslenski dansflokkurinn, Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli, Fríhöfnin Keflavíkurflugvelli, Flugstöð Leifs Eiríkssonar, Ratsjárstofnun, Umsýslustofnun varnarmála, Ríkisfjárhirsla og Fasteignir ríkissjóðs.

- Er aðilinn skilgreindur sem stofnun með lögum.
- Telst aðilinn vera stjórnsýslulega aðgreindur, þ.e. fer hann með ríkisvald og gegnir sérstöku og afmörkuðu stjórnsýsluhlutverki.
- Telst aðilinn vera verkefnalega aðgreindur, þ.e. veitir hann sérstaka þjónustu til almennings eða annarra aðila.
- Telst aðilinn vera stjórnunarlega aðgreindur, þ.e. sérstök og afmörkuð starfseining (fremur en hluti ráðuneytis eða annarrar stofnunar), með sérstakan forstöðumann eða annan sambærilegan ábyrgðaraðila, aðgreindan fjárhag og sjálfstætt starfsmannahald.

Í töflu 11 er ríkisaðilum skipt í sex flokka eftir því hver þessara skilyrða þeir uppfylla. Fyrstu fjórir geta talist ríkisstofnanir en þeir tveir síðustu ekki. Stofnanir skilgreindar með lögum uppfylla yfirleitt öll skilyrðin. Stjórnsýslunefndir með sjálfstæða starfsemi veita yfirleitt ekki þjónustu og því er ekki er ekki rétt að telja þær verkefnalega aðgreindar. Sum ráðuneyti hafa sérstakar starfseiningar sem eru verkefnalega og stjórnunarlega aðgreindar en geta ekki talist gegna sjálfstæðum stjórnsýsluhlutverkum.¹⁶⁶ Þessar einingar eru yfirleitt skilgreindar með lögum en þó ekki ávallt. Sem dæmi má nefna sendiráð og Ríkisfóhirði. Nokkrar þjónustustofnanir sem reknar eru án lagagrunns eru verkefnalega og stjórnunarlega aðgreindar en ekki stjórnsýslulega aðgreindar enda fara þær ekki með stjórnsýsluhlutverk.

Tafla 11 Skilgreining stofnunar

	Lagaleg skilgreining	Stjórnsýsluleg aðgreining	Verkefnaleg aðgreining	Stjórnunarleg aðgreining
1. Stofnanir skilgreindar með lögum	✓	✓	✓	✓
2. Stjórnsýslunefndir með sjálfstæða starfsemi	✓	✓		✓
3. Sérstakar starfseiningar ráðuneyta	(✓)		✓	✓
4. Þjónustustofnanir án lagagrunns			✓	✓
5. Ríkisaðilar sem ekki eru stofnanir	✓	✓		
6. Verkefni	(✓)		✓	

Ríkisaðilar sem ekki eru stofnanir eru yfirleitt skilgreindir með lögum. Þeir gegna sjálfstæðum stjórnsýsluverkefnum en veita ekki sjálfstæða þjónustu og hafa ekki eigin starfsemi. Sem dæmi um slíka aðila má nefna stjórnsýslunefndir sem fara með úrskurðarhlutverk og minni sjóði. Oft sjá stofnanir og ráðuneyti þessum aðilum fyrir starfsmönnum og annarri aðstöðu. Að lokum má nefna verkefni sem í hluta tilfella eru stofnuð með lögum. Verkefnum er oft ætlað að veita afmarkaða og tímabundna þjónustu sem veitt er af ýmsum aðilum, t.d. ráðuneytum, stofnunum, félagasamtökum og einkaaðilum. Verkefni sem hafa sjálfstætt starfsmannahald líkjast mjög stofnunum. Ef verkefni með sjálfstætt starfsmannahald er til langs tíma (t.d. meira en fimm ára) er e.t.v. eðlilegt að líta á það sem stofnun.¹⁶⁷

¹⁶⁶ Í þessu felst m.a. að þær taka ákvarðanir fyrir hönd ráðherra.

¹⁶⁷ Þetta gæti t.d. átt við um Héraðsskóga og Suðurlandsskóga.

Stofnun sem er undir stjórnunarlegu forræði annarar stofnunar (undirstofnun) telst ekki vera stjórnunarlega aðgreind. Það sama gildir um hlutafélög eða sameignarfélög sem stofnanir eða fyrirtæki ríkisins fara með eignarhald á.

Það sem sameinar þá ríkisaðila sem talist geta stofnanir er stjórnunarleg aðgreining. Slíkt er þó ekki fullnægjandi til að skilgreina ríkisstofnun þar sem mörk þeirra og stofnana einkaaðila geta verið óljós.

6.1.2 Mörk opinberra aðila og einkaaðila

Mörk opinberra aðila og einkaaðila¹⁶⁸ geta verið óljós ef þessir aðilar nýta sömu rekstrar- eða stofnanaform eða ef einkaaðilar fara með ríkisvald og veita opinbera þjónustu. Hér á landi nýta bæði einkaaðilar og opinberir aðilar hlutafélög og sjálfseignastofnanir. Samkvæmt 2. gr. fjárreiðulaga teljast stofnanir og hlutafélög ríkisaðilar ef þeir eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins eða fara með ríkisvald. Þessi skilgreining byggir á alþjóðlegri skilgreiningu á ríkisaðilum:

Ríkisaðilar eru þeir sem hafa með höndum starfsemi sem fellur undir ákvörðunarvald stjórnvalda vegna eignarhalds ríkisins á starfseminni og lögbvingunar eða vegna þess að ríkið kostar starfsemina að verulegu eða öllu leyti.¹⁶⁹

Þetta er í sjálfu sér víðtæk skilgreining og t.d. er sérstaklega tekið fram að sjálfseignarstofnanir geti fallið undir hana ef ríkið ber rekstrarlega ábyrgð á þeim eða kostar þær að stórum hluta.¹⁷⁰ Þrátt fyrir þessi meginsjónarmið er skilgreiningin þrengri í fjárreiðulögunum en í 3. gr. kemur fram að í fjárlögum skuli gera “...grein fyrir fjárreiðum þeirra sem ekki eru ríkisaðilar ef ríkissjóður kostar að öllu eða að verulegu leyti starfsemi þeirra með framlögum eða ber rekstrarlega ábyrgð á starfseminni samkvæmt lögum eða samningi.” Þó verður að líta svo á að stofnanir (þ.m.t. sjálfseignarstofnanir) sem ekki eru í meirihlutaeigu ríkisins teljist ríkisaðilar ef þær fara með ríkisvald, sbr. tilvitnun í 2. gr. laganna hér að framan.

Það er síðan spurning hvornig beri að skilgreina ríkisvald í þessu sambandi. Þröng skilgreining myndi væntanlega byggja á því að þær stofnanir sem taka stjórnvaldsákvæðanir sem hafa bein áhrif á réttindi og skyldur borgarans fari með ríkisvald en þær stofnanir sem veita þjónustu geri það ekki.¹⁷¹ Þó að eiginleg þjónusta feli ekki í sér ríkisvald geta ákvæðanir sem teknar eru í tengslum við veitingu þjónustu oft verið stjórnvaldsákvæðanir.¹⁷² Við skilgreiningu á ríkisvaldi myndi því einnig ná til þeirra

¹⁶⁸ Einkaaðili getur verið einstaklingur, fyrirtæki í eigu einstaklinga, félagasamtök og sjálfseignarstofnanir.

¹⁶⁹ Fjárreiður ríkisins – Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga. Fjármálaráðuneytið 1994, s. 30.

¹⁷⁰ Fjárreiður ríkisins – Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga. Fjármálaráðuneytið 1994, s. 31-32.

¹⁷¹ Þessi skilningur kemur fram í stjórnsýslulögum, þ.e. þau taka ekki til þjónustustarfsemi, sbr.

Stjórnsýslulögin - Skýringarrit. Páll Hreinsson 1994, s. 44.

¹⁷² Þjónusta er í eðli sínu tilboð til borgarans sem hann getur tekið eða hafnað, þ.e. þjónusta felur ekki í sér þvingun, sbr. Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 89. Í raun felur þjónusta þó oft í sér þvingun sbr. t.d. skólaskyldu.

stofnana sem veita þjónustu, jafnvel þó að stjórnvaldsákvörðanir séu mjög takmarkaður þáttur starfseminnar.¹⁷³

Það er ekki aðeins hér á landi sem erfitt hefur reynst að skilgreina ríkisstofnanir.¹⁷⁴ Í Nýja Sjálandi er mjög fjölbreytt stofnanakerfi og oft (eins og hér á landi) vafamál hvaða stofnanir skuli teljast ríkisstofnanir. Þar hefur verið þróuð nákvæm skilgreining á því hvaða stofnanir teljist stofnanir ríkisins.¹⁷⁵ Stofnun telst ríkisstofnun ef hún nýtur sjálfstæðis frá ríkinu (þ.e. er ekki ráðuneyti), hefur ekki verið skilgreind sem ríkisfyrirtæki og uppfyllir eitt eða fleiri af eftirtöldum skilyrðum:¹⁷⁶

- Ríkið á meirihluta hlutafjár.
- Ríkið getur skipt um stjórn eða, ef stofnun hefur ekki stjórn, forstjóra.
- Ríkið á rétt á meira en helmingi eigna stofnunar ef hún er lögð niður.
- Ríkið ber ábyrgð á skuldbindingum stofnunar.
- Þingið álitur að stofnun sé í eigu ríkisins eða ríkisstofnun.

Um flestar ríkisstofnanir á Nýja Sjálandi gilda sérlög og gefinn er út skrá með öllum ríkisstofnunum. Eins og sjá má er skilgreiningin víð og skiptir lagalegt form stofnunar ekki máli. Þannig geta ríkisstofnanir, sjálfseignarstofnanir og hlutafélög fallið undir þessa skilgreiningu.¹⁷⁷ Væri svipuð skilgreining notuð hér á landi myndu stofnanir teljast fleiri en venja er að telja þær.

Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að rekstrarform starfsemi¹⁷⁸ getur ekki skorið úr hvort aðili telst vera ríkisaðili eða ekki, heldur verður skilgreining á því hvaða aðilar teljast ríkisaðilar að vera almenn og óháð rekstrarformi.

¹⁷³ Í þessu sambandi má benda á að einkaaðili sem fengið hefur opinbert vald getur fallið undir stjórnsýslulög. Þannig er hugsanlegt að einkaskóli sem starfar samkvæmt lögum og nýtur opinberra styrkja fari með ríkisvald þegar hann ákveður agaviðurlög (t.d. um að vísa nemanda úr skóla), sbr. Stjórnsýslulögin - Skýringarrit. Páll Hreinsson 1994, s. 43-45.

¹⁷⁴ Í könnun sem framkvæmd var í Bretlandi kom t.d. í ljós að nokkrar stofnanir sem taldar voru ríkisstofnanir á opinberum skrá, litu ekki á sig sem ríkisstofnanir. Objective Setting and Monitoring in Executive Non-Departmental Public Bodies. Cabinet Office 1996, s. 4.

¹⁷⁵ Stofnanirnar eru nefndar Crown Entities. Hefðbundin ríkisfyrirtæki falla utan þessarar skilgreiningar.

¹⁷⁶ Putting it Together – An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System. The Treasury 1996, s. 49.

¹⁷⁷ Eins og nefnt var teljast ríkisfyrirtæki í Nýja Sjálandi ekki stofnanir. Ríkisfyrirtækjum er ætlað að sinna viðskiptalegum markmiðum. Hlutafélög sem ekki sinna viðskiptalegum markmiðum og uppfylla ofangreind skilyrði teljast til ríkisstofnana.

¹⁷⁸ Þ.e. hvort aðili sé stofnun, sjálfseignarstofnun, sameignarfélag eða hlutafélag.

6.1.3 Skipting stofnana milli ólíkra þátta ríkiskerfisins

Þó að ljóst sé að stofnun sé opinber er ekki alltaf ljóst undir hvaða þátt ríkisins hún heyrir. Eins og sýnt er á mynd 5 greinist ríkið í þrennt, löggjafarvald, framkvæmdavald og dómsvald. Framkvæmdavaldið skiptist í tvennt, miðlægt framkvæmdavald og sveitarfélög.¹⁷⁹ Miðlægt framkvæmdavald skiptist í ráðuneyti og stofnanir. Það er hins vegar málvenja að nota hugtakið ríki með nokkuð öðrum hætti, þ.e. annars vegar sem hið miðlæga ríkisvald¹⁸⁰ og hins vegar sem miðlægan hluta framkvæmdavaldsins.¹⁸¹

Þegar rætt er um ríkisstofnanir í þessari skýrslu er fylgt almennri málvenju og ekki þessari nákvæmu skilgreiningu. Með ríkisstofnunum er því átt við stofnanir hins miðlæga ríkisvalds (stofnanir þingsins, dómstóla, ráðuneyti og stofnanir þeirra) en stofnanir sveitarfélaga eru ekki taldar til ríkisstofnana.¹⁸² Stofnanir hins miðlæga ríkisvaldsvalds og sveitarfélaga verða nefndar opinberar stofnanir.¹⁸³

Það getur í sumum tilfellum verið erfitt að greina hvort opinberar stofnanir heyri undir hið miðlæga framkvæmdavald eða sveitarfélög. Nokkur dæmi eru um stofnanir eða opinber fyrirtæki sem eru í sameign þessara aðila. Má þar t.d. nefna Landsvirkjun, Orkubú Vestfjarða og Hitaveitu Suðurnesja. Í öðrum tilfellum hafa sveitarfélög talsvert umfangsmiklar stjórnunarheimildir yfir stofnunum sem formlega teljast til hins miðlæga framkvæmdavalds. Má í þessu sambandi nefna heilsugæslustöðvar og sjúkrahús en þar tilnefna sveitarstjórnir meirihluta stjórnar.¹⁸⁴ Stjórnir minni heilsugæslustöðva sem ekki hafa framkvæmdastjóra í fullu starfi, ráða allt starfsfólk þeirra. Stjórnunarlega og stjórnsýslulega er því óljóst hvort þessar stofnanir heyra undir ráðherra eða sveitarfélög, þó svo að rekstur þeirra sé greiddur af fjárlögum.

¹⁷⁹ Sveitarfélög eru þannig bæði hluti ríkisins og framkvæmdavaldsins þó að þau njóti stjórnarframslegs sjálfstæðis frá öðrum þáttum framkvæmdavaldsins (þ.e. þiggja vald sitt frá stjórnarskrá og lögum og eru ótvírætt utan ráðherrastjórnsýslu en þó undir tilteknu eftirliti hennar).

¹⁸⁰ Þ.e. ríkið að frádregnum sveitarstjórnnum (á ensku: Central Government).

