

6. október 2010

Greinargerð rýnihóps vegna skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis

Rýnihópur: Steinunn Fjóra Sigurðardóttir (formaður), Danfríður Skarphéðinsdóttir, Þorsteinn Sæmundsson og Hafdís Gísladóttir. Starfsmaður hópsins var Birna Kolbrún Gísladóttir.

Í kjölfar birtingar skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, dags. 12. apríl 2010, fól umhverfisráðherra framangreindum starfsmönnum ráðuneytisins, þ.e. einum af hverri skrifstofu, og aðstoðarmanni ráðherra að fara yfir tiltekna kafla í skýrslunni með það fyrir augum að kanna hvort þar væri að finna ábendingar um atriði sem sérstaklega væri vert að leggja áherslu á í störfum ráðuneytisins eða jafnvel kallaði að einhverju leyti á breytt vinnubrögð innan ráðuneytisins. Eðli málsins samkvæmt fjallar rannsóknarskýrslan á engan hátt um málefni sem snerta umhverfisráðuneytið beint en í henni eru þó fjölmörg atriði sem nýtast í starfi allra ráðuneyta Stjórnarráðsins.

Það er mat vinnuhópsins að í öllum aðalatriðum sé viðhöfð góð stjórnýsla í umhverfisráðuneytinu og vill hópurinn vekja sérstaka athygli í þessu sambandi á það mikilvæga verkefni sem unnið er að um þessar mundir í tengslum við innleiðingu gæðakerfis í ráðuneytinu, en það felur í sér gerð gæðahandbókar þar sem m.a. verður að finna nákvæmar lýsingar á öllum helstu verkferlum ráðuneytisins og verða ábyrgðaraðilar þar skilgreindir. Mun þessi vinna verða til þess að skerpa enn frekar og bæta vinnubrögð og meðferð einstakra mála í ráðuneytinu. Þá er einnig unnið að umhverfisvottun fyrir ráðuneytið.

Þeir hlutar rannsóknarskýrslunnar sem vinnuhópurinn skoðaði sérstaklega voru eftirfarandi:

1. 8. bindi, viðauki I. Kafli II. 2. Stjórnýslan. Bls. 132-152.
2. 5. bindi, 16. kafli. Eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði. Bls. 41-49.
3. 7. bindi, 21. kafli. Kafli 21.4. Nánari ályktar rannsóknarnefndar Alþingis um afmarkaða þætti. Bls. 259-316.

Sú aðferð var viðhöfð að hver og einn aðili vinnuhópsins las yfir ofangreinda hluta rannsóknarskýrslunnar og merkti við þau atriði sem honum þótti skoðunarverðir almennt séð fyrir ráðuneytið. Voru allar athugasemdir hópsins síðan teknar saman og metnar af vinnuhópnum með það að augnamiði að taka ákvörðun um þau atriði sem leggja bæri mesta áherslu á.

Þær helstu athugasemdir sem fram komu í vinnuhópnum lutu að eftirfarandi atriðum:

- Siðfræði, þ.e. siðareglum, trúnaði og þagnarskyldu, gildum og leiðarljósi.
- Samskipti og formfesta í stjórnýslunni og skjalastjórnun og aðgengi að upplýsingum.
- Nefndum og starfshópum, t.d. skipunarbréfum, eftirliti og eftirfylgni, ábyrgð og umboði og skjalastjórnun.
- Starfsmannahaldi, almennt um ráðningar, pólitískar ráðningar og starfsumhverfi.
- Stofnunum ráðuneytisins, framsali valds, samskiptum, yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverki ráðherra.
- Innleiðingu ESB-gerða.

Ályktanir vinnuhópsins:

1. Siðfræði.

Er það fyrst að nefna að þann 16. júní sl. tóku gildi lög nr. 86/2010 um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands, lögum um umboðsmann Alþingis og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sem er í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Fjalla lögin um staðfestingu siðareglna fyrir starfsmenn Stjórnarráðsins, aðstoðarmenn ráðherra, ráðherra, starfsmenn ríkisins, starfsmenn Alþingis og stofnana þess og starfsmenn dómstóla. Kveðið er þá á um að siðareglurnar skuli birtar almenningi. Skal forsætisráðherra þá skipa samhæfingarnefnd um siðferðisleg viðmið fyrir stjórnarsýsluna, sem mun m.a. hafa það hlutverk að veita umsögn um drög að siðareglum og stuðla að því að siðferðisleg viðmið séu í hávegum höfð í opinberum störfum og veita stjórnvöldum ráðleggingar um ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaaðreksstra og spillingu. Einnig var gerð sú mikilvæga breyting á starfsmannalögunum þar sem sett var ákvæði um að óheimilt væri að láta starfsmann gjalda þess að hann greini viðeigandi aðilum frá lögbrotum eða brotum á siðareglum sem hann hefur orðið áskynja um í starfi. Þá voru ákvæði er varða hlutverk umboðsmanns Alþingis gerð skýrari með hliðsjón af setningu umræddra siðareglna. Telur vinnuhópurinn lög nr. 86/2010 vera til mikilla bóta vegna þeirra athugasemda í rannsóknarskýrslunni er lúta að siðfræðinni. Má einnig geta þess að þann 16. apríl 2009 setti utanríkisráðuneytið siðareglur fyrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar og þann 20. október 2008 setti samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið sér eigin siðareglur.

