

Stjórnir stofnana ríkisins

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að ljúka sem fyrst vinnu við að skilgreina og afmarka hlutverk og tilvist stjórna ríkisstofnana. Mikilvægt er að sett séu viðmið um hvenær stjórn er sett yfir stofnun. Þá þarf að afmarka með skýrum hætti hlutverk stjórna og umboð í lögum auk þess sem verkaskipting þeirra gagnvart ráðherra og forstöðumanni þarf að vera skýr. Í þessu sambandi þarf m.a. að samræma verklag ráðuneyta við frumvarpsgerð og endurskoða sérlög um stofnanir. Slík endurskoðun væri í samræmi við markmið um markvissari stjórnun stofnana sem sett voru fram í skýrslu verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins árið 2015.

Stjórnir ríkisstofnana

Samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti eru nú starfandi 32 stjórnir yfir ýmsum stofnunum ríkisins. Almennt hefur stjórnnum fækkað verulega undanfarna tvo áratugi. Helstu ástæður þessa eru afnám stjórna með lagabreytingu, niðurlagning stofnana og sameining þeirra. Engin viðmið hafa þó verið sett um það hvenær stofnun skal hafa stjórn eða ekki. Eins er hlutverk þeirra stjórna sem enn starfa breytilegt og í sumum tilvikum óljóst þegar litið er til sérlaga um þær. Þá hafa hlutverk og valdsvið stjórna tekið ýmsum breytingum, m.a. er boðvald þeirra yfir forstöðumönnum afmarkaðra en áður.

Í stað stjórna með stjórnvaldshlutverk yfir viðkomandi stofnunum og forstöðumönnum hefur ráðgjafarráðum fjölgað nokkuð á undanförunum árum og eru þau nú 18 talsins samkvæmt upplýsingum fjármála- og efnahagsráðuneytis. Þá starfa skólanefndir framhaldsskólanna einnig sem ráðgjafarráð.

Endurskoðun Stjórnarráðslaga

Í skýrslunni [Samhent stjórnarsýsla](#) (2010) sem unnin var í tengslum við endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands var m.a. vikið að stjórnnum stofnana ríkisins. Fram kom að hlutverk þeirra væri oft óskýrt og að þær hefðu sjaldnast bein völd yfir forstöðumanni. Þá væru tveir þriðju hlutar stjórnarmanna skipaðir eftir tilnefningu utanaðkomandi aðila.

Þetta flækti umboðs- og ábyrgðartengsl milli ráðherra, stjórnar og forstöðumanns viðkomandi stofnunar.

Í athugasemdum við frumvarp til laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands var hnykk á áformum að fækka stjórn um stofnana en bent á að meta þyrfti í hverju tilviki fyrir sig hvort setja ætti á fót svonefnd ráðgjafarráð. Þá kom fram að forsætisráðuneyti áformaði að setja á fót starfs- hóp til að skoða þessi atriði sérstaklega.

Verkefnisstjórn um stofnanakerfi ríkisins

Í janúar 2014 samþykkti ríkisstjórn Íslands að skipa verkefnisstjórn um breytingar á stofnanakerfi ríkisins. Í stjórninni sátu fulltrúar allra ráðuneyta og skilaði hún niðurstöðum í apríl 2015 undir yfirskriftinni [Einfaldara ríkiskerfi með markvissari stjórnun stofnana](#). Þar var lagt til að skerpt yrði betur á yfirstjórnunarhlutverki ráðuneyta gagnvart stofnunum. Í því sambandi þyrfti m.a. að skilgreina tegundir stjórna með tilliti til ábyrgðar þannig að umboð þeirra og forstöðumanna yrði skýrara.

Í skýrslunni kom fram að hlutverk stjórna ríkisstofnana væri í mörgum tilvikum óljóst vegna þess að ráðherra skipaði bæði stjórn og forstöðumann. Báðir aðilar væru ábyrgir gagnvart honum en stjórnirnar hefðu þó sjaldnast beint boðvald yfir forstöðumanni og hefðu því fá tækifæri til að láta að sér kveða í rekstri stofnana. Þetta fyrirkomu- lag flækti umboðs- og ábyrgðartengsl og því gætu komið upp álitamál um hvar ábyrgð lægi.

Í skýrslunni voru sett fram fjögur markmið sem lúta að stjórnnum ríkisstofnana, þ.e. að:

1. skilgreindar yrðu í lögum tvær tegundir stjórna,
2. ábyrgð og skyldur forstöðumanna færu eftir því hvort þeir eru skipaðir af ráðherra eða ráðnir af stjórn með fullri ábyrgð,
3. stjórnir stofnana sem heyra beint undir ráðuneyti hefðu takmarkaða ábyrgð,
4. sjálfstæðar stofnanir hefðu stjórn með fulla ábyrgð.