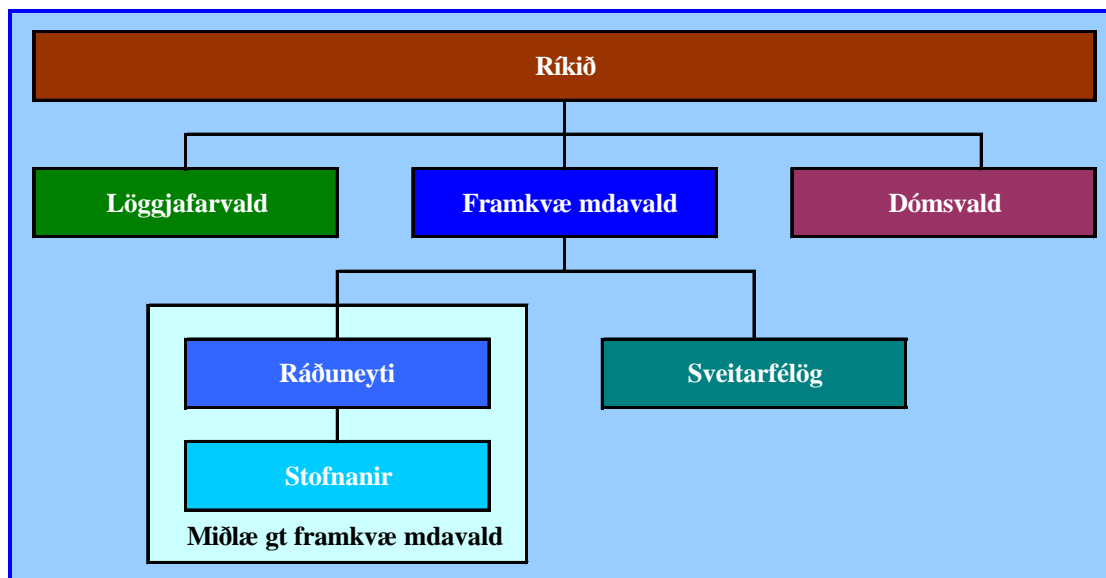
¹⁸¹ Á ensku: Executive Branch of Central Government. Þetta er t.d. raunin þegar talað er um samskipti ríkis og sveitarfélaga.

¹⁸² Þó þær séu ríkisstofnanir samkvæmt hinni víðu skilgreiningu á ríki.

¹⁸³ Á ensku getur hugtakið “public organisation” haft víðtækari merkingu, t.d. tekið til sjálfseignarstofnana sem vinna í almannaþágu.

¹⁸⁴ Sveitarfélög tilnefna þrjá stjórnarmenn, starfsmenn einn en ráðherra skipar aðeins einn án tilnefningar.

Mynd 5 Skipting ríkisins



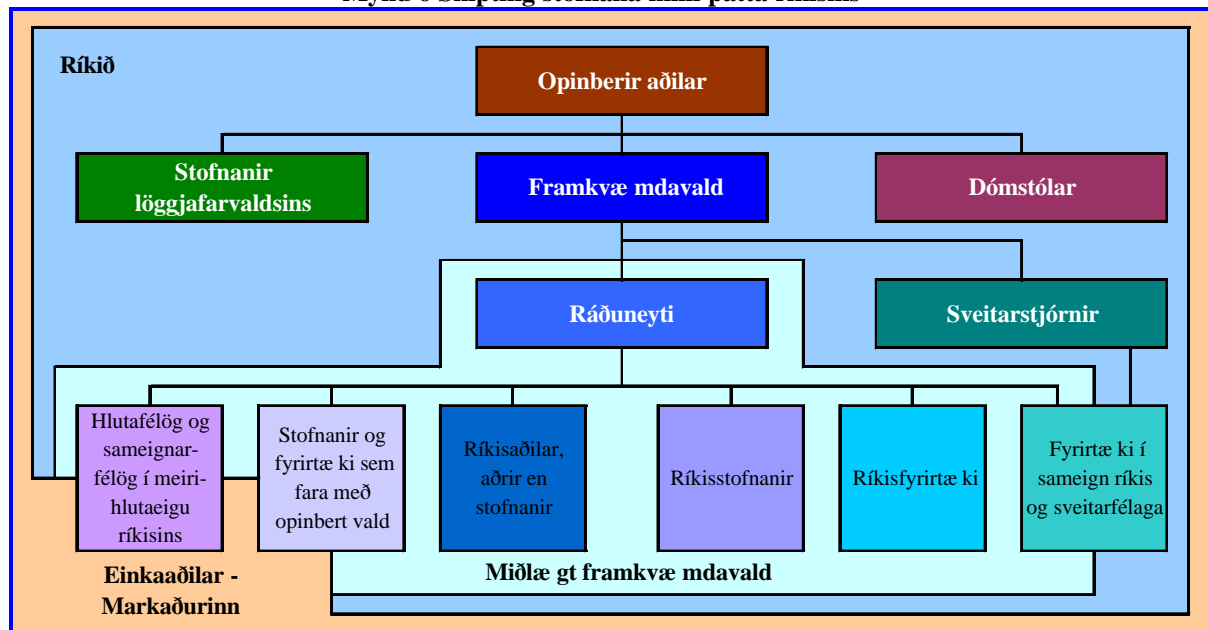
Einnig getur verið erfitt að greina undir hvaða þátt hins miðlæga ríkisvalds stofnanir heyrja. Í Danmörku er um margt um svipaðan skilgreiningarvalda og hér á landi.¹⁸⁵ Þar hefur t.d. verið litið svo á að þær stjórnáslunefndir sem eru að fullu skipaðar af þinginu heyri undir það og ekki framkvæmdavaldið.¹⁸⁶ Mörk milli stofnana framkvæmdavaldsins og dómsstóla eru oft óskýr. Ýmsar stjórnáslunefndir sem fara með úrskurðarhlutverk líkjast um margt sérdómsstólum. Þetta gildir sérstaklega ef gerð er krafa um að nefndarmenn skuli uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til dómara og stjórnáslunefndin nýtur svipaðs sjálfstæðis og dómstólar.

Á mynd 6 eru teknar saman niðurstöður um hvernig skilgreina skuli stofnanir og hvernig opinberir aðilar skiptast á milli hinna ýmsu sviða samfélagsins. Stofnanir skiptast milli ólíkra þátta ríkisvaldsins og einnig eru dæmi um að stofnanir séu á mörkum tveggja aðila (eins og fyrirtæki og stofnanir í sameign ríkis og sveitarfélaga). Þá kemur einnig fram eins og rætt hefur verið að sumar stofnanir og fyrirtæki eru á mörkum þess að vera ríkisaðilar og einkaaðilar. Að lokum komur fram að til eru ríkisaðilar sem ekki teljast stofnanir.

¹⁸⁵ Sbr. Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s. 82-83.

¹⁸⁶ Sem dæmi um stjórnáslunefnd af þessu tagi má nefna Þingvallanefnd sem annast yfirstjórn Þjóðgarðsins á Þingvöllum og starfar skv. lögum nr. 59/1928 um friðun Þingvalla. Nefndin er skipuð þremur Alþingismönnum kosnum af Alþingi. Hugsanlega væri eðlilegt að telja Þjóðgarðinn á Þingvöllum sem stofnun þingsins fremur en framkvæmdavaldsins.

Mynd 6 Skipting stofnana milli þátta ríkisins



6.1.4 Tillaga að skilgreiningu

Af mynd 6 er ljóst að það er ekki einfalt að skilgreina ríkisstofnun. Hugsanlega þjónar það takmörkuðum tilgangi að setja fram skilgreiningu sem sker úr um það hverjir ofangreindra aðila skuli teljast til ríkisstofnana. Allir aðilarnir bera ábyrgð og því er e.t.v. eðlilegra að skilgreina hver hún skuli vera í hverju tilfalli fyrir sig, fremur en að setja fram eina skilgreiningu. Sem dæmi má nefna að eðlilegt er að ráðherrar sem fara með eigendahlutverk móti væntingar til hlutafélaga í ríkiseigu með formlegum hætti og að fram komi í ársskýrslu hvernig hlutafélag hefur uppfyllt þessar væntingar.¹⁸⁷

Ef setja á fram eina skilgreiningu á ríkisstofnun þarf hún að fela í sér tiltölulega skýra afmörkun, þannig að ljóst sé hverjir ofangreindara aðila falli undir hana. Hún þarf einnig að endurspegla þau meginsjónarmið sem sett hafa verið fram hér að ofan. Í samræmi við þetta er eftirfarandi skilgreining á ríkisstofnun sett fram:

Ríkisstofnun er hver sá aðili, óháð rekstrarformi, sem skilgreindur er sem ríkisstofnun eða ríkisfyrirtæki í lögum eða er að hálfu eða meirihluta í eigu ríkissjóðs og er stjórnunarlega aðgreindur frá annarri opinberri starfsemi.

Í samræmi við þessa skilgreiningu teljast eftirtaldir aðilar ríkisstofnanir:

- Stofnanir Alþingis, Ríkisendurskoðun og Umboðsmaður Alþingis.
- Dómstólar.

¹⁸⁷ Sérstaklega er mikilvægt að gerðar séu væntingar um þjónustu eða verðlagningu sem ætlað er að víkja frá viðskiptalegum sjónarmiðum, t.d. hvernig fara skuli með hagnað (hækkun eiginfjár eða arðgreiðslur), fjárfestingarstefnu og samkeppni við önnur fyrirtæki

- Ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki.
- Undirstofnanir ríkisstofnana, ef þær eru settar á stofn með lögum, rekstur þeirra skyldubundinn og þær hafa sérstakan forstöðumann.
- Hlutfélög og sameignarfélög að hálfu eða meirihluta í eigu ríkissjóðs.
- Sjálfseignarstofnanir sem fara með opinbert vald eða veita opinbera þjónustu ef ríkið á lögum samkvæmt tilkall til helmings eða meirihluta eigna við niðurlagningu.
- Fyrirtæki og stofnanir í sameign ríkis og sveitarfélaga ef ríkissjóður á a.m.k. helmings eignarhlut.
- Verkefni með sjálfstæða starfsemi sem ætlað er að standa í meira en fimm ár.

Ráðuneyti falla í sjálfu sér undir skilgreininguna. Hins vegar getur það valdið margvíslegum misskilningi að tala um ráðuneyti sem stofnanir og því eru ráðuneyti ekki talin til ríkisstofnana nema að það sé sérstaklega tekið fram.

Eftirtaldir opinberir aðilar teljast hins vegar ekki til ríkisstofnana samkvæmt skilgreiningunni:

- Ríkisaðilar (t.d. stjórnáslunefndir og sjóðir) sem ekki eru stjórnunarlega aðgreindir frá annarri opinberri starfsemi.
- Tímabundin verkefni án sjálfstæðrar starfsemi.
- Tímabundin verkefni með sjálfstæða starfsemi sem ætlað er að standa í fimm ár eða skemur.
- Aðrar undirstofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisstofnana.¹⁸⁸
- Sveitarfélög og stofnanir þeirra.
- Stofnanir og fyrirtæki í meirihlutaeigu einkaaðila sem fara með opinbert vald eða veita opinbera þjónustu

6.2 Tegundir stofnana

Tegund stofnunar er annar tveggja þátta sem ráða stjórnáslustöðu stofnunar hér á landi. Ekki eru neinar almennar reglur í gildi um tegundir stofnana, t.d. um hvaða tegundir eru möguleikar eða hvernig stofnanir greinist í tegundir. Slíkar reglur eru til víða erlendis, þó að misjafnt geti verið hversu nákvæmlega þeim er framfylgt. Áður hefur verið gerð grein fyrir skiptingu stofnana í Bretlandi í ráðuneytisstofnanir¹⁸⁹ og stofnanir utan ráðuneyta.¹⁹⁰ Í Danmörku skiptast stjórnvöld önnur en ráðuneyti í miðlægar stjórnáslustofnanir,¹⁹¹ staðbundnar ríkisstofnanir¹⁹² og stjórnáslunefndir.¹⁹³ Í Svíþjóð skiptast stofnanir í stofnanir

¹⁸⁸ Aðrar undirstofnanir eru þær sem ekki uppfylla skilyrði sem undirstofnun þarf að uppfylla til að teljast ríkisstofnun. Undir þetta falla t.d. þær undirstofnanir sem eru stofnaðar með heimild í lögum. Fyrirtæki í eigu ríkisstofnana eru þau fyrirtæki sem ráðherrar fara ekki með eignarhald á. Slík fyrirtæki og undirstofnanir teljast ekki ríkisstofnanir þar sem þessir aðilar teljast ekki stjórnunarlega aðgreindir.

¹⁸⁹ Executive Agencies eða Next Steps Agencies.

¹⁹⁰ Non-Departmental Public Bodies.

¹⁹¹ Direktorat eða styrelse.

¹⁹² Lokale statsorganer.

án stjórnar,¹⁹⁴ stofnanir með stjórn sem ber takmarkaða ábyrgð,¹⁹⁵ stofnanir með stjórn sem ber fulla ábyrgð,¹⁹⁶ ríkisfyrirtæki¹⁹⁷ og stjórnarsýslunefndir.¹⁹⁸ Þar sem ekki er ráðherrastjórnarsýsla í Svíþjóð hafa allar þessar tegundir sjálfstæða stöðu.

Hugtakanotkun í lagaákvæðum sem fjalla um tegund stofnunar er mjög á reiki. Stofnun getur verið kölluð sérstök stofnun, sjálfstæð stofnun, stofnun í eigu ríkisins eða jafnvel þjóðarinnar, eða einfaldlega ríkisstofnun. Að minnsta kosti ein stofnun er sögð bæði sérstök og sjálfstæð í sömu lagagreininni (Vinnueftirlit ríkisins). Fyrir kemur að sagt sé að ríkið reki eða starfræki tiltekna stofnun, stofnun sé rekin á vegum þess eða að stofnun starfi á ábyrgð og undir umsjón ráðuneytis. Að minnsta kosti eitt dæmi er um að ríkisstofnun sé kölluð opinber stofnun (Þróunarsamvinnustofnun Íslands).

Í sumum tilfellum er stofnun ekki nefnd með nafni heldur sem embætti tiltekins embættismanns (t.d. sýslumanns). Ekki er alltaf tekið fram að starfsemi skuli teljast stofnun þótt oft megi ráða af öðrum lagaákvæðum að svo sé. Einnig eru dæmi um að starfsemi hafi heiti sem ekki vísar til stofnunar eins og t.d. skrifstofa (t.d. Svæðisskrifstofur málefna fatlaðra) eða stofa (t.d. Fiskistofa).

Sama fjölbreytileika er að finna í ákvæðum sem lýsa yfirstjórn ráðherra eða ráðuneytis gagnvart stofnunum. Oft er nefnt að stofnun starfi undir yfirstjórn ráðuneytis eða ráðherra, yfirumsjón ráðuneytis eða ráðherra, eða heyri eða eigi undir ráðherra eða ráðuneyti. Þá er stundum nefnt að sjálfstæð stofnun heyri stjórnarfarslega undir ráðherra eða ráðuneyti. Engin regla er á því hvort stofnun sé sögð heyra undir ráðherra eða ráðuneyti. Slíkt skiptir þó í raun ekki máli, sbr. umræðu um forræði og boðvald ráðherra í 1. kafla.

Eðli máls samkvæmt eru stjórnarsýslunefndir yfirleitt ekki nefndar stofnanir, þó að til séu dæmi um slíkt. Lagaákvæði um starfsemi stjórnarsýslunefnda eru mjög breytileg. Í sumum tilfellum er ljóst að stjórnarsýslunefnd skuli hafa sjálfstæða starfsemi en í öðrum tilfellum er það mjög óljóst.

