



Sníðum stakk eftir vexti

30 tillögur að fækkun ríkisstofnana

Ísland er örríki í alþjóðlegum samanburði. Þrátt fyrir það höldum við úti stofnanakerfi sem jafnast á við mun fjölmennari þjóðir. Kostnaður þjóðfélagsins af slíku fyrirkomulagi er mun hærri en annars staðar og tekur á sig tvær myndir. Annars vegar er beinn kostnaður stofnana hlutfallslega hærri hérlendis þar sem færri skattgreiðendur standa undir honum. Hins vegar skapar smæð stofnana óbeinan kostnað af ýmsu tagi.

Því smærri sem stofnanir eru því herra hlutfall fjármagns þeirra fer í stjórnun og stoðþjónustu í stað kjarnastarfsemi. Þá hafa smærri stofnanir síður bolmagn til að takast á við flókin og fjölpætt verkefni sem krefjast djúprar sérfræðiþekkingar. Að lokum getur flókið stofnanaumhverfi leitt til skörunar verkefna og togstreitu meðal embættismanna um úthlutun fjármuna. Helsta birtingarmynd hins óbeina kostnaðar er því lakari þjónusta en raunin þyrfti að vera.

Þrátt fyrir að þetta séu gömul sannindi og ný gengur stjórnálgunum erfiðlega að fækka stofnunum. Í dag er svo fyrir komið að hjá ríkinu eru stofnanirnar ríflega 180 talsins. Þá eru ótaldar nokkur hundruð rekstrareiningar til viðbótar á sveitastjórnarstiginu. Stofnanaumhverfið hérlendis er því fjarri því að uppfylla kröfur um hagkvæman og skilvirkan opinberan rekstur.

Góð reynsla af sameiningum

Engin efnisleg rök standa í vegi fyrir einföldun stofnanakerfisins enda hefur reynslan af sameiningum verið jákvæð. Sem dæmi skapaði sameining lögregluembætta í upphafi árs 2007 svigrúm til að mæta miklum niðurskurði í kjölfar bankahrunsins án þess að rýra gæði þjónustunnar. Þvert á móti batnaði þjónustan á sama tíma og niðurskurðurinn átti sér stað: hlutfall upplýstra mála jókst um 29%, eignaspjöllum fækkaði um 40% og ánægja með störf lögreglunnar jókst um 5%.

„Stofnanaumhverfið hérlendis er fjarri því að uppfylla kröfur um hagkvæman og skilvirkan opinberan rekstur.“

Sameining skattembætta skilaði einnig árangri, en árið 2010 var embættunum fækkað úr tíu í eitt. Sameiningin skapaði mikinn faglegan ávinning auk þess sem hagkvæmni rekstrar jókst til muna. Afgreiðslutími kæra styttist um 50% og afgreiðslutími erinda styttist um 62% á sama tíma og fjárframlög drógust saman um 17%. Í stað þess að fækka starfsstöðvum voru þær sérhæfðar og sinna verkefnum um allt land í dag. Sameiningin hafði því ekki neikvæð áhrif á atvinnutækifæri á landsbyggðinni. Í könnun meðal starfsfólks voru 98% þeirra ánægð með sameininguna. Reynslan af umræddum sameiningum ríkisstofnana hefur því verið afar jákvæð.¹

Hægt að ráðast í fjórar tegundir fækkana

Með þetta í huga hefur Viðskiptaráð mótað 30 tillögur sem miða að einföldun stofnanakerfisins. Komi þær til framkvæmda mun ríkisstofnunum fækka um 112. Tillögurnar byggja að meirihluta á tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar sem lagði fram fjölmargar tillögur um aukna hagkvæmni í ríkisrekstri.² Þær tillögur að sameiningu stofnana sem hagræðingarhópurinn lagði fram byggðu að stórum hluta á stefnumótunaryrkingu sem þegar hefur farið fram innan stjórnarsýslunnar. Einnig var litið til tillagna verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld sem og þeirra úttekta Ríkisendurskoðunar sem snúa að sameiningum.

„Viðskiptaráð hefur mótað 30 tillögur sem miða að einföldun stofnanakerfisins.“

Tillögum er skipt í fjóra flokka eftir eðli breytinganna: samrekstur, faglegar sameiningar, hreinar sameiningar og aflagningu starfsemi (mynd 1). Samrekstur myndi fækka stofnunum mest, eða um 63. Þar á eftir koma faglegar sameiningar, sem myndu fækka stofnunum um 27. Þá myndu hreinar sameiningar fækka stofnunum um 17 til viðbótar og að lokum er lagt til að fimm stofnanir verði lagðar niður. Samtals skila tillögurnar því heildarfækkun stofnana um 112.³

Mynd 1

Hægt er að fækka ríkisstofnunum um yfir 100 með ferns konar aðgerðum

Tegund	Fækkun		Lýsing	Dæmi um tillögu
	Fjöldi stofnana			
Samrekstur	63		<ul style="list-style-type: none"> Stofnanir reknar í sameiningu án þess að starfsstöðvum fækki 	<ul style="list-style-type: none"> Rekstrareiningum á framhaldsskólastigi verði fækkað
Fagleg sameining	27		<ul style="list-style-type: none"> Stofnanir sem starfa innan sama málaflokks sameinist 	<ul style="list-style-type: none"> Umhverfis- og minjavernd verði á einum stað
Hrein sameining	17		<ul style="list-style-type: none"> Stofnanir með skörun í starfsemi sameinist 	<ul style="list-style-type: none"> Fjölmíðlanefnd og póst- og fjarskiptastofnun sameinist Samk.eftirliti
Aflagning	5		<ul style="list-style-type: none"> Stofnanir með óþarfa starfsemi verði lagðar niður 	<ul style="list-style-type: none"> Umboðsmaður skuldara verði lagður niður
Samtals	112			

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

1) Hægt er að lesa nánar um reynsluna af sameiningu lögreglu- og skattembætta í tillögum verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld fyrir opinbera þjónusta. Slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/tillogur/>
2) Tillögur hópsins voru lagðar fram í nóvember 2013. Nálágast má allar tillögurnar á eftirfarandi slóð: <https://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nanar/nr/7776>
3) Útlitun á öllum tillögum ásamt umfjöllun um uppruna þeirra má finna í viðauka aftast í skoðuninni.