Á þessu ári var í umhverfisráðuneytinu samþykkt skjal sem kallast „Leiðarljós í samskiptum og samstarfi“. Leiðarljósið er afrakstur samstarfs nefndar forstöðumanna og yfirstjórnar umhverfisráðuneytisins og viðræðna í tengslum við samskipti og samstarf ráðuneytisins og stofnana þess. Var skjalið einnig borið undir starfsmenn ráðuneytisins og þeim gefinn kostur á að gera athugasemdir við það. Markmiðið með umræddum viðmiðunum er að þau stuðli að faglegru vinnubrögðum, betri stjórnarsýslu, auknu gagnsæi og góðu viðmóti og telur vinnuhópurinn þetta framtak því vera til mikilla bóta og hvetja til enn betri samskipta.

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að skerpt sé á vitund starfsmanna um gildandi siðareglur og framangreind leiðarljós í samskiptum og samstarfi með jöfnu millibili og að mjög mikilvægt sé að umræddar reglur séu kynntar nýju starfsfólki sérstaklega. Leggur hópurinn til að hádegisfyrirlestrar verði haldnir einu sinni á ári í þeim tilgangi að fara yfir siðareglurnar og leiðarljós í samskiptum. Lagt er til að kannað verði hvort þörf sé á því að gera sérreglur fyrir starfsmenn ráðuneytisins, „Svona gerum við“.

Samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er starfsmönnum skylt að gæta þagmælsku um atriði er þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara skv. lögum, fyrirmælum yfirmanna eða eðli málsins. Er það mat vinnuhópsins að ástæða sé til að ítreka mikilvægi þagnarskyldunnar við starfsmenn, m.a. með því að þeir undirriti yfirlýsingu sem staðfestir þessa lögbundnu skyldu.

2. Samskipti og formfesta í stjórnarsýslunni og skjalastjórnun.

Ástæða er til að hnykkja á skyldu starfsmanna til að upplýsa um það sem þeir telja að verði að vekja athygli ráðuneytisins á, þ.e. yfirstjórn, ráðuneytisstjóra eða ráðherra, s.s. mikilvæg mál,

lagaleg álitafni o.s.frv. Hvetja þarf starfsmenn til að skrifa minnisblöð í slíkum tilvikum og færa í málaskrá, en slíkt mundi leiða til gagnsærrí vinnubragða. Þetta málefni væri unnt að ræða t.d. á sérfræðingafundi/hádegisverðarfundi.

Eins og fram kemur í rannsóknarskýrslunni er mikilvægt að skipurit ráðuneyta, þ.m.t. umhverfísráðuneytisins, sé með þeim hætti að tryggt sé að ráðherra sé upplýstur um öll mikilvægustu álitafni á málefna sviði sínu og skýrar reglur liggi fyrir um hvaða stjórnarmálefni beri að leggja fyrir hann til afgreiðslu eða þurfi að öðru leyti atbeina hans til, sbr. 6. gr. laga um ráðherraábyrgð. Er lagt til að í stefnumótunavinnu sem nú fer fram innan ráðuneytisins verði sérstaklega hugað að því með hvaða hætti skipurit ráðuneytisins endurspeglar þessar áherslur sem fram koma í rannsóknarskýrslunni. Þá er lagt til að verkferlar verði skoðaðir með þessar áherslur að leiðarljósi.

Vinnuhópurinn telur að ítreka þurfi mikilvægi fundargerða þannig að fram komi niðurstöður funda og innlegg einstakra fundarmanna sem máli skipta. Er því lagt til að komið verði á skýru verklagi um skráningu fundargerða. Eykur slíkt gagnsæi og möguleika á að rekja feril einstakra mála. Hvetja þarf starfsmenn til að skrá samskipti sem máli skipta og ítreka mikilvægi þess að færa tölvupósta undir viðeigandi mál. Almennt er þörf á því að fara reglulega yfir umgengni starfsmanna um málaskrána, m.a. í ljósi skiptra skoðana um hvað beri að skrá í málaskrá.

Skoða þarf aðgengi starfsmanna almennt að upplýsingum, t.d. hvort setja eigi í auknum mæli upplýsingar á innri vefinn, s.s. fundargerðir teyma. Fundargerðir sérfræðingafundanna hafa t.d. verið settar þar inn. Starfsfólk þarf einnig að vera meðvitað um það hvað málaskráin býður upp á. Leggja þarf áherslu á að vandað sé vel til skráningar í málaskrá þannig að aðgengilegt sé fyrir alla.