Eins og sjá má af ofangreindum dæmum er lítið sem ekkert samræmi í hugtakanotkun þeirra lagaákvæða sem skilgreina tegund stofnunar og auðvelt að finna mótsagnir. Þetta verður enn skýrara þegar lítið er til ákvæða um stjórnunarheimildir ráðherra gagnvart einstökum stofnunum. Auðvelt er að finna dæmi um lög sem segja stofnanir sjálfstæðar en veita ráðherra jafnframt viðamiklar stjórnunarheimildir, t.d. varðandi ráðningu starfsfólks, áætlanagerð, skipulag og reglusetningu.¹⁹⁹

¹⁹³ Nævn. Embættismenn stjórnarsýslunefnda með viðamikil verkefni teljast starfa í skrifstofu nefndarinnar (sekretariat) en ekki stofnun, sbr. Administration og borger. Claus Haagen Jensen og Carl Aage Nørgaard 1984, s.77.

¹⁹⁴ Enrådighetsverk, med eller utan insynsåd.

¹⁹⁵ Myndigheter med styrelse med begränsat ansvar.

¹⁹⁶ Myndigheter med styrelse med fullt ansvar.

¹⁹⁷ Affärsverk.

¹⁹⁸ Nämndmyndigheter.

¹⁹⁹ Sem dæmi má nefna Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn sem er sjálfstæð háskólastofnun með sérstaka stjórn og heyrir stjórnarfarslega undir menntamálaráðherra. Þrátt fyrir sjálfstæðið má í lögum um

Sú óvissa sem hér hefur verið lýst þýðir að erfitt er að greina tegund stofnunar út frá almennum lagaákvæðum um viðkomandi stofnun. Svo dæmi sé nefnt þá er stofnun ekki nauðsynlega sjálfstæð þó að hún sé með almennum hætti kölluð sjálfstæð. Þannig er talsvert algengt að nefnt sé að stofnun sé sjálfstæð en jafnframt að hún sé undir yfirstjórn eða heyri undir ráðherra eða ráðuneyti. Ef stofnun væri raunverulega ætlað að njóta fulls stjórnarfarslegs sjálfstæðis væri óeðlilegt að nefna að hún væri undir yfirstjórn eða heyrði undir ráðherra eða ráðuneyti.²⁰⁰ Lagakvæði sem ætlað er að veita stofnun stjórnarfarslegt sjálfstæði verða að vera skýr og án mótsagna: *“Ef lög kveða ... ekki skýrt á um sjálfstæði ríkisstofnunar, og sú ályktun verður heldur ekki dregin af ákvæðum laga með fullri vissu, verður stofnunin talin lægra sett stjórnvald í ljósi [þeirrar] meginreglu að ráðherrar fara með yfirstjórn stjórnarsýslunnar...”*²⁰¹

Í töflu 12 eru stofnanir greindar í fjórar tegundir út frá stjórnarfarslegum eða stjórnunarlegum þáttum. Greining út frá stjórnarfarslegum þáttum krefst nákvæmrar skoðunar á lögum um viðkomandi stofnun. Eins og áður sagði er ekki nægilegt að líta til þess hvað stofnun er kölluð heldur verður að horfa til allra lagaákvæða sem hafa áhrif á stöðu stofnunar. Greining út frá stjórnunarlegum þáttum byggir fyrst og fremst á þeim meginstjórnarmiðum sem lýst var í 2. kafla um að eðlilegt sé að saman fari ráðningarráð,²⁰² boðvald og ábyrgðarsamband. Yfirleitt fara stjórnarfarslegir og stjórnunarlegir þættir saman, þó að á því geti verið undantekningar eins og nánar verður lýst í umfjöllun um ólíkar tegundir stofnana.

Tafla 12 Stjórnarfarslegir og stjórnunarlegir þættir sem ráða tegund stofnunar

	Stjórnarfarslegir þættir	Stjórnunarlegir þættir
Ráðuneytisstofnun	Stofnun tekur ákvarðanir fyrir hönd ráðherra	Ráðherra skipar forstöðumann án tilnefningar
Sérstök stofnun	Stofnun heyrir undir ráðuneyti en hefur sérstakar valdheimildir	Ráðherra skipar forstöðumann án tilnefningar
Sjálfstæð stofnun	Ótvíráð lagaákvæði um stjórnarfarslegt sjálfstæði	Stjórn ræður eða tilnefnir forstöðumann
Stjórnarsýslunefnd	Fjölskipað stjórnvald fer með valdheimildir	Stjórnunarlegt forráði stjórnarsýslunefndar Stjórnarsýslunefnd ræður forstöðumann

stofnunina finna þrjú ákvæði sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns og færa það til stjórnar (ráðning aðstoðarlandsbókavardar) og ráðherra (reglugerð um skipulag, stafssvið stjórnenda og starfshætti stofnunarinnar).

²⁰⁰ Af þessu má álykta að hugtakið sjálfstæð stofnun sé oft ruglað saman við hugtakið sérstök stofnun, þ.e. að stofnun sé sögð sjálfstæð þegar ætlunin hefur verið að taka öll tvímæli af um að hún sé sérstök stofnun sem taki ákvarðanir í eigin nafni en ekki fyrir hönd ráðherra.

²⁰¹ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 86. Óvissu um hvort stofnun sé ætlað raunverulegt sjálfstæði má eyða með því að segja að sjálfstæð stofnun heyri stjórnarfarslega undir ráðherra eða ráðuneyti og með því að gæta að því að önnur lagaákvæði séu í samræmi við sjálfstæða stöðu stofnunarinnar.

²⁰² Þegar talað er um ráðningarráð er átt við vald til þess að velja þann sem gegnir tilteknu starfi.

Forstöðumenn eru yfirleitt skipaðir af ráðherra án tilnefningar en í sumum tilfellum hefur annar aðili (oftast stjórn) vald til að tilnefna forstöðumann. Í slíkum tilfellum verður að telja að ráðningarráð sé raunverulega í höndum stjórnar en ekki ráðherra. Einnig eru dæmi um að ráðherra fari með takmarkað ráðningarráð og geti t.d. aðeins skipað þá umsækjendur sem stjórn telur hæfa.

6.2.1 Ráðuneytisstofnun

Í umfjöllun um skilgreiningu á ríkisstofnun var rætt um sérstakar starfseiningar ráðuneyta sem eru verkefnalega og stjórnunarlega aðgreindar en gegna ekki sjálfstæðum stjórnarsýsluverkefnum. Í þessu felst m.a. að þessir aðilar taka stjórnvaldsákvæðanir fyrir hönd ráðherra fremur en í eigin nafni. Þessir aðilar eru stjórnunarlega aðgreindir frá ráðuneytum, hafa stöðu stofnana í fjárlögum og því rétt að líta á þá sem stofnunar. Sökum nánna tengsla við ráðuneyti eru þessar stofnanir nefndar ráðuneytisstofnanir.

Ráðuneytisstofnanir eru yfirleitt skilgreindar með lögum en þó ekki ávallt. Ráðherra skipar forstöðumann og ráðuneyti hefur fullt og ótakmarkað boðvald varðandi alla þætti í starfsemi ráðuneytisstofnunar. Formlegt sjálfstæði er því takmarkað þó að ráðuneyti geti veitt slíkum stofnunum aukið sjálfstæði.

Ráðuneytisstofnun er stjórnarsýslulegur hluti ráðuneytis og því er væntanlega ekki hægt að skjóta ákvörðunum hennar til ráðuneytis. Ráðuneyti hefur þó að sjálfsögðu heimild til að endurskoða ákvæðanir í samræmi við almennar reglur sem um slíkt gilda en það myndi væntanlega teljast endurupptaka máls fremur en úrskurður æðra stjórnarsýslustigs. Ráðuneytisstofnun hefur ekki stjórn enda tæpast eðlilegt að utanaðkomandi stjórn komi að ákvörðunum sem teknar eru í nafni ráðherra.

Ákveðin rök eru til þess að telja allar stofnanir sem ekki hafa sérstakan lagagrunn til ráðuneytisstofnana. Meðal annars má halda því fram að ríkisstofnun sem ekki hefur fengið sérstök verkefni með lögum hljóti að starfa og taka ákvæðanir í umboði ráðuneytis. Á hinn bóginn má benda á að hluti slíkra stofnana eru hreinar þjónustustofnanir sem ekki sinna stjórnarsýsluverkefnum. Verkefni þeirra eru mjög ólík viðfangsefnum ráðuneyta og sumar þeirra hafa stjórn. Niðurstaðan er því sú að telja stofnanir sem ekki hafa sérstakan lagagrunn til ráðuneytisstofnana nema þær sinni eingöngu þjónustu við almenning.

6.2.2 Sérstök stofnun

Sérstök stofnun er afmörkuð og sérstök stjórnarsýsluleg, verkefnaleg og stjórnunarleg eining. Hún er yfirleitt stofnuð með lögum eða heimild í lögum, sinnir sérstökum verkefnum sem henni eru falin með lögum og tekur ákvæðanir í eigin nafni. Stofnanir án sérstaks lagagrunns sem sinna ekki stjórnarsýsluverkefnum en veita þjónustu til almennings teljast sérstakar stofnanir.

Ráðherra skipar forstöðumann sérstakrar stofnunar og hún er ótvírætt hluti ráðherrastjórnarsýslu, þ.e. ráðuneyti hefur formlega fullt boðvald yfir stofnun, sbr. umræðu í fyrsta kafla. Hins vegar eru bein afskipti í raun takmarkaðri. Tilgangurinn með sérstakri stofnun er að koma í veg fyrir að ráðuneyti þurfi að hafa afskipti af afgreiðsluverkefnum eða veita þjónustu. Sjálfstæði sérstakrar stofnunar er því í raun nokkurt og ráðuneyti getur veitt ríkara sjálfstæði.

Sérstakar stofnanir hafa oft stjórn en viðamikil hlutverk stjórna getur skapað margvísleg átök og óvissu, enda gerir ráðherrastjórnarsýsla ekki ráð fyrir því að utanaðkomandi aðili eigi aðild að ákvæðanatöku.

6.2.3 Sjálfstæð stofnun

Sjálfstæð stofnun er sjálfstæð stjórnsýsluleg eining. Hún er alltaf stofnuð með lögum og sinnir sérstökum verkefnum lögum samkvæmt. Stofnanir af þessari tegund eru sjálfstæðar í þeim skilningi að „ráðherra fer ekki með almennar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart þeim... [og getur því ekki] ...gefið þeim bindandi fyrirmæli um framkvæmd stjórnýslu, nema hafa til þess sérstaka lagaheimild.“²⁰³

Eins og komið hefur fram er það eðlileg stjórnunarregla að saman fari skipunarvald forstöðumanns og boðvald. Það er meginregla að ráðherra geti gefið þeim forstöðumönnum sem hann skipar bindandi fyrirmæli. Því hafa sjálfstæðar stofnanir stjórnir sem ekki lúta boðvaldi ráðherra.²⁰⁴ Eigi stofnun að njóta óskoraðs sjálfstæðis er eðlilegt að forstöðumaður sé ráðinn eða tilnefndur af stjórn en ekki af ráðherra. Í lagalegum skilningi hefur þó verið talið að stofnun geti verið sjálfstæð jafnvel þó að ráðherra skipi forstöðumann.²⁰⁵ Þetta gengur gegn þeim stjórnunarlega skilningi á sjálfstæði sem hér hefur verið notaður. Því verða einungis þær stofnanir sem hafa forstöðumann ráðinn af stjórn greindar sem sjálfstæðar stofnanir.²⁰⁶ Þetta breytir því ekki að hugsanlega má finna dæmi um stofnanir sem teljast njóta stjórnarfarslegs sjálfstæðis þó að ráðherra skipi forstöðumann.

Þó að ráðherra hafi ekki formlegt boðvald gagnvart sjálfstæðri stofnun getur hann þó haft ýmis óbein áhrif á stofnun t.d. með skipan stjórnar, fjárveitingum, reglugerðum og þjónustusamningum.

6.2.4 Stjórnsýslunefnd

Hlutverk stjórnar stofnunar er yfirleitt að gegna tilteknu yfirstjórnarhlutverki gagnvart stofnun. Það er eftir sem áður stofnunin sem er hið formlega stjórnvald og forstöðumaður fer með valdaheimildir stofnunarinnar, þó hann verði að bera sumar ákvarðanir undir stjórn. Í öðrum tilfellum er stjórnsýsluvald falið hópi manna fremur en venjulegri stofnun og eru nefndarmenn jafnsettir með tilliti til stjórnunarheimilda. Slíkt fjölskipað stjórnvald er nefnt stjórnsýslunefnd í stjórnsýslulögum.

Stjórnsýslunefnd er yfirleitt sett á stofn til að sinna verkefnum sem ekki er talið heppilegt að lúti hefðbundinni ráðherrastjórnsýslu s.s. sérhæfðum úrskurðum. Stjórnsýslunefnd nýtur því mikils sjálfstæðis og lítur ekki boðvaldi ráðherra. Stjórnsýslunefndum hefur fjölgað mjög á síðari árum „...án þess að séð verði að baki stofnun þeirra liggja heildarstefnumörkun.“²⁰⁷

²⁰³ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 84.

²⁰⁴ Áður hefur komið fram að í Svíþjóð geta ríkisstofnanir notið fulls sjálfstæðis án þess að hafa stjórn. Þetta helgast af því að þar í landi er öllum ríkisstofnunum tryggt stjórnarfarslegt sjálfstæði og ráðherrar geta ekki gefið forstöðumönnum sértæk fyrirmæli. Hér á landi er réttur ráðherra til að gefa fyrirmæli til forstöðumanna hins vegar meginregla og því er notkun fjölskipaðs stjórnvalds, sem eðli mál samkvæmt lýtur ekki boðvaldi, eðlileg aðferð til að tryggja sjálfstæði stofnunar.

²⁰⁵ Þetta er t.d. talið gilda um Landsbókasafn Íslands – Háskólabókasafn og Ríkisútvarpið, sbr. Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 88-89.

²⁰⁶ Það er mun einfaldara að flokka sjálfstæðar stofnanir út frá stjórnunarlegum þáttum (einungis þarf að skoða hver skipar forstöðumann) en út frá stjórnarfarslegum þáttum (greina þarf ákvæði laga nákvæmlega).

²⁰⁷ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 103.

Þó að stjórnvæðing sé stjórnvæðing sjálfstæð er eins og komið hefur fram ekki rétt að líta á hana sem ríkisstofnun nema hún sé einnig stjórnunarlega aðgreind. Ef seta í stjórnvæðing er aðalstarf eða nefndin hefur sérstakan framkvæmdastjóra eða starfsmenn er rétt að líta á hana sem ríkisstofnun eða a.m.k. sem ígildi ríkisstofnunar.

Umfang verkefna stjórnvæðinga er oft svo takmarkað að það stendur ekki undir sjálfstæðri starfsemi. Framkvæmdastjórn slíkra stjórnvæðinga er oft sinnt af ráðuneytum. Jafnvel eru dæmi um að þær stofnanir sem annast frumúrskurði sem kæra má til stjórnvæðingar aðstoði nefndina á kærustigi. Þar sem stjórnvæðing er ætlað að vera sjálfstæð er ekki eðlilegt að ráðuneyti og slíkar stofnanir annist framkvæmdastjórn fyrir þær. Þetta má hugsanlega leysa með stofnun sérstakra skrifstofa stjórnvæðinga sem sinni framkvæmdastjórn fyrir fleiri en eina nefnd.