Mynd 2

Með auknum samrekstri er hægt að fækka ríkisstofnunum

Tillögur að samrekstri

Nr.	Lýsing	Fjöldi stofnana		
		Fyrir	Eftir	Fækkun
#1	Embættismenn verði starfsmenn Stjórnarráðsins en ekki einstakra ráðuneyta	8	1	7
#2	Rekstrareiningum á framhaldsskólastigi verði fækkað	28	8	20
#3	Rekstur safna á vegum hins opinbera verði sameinaður undir einni stofnun	9	1	8
#4	Yfirstjórn stærri menningarstofnana verði sameinuð í einni stofnun	5	1	4
#5	Rekstur dómstóla verði sameinaður undir einni stofnun	9	1	8
#6	Rekstur sýslumannsembættta verði samþættur	9	1	8
#7	Rekstur lögreglunnar verði samþættur	9	1	8
Samtals		77	14	63

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

1. Samrekstur

Samrekstur felur í sér sameiningu rekstrareininga án þess að slíkt þurfi að fela í sér breytingu á fjölda eða grundvallarskipulagi starfsstöðva. Þannig geta ýmsar stofnanir sem eru sjálfstæðar í dag verið reknar sameiginlega og náð þannig fram hagræðingu þegar kemur að stjórnunarkostnaði, stoðþjónustu, samræmdum vinnubrögðum og sérfræðipækkingu án þess að dregið sé úr umfangi þeirrar kjarnastarfsemi sem rekin er á hverri starfsstöð. Alls leggur Viðskiptaráð fram sjö tillögur að auknum samrekstri (mynd 2).

Samrekstur safna sem ríkið rekur í dag er dæmi um slíka tillögu (mynd 3). Með því að reka slík söfn sameiginlega mætti ná fram hagræðingu hvað varðar samrekstur tölvukerfa, stjórnun, umsýslu og skrásetningu skjala og minja. Auk þess myndi sameiginleg rekstrarstofnun veita starfsfólki aukin tækifæri til sérhæfingar í ólíkum hlutverkum og skapa þannig faglegan ávinning. Þetta mætti gera án þess að fækka söfnunum sjálfum eða draga úr þeirri þjónustu sem þau veita.

Mynd 3

Hægt væri að reka öll söfn á vegum hins opinbera undir einni stofnun

Tillaga #3



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Mynd 4

Með faglegum sameiningum er hægt að sameina smærri stofnanir

Tillögur að faglegum sameiningum

Nr.	Lýsing tillögu	Fjöldi stofnana		
		Fyrir	Eftir	Fækkun
#8	Stofnun borgaralegra réttinda taka við hlutverki nokkurra örstofnana	5	1	4
#9	Fasteigna- og jarðaumsýsla ríkisins fari á einn stað	2	1	1
#10	Stofnanir til stuðnings við heyrna-, tal- og sjónskerta verði sameinað	4	1	3
#11	Tæknilegt eftirlit af hálfu hins opinbera verði fært á einn stað	4	1	3
#12	Umhverfis- og minjavernd verði á einum stað	7	1	6
#13	Stjórnsýsla auðlindanýtingar verði á einum stað	2	1	1
#14	Auðlindarannsóknir verði á einum stað	3	1	2
#15	Atvinnuþróunarmál ríkisins verði á einum stað	8	1	7
Samtals		35	8	27

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Auk samrekstrar safna leggur Viðskiptaráð til að það sama verði gert á sviði framhaldsskóla, stærri menningarstofnana, dómstóla, ráðuneyta, sýslumanna og lögreglumdæma. Í öllum tilfellum væri ávinningurinn sambærilegur; rekstrarlegt hagræði myndi skapast og faglegur ávinningur nást án þess að starfsstöðvum þurfi að fækka.

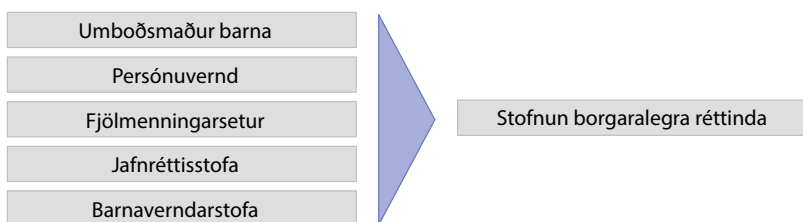
2. Faglegar sameiningar

Íslenskt stofnanaumhverfi einkennist af fjölmörgum örstofnunum. Slíkar stofnanir eru óhagkvæmar rekstrareiningar og bjóða upp á fá tækifæri til sérhæfingar eða framdráttar í starfi fyrir starfsfólk. Því hlýst af þeim bæði rekstrarlegt og faglegt óhagræði. Margar af þessum stofnunum starfa innan sama málaflokks og því með sambærilegar þarfir hvað viðkemur sérfræðipækkingu og aðstöðu. Viðskiptaráð leggur fram átta tillögur að faglegum sameiningum sem myndu gera viðkomandi stofnunum kleift að sinna hlutverki sínu betur en nú er gert (mynd 4).