3. Nefndir og starfshópar.

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að í erindisbréfum nefnda og starfshópa sé hlutverk eins skýrt og afmarkað og tímasett og unnt er og að fram komi í umboði hvers nefndin/starfshópurinn starfar. Ljóst er að þegar starfsmönnum er falið tiltekið verkefni, t.d. að semja lagafrumvörp, náttúruverndaráætlun o.fl., þá skiptir verulega miklu máli að hlutverk og umboð sé skýrt. Þá skiptir máli að nefndum/starfshópum sé veitt aðhald og að því sé fylgt eftir að þeir skili því hlutverki sem þeim er ætlað. Fyrir liggja tillögur að starfsmannahandbók stjórnarráðsins þar sem m.a. verður fjallað um skipan nefnda, stjórna og ráða, skipunar- og tilnefningarbréf, lok nefndarstarfs, skil á gögnum o.fl. því tengdu.

Stefnt er að nýju nefndarkerfi í Stjórnarráðinu þar sem nefndir verða stofnaðar inni í málaskrá og stofnuð verða svæði fyrir hverja nefnd á vef ráðuneytisins. Þar verður opnaður aðgangur fyrir alla nefndarmenn og starfsmenn ráðuneytisins. Munu nefndirnar halda þar utan um öll sín gögn. Síðan verður svæðinu lokað eftir að starfi lýkur og fer þá allt inn í málaskrá. Þá munu tilkynningar berast til ábyrgðarmanns máls þegar tiltekin tímamörk eru komin. Telur vinnuhópurinn að þetta fyrirkomulag verði verulega til bóta.

Vinnuhópurinn leggur til að farið verði vel yfir þær reglur sem munu koma fram í starfsmannahandbók Stjórnarráðsins og kannað hvort þörf sé á fyllri starfsreglum hvað varðar skipanir og störf nefnda og starfshópa innan ráðuneytisins. Einnig að kannað verði hvort það

nefndarkerfi sem komið verður á veiti skipuðum nefndum og starfshópum nægjanlegt aðhald eða hvort þörf verði á fyllri reglum innan ráðuneytisins.

4. Starfsmannahald, ráðningar og starfsumhverfi.

Vinnuhópurinn telur að fagmennska við ráðningar starfsmanna og auglýsingar í því sambandi skipti miklu máli. Einnig að tækifæri séu til starfsþróunar og til að færa sig í starfi innan Stjórnarráðsins til að fagþekking glattist ekki. Þá er mikilvægt að vel sé búið að starfsfólki almennt. Vinnuhópurinn telur það hins vegar ekki hlutverk hópsins að fjalla sérstaklega um pólitískar ráðningar.

5. Stofnanir ráðuneytisins, framsal valds, samskipti, yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra.

Vinnuhópurinn telur mikilvægt að við lagasetningu sé ráðherrabyrgðin höfð í huga í tengslum við það hlutverk sem stofnunum ráðuneyta er látið í té. Þá þarf að hafa í huga yfirstjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðherra gagnvart stofnunum þannig að ráðuneytið leiðbeini stofnunum þegar þörf er á og leiti upplýsinga hjá þeim og beini tilmælum til þeirra ef ástæða er til að ætla að ekki sé farið að lögum.

Mikilvægt í þessu sambandi er að benda á að samráðsfundir eru haldnir tvisvar á ári með stofnunum ráðuneytisins. Þetta eykur verulega á upplýsingaflæði milli ráðuneytis og stofnana og heldur ráðuneytinu upplýstu um stöðu stofnana og mikilvæg málefni sem unnið er að hverju sinni. Jafnframt fylgir ráðuneytið eftir málum á þessum fundum. Þá eru gerðir árangursstjórnunarsamningar í samráði við ráðuneytið og er verkefnaáætlun stofnunarinnar fylgigagn.

Skoða má hvort vekja eigi athygli stofnana á nýrri starfsmannahandbók stjórnarráðsins þegar hún verður til og hnykkja á ráðherraábyrgðinni og yfirstjórnar- og eftirlitshlutverki ráðuneytisins. Mögulegt væri að nýta samráðsfundi með stofnunum í þessum tilgangi.

6. Innleiðing ESB-gerða.

Gagnrýnt er í rannsóknarskýrslunni að ESB-gerðir á sviði fjármála og viðskipta hafi á undanförunum árum verið innleiddar án aðlögunar miðað við íslenskar aðstæður (t.d. hvað varðar strangari skilyrði um tiltekin atriði eftir því sem leyfilegt er og mörg ESB lönd hafa nýtt sér). Hugleiða þarf hvort slíkt getur átt við í einstökum tilvikum hvað varðar umhverfismál og þá einkum hvort í einhverjum tilvikum sé ástæða til að ganga lengra en tilskipun kveður á um. Í slíkum tilvikum þarf að huga að pólitískri stefnumótun sem kann að liggja fyrir í viðkomandi málaflokki.