Hafi stjórnvæðing sjálfstætt starfsmannahald er eðlilegt er að hún velji sjálf framkvæmdastjóra þó að ekki sé víst að slíkt sé ávallt raunin. Framkvæmdastjóri og starfsmenn fara ekki með valdheimildir heldur hefur stjórnvæðing allar vald- og stjórnunarheimildir sem yfirmaður hefur gagnvart undirmönnum²⁰⁸ og allar ákvarðanir eru teknar í nafni stjórnvæðingarinnar.

Hugsanlegt er að sama nefnd gegni bæði hlutverki stjórnvæðingar og stjórnar, þ.e. sé stjórn stofnunar en fari jafnframt með sjálfstætt stjórnvæðing, t.d. úrskurðarvald. Í slíkum tilfellum er ekki ljóst hvernig skuli flokka stofnun. Telja verður að samblöndum þessara ólíku hlutverka sé óæskileg. Í sumum tilfellum hefur verið brugðist við þessu með því að setja upp úrskurðarnefndir sem þá taka að sér hlutverk stjórnvæðingarinnar en hin upprunalega nefnd gegnir eingöngu hlutverki stjórnar. Þetta gildir t.d. um jafnréttisráð og tryggingaráð.

Dæmi eru um að stofnanir vaxi upp úr nefndum án þess að slíkt hafi verið markmiðið í upphafi, þ.e. fyrst er stofnuð nefnd sem síðar ræður til sín starfsmann og síðan aukast umsvifin og starfsmannahaldið. Slíkar ríkisstofnanir líkjast gjarnan hefðbundinni ríkisstofnun með stjórn fremur en stjórnvæðing.

Þær stjórnvæðingar sem sinna úrskurðum og kærum eru flestar litlar og aðeins hluti þeirra hefur sjálfstæða starfsemi. Ástæða er að huga að sameiningu stjórnvæðinga þannig að ein stjórnvæðing sinni úrskurðum á tengdum málefnasviðum. Slíkar sameinaðar stjórnvæðingar hafi framkvæmdastjóra og skrifstofur til að undirbúa mál. Hugsanlega má ganga enn lengra með því að settur verið á stofn stjórnvæðingastóll eða stjórnvæðingaráð til að annast allar kærur sem ekki er talið rétt að ráðherra úrskurði í.

²⁰⁸ Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 83.

6.3 Tegundir stjórna

Greining stjórna eftir tegundum er mun einfaldari en greining stofnana. Greiningin byggir eingöngu á því hverjum er falið vald til þess að ákveða hverjir sitja í stjórn. Flestar stjórnir eru skipaðar af ráðherrum en eins og komið hefur fram ráða þeir aðeins vali hluta stjórnarmanna. Stjórnir eru greindar í þrjár tegundir eftir því hver ræður skipan þeirra:

- Ráðherrastjórn.
- Blönduð stjórn.
- Sjálfstæð stjórn.

6.3.1 Ráðherrastjórn

Ráðherrastjórn er skipuð af ráðherra án tilnefninga. Í sumum tilfellum er leitað eftir óformlegum tilnefningum en val stjórnarmanna er eftir sem áður ótvírætt í höndum ráðherra. Einnig er hugsanlegt að skipun sé bundin tilteknum skilyrðum, t.d. um hæfni.

6.3.2 Blönduð stjórn

Í blandaðri stjórn eru flestir nefndarmenn tilnefndir eða kjörnir af ýmsum aðilum í þjóðfélaginu, sbr. umfjöllun um skipan stjórna. Ráðherra skipar hluta stjórnar án tilnefningar, þar af yfirleitt formann.

6.3.3 Sjálfstæð stjórn

Í sjálfstæðri stjórn eru allir nefndarmenn tilnefndir eða kjörnir af ýmsum aðilum í þjóðfélaginu en ráðherra tilnefnir engan stjórnarmann. Í sumum tilfellum kýs stjórnin sjálf formann en í öðrum tilfellum skipar ráðherra formann úr hópi stjórnarmanna.

6.4 Stjórnsýslustaða stofnunar

Stjórnsýslustaða stofnunar ræðst af samsetningu tegundar stofnunar (ráðherrastofnun, sérstök stofnun, sjálfstæð stofnun eða stjórnsýslunefnd) annars vegar og tegundar stjórnar (ráðherrastjórn, blönduð stjórn eða sjálfstæð stjórn) hins vegar. Eins og sjá má í töflu 13 felur ólík samsetning þessara þátta í sér að 11 form stofnana eru hugsanleg. Á mynd 7 eru sýnd tengsl ráðuneyta, stofnana, tilnefningaraðila og stjórna þessara ólíku stofnunarforma.

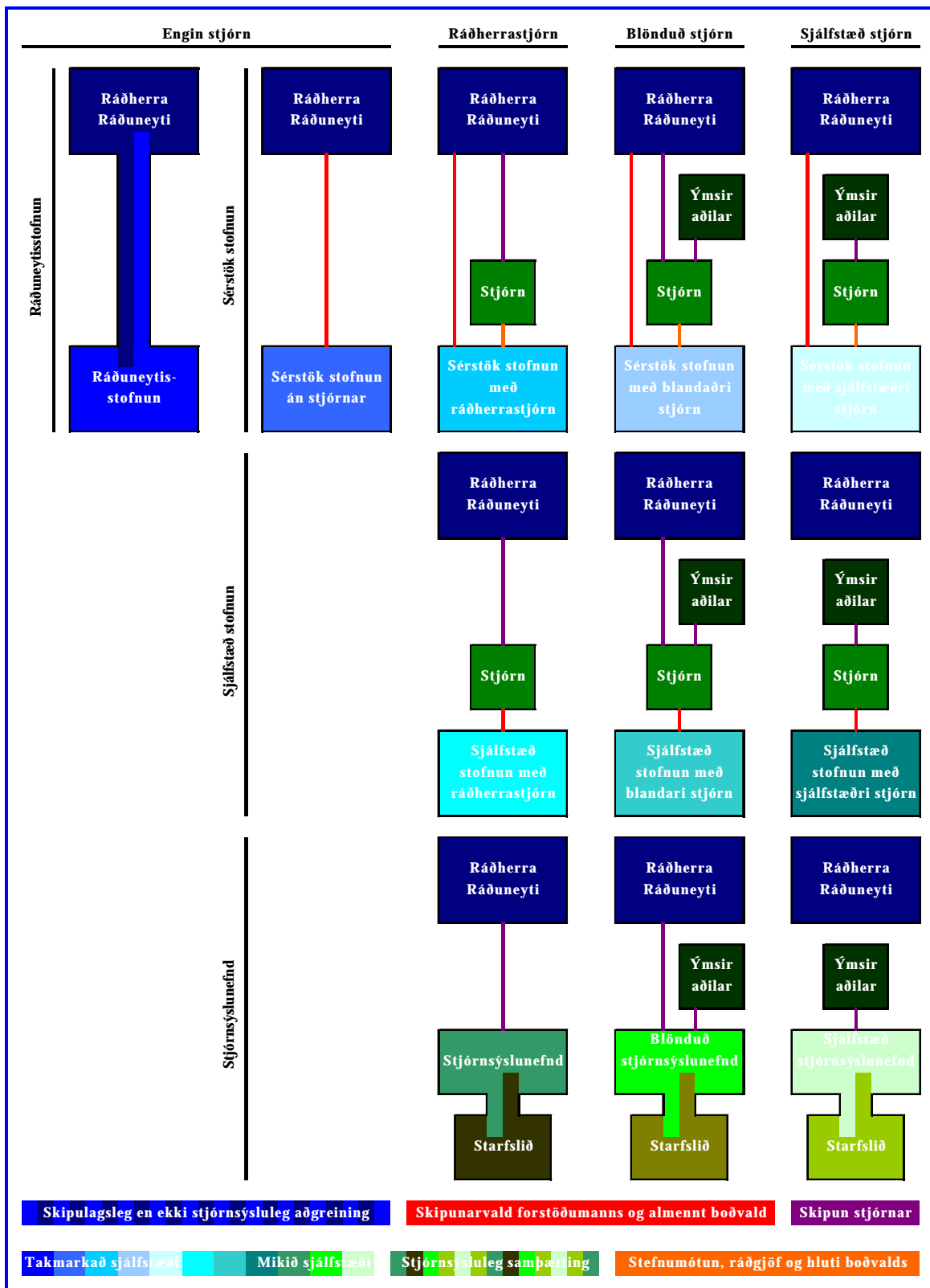
Tafla 13 Stjórnsýslustaða stofnana

Stofnun	Stjórn	Engin stjórn	Ráðherra-stjórn	Blönduð stjórn	Sjálfstæð stjórn
Ráðuneytisstofnun		Ráðuneytisstofnun	•	•	•
Sérstök stofnun		Sérstök stofnun án stjórnar	Sérstök stofnun með ráðherrastjórn	Sérstök stofnun með blandaðri stjórn	Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn
Sjálfstæð stofnun		•	Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn	Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn	Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn
Stjórnsýslunefnd		•	Stjórnsýslunefnd	Blönduð stjórnsýslunefnd	Sjálfstæð stjórnsýslunefnd

Hvert þessara 11 forma felur í sér tiltekna stjórnsýslustöðu stofnunar. Þótt segja megi að tegund stofnunar ráði mestu um stöðu stofnunar þegar litið er til þátta eins og málskotsréttar, þá skiptir skipan stjórnar miklu máli þegar litið er til ábyrgðartengsla og stjórnunar. Ekki er hægt að segja að ólíkar tegundir stofnana eða stjórna séu æskilegar eða óæskilegar í sjálfu sér. Það eru miklu fremur samsetning þessara tveggja þátta sem sker úr hvort formið sé æskilegt eða óæskilegt. Hlutverk stjórna sem rætt var um í kafla 5 skiptir einnig máli við mat á því hvort form sé viðeigandi.

Hér á eftir verður ólíkum formum stofnana lýst nánar og nefnd dæmi um stofnanir sem falla undir hvert þeirra. Einnig verður fjallað um stofnanir sem hafa aðra stjórnsýslustöðu en felst í þeim stofnanaformum sem hér hefur verið lýst. Tekið skal fram að þar sem lagaákvæði eru oft óskýr leikur stundum vafi á því til hvaða stofnanaforms skuli telja einstakar stofnanir. Við flokkun stofnana voru skoðuð lög um einstakrar stofnanir sem og ýmis gögn frá ráðuneytunum. Mögulegt er að frekari gögn t.d. reglugerðir um einstakar stofnanir eða um það hvernig lagaákvæði hafa verið túlkuð myndu breyta flokkun stofnana í einstökum tilfellum.

Mynd 7 Stjórnsýslustaða stofnana



6.4.1 Ráðuneytisstofnun

Ráðuneytisstofnanir hafa aldrei stjórn og því hafa þær allar sama stofnanaform. Ráðuneytisstofnanir eru ekki margar enda er oftast talið eðlilegt að stofnanir heyri undir ráðuneyti fremur en að þær starfi fyrir hönd ráðherra. Skipta má ráðuneytisstofnunum í þrjá flokka, sendiráð og fastanefndir, stofnanir sem tengjast varnarmálum (Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli, Flugstöð Leifs Eiríkssonar, Ratsjárstofnun og Umsýslustofnun varnarmála) og sérstakar starfseiningar ráðuneyta (Ríkisfjárhirsla, Fasteignir ríkissjóðs Einkaleyfastofan og Stjórnartíðindi - Lögbirtingarblaðið).

Sex þessara stofnana eru án sérstaks lagagrunns (Flugmálastjórn Keflavíkurflugvelli, Flugstöð Leifs Eiríkssonar, Ratsjárstofnun, Umsýslustofnun varnarmála, Ríkisfjárhirsla og Fasteignir ríkissjóðs). Líklegt er að þeim yrði í flestum tilfellum fundið annað stofnanaform ef um þær yrði sett sérstök löggjöf.²⁰⁹

6.4.2 Sérstök stofnun

Sérstök stofnun án stjórnar

Sérstök stofnun án stjórnar er hin dæmigerða stofnun ráðherrastjórnsýslunnar og algengt form hér á landi. Hún er skipulagslega og stjórnsýslulega aðgreind frá ráðuneyti en það hefur fullt og óhindrað boðvald yfir stofnuninni og ráðherra skipar forstöðumann. Stofnunin ber beina og óskipta ábyrgð gagnvart ráðherra.

Sérstakar stofnanir án stjórnar eru margar og skýrist fjöldinn ekki síst af nokkrum stórum hópum samstæðra stofnana:

- Sýslumannsembætti og aðrar löggæslustofnanir.
- Stofnanir skatta- og tollamála.
- Svæðisskrifstofur málefna fatlaðra.

Sérstök stofnun með ráðherrastjórn

Sérstök stofnun með ráðherrastjórn á það sameiginlegt með fyrra formi að stofnunin ber einungis ábyrgð gagnvart ráðherra. Hins vegar er ábyrgðinni skipt á milli forstöðumanns og stjórnar. Hver ábyrgðarskiptingin er fer eftir ákvæðum laga um hlutverk stjórnar í hverju tilfalli fyrir sig. Stofnanir af þessu formi eru ekki margar en sem dæmi má nefna Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Orkustofnun og Byggðastofnun.

Sérstök stofnun með blandaðri stjórn

Sérstök stofnun með blandaðri stjórn er eins og fyrra form nema hluti stjórnarmanna er skipaður samkvæmt tilnefningu ýmissa aðila. Þar með getur verið hætt á því að stofnun beri ábyrgð gagnvart fleiri en ráðherra. Þess ber þó að geta að formaður er yfirleitt fulltrúi ráðherra og það getur dregið úr áhrifum tvöfaldrar ábyrgðar. Þetta form stofnana er algengt og skýrist fjöldinn ekki síst af nokkrum stórum hópum samstæðra stofnana:

²⁰⁹ Raunar hefur verið lagt fram frumvarp um að breyta Flugstöð Leifs Eiríkssonar í hlutafélag.

- Framhaldsskólar
- Sjúkrastofnanir
- Hluti heilsugæslustöðva

Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn

Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn er eins og fyrri form nema ráðherra hefur ekki áhrif á það hverjir skipa stjórn. Það er því veruleg hættu á að ráðherra og stjórn geti gert ólíkar og jafnvel andstæðar kröfur til forstöðumanns. Aðeins þrjár stofnanir teljast til þessa forms, Ríkisútvarpið, Hagþjónusta landbúnaðarins og Tryggingastofnun ríkisins.

6.4.3 Sjálfstæð stofnun

Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn

Sjálfstæðri stofnun með ráðherrastjórn er stjórnað með svipuðum hætti og hlutafélagi. Ráðherra gegnir svipuðu hlutverki og eigendur og skipar stjórn. Stjórnin ber ábyrgð gagnvart ráðherra og ræður forstöðumann. Forstöðumaður ber ábyrgð gagnvart stjórn og því eru ábyrgðartengsl stofnunar við ráðherra ekki skipt en hins vegar eru þau óbein. Þetta form er algengt form ríkisfyrirtækja en getur einnig átt við um aðrar stofnanir. Stjórnin ræður forstöðumann, ákveður kjör hans og getur, ef þörf krefur, sagt honum upp. Með sama hætti verður ráðherra að geta skipt um stjórn þegar hann kýs.

Þar sem mörgum ríkisfyrirtækum hefur verið breytt í hlutafélög eru ekki mörg dæmi um hefðbundin ríkisfyrirtæki og stofnanir af þessu tagi. Þó má nefna Kvótaþing og Íbúðalánasjóð. Ef hlutafélög í eigu ríkisins eru talin til ríkisstofnana falla þau undir þetta form.

Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn

Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn er eins og fyrri form nema ýmsir aðilar tilnefna einstaklinga til stjórnarsetu. Ábyrgðarsamband stofnunar við ráðherra er mjög takmarkað. Þetta form er ekki mjög algengt en þó vill svo til að heilsugæslustöðvar sem ekki hafa framkvæmdastjóra í fullu starfi falla undir þetta form þar sem stjórnir þeirra ráða alla starfsmenn. Auk þeirra má nefna háskóla, Útflutningsráð Íslands og Fjármálaeftirlitið.

Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn

Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn er eins og fyrri form nema ráðherra tilnefnir engan stjórnarmann. Stofnun af þessu tagi er mjög sjálfstæð. Sé henni falið eiginlegt stjórnarsýsluvald má ganga svo langt að segja að stofnuninni hafi verið falið sjálfstætt framkvæmdavald. Sem dæmi um sjálfstæða stofnun með sjálfstæða stjórn má nefna Biskup Íslands (þjóðkirkjuna).

6.4.4 Stjórnsýslunefnd

Stjórnsýslunefnd

Stjórnsýslunefnd er skipuð af ráðherra til að sinna sjálfstæðum verkefnum. Ekki er rétt að tala um hefðbundin ábyrgðartengsl við ráðherra en stjórnsýslunefnd hlýtur þó að bera rekstrarlega ábyrgð gagnvart honum. Eðlilegt er að stjórnsýslunefnd ráði framkvæmdastjóra. Sem dæmi um slíkar stjórnsýslunefndir má nefna lyfjanefnd, tóbaksvarnanefnd og yfirskattanefnd.

Blönduð stjórnsýslunefnd

Blönduð stjórnsýslunefnd er eins og fyrra form nema ýmsir aðilar tilnefna hluta nefndarmanna. Ábyrgðarsamband við ráðherra er mjög veikt. Sem dæmi um blandaðar stjórnsýslunefndir má nefna rannsóknarráð Íslands, kvikmyndaskoðun og dómstólaráð.

Sjálfstæð stjórnsýslunefnd

Sjálfstæð stjórnsýslunefnd er eins og fyrra form nema ýmsir aðilar tilnefna alla nefndarmenn. Þetta form kemst næst sjálfstæði dómstóla af öllum stofnunum framkvæmdarvaldsins. Sem dæmi um sjálfstæða stjórnsýslunefnd má nefna Þingvallanefnd.

6.4.5 Stofnanir með sérstaka stjórnsýslustöðu

Þrátt fyrir að flestar stofnanir falli undir eitthvert þeirra 11 forma stjórnsýslustöðu sem lýst hefur verið hér að framan eru nokkrar undantekningar og jaðartilvik.

Dómstólar eru ekki hefðbundnar stofnanir og teljast sjálfstæður þáttur ríkisvaldsins. Engu að síður er það svo að dómara eru skipaðir af ráðherra. Að þessu leyti hafa dómstólar sama form og ráðherraskipaðar stjórnsýslunefndir.

Stofnanir Alþingis (Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun) njóta sjálfstæðis lögum samkvæmt. Forstöðumenn þeirra eru ráðnir eða kjörnir af Alþingi og því njóta stofnanirnar fulls sjálfstæðis frá framkvæmdavaldinu.

Umboðsmaður barna hefur form sérstakrar stofnunar án stjórnar en hefur þó meira sjálfstæði en slíkar stofnanir. Umboðsmaður barna er skipaður af forsætisráðherra og heyrir rekstrarlega undir hann. Að öðru leyti er umboðsmaður barna sjálfstæður og óháður fyrirmælum framkvæmdarvalds.²¹⁰

Staða Samkeppnisstofnunar er að mörgu leyti sérstök. Stofnunin hefur form sérstakrar stofnunar án stjórnar. Hins vegar vinnur hún fyrir stjórnsýslunefnd (samkeppnisráð) og hefur ekki sjálfstæðar valdheimildir og getur því eingöngu tekið ákvarðanir til bráðabirgða eða í umboði samkeppnisráðs.

²¹⁰ Aðrar stofnanir eins og t.d. ríkissáttasemjari eru að sumu leyti í svipaðri stöðu. Vegna áherslu á að hann sé óháður er mjög vafasamt að ráðherra geti gefið honum fyrirmæli. Þetta helgast þó fremur af eðli verkefna ríkissáttasemjara en af sjálfstæðri stjórnsýslustöðu.

Auk ofangreindra stofnana má nefna Seðlabankann. Sérstaða Seðlabankans felst einkum í því að bankastjórar eru ekki hefðbundnir forstöðumenn heldur mynda þeir fjölskipað stjórnvald sem fer með tilteknar valdheimildir.²¹¹ Það er óvenjulegt að stofnun skuli bæði vera undir forræði stjórnar (bankaráðs) og fjölskipað stjórnvalds eða stjórnsýslunefndar (bankastjórnar).

6.5 Hlutverk og stjórnsýslustaða stofnana

Hugsanlegt er að stjórnsýslustaða stofnana tengist með einum eða öðrum hætti verkefnum eða hlutverkum þeirra. Þannig eru ýmis dæmi um að þjónustustofnanir hafi aðra stöðu en stjórnsýslu- og eftirlitstofnanir. Oft sinna stofnanir fleiri en einu hlutverki en yfirleitt hafa þær þó eitt meginhlutverk. Stofnanir eru flokkaðar í fjóra flokka eftir verkefnum og hlutverkum:

- Stjórnsýsla
- Eftirlit
- Rannsóknir og ráðgjöf
- Þjónusta og framleiðsla

Tafla 14 Verkefni og stjórnsýslustaða

Stofnun	Stjórnsýsla	Eftirlit	Rannsóknir og ráðgjöf	Þjónusta og framleiðsla	Samtals
Ráðuneytisstofnun	20	0	0	5	25
Sérstök stofnun án stjórnar	57	9	3	18	87
Sérstök stofnun með ráðherrastjórn	0	2	1	6	9
Sérstök stofnun með blandaðri stjórn	4	3	10	71	88
Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn	1	0	1	1	3
Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn	1	0	0	2	3
Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn	0	1	1	29	31
Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn	1	0	2	1	4
Stjórnsýslunefnd	9	1	0	0	10
Blönduð stjórnsýslunefnd	3	3	2	2	10
Sjálfstæð stjórnsýslunefnd	1	0	1	1	3
Samtals	97	19	21	136	273

Gerð var sérstök athugun á tengslum stjórnsýslustöðu og meginverkefna stofnana. Niðurstöðurnar eru sýndar á töflu 14. Í ljós komu nokkur tengsl milli verkefna og stjórnsýslustöðu. Þannig hafa flestar stofnanir sem sinna stjórnsýsluverkefnum stöðu ráðuneytisstofnana eða sérstakra stofnana án stjórnar. Um helmingur eftirlitsstofnana eru sérstakar stofnanir án stjórnar. Um helmingur þeirra stofnana sinna rannsóknum og ráðgjöf eru sérstakar stofnanir með blandaðri stjórn. Áberandi er að stofnanir sem sinna þjónustu og framleiðslu hafa flestar blandaðar stjórnir. Þetta gildir bæði um sérstakar og sjálfstæðar stofnanir.

²¹¹ Bankastjórar Seðlabankans eru skipaðir hver um sig til ákveðins tíma en ekki sameiginlega. Þetta útilokar þó ekki að bankastjórn geti verið stjórnsýslunefnd enda algennt að einstaklingar í sömu stjórn séu kjörnir eða skipaðir til mislangs tíma.

Umrædd tengsl koma ekki á óvart. Það er í sjálfu sér eðlilegt að stofnanir sem sinna stjórnslu séu undir beinni stjórn ráðherra en þær sem sinna þjónustu séu frekar með stjórnir. Á hinn bóginn má benda á að hægt er að finna dæmi um flesta af þeim 44 möguleikum sem taflan býður upp á. Stofnunum hafa því verið valin mjög ólík form þó að þær sinni sambærilegum hlutverkum.

7. Samantekt um stjórnábyrgð stofnana og hlutverk stjórna

7.1 Mat á ólíkum formum stofnana

Hér að framan hefur verið lýst ýmsum formum stofnana sem fela í sér ólíka stjórnábyrgð þeirra. Augljóst er að þessi form falla misvel að megineinkennum stjórnábyrgðarfisins og markmiðum um skýra ábyrgð stofnana. Við mat á ólíkum formum stofnana skipta tvö skilyrði mestu máli:

- *Að ábyrgð gagnvart ráðherra sé tryggð.* Ábyrgð gagnvart ráðherra er í raun grundvöllur þess að ríkisstofnanir sem fara með opinbert vald og almannafé beri lýðræðislega ábyrgð. Ef stofnun er veitt sjálfstæði er ráðherra sviptur venjulegum stjórnunar- og eftirlitsheimildum og jafnframt er ráðherraábyrgð aflétt.²¹²
- *Að ábyrgðarsamband sé beint og óskipt.* Óháð því gagnvart hverjum stofnum ber ábyrgð er mikilvægt að ábyrgðartengsl hennar séu sem beinust og að mestu bundin við einn aðila. Ef ráðherra skipar bæði forstöðumann og stjórn getur verið óljóst hvor þessara aðila beri meginábyrgð gagnvart ráðherra. Ef aðrir en ráðherra skipa stjórn að hluta til eða öllu leyti, er þess tæplega að vænta að ábyrgð stofnunar beinist einungis að ráðherra. Skipt ábyrgð getur valdið margvíslegri óvissu og togstreitu við stjórnun stofnunar.

Tafla 15 Ábyrgðartengsl ólíkra forma stofnana

	Ábyrgð óskipt	Ábyrgð skipt
Ábyrgð gagnvart ráðherra	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ráðuneytisstofnun ✓ Sérstök stofnun án stjórnar ✓ Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn ✓ Stjórnábyrgðarnefnd 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sérstök stofnun með ráðherrastjórn
Ábyrgð gagnvart fleirum en ráðherra	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn ✓ Sjálfstæð stjórnábyrgðarnefnd 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sérstök stofnun með blandaðri stjórn ✓ Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn ✓ Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn ✓ Blönduð stjórnábyrgðarnefnd

²¹² Starfsskilyrði stjórnvalda. Forsætisráðuneytið 1999, s. 86.

Á töflu 15 má sjá að af ellefu formum stofnana eru aðeins fimm sem uppfylla fyrri skilyrðið og bera einungis ábyrgð gagnvart ráðherra. Sex form stofnana uppfylla seinna skilyrðið um óskipta ábyrgð. Fjögur form uppfylla bæði skilyrðin: ráðuneytisstofnun, sérstök stofnun án stjórnar, sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn og stjórnarsýslunefnd. Tvö þessara forma eru hefðbundin form ráðherrastjórnarsýslu en tvö þeirra fela í sér sjálfstæðari stjórnarsýslustöðu.

Hugsanlegt er að í einstökum tilfellum sé talið nauðsynlegt að undanþiggja stofnanir áhrifum eða afskiptum ráðherra. Í slíkum undantekningartilfellum mætti setja upp sjálfstæða stofnun með sjálfstæðri stjórn eða sjálfstæða stjórnarsýslunefnd þó að þessi form uppfylli aðeins annað skilyrðið.

Önnur form fela í sér skipta ábyrgð sem telja verður óæskilega. Þetta gildir sérstaklega um þær stofnanir sem einnig bera ábyrgð gagnvart öðrum en ráðherra, þ.e. sérstaka stofnun með blandaðri stjórn, sérstaka stofnun með sjálfstæðri stjórn, sjálfstæða stofnun með blandaðri stjórn og blandaða stjórnarsýslunefnd. Ekki verður séð að sérstök stofnun með ráðherrastjórn hafi kosti sem ekki má ná fram með öðrum formum.

7.2 Greining á stjórnarsýslustöðu stofnana

Gerð var sérstök athugun á stjórnarsýslustöðu stofnana. Tilgangurinn var að kanna hvort stofnanir féllu almennt að þeim ellefu formum stofnana sem skilgreind voru í 6. kafla og hvernig stofnanir skipast á þessi form. Í töflu 16 er sýnd stjórnarsýslustaða 284 stofnana sem falla undir skilgreiningu skýrslunnar á ríkisstofnun.²¹³

Tafla 16 Greining á stjórnarsýslustöðu stofnana

Stofnun	Stjórn	Engin stjórn	Ráðherra-stjórn	Blönduð stjórn	Sjálfstæð stjórn	Samtals	Hlutfall
Ráðuneytisstofnun		25	-	-	-	25	9%
Sérstök stofnun		86	9	87	3	185	65%
Sjálfstæð stofnun		-	3	31	3	37	13%
Stjórnarsýslunefnd		-	10	10	3	23	8%
Dómstólar		-	9	-	-	9	3%
Sérstök staða		4	-	-	1	5	2%
Samtals		115	31	128	10	284	100%
Hlutfall		40%	11%	45%	4%	100%	

Eins og komið hefur fram eru stofnanir á fjárlögum mun fleiri eða 359. Mismunurinn skýrist að mestu af stofnunum sem reknar eru af sjálfseignastofnunum, félagasamtökum, sveitarstjórnnum og einkaaðilum. Hugsanlegt er að einhverjar þessara stofnana séu ríkisstofnanir samkvæmt þeirri skilgreiningu á ríkisstofnun sem sett hefur verið fram í skýrslunni. Að auki má nefna hlutafélög sem ríkissjóður á að hálfu eða meira, en þau eru ekki á fjárlögum og koma ekki fram í töflunni.²¹⁴ Hlutafélög í fullri eigu ríkisins hafa stöðu

²¹³ Stofnanir eru flokkaðar eftir stjórnarsýslustöðu í viðauka 1.

²¹⁴ Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 1998 voru hlutafélög í helmings eða meiri eigu ríkissjóðs 15. Einnig er getið 11 fyrirtækja (9 hlutafélaga og 2 sameignarfélaga) þar sem eignarhluti ríkissjóðs er minni en 50%. Að

sjálfstæðra stofnana með ráðherrastjórn og önnur hlutafélög þar sem ríkið á helmings eignarhlut eða meira hafa stöðu sjálfstæðra stofnana með blandaðri stjórn. Nokkrar stofnanir eru ekki á fjárlögum þó að þær falli undir skilgreiningu á ríkisstofnun og séu ekki hlutafélög. Þessir aðilar koma fram í D og E hluta fjárlaga.²¹⁵ Heildartala ríkisstofnana samkvæmt þeirri skilgreiningu sem notuð er í skýrslunni er því nálægt 300.

Greiningin staðfesti í meginatriðum líkanið af stjórnsýslustöðu stofnana með ellefu ólíkum formum. Einungis fimm stofnanir auk dómstóla hafa sérstaka stöðu og er aðeins ein þeirra hefðbundin stofnun framkvæmdavaldsins. Dæmigerðar stofnanir ráðherrastjórnsýslu, sem hafa ekki stjórn, eru aðeins um 40% stofnana og minna en helmingur þeirra ber aðeins ábyrgð gagnvart ráðherra. Um helmingur stofnana ber skipta ábyrgð, þ.e. bera bæði ábyrgð gagnvart ráðherra og stjórn sem að hluta til er tilnefnd eða kjörin af öðrum en ráðherra. Sex stofnanir bera ekki ábyrgð gagnvart ráðherra, þ.e. ráðherra hefur engin formleg áhrif á skipun stjórnar eða ráðningu forstöðumanns.