Mynd 5

Hægt er að sameina nokkrar örstofnanir með nátengd hlutverk á sviði borgaralegra réttinda

Tillaga #8



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

Dæmi um faglega sameiningu væri að færa stofnanir sem standa vörð um borgaraleg réttindi á einn stað (mynd 5). Í dag eru þessar stofnanir afar smáar: starfsmenn eru 4 talsins hjá umboðsmanni barna, 7 hjá Persónuvernd, 4 hjá Fjölmenningarsetri, 7 hjá Jafnréttisstofu og 14 hjá Barnaverndarstofu.⁴ Svo litlar stofnanir eru illa fallnar til að starfrækja hlutverk sín með fullnægjandi hætti. Sameinuð stofnun gæti hins vegar náð þeirri lágmarksstærð sem er hagkvæm við að sinna þessum verkefnum.

Viðskiptaráð leggur til að það sama verði gert á fleiri sviðum, þar á meðal fasteigna- og jarðaumsýslu, stuðningi við heyrna-, tal- og sjónskerta, tæknilegu eftirliti af hálfu hins opinbera, umhverfis- og minjaverndar, auðlindanýtingar, auðlindarannsóknar og atvinnuþróunarmála.

3. Hreinar sameiningar

Þriðji og síðasti flokkur sameininga eru hreinar sameiningar. Þessi flokkur er sambærilegur faglegum sameiningum að því leyti að hér er lagt til að í þeim tilfellum sem ríkið rekur fleiri en eina stofnun með tengd hlutverk er sameining lögð til. Munurinn felst hins vegar í því að ekki þarf að móta nýja stofnun heldur er hægt að framkvæma sameiningarnar innan þess stofnanaumhverfis sem þegar er til staðar. Jafnframt eru rök fyrir eftirfarandi sameiningum ekki síður byggð á skörun verkefna en tækifærum til aukinnar hagkvæmni. Viðskiptaráð leggur fram tíu sameiningartillögur í þessum flokki (mynd 6).

„Rök fyrir eftirfarandi sameiningum eru ekki síður byggð á skörun verkefna en tækifærum til aukinnar hagkvæmni.“

Mynd 6

Með hreinum sameiningum er hægt að fækka ríkisstofnunum

Tillögur að hreinum sameiningum

Nr.	Lýsing tillögu	Fjöldi stofnana		
		Fyrir	Eftir	Fækkun
#16	Landgræðsla og skógrækt ríkisins sameinist	2	1	1
#17	Opinberum háskólum verði fækkað í tvo og rannsóknarstofnanir færðar þar undir	8	2	6
#18	Fjölmíðlanefnd og Póst- og fjarskiptastofnun sameinist Samkeppniseftirlitinu	3	1	2
#19	Lögregluskólinn og Neyðarlínan sameinist lögreglunni	3	1	2
#20	Skrifstofa rannsóknarstofnana atvinnuveganna fari undir Fjárslu ríkisins	2	1	1
#21	Ríkisskattstjóri og Tollstjóri verði sameinaðir	2	1	1
#22	Fjármálaeftirlitið verði hluti af Seðlabanka Íslands	2	1	1
#23	Rannsóknarnefnd samgönguslysa fari undir Samgöngustofu	2	1	1
#24	Landmælingar Íslands verði hluti af Þjóðskrá	2	1	1
#25	Sérstakur saksóknari sameinist Ríkissaksóknara	2	1	1
Samtals		28	10	17

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

4) Miðað við upplýsingar af vefsíðum viðkomandi stofnana þann 10. desember 2015.

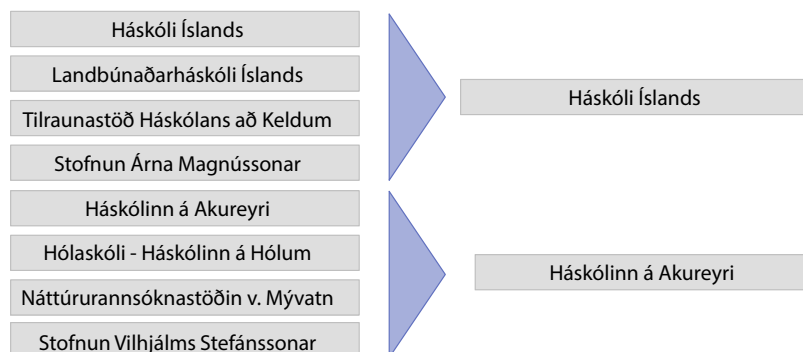
Dæmi um slíka sameiningu væri færsla allra háskólarannsóknar- og -kennslu hins opinbera undir Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri (mynd 7). Í dag er Náttúruvísindisstofnun við Mývatn rekin með tvo starfsmenn og Stofnun Vilhjálms Stefánssonar með fimm starfsmenn. Þá eru 34 stöðugildi hjá Landbúnaðarháskóla Íslands og 46 stöðugildi hjá Háskólanum á Hólum.⁵ Eðlilegra væri að sameina allar þessar stofnanir undir hatti tveggja stærstu háskólanna. Þannig mætti fækka rekstrareiningum um sex án þess að draga þurfi úr þeirri kennslu og rannsóknum sem fara fram í dag. Þvert á móti má vænta þess að kjarnastarfsemin eflist eftir því sem reksturinn verður hagkvæmari og faglegur ávinningur skapast fyrir það starfsfólk sem sinnir grunnhlutverkum þessara stofnana.