Í skýrslunni voru lagðar fram tillögur um tvær leiðir að framangreindum markmiðum. Annars vegar samræmingarleið sem felur í sér endurskoðun allra sérlaga um stofnanir og samræmingu ákvæða þeirra með hliðsjón af niðurstöðum skýrslunnar. Hins vegar stofnanakerfisleið sem gengur lengra og gerir ráð fyrir setningu heildarlaga um stofnanir ríkisins í því skyni að stuðla að gagnsæjum ramma um stofnanakerfið. Sá fyrirvari var settur við fyrri leiðina að ekki væri tryggt að hún skapaði heildstæðan og gagnsæjan ramma um stofnanakerfið. Hvað seinni leiðina varðar kom fram að hætta væri á að með tímanum skapast misræmi milli heildar- og sérlaga.

Vinna að heildarlöggjöf um stofnanir ríkisins

Eftir útkomu skýrslu verkefnisstjórnarinnar var fjármála- og efnahagsráðuneyti falið að leggja frekara mat á þær tillögur sem þar komu fram. Jafnframt var því falið að taka afstöðu til þess hvaða leið skyldi farin við heildarendurskoðunina.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að skrifstofa stjórnunar og umbóta í ráðuneytinu hefði unnið að heildarendurskoðun stofnanakerfisins frá árinu 2015. Hluti tillagnanna væri nú þegar kominn til framkvæmda og hefði m.a. verið skerpt á yfirstjórnunarhlutverki ráðuneyta gagnvart stofnunum með gildistöku laga um opinber fjármál.

Við mat á leiðum við endurskoðun laga taldi ráðuneytið æskilegt að setja heildstæðan lagaramma um stofnanakerfi ríkisins. Það væri þó flókið verkefni sem tengdist m.a. vinnu við nýtt launakerfi og starfsumhverfi forstöðumanna.

Þá kom fram að enn ætti eftir að taka afstöðu til ýmissa atriða, t.d. hvort eingöngu sjálfstæðar stofnanir hefðu stjórnir. Í því sambandi yrði að skoða sérlög um stofnanir í heild sinni þar sem sjálfstæði stofnana væri að mati ráðuneytisins ekki alltaf nægjanlega skýrt í lögum. Því hafi verið ákveðið að fara einnig leið samræmingar og rýna í lagafrumvörp sem hafa að geyma ákvæði um stofnanir með það að markmiði að benda á leiðir til að samræma betur lagaákvæði um stjórnun þeirra. Þá væri unnið að gerð leiðbeininga sem eiga að stuðla að aukinni samhæfingu. Þær munu fjalla um gerð sérlaga um stofnanir og þau sjónarmið sem taka skal mið af við gerð lagafrumvarpa, s.s. varðandi val á rekstrar- og stjórnunarformi. Einnig verður í leið-

beiningunum fjallað um þau atriði sem þurfa að koma fram í viðkomandi lögum og lagðar fram tillögur að viðeigandi lagatexta. Vinna við gerð þessara leiðbeininga stendur yfir en að sögn ráðuneytisins er ekki ljóst hvenær henni lýkur.

Ríkisendurskoðun fagnar því að vinna við endurskoðun á stofnanakerfi ríkisins standi yfir enda hefur stofnunin lengi talið brýnt að skerpa á stjórnun stofnana ríkisins, þ.m.t. hlutverki og umboði stjórna. Fjármála- og efnahagsráðuneyti er hvatt til að setja sér tímamörk um lúkningu vinnu við endurskoðunina enda brýnt að samræma stjórnun ríkisstofnana með almennar umbætur og skýrari verkaskiptingu að markmiði.

Um úttektina

Forkönnun á stjórnnum ríkisstofnana hófst í mars 2018. Hún var unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangurinn var að komast að því hvort unnið væri samkvæmt yfirlýstum markmiðum stjórnvalda um endurskoðun á hlutverki og fækkun stjórna stofnana ríkisins.

Að mati Ríkisendurskoðunar er ekki ástæða að þessu sinni til að beina forkönnuninni í formlega aðalúttekt. Stjórnnum ríkisstofnana hefur fækkað stöðugt undanfarin ár og þótt vinnu við endurskoðun löggjafar um stofnanir ríkisins sé ólukið sýndi fjármála- og efnahagsráðuneyti fram á að unnið sé að þeim markmiðum sem fram komu í skýrslu verkefnisstjórnar um stofnanakerfi ríkisins. Endurskoðun laga og gerð leiðbeininga við frumvarpsgerð eru að mati Ríkisendurskoðunar mikilvæg skref í átt að því markmiði að skýra betur stjórnun stofnana og skýrari verkaskiptingu milli þeirra og viðkomandi ráðuneytis.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar og þakkar Ríkisendurskoðun því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.