Greining á stjórnsýslustöðu stofnana hefur því staðfest tilgátu um að ríkisstofnanir hér á landi hafi óvenjulega fjölbreytt form og þar með margvíslega stjórnsýslustöðu. Aðeins um 45% stofnana falla undir þau fjögur stofnanaform sem uppfylla bæði skilyrðin sem sett voru hér að framan.

7.3 Mat á hlutverkum stjórna

Eins og áður hefur komið fram er ekki rétt að líta aðeins til forms stofnana. Einnig skiptir miklu að hlutverk stjórnar sé í samræmi við stjórnsýslustöðu stofnunar. Á töflu 17 eru sett fram meginviðmið um hlutverk stjórna fyrir ólíkar tegundir stofnana. Viðmiðunum er ætlað að tryggja að hlutverk stjórnar samræmist stjórnsýslustöðu stofnunar í hverju tilfalli fyrir sig. Þau ættu að gefa umtalsverð tækifæri til að tryggja að hægt sé að ná jákvæðum áhrifum stjórna án þess að ábyrgðarskil verði of óljós.

Tafla 17 Hlutverk stjórna ólíkra tegunda stofnana

	Engin stjórn	Umsjónarstjórn	Yfirstjórn	Úrskurðarstjórn
Ráðuneytisstofnun	●			
Sérstök stofnun	●	●		
Sjálfstæð stofnun			●	
Stjórnsýslunefnd				●

auki geta einstakar stofnanir átt hluti í fyrirtækjum. Þessar tölur hafa breyst síðan 1998 vegna einkavæðingar. Ríkisreikningur fyrir árið 1998 – Heildaryfirlit. Fjármálaráðuneyti, ríkisbókhald 1999, s. 86 og 125.

²¹⁵ Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 1998 eru fjórar stofnanir í D-hluta ríkisreiknings: Seðlabanki Íslands, Samábyrgð Íslands á fiskiskipum, Tryggingarsjóður viðskiptabanka og Viðlagatrygging Íslands. Þessar stofnanir teljast ríkisstofnanir nema Tryggingasjóður viðskiptabanka sem er sjálfseignarstofnun. Tvö sameignarfyrirtæki eru í E-hluta ríkissjóðs: Hitaveita Hjaltadals og Landsvirkjun. Af þessum stofnunum voru Seðlabanki Íslands og Landsvirkjun teknar með í samanburðinn í töflu 16. Ríkisreikningur fyrir árið 1998 – Heildaryfirlit. Fjármálaráðuneyti, ríkisbókhald 1999, s. 124.

Eins og komið hefur fram er ekki eðlilegt að ráðuneytisstofnun hafi stjórn. Sérstök stofnun ber beina og óskipta ábyrgð gagnvart ráðherra og því óeðlilegt að hún hafi stjórn sem fer með yfirstjórn eða úrskurði. Hins vegar er mögulegt að slík stofnun hafi einskonar ráðgjafarnefnd sem kalla má umsjónarstjórn. Eðlilegt er að stjórn sjálfstæðar stofnunar gegni veigamiklu yfirstjórnarhlutverki enda ber hún ábyrgð á starfsemi stofnunar gagnvart þeim sem skipar hana. Hlutverk stjórnsýslunefnda ætti að takmarkast sem mest við úrskurði enda ekki rök til þess að stjórnsýslunefndir fari með hefðbundið hlutverk stjórnar stofnunar.

7.4 Greining á hlutverkum stjórna

Á töflu 18 er gefið yfirlit yfir hlutverk stjórna og stjórnsýslunefnda.²¹⁶ Hlutverk stjórna sérstakra stofnana er viðameira en ætla mætti af stjórnsýslustöðu þeirra. Tæp 80% stjórna sérstakra stofnana fara með einhvers konar yfirstjórnarhlutverk en einungis 14% með umsjónarhlutverk. Miðað við stjórnsýslustöðu ættu stjórnir þessara stofnana að fara með umsjónarhlutverk.

Tafla 18 Hlutverk stjórna ólíkra stofnanaforma

Form stofnunar	Umsjón	Yfirstjórn	Úrskurðir	Óljóst	Samtals
Sérstök stofnun með ráðherrastjórn	2	3	0	2	7
Sérstök stofnun með blandaðri stjórn	10	69	0	5	84
Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn	1	2	0	0	3
Sérstök stofnun samtals	13	74	0	7	94
Sérstök stofnun hlutfall	14%	79%	0%	7%	100%
Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn	0	3	0	0	3
Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn	0	30	0	1	31
Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn	0	3	0	0	3
Sjálfstæð stofnun samtals	0	36	0	1	37
Sjálfstæð stofnun hlutfall	0%	97%	0%	3%	100%
Stjórnsýslunefnd	0	2	8	0	10
Blönduð stjórnsýslunefnd	0	8	2	0	10
Sjálfstæð stjórnsýslunefnd	0	3	0	0	3
Stjórnsýslunefnd samtals	0	13	10	0	23
Stjórnsýslunefnd hlutfall	0%	57%	43%	0%	100%
Samtals	13	123	10	8	154
Hlutfall	8%	80%	6%	5%	100%

Allar stjórnir sjálfstæðra stofnana fara með yfirstjórnarhlutverk eins og eðlilegt má telja. Líklegt er þó, eins og áður hefur verið rakið, að þetta yfirstjórnarhlutverk sé í hluta tilfella takmarkaðra en hlutverk stjórna einkaaðila. Athygli vekur að aðeins tæpur helmingur stjórnsýslunefnda annast úrskurði en rúmur helmingur fer með yfirstjórnarhlutverk. Þetta bendir til þess að í ýmsum tilfellum fari stjórnsýslunefndir með hlutverk stjórna fremur en úrskurðarhlutverk fjölskipaðs stjórnvalds.

²¹⁶ Í töflunni eru greind hlutverk 154 stjórna. Í umfjöllun um hlutverk stjórna var notuð greining sem byggði á 161 stjórn. Ástæða þessa mismunar er sú að í fyrri umfjöllun voru meðtalin svæðisráð málefna fatlaðra sem eru ráðgjafarnefndir fremur en stjórnir. Hlutfall stjórna með yfirstjórnarhlutverk er því örlítið hærra hér en í fyrrgreindri umfjöllun.

Niðurstaðan er sú að yfirleitt er hlutverk stjórna annað en vænta mætti af stjórnsýslustöðu þeirra stofnana sem þær tengjast. Í raun virðist furðu lítið samband vera milli stjórnsýslustöðu stofnunar og hlutverks stjórnar.

8. Tillögur

Meginmarkmið þeirra tillagna sem hér eru settar fram er að kveðið verði skýrt á um stöðu og ábyrgð stofnana, stjórna og forstöðumanna. Megináherslan er lögð á eftirfarandi hætti:

- Skipulag stjórnsýslukerfisins verði endurmetið með það að markmiði að staða og ábyrgð stofnana samræmist sem best sjónarmiðum ráðherrastjórnsýslu annars vegar og nýrri áherslum um sjálfstæði, árangur og ábyrgð hins vegar. Með þessu verði komið á betra jafnvægi milli meginreglna um stjórnun og skipulag stjórnsýslukerfisins.
- Skilið verði með skarpari hætti milli stofnana ráðherrastjórnsýslu og annarra stofnana en nú er gert og skilgreint í hvaða tilfellum stofnunum er veitt stjórnarfarslegt sjálfstæði og hvað það felur í sér.
- Sjálfstæði og ábyrgð stofnana og stjórnenda þeirra verði skilgreind með skýrum hætti og tryggt verði eðlilegt jafnvægi þessara þátta og þeirra leiða sem ráðherra og þing hafa til að kalla stofnanir til ábyrgðar.
- Þrígreining ríkisvaldsins verði styrkt og dregið úr beinni þátttöku löggjafans í stjórnun stofnana. Á móti verði eftirlitshlutverk Alþingis eft.

Auk beinna tillagna eru settar fram ábendingar um ýmsar aðgerðir sem geta orðið til þess að stuðla að skýrari ábyrgð á rekstri stofnana. Að lokum er fjallað um hvernig hrinda megi tillögunum í framkvæmd. Einstakar tillögur og ábendingar eru ekki rökstuddar sérstaklega heldur er eftir því sem við á vísað til umfjöllunar skýrslunnar um viðkomandi efnisatriði.

8.1 Stofnanir og stjórnsýslukerfið

8.1.1 Skilgreining stofnana með lögum

- Ríkisstofnanir verði skilgreindar með lögum. Taka þarf afstöðu til tveggja valkosta: (a) að gerð verði ákveðin krafa um að sérhver stofnun verði skilgreind með lögum, (b) að sett verði í lög skilgreining á ríkistofnun og hvernig standa skuli að stofnun ríkisstofnunar. [Sjá nánar kafla 6.1, sérstaklega kafla 6.1.4]
- Ekki verði tilgreint í sérlögum undir hvaða ráðherra eða ráðuneyti stofnun heyrir, heldur ráðist það af stjórnarráðslögum og reglugerð um verkefni ráðuneyta. [Sjá nánar kafla 1.3]
- Mótuð verði viðmið um lágmarkskröfur til stofnana t.d. um stjórnun (m.a. getu til að stjórna faglegru starfsemi, fjármunum og starfsmönnum) og stærð, með það að markmiði að stofnunum verði fækkað með sameiningu. [Sjá nánar kafla 1.3.2]
- Ákvæði laga um fjölda og umdæmi staðbundinna þjónustu- og stjórnsýslustofnana verði afnumin eða gerð sveigjanlegri. Í stað þess verði mótaðar reglur um lágmarksþjónustustig slíkra stofnana, þ.m.t. rekstur útibúa eða starfsstöðva. [Sjá nánar kafla 1.3.2]

8.1.2 Stjórnsýslustaða stofnana

- Formum ríkisstofnana verði fækkað og skilgreint hvaða form er heimilt að gefa ríkisstofnun. Þrátt fyrir fækkun forma verði áfram umtalsverður sveigjanleiki um val á formi stofnunar. [Sjá nánar kafla 7.1 og 7.2]
- Mótaðar verði meginreglur um val á formi stofnunar og stjórnsýslustöðu. Í þessu sambandi verði hugað að sambandi stjórnsýslustöðu og verkefna. [Sjá nánar kafla 3.6, 6.5, 7.1 og 7.2]
- Mótuð verði stefna um í hvaða tilvikum réttlæt看legt er að setja á fót sjálfstæða stofnun eða stjórnsýslunefnd. [Sjá nánar kafla 1.4 og 3.6]
- Settar verði ákveðnar reglur um það með hvaða hætti stofnun er gefið tiltekið form. Taka þarf afstöðu til þriggja valkosta: (a) að form stofnunar sé ákveðið í sérlögum, (b) að sett verði almenn ákvæði í lög um form stofnana, (c) að ráðherra ákveði form stofnunar innan tiltekinna marka. [Sjá nánar kafla 6.4]

8.1.3 Yfirstjórn

- Yfirstjórnarhlutverk ráðuneyta verði endurmetið og eflt, með sameiningu stofnana, aukinni áherslu á árangursstjórnun, bættu samráði við stofnanir og skipulagsbreytingum innan ráðuneyta eftir því sem þörf er á. [Sjá nánar kafla 3.4]
- Stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra gagnvart stofnunum með ólíka stjórnsýslustöðu verði skilgreindar. [Sjá nánar kafla 1.4]
- Þær leiðir sem Alþingi hefur til að kalla stofnanir til ábyrgðar verði styrktar, m.a. með styrkingu á eftirlitshlutverki fjárlaganefndar og annarra þingnefnda og aukinni áherslu ríkisendurskoðunar á árangursendurskoðun. [Sjá nánar kafla 2.3.1 og 2.3.5]

8.2 Forstöðumenn

8.2.1 Skipun

- Skipun eða ráðning forstöðumanns fari eftir stjórnsýslustöðu stofnunar og forstöðumaður beri ábyrgð gagnvart þeim sem réð hann til starfa. Ráðningarvald forstöðumanns sjálfstæðra stofnana verði í höndum stjórna og stjórnsýslunefndir ráði sjálfar framkvæmdastjóra. Ráðherrar skipi aðra forstöðumenn. [Sjá nánar kafla 2.4 og 4.1]
- Hugað verði að kröfum sem gerðar eru við ráðningu forstöðumanna. Lögð verði aukin áhersla á almenna stjórnunarþekkingu og hæfni til forustu og samstarfs. Gerðar verði eins almennar kröfur í lögum um hæfni og menntun forstöðumanna og talið er réttlæt看legt í hverju tilfelli fyrir sig. [Sjá nánar kafla 4.2]

8.2.2 Stjórnunarumboð

- Áhersla verði lögð á að setja almennar reglur um stjórnunarvald forstöðumanns en ákvæði sérlaga verði afnumin þannig að ekki verði ójafnvægi milli almenns stjórnunarumboðs forstöðumanna og valdsviðs þeirra samkvæmt sérlögum. [Sjá nánar kafla 4.3]
- Ákvæðum sem skerða stjórnunarvald forstöðumanns verði fækkað. [Sjá nánar kafla 4.5]

8.2.3 Ábyrgð

- Reglur um ábyrgð forstöðumanna verði samræmdar og gerðar skýrari. Lögð verði aukin áhersla á ábyrgð á árangri. [Sjá nánar kafla 4.3 og 4.6]
- Sett verði skýr ákvæði um verkaskiptingu og þar með ábyrgð forstöðumanna annars vegar og stjórnna hins vegar. [Sjá nánar kafla 4.3.1 og 5.2]

8.3 Stjórnir

8.3.1 Endurmat á þörf fyrir stjórnir

- Stjórnnum verði fækkað og þær aðeins nýttar þar sem sérstök ástæða er til að gera stjórnun stofnunar sjálfstæðari en almennar reglur ríkisrekstrarins gefa færi á. [Sjá nánar kafla 1.4 og 5.3]
- Sérstakar stofnanir hafi ekki eiginlegar stjórnir og verði stjórnir þeirra því annað hvort lagðar niður eða þeim breytt í ráðgefandi stjórnir. [Sjá nánar kafla 1.4, 7.3 og 7.4]
- Þeim stjórnnum sem eftir standa verði veitt aukin völd og ábyrgð. Hlutverk stjórnna sjálfstæðra stofnana verði að mestu hliðstætt hlutverki stjórnna einkaaðila. [Sjá nánar kafla 5.2.2, 7.3 og 7.4]