Aðrar tillögur um hreinar sameiningar eru að sameina Landgræðslu og Skógrækt ríkisins, sameina Fjölmíðlanefnd og Póst- og fjarskiptastofnun Samkeppniseftirlitinu, sameina Lögregluskólann og Neyðarlínuna lögreglunni, færa Skrifstofu rannsóknarstofnana atvinnuveganna undir Fjársýslu ríkisins, sameina Ríkisskattstjóra og Tollstjóra, sameina Fjármálaeftirlitið og Seðlabanka Íslands, færa rannsóknarnefnd samgönguslysa undir Samgöngustofu, sameina Landmælingar Íslands Þjóðskrá Íslands, og sameina Sérstakan saksóknara Ríkissaksóknara. Samtals myndu þessar sameiningar fækka ríkisstofnunum um 17.

Mynd 7

Réttast væri að þær rannsóknir og kennsla á háskólastigi sem sinnt er af stjórnvöldum verði alfarið á vegum Háskóla Íslands og Háskólans á Akureyri

Tillaga #17



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

5) Miðað við upplýsingar á vefsíðum stofnananna þann 10. desember 2015.

4. Aflagning

Fjórði og síðasti flokkur tillagnanna er aflagning ríkisstofnana sem að mati Viðskiptaráðs eru óþarfar. Verkefni þeirra ætti ýmist að leggja niður alfarið eða færa til annarra stofnana eða einkaaðila. Fimm tillögur má finna í þessum flokki (mynd 8).

Dæmi um óþarfa ríkisstofnun er Íbúðalánasjóður. Reynslan sýnir að hið opinbera á ekki að starfrækja útlánastarfsemi á fasteignamarkaði, en áætlað heildartap skattgreiðenda vegna útlána Íbúðalánasjóðs nemur hundruðum milljarða króna.⁶ Starfsemi sjóðsins fer fram í beinni samkeppni við aðra aðila sem eru virkir á íbúðalánamarkaði og fullnægja þörf einstaklinga eftir húsnæðislánunum. Þá hefur sjóðurinn unnið gegn nauðsynlegri hækkun húsnæðisvaxta í gegnum árin með því að niðurgreiða almenn íbúðalán. Þannig grófu stjórnvöld undan virkni peningastefnunnar og ýttu undir þenslu, sem leiddi til þess að vaxtastig hérlendis var um árabíl hærra en ella hefði þurft.

Íbúðalánasjóður hefur kostað skattgreiðendur háar fjárhæðir. Afrakstur þessara útgjalda er aukinn efnahagslegur óstöðugleiki og hærra vaxtastig en ella. Í tilfalli Íbúðalánasjóðs er því betur heima setið en af stað farið.

Aðrar tillögur um aflagninu stofnana er Umboðsmaður skuldara, ÁTVR, Þróunarsamvinnustofnun Íslands og Bankasýsla ríkisins.⁷ Samtals leggur Viðskiptaráð því til að fimm stofnanir verði aflagðar. Nánari umfjöllun um tillögurnar má nálgast í viðauka.

Mynd 8

Með aflagningu starfsemi er hægt að fækka ríkisstofnunum

Tillögur að aflagningu starfsemi

Nr.	Lýsing tillögu	Fjöldi stofnana		
		Fyrir	Eftir	Fækkun
#26	Umboðsmaður skuldara verði lagður niður	1	0	1
#27	ÁTVR verði lagt niður	1	0	1
#28	Íbúðalánasjóður verði lagður niður	1	0	1
#29	Þróunarsamvinnustofnun Íslands verði lögð niður	1	0	1
#30	Bankasýsla ríkisins verði lögð niður	1	0	1
	Samtals	5	0	5

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

„Fjórði og síðasti flokkur tillagnanna er aflagning ríkisstofnana sem að mati Viðskiptaráðs eru óþarfar.“

6) Sjá nánari umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um starfsemi Íbúðalánasjóðs (júlí 2013). Slóð: <http://www.rna.is/ibudalanasjodur/>

7) Ýmist er lagt til að verkefni stofnananna verði lögð niður eða færð til annarra aðila. Nánari umfjöllun um hverja tillögu fyrir sig má nálgast í viðauka.

Fjöldmörg tækifæri á sveitastjórnarstigi

Þótt hér sé einvörðungu fjallað um ríkisstofnanir er af nægu að taka þegar kemur að sameiningum á sveitastjórnarstiginu. Sameiningar sveitarfélaga vegur þar þyngst en sveitarfélögin eru 74 talsins í dag. Viðskiptaráð hefur áður bent á hærrí stjórnunarkostnað og óhagræði í formi lakari þjónustu sem íbúar fámennra sveitarfélaga þurfa að búa við. Að mati ráðsins ætti að fækka sveitarfélögunum í tólf, í samræmi við tillögur verkefnisstjórnar Samráðsvettvangs um aukna hagsæld, með lagasetningu.⁸⁹

Auk sameiningar sveitarfélaganna sjálfra ætti að færa eftirlitsstarfsemi frá sveitastjórnarstiginu. Í dag sinnir 51 byggingarfulltrúi eftirlitsstarfsemi þegar kemur að húsbyggingum og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna eru tíu talsins. Þetta veldur því að vinnubrögð og lagatúlkningar eru oft ólík eftir því til hvaða aðila er leitað. Að mati Viðskiptaráðs ætti að leggja niður öll byggingarfulltrúaembættin ásamt heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaganna og færa verkefni þessara aðila undir sameinaða Stofnun tæknilegs eftirlits.¹⁰ Auk rekstrarlegs hagræðis myndi slík breyting gera þeim sem leita til þessara aðila kleift að treysta því að vinnubrögð og túlkningar séu samræmd fyrir landið allt.

Loks eru umsvifamikil tækifæri til samrekstrar þegar kemur að leik- og grunnskólakerfinu. Leikskólar í dag eru 375 talsins og grunnskólar 238 talsins.¹¹ Stefna ætti að samrekstri margra þessara skóla, með sama hætti og annarra þjónustustofnana sem sinna sambærilegum hlutverkum, svo þar skapist svigrúm fyrir starfsfólkið að einbeita sér í meiri mæli að kjarnastarfsemi.

Mynd 9

Hægt er að fækka ríkisstofnunum verulega með fjórum tegundum aðgerða

Fjöldi ríkisstofnana



Heimild: Viðskiptaráð Íslands

8) Nálsgast má tillögu verkefnisstjórnarinnar á slóðinni <https://www.forsaetisraduneyti.is/samradsvettvangur/tillogur/> (Sjá tillögur fyrir opinbera þjónustu, bls. 98-102)

9) Viðskiptaráð hefur lagt til að lögfest verði 8.000 íbúa lágmarksstærð sveitarfélaga. Sjá nánari umfjöllun í kynningu Frosta Ólafssonar, framkvæmdastjóra Viðskiptaráðs (frá janúar 2015): „Flogið undir ratsjanni: skattstofnar sveitarfélaga“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/kynningar/flogid-undir-ratsjanni-skattstofnar-sveitarfelaga/>

10) Ef til stendur að ráðast í umbætur á þessu fyrirkomulagi áður en tæknilegar eftirlitsstofnanir hjá ríkinu verða sameinaðar ættu verkefni byggingarfulltrúaembætta að færast til Mannvirkjastofnunar og verkefni heilbrigðiseftirlita til Matvælastofnunar.

11) Athuga ber að þessar tölur innihalda einnig skóla í einkarekstri. Mikill meirihluti bæði leik- og grunnskóla er hins vegar rekinn af sveitarfélögunum. Heimild: Hagstofa Íslands, töflur um fjölda nemenda eftir leikskólum og grunnskólum. Slóð: <http://www.hagstofa.is/talnaefni/samfelag/menntun/>

Stofnunum myndi fækka úr 182 í 70

Með öllum tillögum Viðskiptaráðs myndi ríkisstofnunum fækka úr 182 í 70 (mynd 9). Stofnanaumhverfið hérlendis væri þannig einfaldað til muna og aðlagð að stærð íslensks samfélags. Þannig væri dregið umtalsvert úr þeim beina og óbeina kostnaði sem hlýst af núverandi fyrirkomulagi.

Aðhaldskrafa fylgi breytingum

Sameinaðar stofnanir fá oft almennara nafn en þær gömlu. Hinu nýja nafni er þá ætlað að ná til verksviða gömlu stofnananna en getur í mörgum tilfellum náð yfir fleiri svið. Sumum finnst þá eðlilegt að stofnunin fái víðtækara hlutverk í samræmi við almennara nafn. Slík viðhorf eru hins vegar ekki réttlætunleg. Stjórnvöldum er aðeins heimilt að taka að sér þau verkefni sem þeim eru veitt með lögum og skiptir nafn stofnunarinnar engu máli í því samhengi.

Við sameiningar er því lágmarkskrafa að fjárheimildir sameinaðra stofnana fari ekki fram úr samlögðum fjárheimildum þeirra stofnana sem fyrir voru. Í þeim tilfellum sem fjárhagslegur ávinningur af sameiningu er fyrirséður, til dæmis vegna samnýtingar húsnæðis og stoðþjónustu, ætti auk þess að setja samsvarandi aðhaldskröfu á sameinaða stofnun. Að öðrum kosti munu hinar nýju stofnanir taka að sér fleiri og víðtækari hlutverk en við þekkjum í dag. Viðskiptaráð hefur hingað til mælt til þess að ríkið fækki verkefnum á sinni könnu heldur en hitt.¹²

Tími til aðgerða

Nær engar framangreindra tillagna eru nýjar af nálinni. Þannig hafa bæði Viðskiptaráð, önnur félagasamtök og opinberir aðilar margoft ritað um faglegan og fjárhagslegan ávinning þess að sameina stofnanir á vegum hins opinbera. Þrátt fyrir skilning á því af hálfu stjórnmalanna undanfarin ár hafa aðgerðir ekki fylgt í nægjanlegum mæli.

Nú verður ekki lengur við það búið að ríkið sé rekið með jafn óhagkvæmum hætti og við þekkjum í dag. Með fækkun stofnana væri hægt að draga úr kostnaði og bæta þjónustu hins opinbera samhliða. Hvort tveggja væri til þess fallið að einstaklingar fái meira fyrir þá fjármuni sem þeir leggja fram í formi skatta og opinberra gjalda.

„Við sameiningar er lágmarkskrafa að fjárheimildir sameinaðra stofnana fari ekki fram úr samlögðum fjárheimildum þeirra stofnana sem fyrir voru.“

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, og Björn Brynjúlfur Björnsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs, í síma 510-7100.