8.3.2 Skipun stjórnna

- Meginreglan verði sú að ráðherra skipi stjórnir og stjórnarsýslunefndir án tilnefninga. Í stað tilnefninga verði ráðherra þó skylt að hafa samráð við hagsmunaaðila um skipun stjórnna. Með þessu verði blandaðar stjórnarsýslunefndir og stjórnir úr sögunni. [Sjá nánar kafla 1.1, 5.1 og 7.1]
- Þótt ráðherra skipi eiginlegar stjórnir án tilnefninga geti skipun í ráðgefandi stjórnir verið samkvæmt tilnefningum. [Sjá nánar kafla 5.1 og 7.3]
- Í þeim undantekningartilfellum sem talið er óæskilegt að ráðherra skipi stjórn eða stjórnarsýslunefnd verði viðkomandi aðilar algjörlega sjálfstæðir. Ráðherra hafi þá ekki formlegt vald til að skipa stjórn, stjórnarformann eða forstöðumann. [Sjá nánar kafla 1.4 og 3.6]
- Alþingi kjósi ekki stjórnir hefðbundinna stofnana framkvæmdavaldsins. [Sjá nánar kafla 1.4 og 5.1]
- Stjórnarformennsku og framkvæmdastjórn verði að jafnaði ekki sinnt af sama einstaklingi. [Sjá nánar kafla 5.1 og 5.2.2]
- Stjórnir stofnana hafi fastan skipunartíma en ráðherra geti gripið til aðgerða gagnvart þeim stjórnnum sem hann skipar, þ.m.t. vikið stjórn frá ef hún stendur ekki undir þeim kröfum sem til hennar eru gerðar. [Sjá nánar kafla 5.1]
- Koma þarf í veg fyrir vanhæfi og hugsanlega hagsmunaárekstra stjórnarmanna, m.a. með því að starfsmenn ráðuneyta eigi ekki sæti í stjórnnum stofnana viðkomandi ráðuneytis og þingmenn eigi ekki sæti í stjórnnum stofnana á málefnasviði þingnefndar sem þeir eiga sæti í. [Sjá nánar kafla 5.1]

8.3.3 Hlutverk og verkefni stjórna

- Sett verði almenn lagaákvæði um hlutverk og verkefni stjórna með það að markmiði að það ráðist af stjórnsýslustöðu stofnunar. Ákvæði sérlaga um hlutverk stjórna verði afnumin. [Sjá nánar kafla 5.2, 7.3 og 7.4]
- Aukin áhersla verði lögð á að tryggja hæfni og þekkingu stjórna og að samsetning stjórna endurspegli þau ólíku viðhorf sem skipta máli við stjórnun stofnunar (stjórnunarleg viðhorf, fagleg viðhorf, viðhorf notenda o.s.frv.). Leitast verði við að jafna hlut kynjanna í stjórnun. [Sjá nánar kafla 5.1]

8.4 Stjórnsýslunefndir

8.4.1 Notkun og hlutverk stjórnsýslunefnda

- Stjórnsýslunefndir (fjölskipuð stjórnvöld) sinni eingöngu verkefnum sem ekki er talið heppilegt að lúti forræði ráðherra, þ.e. fyrst og fremst kærur en ekki frumúrskurðum nema þeir séu mjög sérhæfðir og mikilvægir. [Sjá nánar kafla 6.2.4]
- Stjórnsýslunefndum sem gegna öðrum hlutverkum verði breytt, eftir því sem við á, í stofnanir, ráðgefandi stjórnir eða stjórnir. [Sjá nánar kafla 6.2.4 og 7.4]
- Stjórnir gegni ekki sjálfstæðu úrskurðarhlutverki, þ.e. hafi ekki bæði hlutverk stjórnar og stjórnsýslunefndar. [Sjá nánar kafla 6.2.4]

8.4.2 Sameining stjórnsýslunefnda

- Stjórnsýslunefndir verði sameinaðar í þeim mæli sem unnt er. Tveir meginkostir verði skoðaðir: (a) Ein stjórnsýslunefnd sinni úrskurðum á tengdum málefnasviðum. Slíkar sameinaðar stjórnsýslunefndir hafi framkvæmdastjóra og skrifstofur til að undirbúa mál. (b) settur verði á stofn stjórnsýsludómstóll eða stjórnsýsluráð til að annast allar kærur sem ekki er talið rétt að ráðherra úrskurði um. [Sjá nánar kafla 1.3.2 og 6.2.4]

8.4.3 Framkvæmdastjórn stjórnsýslunefnda

- Hugað verði að fyrirkomulagi framkvæmdastjórnar fyrir stjórnsýslunefndir. Mögulegt er að stofnaðar verði sérstakar skrifstofur stjórnsýslunefnda sem sinna fleiri en einni nefnd. Mikilvægt er að skýrt sé í lögum hvenær stjórnsýslunefnd er ætlað að hafa sjálfstæða starfsemi. [Sjá nánar kafla 6.2 og 6.2.4]
- Framkvæmdastjórn stjórnsýslunefnda verði hvorki sinnt af ráðuneyti né þeirri stofnun sem annaðist frumúrskurð sem kæra má til stjórnsýslunefndar. [Sjá nánar kafla 6.2.4]

8.5 Ábendingar

8.5.1 Styrking rekstrarlegrar ábyrgðar

- Hugað verði að skiptingu útgjalda í bundin útgjöld og sveigjanleg útgjöld til að gefa skýr skilaboð til forstöðumanna um hvaða útgjöld þeir taka ákvarðanir um og bera ábyrgð á. [Sjá nánar kafla 2.3.4]

- Full ástæða er til endurskoða aðferðir til að verðbæta launagjöld þannig að þær endurspegli breytt launakerfi. [Sjá nánar kafla 2.3.4]
- Lögð verði aukin áhersla að skilgreina magn, gæði og kostnað þjónustu þannig að ljóst sé hverju stofnun er ætlað að skila. Hagræðingarkröfur verði skilgreindar með formlegum hætti og ljóst sé hvort þeim sé ætlað að fela í sér breytingar á magni, gæðum eða kostnaði. [Sjá nánar kafla 2.3.4]
- Stjórnendur beri fulla ábyrgð á öllum kostnaðarþáttum, óháð því hvenær eða með hvaða hætti þeir verða til. Hugað verði af því að í stað gjaldfærslu verði eignir eignfærðar og reiknaðar afskriftir og kostnaður vegna fjárbindingar. [Sjá nánar kafla 3.2.1]
- Rammastjórnun verði styrkt og tryggt að hún nái til allra stjórnunarstiga sem hafa áhrif á rekstur og útgjöld. [Sjá nánar kafla 3.2.1]

8.5.2 Styrking ábyrgðar á árangri

- Áfram verði lögð áhersla á árangursstjórnun með það að markmiði að auka ábyrgð á árangri. [Sjá nánar kafla 2.3.5 og 3.2.2]
- Hugað verði að leiðum til að efla mat á starfsemi stofnana. [Sjá nánar kafla 2.3.5 og 3.2.2]

8.5.3 Starfsmannamál

- Það verði algild regla að forstöðumenn og aðrir starfsmenn lúti boðvaldi og beri ábyrgð gagnvart þeim sem skipaði eða réð þá til starfa. [Sjá nánar kafla 2.4]
- Boðið verði upp á markvissa þjálfun og endurmenntun forstöðumanna þannig að þeir verði betur færir um að standa undir auknum kröfum sem gerðar eru til þeirra. [Sjá nánar kafla 3.1 og 3.3]
- Hugað verði að endurskoðun lagaákvæða um aðgerðir vegna mistaka, vanrækslu, brota í starfi og ófullnægjandi árangurs. Tryggt verði samhengi milli þeirra aðgerða sem hægt er að grípa til og þess hversu alvarleg háttsemi starfsmanns er talin vera. [Sjá nánar kafla 4.3.1]

8.5.4 Stofnanir og aðrir ríkisaðilar

- Huga þarf að valdi og ábyrgð ýmissa ríkisaðila og þeirra sem fá fjárframlög á fjárlögum til að veita þjónustu. Eðlilegt er að ábyrgð þessara aðila gagnvart þeim ráðherra sem ber ábyrgð á málaflokki eða telst kaupandi þjónustu verði mótuð, annað hvort í þjónustusamningi eða með öðrum hætti. [Sjá nánar kafla 6.1]

- Huga þarf að ábyrgð hlutafélaga í ríkiseigu. Eðlilegt er að ráðherrar sem fara með eigendahlutverk móti væntingar til hlutafélaga með formlegum hætti og að fram komi í ársskýrslu hvernig hlutafélag hefur uppfyllt þessar væntingar [Sjá nánar kafla 6.1]
- Skilgreint verði hvenær stofnun telst undirstofnun og stjórnunarforræði móðurstofnunar verði tryggt. [Sjá nánar kafla 6.1]

8.6 Framkvæmd

Nefndin leggur til að sett verði í lög heildstæð ákvæði um stjórnun og skipulag stjórnsýslukerfisins. Með þeim hætti verði mótaðar með skýrum hætti meginreglur um ábyrgð og stöðu stofnana, stjórna og forstöðumanna. Meðal annars verði sett lagaákvæði um stofnanir, stjórnsýslustöðu þeirra, stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra, ábyrgð og verkefni forstöðumanna og stjórna. Í tengslum við lagasetningu um stjórnsýslukerfið þarf að breyta ákvæðum sérlaga um stjórnun stofnana með samræmdum hætti (með “bandormi”), þannig að þau samræmist almennum lagaákvæðum um stjórnsýslukerfið. Áhersla verði lögð á að fella niður ákvæði sérlaga þannig að um stjórnun stofnana gildi almenn lög.

Nefndin leggur til að skoðað verði hvort rétt sé að útvíkka lög um Stjórnarráð Íslands þannig að þau taki til stjórnsýslukerfisins í heild sinni, þ.e. að sett verði heildarlöggjöf um Stjórnarráðið og stofnanakerfið og þar verði mótaðar meginreglur um stjórnun og skipulag stjórnsýslunnar. Einnig kemur til greina að setja sérstök lög um þetta efni. Í heildstæðum lögum verði þannig kveðið skýrt á um meginreglur um skipulag stjórnsýslu ríkisins þar á meðal um stöðu og ábyrgð stofnana, stjórna og forstöðumanna.

Heimildaskrá

- Cabinet Office (1996). *Objective Setting and Monitoring in Executive Non-Departmental Public Bodies*. London: Cabinet Office.
- Cabinet Office – Office of Public Service (1997). *Next Steps Agencies in Government – Review 1996*. London: The Stationery Office.
- Finansministeriet (1998). *Betænkning nr. 1354 - Forholdet mellem minister og embedsmænd*. København: Finansministeriet.
- Fjármálaráðuneyti, ríkisbókhald (1999). *Ríkisreikningur fyrir árið 1998 – Heildaryfirlit*. Fjármálaráðuneytið, ríkisbókhald.
- Fjármálaráðuneytið – starfsmannaskrifstofa (1996). *Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 ásamt greinargerð og nefndarálitum*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1993). *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1994a). *Fjárreiður ríkisins – Ný uppbygging ríkisreiknings og fjárlaga*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1994b). *Nýskipan í ríkisrekstri – Samningsstjórnun*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1994c). *Samningsstjórnun – Markmiðssetning og mat á árangri*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995a). *Markviss þjónusta – Nýskipan stofnana – Áfangaskýrsla vinnuhóps*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995b). *Nýskipan í ríkisrekstri – Verkefnavísar*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995c). *Samningsstjórnun [Samningar við 5 ríkisstofnanir]*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995d). *Stefna ríkisins í starfsmannamálum*. Samþykkt af ríkisstjórninni í nóvembermánuði (1995). Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1995e). *Verkefnavísar 1996*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1996a). *Stefna um Nýskipan í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1996b). *Verkefnavísar 1997*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1996c). *Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1997a). *Fjárhagslegur aðskilnaður í rekstri ríkisstofnana – Stefna, greinargerð og leiðbeiningar*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1997b). *Nýskipan í ríkisrekstri: Rammafjárlagagerð*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1997c). *Verkefnavísar 1998*. Fjármálaráðuneytið.

- Fjármálaráðuneytið (1998a). *Einkaframkvæmd – Skýrsla nefndar fjármálaráðherra*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1998b). *Verkefnavísar 1999*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1999a). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf – Rannsóknarniðurstöður*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1999b). *Verkefnavísar 2000*. Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1999c). *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni – Vinnubók*. Fjármálaráðuneytið.
- Forsætisráðuneytið (1999). *Starfsskilyrði stjórnvalda*. Forsætisráðuneytið.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu (1995). *Framkvæmd einkavæðingar – Skýrsla*. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu.
- Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja (1997). *Einkavæðing á Íslandi – Greinasafn*. Framkvæmdanefnd um einkavæðingu og Samtök verðbréfafyrirtækja.
- Greinargerð með frumvarpi til laga um Stjórnarráð Íslands frá 1990*.
- Gunnar G. Schram (1997). *Stjórnskipunarréttur*. Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embættismenn og stjórnámálamenn – Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnarsýslu*. Heimskringla.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1999). *Úr digrum sjóði – Fjárlagagerð á Íslandi*. Háskólaútgáfan.
- Haagen Jensen, Claus og Nørgaard, Carl Aage (1984). *Administration og borger*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Hagsýsla ríkisins (1992). *Embætti sýslumanna – Samanburður á einingakostnaði*. Hagsýsla ríkisins.
- Hagsýsla ríkisins (1993a). *Skattstofur – Samanburður*. Hagsýsla ríkisins.
- Hagsýsla ríkisins (1993b). *Stofnanir fatlaðra – Kostnaðarsamanburður*. Hagsýsla ríkisins.
- Hagsýsla ríkisins (1994). *Heilsugæslustöðvar – Einingasamanburður*. Hagsýsla ríkisins.
- Hagsýsla ríkisins (1996). *Framkvæmd þjónustusamninga árið 1995*. Hagsýsla ríkisins.
- Heilbrigðisráðuneytið (1995). *Heilsugæslan - Stofnanir og stjórnarsýsla - Álit starfshóps*. Heilbrigðisráðuneytið.
- HM Treasury (1995). *Non-Departmental Public Bodies: Financial Management and Control Framework*. London: HM Treasury.
- Morgunblaðið 22. janúar 2000: “Rætt um stöðu ríkistofnana gagnvart Alþingi”.
- OECD (1992). *Public Management: OECD Country Profiles*. Paris: OECD.
- OECD (1995). *Governance in Transition – Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.

- OECD (1996a). *Ethics in the Public Service – Current Issues and Practices*. Paris: OECD.
- OECD (1996b). *Building Policy Coherence – Tools and Tensions*. Paris: OECD.
- OECD (1997a). *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market* (by John Martin, paper available at www.oecd.org/puma).
- OECD (1997b). *In Search of Results – Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- OECD (1997c). *Managing the Senior Public Service – A Survey of OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (1997d). *OECD Public Management Service. 1997 Meeting of the Performance Management Network. Chairman's Statement by Alan Winberg*. (paper available at www.oecd.org/puma).
- OECD (1997e). *Towards Performance-Based Accountability – Issues for Discussion* (by Sigurdur Helgason, paper available at www.oecd.org/puma).
- OECD (1998a). *Performance Management Practices in OECD Countries*. (Unpublished paper prepared on a request by the World Bank by Sigurdur Helgason).
- OECD (1998b). *Public Management in Support of Social and Economic Objectives – Issues for Discussion*. (paper available at www.oecd.org/puma).
- Páll Hreinsson (1994). *Stjórnsýslulögin - Skýringarrit*. Forsætisráðuneytið.
- Ríkiskaup og Fjármálaráðuneytið (1996). *Útboð og innkaup ríkisins – Stefna, lög og reglur*. Ríkiskaup og Fjármálaráðuneytið.
- Schick, Allen (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission and The Treasury.
- State Services Commission (1997). *Future Issues in Public Management*. Wellington: State Services Commission.
- Statskontoret (1997). *The Swedish Central Government in Transition*. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2000). *Styrelser med fullt ansvar*. Stockholm: Statskontoret.
- The Controller and Auditor-General (1996). *Governance Issues in Crown Entities*. Wellington: The Controller and Auditor-General.
- The Treasury (1996). *Putting it Together – An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial Management System*. Wellington: The Treasury.
- Woodward, Bob (1999). *Shadow – Five Presidents and the Legacy of Watergate*. New York: Simon & Schuster.

Viðauki 1. Flokkun stofnana eftir stjórnsýslustöðu ²¹⁷

Tafla 1. Ráðuneytisstofnun

Engin stjórn	Ráðherrastjórn	Blönduð stjórn	Sjálfstæð stjórn
Ráðuneytisstofnun			
1	Flugmálastjórn Keflavíkurlflugvelli		
2	Sendiráð Íslands í Berlín		
3	Sendiráð Íslands í Kaupmannahöfn		
4	Sendiráð Íslands í London		
5	Sendiráð Íslands í Moskvu		
6	Sendiráð Íslands í Ósló		
7	Sendiráð Íslands í París og fastanefnd hjá OECD, UNESCO og FAO		
8	Sendiráð Íslands í Stokkhólmi		
9	Sendiráð Íslands í Washington		
10	Fastanefnd Íslands hjá Sameinuðu þjóðunum og aðalræðismaður Íslands í New York		
11	Sendiráð Íslands í Brussel og hjá Evrópusambandinu		
12	Fastanefnd Íslands hjá NATO		
13	Fastanefnd Íslands hjá alþjóðastofnunum og EFTA í Genf		
14	Fastanefnd Íslands hjá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu		
15	Sendiráð Íslands í Peking		
16	Aðalræðismannsskrifstofa Íslands í Winnipeg		
17	Sendiráð Íslands í Helsinki		
18	Fastanefnd Íslands hjá Evrópuráðinu		
19	Flugstöð Leifs Eiríkssonar		
20	Ratsjárstofnun		
21	Umsýslustofnun varnamála		
22	Ríkisfjárhirsla		
23	Fasteignir ríkissjóðs		
24	Einkaleyfastofan		
25	Stjórnartíðindi Lögbirtingarblaðið		

²¹⁷ Flokkunin miðast við lagaákvæði um stöðu stofnana í ársbyrjun 2000. Mögulegt er að staða nokkurra stofnana hafi breyst með lögum samþykktum á vorþingi 2000. Sjá nánar athugasemdir um viðauka 2.

Tafla 2. Sérstök stofnun

Engin stjórn	Ráðherrastjórn	Blönduð stjórn	Sjálfstæð stjórn
Sérstök stofnun án stjórnar	Sérstök stofnun með ráðherrastjórn	Sérstök stofnun með blandaðri stjórn	Sérstök stofnun með sjálfstæðri stjórn
1 Þjóðhagsstofnun	1 Löggildingarstofa	1 Stofnun Sigurðar Nordals	1 Ríkisútvarpið
2 Ríkislögmaður	2 Íslenski dansflokkurinn	2 Örnefnastofnun Íslands	2 Hagþjónusta landbúnaðarins
3 Sýslumaðurinn Keflavíkurlflugvelli	3 Geislavarnir Íslands	3 Tækniskóli Íslands	3 Tryggingastofnun ríkisins
4 Fríhöfnin á Keflavíkurlflugvelli	4 Ríkiskaup	4 Rannsóknastofnun uppeldis- og menntamála	
5 Kjötmat ríkisins	5 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	5 Menntaskólinn í Reykjavík	
6 Veidimálastjóri	6 Orkustofnun	6 Menntaskólinn á Akureyri	
7 Yfirdýralæknir	7 Bygðastofnun	7 Menntaskólinn á Laugarvatni.	
8 Aðfangaeftirlit ríkisins	8 Landmælingar Íslands	8 Menntaskólinn við Hamrahlíð	
9 Landgræðsla ríkisins	9 Þjóðmenningarhús	9 Menntaskólinn við Sund	
10 Skógrækt ríkisins		10 Framhaldsskóli Vestfjarða	
11 Fiskistofa		11 Menntaskólinn á Egilsstöðum	
12 Verðlagsstofa skiptaverðs		12 Menntaskólinn í Kópavogi	
13 Skrifstofa rannsóknarstofnana atvinnuveganna		13 Kvennaskólinn í Reykjavík	
14 Ríkissaksóknari		14 Fjölbautaskólinn í Breiðholti	
15 Ríkislögreglustjóri		15 Fjölbautaskólinn við Ármúla	
16 Lögregluskóli ríkisins		16 Flensborgarskóli	
17 Lögreglustjórinn í Reykjavík		17 Fjölbautaskóli Suðurnesja	
18 Landhelgisgæsla Íslands		18 Fjölbautaskóli Vesturlands	
19 Útlendingaeftirlitið		19 Framhaldsskólinn í Vestmannaeyjum	
20 Sýslumaðurinn í Reykjavík		20 Fjölbautaskóli Norðurlands vestra	
21 Sýslumaðurinn á Akranesi		21 Fjölbautaskóli Suðurlands	
22 Sýslumaðurinn í Borgarnesi		22 Verkmennaskóli Austurlands	
23 Sýslumaðurinn í Stykkishólmi		23 Verkmennaskólinn á Akureyri	
24 Sýslumaðurinn í Búðardal		24 Fjölbautaskólinn í Garðabæ	
25 Sýslumaðurinn Á Patreksfirði		25 Framhaldsskólinn í Austur Skaftafellssýslu	
26 Sýslumaðurinn í Bolungarvík		26 Framhaldsskólinn á Húsavík	
27 Sýslumaðurinn á Ísafirði		27 Framhaldsskólinn á Laugum	
28 Sýslumaðurinn á Hólumvík		28 Borgarholtsskóli	
29 Sýslumaðurinn á Blönduósi		29 Vélskóli Íslands	
30 Sýslumaðurinn á Sauðarkröki		30 Stýrimannaskólinn í Reykjavík	
31 Sýslumaðurinn á Siglufirði		31 Iðnskólinn í Reykjavík	
32 Sýslumaðurinn á Ólafsfirði		32 Iðnskólinn í Hafnarfirði	
33 Sýslumaðurinn á Akureyri		33 Fullorðinsfræðsla fatlaðra	
34 Sýslumaðurinn á Húsavík		34 Samskiptamiðstöð heyrnarláusra og heyrnarkertra	
35 Sýslumaðurinn á Seyðisfirði		35 Leiklistarskóli Íslands	
36 Sýslumaðurinn á Eskifirði		36 Listdansskólinn	
37 Sýslumaðurinn á Höfn í Hornafirði		37 Námsgagnastofnun	
38 Sýslumaðurinn í Vík í Mýrdal		38 Lánasjóður íslenskra námsmanna	
39 Sýslumaðurinn á Hvolsvelli		39 Þjóðminjasafn Íslands	
40 Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum		40 Þjóðskjalasafn Íslands	
41 Sýslumaðurinn á Selfossi		41 Landsbókasafn Íslands Háskólabókasafn	
42 Sýslumaðurinn í Keflavík		42 Listasafn Íslands	
43 Sýslumaðurinn í Hafnarfirði		43 Blindrabókasafn Íslands	
44 Sýslumaðurinn í Kópavogi		44 Þjóðleikhúsið	

45 Fangelsismálastofnun ríkisins	45 Kvikmyndasjóður Íslands
46 Ríkissáttasemjari	46 Þróunarsamvinnustofnun Íslands
47 Barnaverndarstofa	47 Rannsóknarstofnun landbúnaðarins
48 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Reykjavík	48 Veiðimálastofnun
49 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Reykjanesi	49 Hólaskóli á Hólum í Hjaltadal
50 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Vesturlandi	50 Garðyrkjuskóli ríkisins
51 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Vestfjörðum	51 Hafrannsóknastofnun
52 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Norðurlandi vestra	52 Rannsóknarstofnun fiskiðnaðarins
53 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Norðurlandi eystra	53 Jafnréttisráð
54 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Austurlandi	54 Vinnueftirlit ríkisins
55 Svæðisskrifstofa um málefni fatlaðra, Suðurlandi	55 Greiningar og ráðgjafarstöð ríkisins
56 Landlæknir	56 Vinnumálastofnun
57 Héraðslæknir í Reykjavík	57 Heyrnar og talmeinstöð Íslands
58 Héraðslæknir á Norðurlandi eystra	58 Sjónstöð Íslands
59 Lyfjæftirlit ríkisins	59 Fjórðungssjúkrahúsið Akureyri
60 Ríkisbókhald	60 Sólvangur, Hafnarfirði
61 Ríkiskattstjóri	61 St. Jósefsspítali Hafnarfirði
62 Skattstofan í Reykjavík	62 Hjúkrunarheimilið Hombrekka, Ólafsfirði
63 Skattstofa Vesturlands	63 Viðines
64 Skattstofa Vestfjarða	64 Landspítali Háskólasjúkrahús
65 Skattstofa Norðurlands vestra	65 Heilsugæsla í Reykjavík
66 Skattstofa Norðurlands eystra	66 Heilsugæslustöðin Akureyri
67 Skattstofa Austurlands	67 Heilsugæslustöðin Kópavogi
68 Skattstofa Suðurlands	68 Heilbrigðisstofnunin Akranesi
69 Skattstofa Vestmannaeyja	69 Heilbrigðisstofnunin Patreksfirði
70 Skattstofa Reykjanes	70 Heilbrigðisstofnunin Ísafjarðarbæ
71 Skattrannsóknarstjóri ríkisins	71 Heilbrigðisstofnunin Bolungarvík
72 Ríkistollstjóri	72 Heilbrigðisstofnunin Hólmavík
73 Tollstjórinn í Reykjavík	73 Heilbrigðisstofnunin Hvammstanga
74 Framkvæmdasýslan	74 Heilbrigðisstofnunin Blönduósi
75 Lánasýsla ríkisins	75 Heilbrigðisstofnunin Sauðárkróki
76 Vegagerðin	76 Heilbrigðisstofnunin Siglufirði
77 Siglingarstofnun Íslands	77 Heilbrigðisstofnunin Húsavík
78 Flugmálastjórn	78 Heilbrigðisstofnun Austurlands
79 Póst og fjarskiptastofnunin	79 Heilbrigðisstofnunin Vestmannaeyjum
80 Rafmagnsveitur ríkisins	80 Heilbrigðisstofnunin Selfossi
81 Náttúruvernd ríkisins	81 Heilbrigðisstofnunin Suðurnesjum
82 Veiðistjóri	82 Fasteignamat ríkisins
83 Hollustuvernd ríkisins	83 Iðntæknistofnun Íslands
84 Skipulagsstofnun	84 Rannsóknarstofnun byggingariðnaðarins
85 Náttúrufræðistofnun Íslands	85 Brunamálastofnun ríkisins
86 Veðurstofa Íslands	86 Stofnun Vilhjálms Stefánssonar
	87 Listasafn Einars Jónssonar

Tafla 3. Sjálfstæð stofnun

Engin stjórn	Ráðherrastjórn	Blönduð stjórn	Sjálfstæð stjórn
	Sjálfstæð stofnun með ráðherrastjórn	Sjálfstæð stofnun með blandaðri stjórn	Sjálfstæð stofnun með sjálfstæðri stjórn
	1 Kvótaping	1 Háskóli Íslands	1 Tilraunastöð Háskólans á Keldum
	2 Þróunarsjóður sjávarútvegsins	2 Stofnun Árna Magnússonar á Íslandi	2 Biskup Íslands (Íslenska þjóðkirkjan)
	3 Íbúðalánasjóður	3 Háskólinn á Akureyri	3 Náttúruvísindisráðgjafi við Mývatn
		4 Kennaraháskóli Íslands	
		5 Sinfóníuhljómsveit Íslands	
		6 Útflutningsráð Íslands	
		7 Landbúnaðarháskólinn á Hvanneyri í Borgarfirði	
		8 Héradsskógar	
		9 Suðurlandsskógar	
		10 Lánasjóður landbúnaðarins	
		11 Heilsugæslustöðin Borgarnesi	
		12 Heilsugæslustöðin Ólafsvík	
		13 Heilsugæslustöðin Grundarfirði	
		14 Heilsugæslustöðin Búðardal	
		15 Heilsugæslustöðin Ólafsfirði	
		16 Heilsugæslustöðin Dalvík	
		17 Heilsugæslustöðin Norður Þingeyjarsýslu	
		18 Heilsugæslustöðin Hornafirði	
		19 Heilsugæslustöðin Kirkjubæjarklaustri	
		20 Heilsugæslustöðin Vík í Mýrdal	
		21 Heilsugæslustöðin Rangaárþingi	
		22 Heilsugæslustöðin Laugarási	
		23 Heilsugæslustöðin Hveragerði	
		24 Heilsugæslustöðin Þorlákshöfn	
		25 Heilsugæslustöðin Hafnarfirði	
		26 Heilsugæslustöðin Garðabæ	
		27 Heilsugæslustöðin Seltjarnarnesi	
		28 Heilsugæslustöðin Mosfellsbæ	
		29 Landsvirkjun	
		30 Fjármálaeftirlitið	
		31 Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins	

Tafla 4. Stjórnsýslunefnd

Engin stjórn	Ráðherrastjórn Stjórnsýslunefnd	Blönduð stjórn Blönduð stjórnsýslunefnd	Sjálfstæð stjórn Sjálfstæð stjórnsýslunefnd
	1 Starfrækslunefnd gagnagrunns	1 Rannsóknarráð Íslands	1 Þjóðgarðurinn á Þingvöllum (Þingvallanefnd)
	2 Óbyggðanefnd	2 Kvikmyndaskoðun	2 Íslensk málstöð
	3 Barnaverndarráð Íslands	3 Dómstólaráð	3 Almannaþing ríkisins
	4 Lyfjanefnd	4 Umferðarráð	
	5 Tóbaksvarnanefnd	5 Manneldisráð	
	6 Yfirskattanefnd	6 Úrskurðarnefnd almannatrygginga	
	7 Ríkistollanefnd	7 Áfengis- og vímuvarnarráð	
	8 Rannsóknarnefnd sjóslysa	8 Ferðamálaráð	
	9 Rannsóknarnefnd flugslysa	9 Orkusjóður	
	10 Vísindasiðanefnd	10 Náttúruverndarráð	

Viðauki 2. Lagaákvæði um stöðu stofnana

Í viðaukanum eru tekin saman helstu ákvæði sérlega um:

- Stjórnsýslustöðu stofnana
- Stöðu og hlutverk forstöðumanna, ásamt ákvæðum sem skerða stjórnunarvald forstöðumanna.
- Stöðu, verkefni og hlutverk stjórna.

Getið er tegunda stofnana og stjórna og forms stofnana.

Viðaukinn byggir á þeim lögum sem voru í gildi í ársbyrjun 2000. Hugsanlegt er að lagaákvæðum um einstakar stofnanir hafi verið breytt á vorþingi 2000.

Einungis er getið meginákvæða um stofnanir, forstöðumenn og stjórnir. Í sumum lögum eru fyllri ákvæði í einstökum lagaákvæðum um einstök viðfangsefni stofnunar.

Við greiningu stjórnsýslustöðu stofnunar verður að hafa í huga að lagaákvæði eru oft óljós og því getur verið erfitt að greina stöðu stofnunar út frá þeim. Mögulegt er að fyllri gögn, t.d. reglugerðir, geti breytt flokkun á stöðu einstakra stofnana. Breytt flokkun einstakra stofnana myndi þó ekki raska þeirri heildarmynd sem viðaukinn sýnir.

Töfluviðauki sem fylgir viðauka 2 er birtur á vef fjármálaráðuneytisins www.stjr.is/fjr