12) Í mörgum tilfellum hafa fjárheimildir sameinaðra stofnana farið fram úr samanlögðum fjárheimildum þeirra stofnana sem áður sinntu sömu hlutverkum. Sjá nánari umfjöllun í skýrslu Viðskiptaráðs Íslands (2006): „Ísland 2015“ (kafla 3.1) Slóð: <http://www.vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/island-2015/>

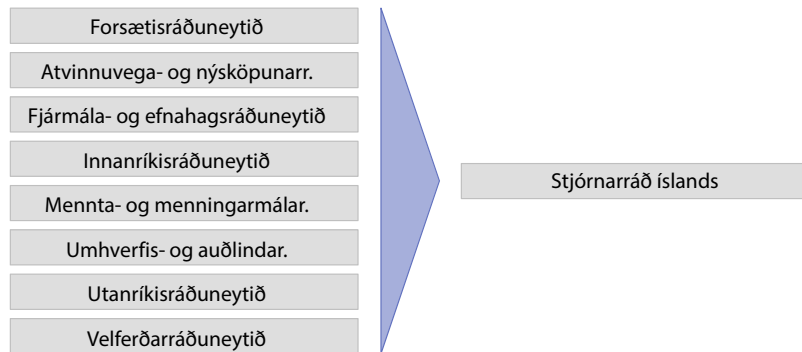
Viðauki

Allar tillögur Viðskiptaráðs má sjá hér að neðan ásamt heimildum og athugasemdum við hverja þeirra. Þá má í lokin sjá lista yfir þær ríkisstofnanir sem Viðskiptaráð gerir ekki athugasemdir við í núverandi mynd.

1. Samrekstur

Tillaga #1

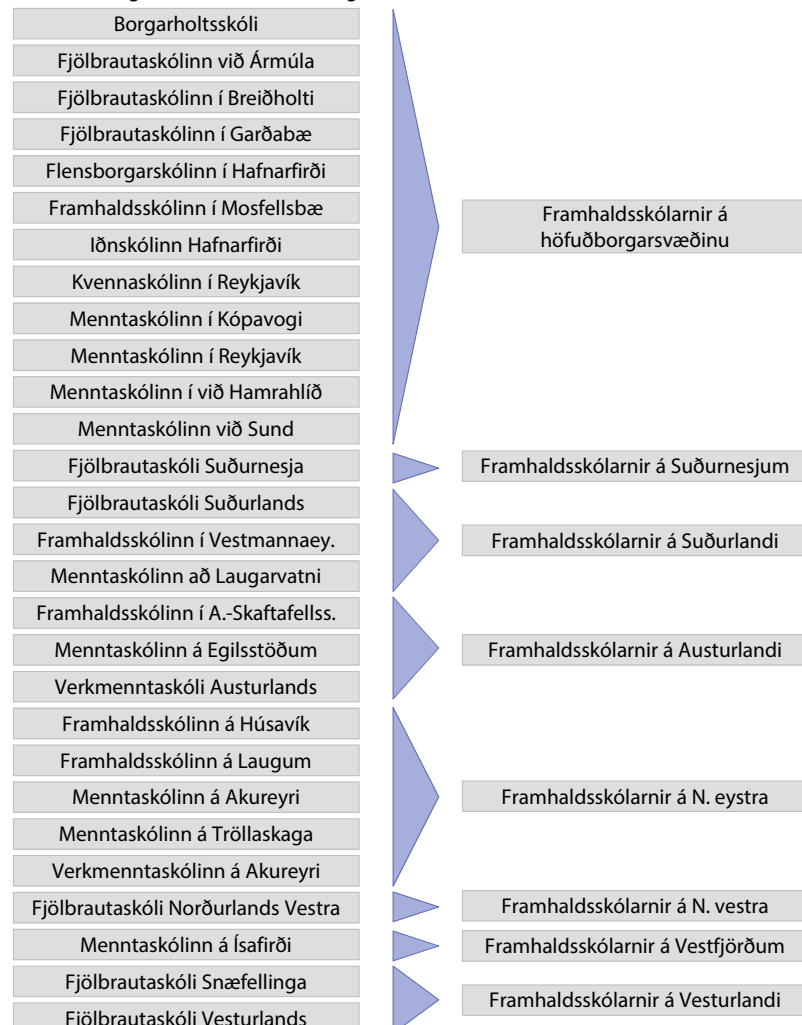
Embættismenn verði starfsmenn Stjórnarráðsins en ekki einstakra ráðuneyta



Þessi tillaga er samhljóða tillögu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar sem hljóðar svo: „9. Allir starfsmenn Stjórnarráðsins verði starfsmenn þess en ekki einstakra ráðuneyta.“

Tillaga #2

Rekstrareiningum á framhaldsskólastigi verði fækkað



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar sem hljóðar svo: „34. Framleiðni í menntakerfinu verði aukin með hliðsjón af tillögum OECD og verkefnastjórnar samráðsvettvangs um aukna hagsæld: a. Rekstrareiningum á framhaldsskólastigi verði fækkað en jafnframt geti starfsstöðvar verið fleiri en stofnanir þar sem þess gerist þörf. [...]“

Tillaga #3

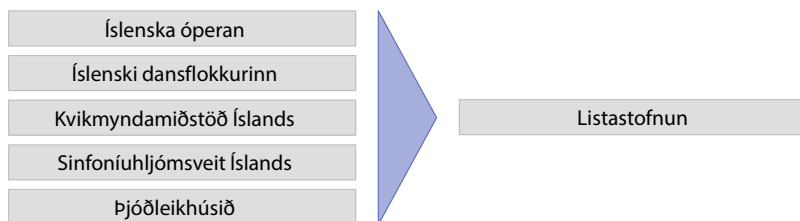
Rekstur safna á vegum hins opinbera verði sameinaður undir einni stofnun



Þessi tillaga byggir á tillögum hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar en gengur þó skrefi lengra. Í tillögum hagræðingarhópsins segir eftirfarandi: „36. Yfirstjórnir Náttúruminjasafns Íslands, Þjóðminjasafns Íslands, Listasafns Einars Jónssonar og Listasafns Íslands verði sameinaðar.“ Þá segir einnig: „37. Yfirstjórnir Landsbókasafns Íslands, Kvikmyndasafns Íslands, Hljóðbókasafns Íslands og Þjóðskjalasafns Íslands verði sameinaðar.“ Að mati Viðskiptaráðs er engin ástæða til að reka þessa tvo hópa safna í sitthvoru lagi.

Tillaga #4

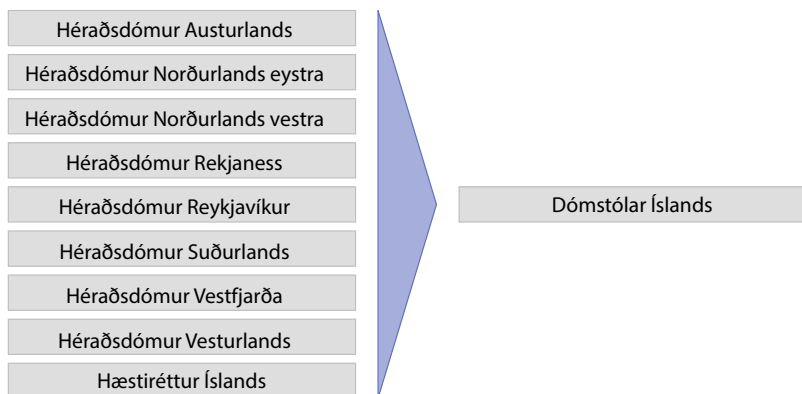
Yfirstjórn stærri menningarstofnana verði sameinuð í einni stofnun



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar: „38. Kannaðir verði möguleikar þess að sameina yfirstjórnir Þjóðleikhússins, Sinfóníuhljómsveitar Íslands, Íslenska dansflokksins og Íslensku óperunnar.“

Tillaga #5

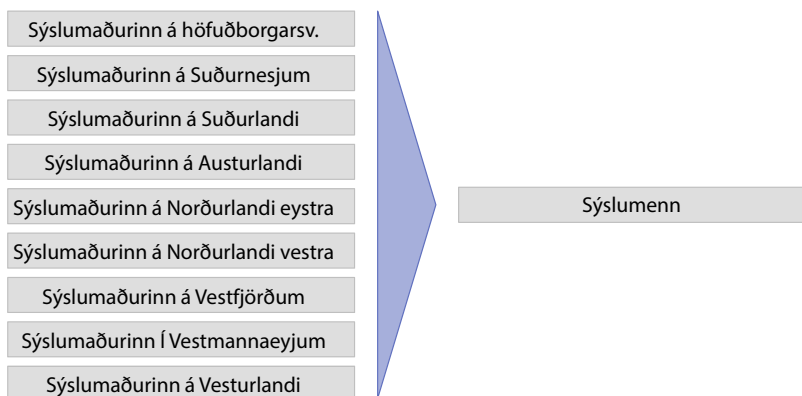
Rekstur dómstóla verði sameinaður undir einni stofnun



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar: „47. Kannaðir verði kostir þess að mynda sameiginlega rekstrarstofnun dómstóla sem annist fjármál, mannauðsmál og rekstur dómstólanna. Horft verði til sambærilegra stofnana á Norðurlöndum, t.d. Domstolsstyrelsen í Danmörku og Domstoladministrasjonen í Noregi.“

Tillaga #6

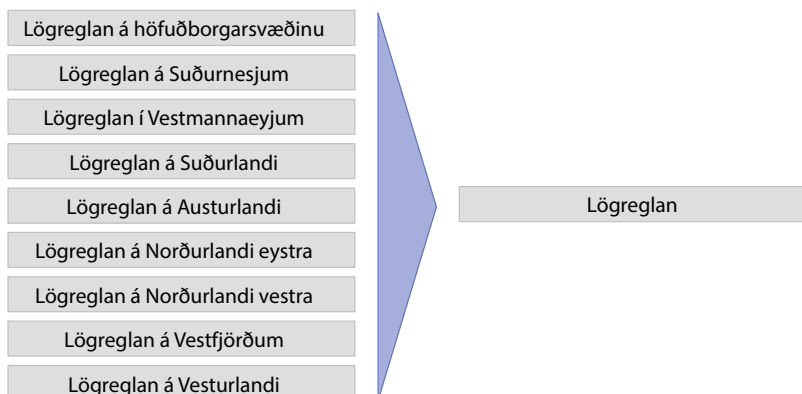
Rekstur sýslumanna verði sameinaður undir einni stofnun



Eftirfarandi sameiningartillaga hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar hefur þegar gengið í gegn: „45. Sýslumannsembættum verði fækkað í átta. [...]“ Viðskiptaráð telur að ganga megi lengra og samþætta rekstur sýslumannsembætta fyrir landið allt. Með þeim hætti væru fjármál, mannauðsmál og stoðþjónusta í miðlægri umsjón.

Tillaga #7

Rekstur lögregluembætta verði sameinaður undir einni stofnun

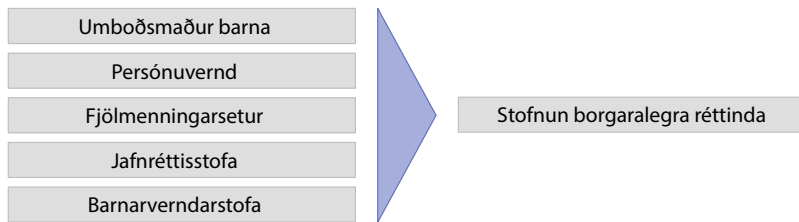


Þessi tillaga er sambærileg og tillögur um samrekstur dómstóla og sýslumanna.

2. Faglegar sameiningar

Tillaga #8

Stofnun borgaralegra réttinda taka við hlutverki nokkurra örstofnana



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „49. Komið verði á fót stofnun borgaralegra réttinda með sameiningu Fjölmenningsseturs, Jafnréttisstofu, réttindagæslu fatlaðs fólks, Persónuverndar og umboðsmanns barna. Jafnframt verði skoðað hvort úrskurðanefnd um upplýsingamál ætti að vera hluti þessarar stofnunar [...]“ Viðskiptaráð telur að Barnaverndarstofa eigi jafnframt að vera hluti af sameinaðri stofnun.

Tillaga #9

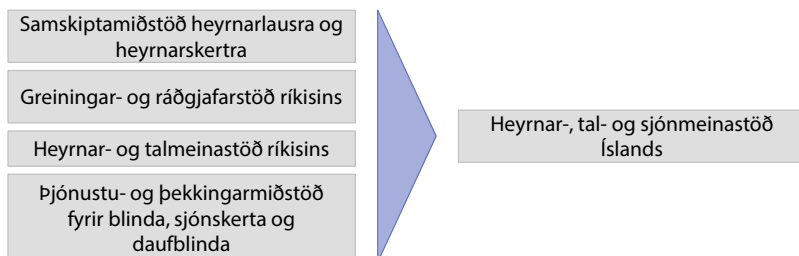
Fasteigna- og jarðaumsýsla ríkisins fari á einn stað



Þessi tillaga er samhljóða eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „54. Rekstur Fasteigna ríkissjóðs, Framkvæmdasýslu ríkisins, jarðadeildar fjármála- og efnahagsráðuneytisins og fasteigna Stjórnarráðsins verði sameinaður í eina fasteignumsýslustofnun.“

Tillaga #10

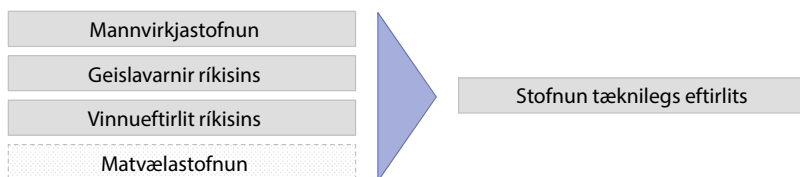
Stofnanir til stuðnings við heyrna-, tal- og sjónskerta verði sameinaðar



Þessi tillaga er samhljóða eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „87. Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra, Heyrnar- og talmeinstöð, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskertra og daufblinda einstaklinga verði sameinaðar.“

Tillaga #11

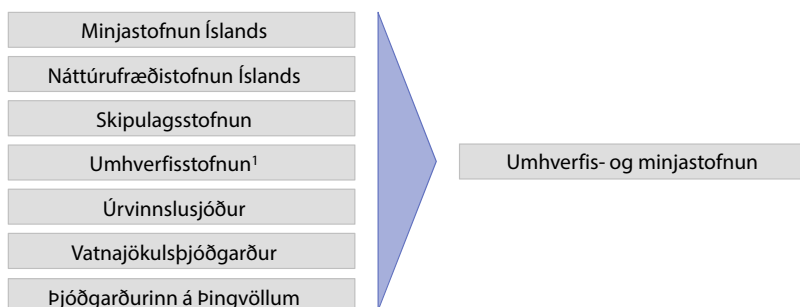
Tæknilegt eftirlit af hálfu hins opinbera verði fært á einn stað



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „88. Sameinuð verði verkefni á sviði tæknilegs eftirlits, þ.e. verkefni sem nú er sinnt af Vinnueftirliti ríkisins, Mannvirkjastofnun og hugsanlega einnig Geislavörnum ríkisins (umrædd verkefni heyra einnig undir heilbrigðisráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra).“ Jafnframt telur Viðskiptaráð að leitast ætti við að gera Matvælastofnun að hluta af sameinaðri stofnun. Sé það ekki talið skynsamlegt ætti í það minnsta að færa verkefni heilbrigðiseftirlita sveitarfélaganna undir Matvælastofnun, enda skörun í verkefnum þeirra.

Tillaga #12

Umhverfis- og minjavernd verði á einum stað

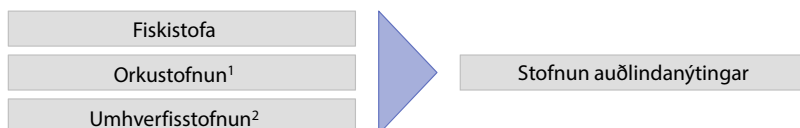


¹ Einungis þau verkefni stofnunarinnar sem snúa að umhverfis- og minjavernd (m.a. umsjón og rekstur friðlýstra svæða og þjóðgarðs, friðlýsingar, umsagnir vegna mats á umhverfisáhrifum og samræmingarhlutverk vegna heilbrigðis- og mengunarmála). Lagt er til að önnur verkefni stofnunarinnar færist til nýrrar stofnunar auðlindanýtingar (tillaga #13).

Þessi tillaga byggir á tveimur tillögum hagræðingarhópsins. Þær eru eftirfarandi: „17. Rekstur Þingvallabjörgarðar verði sameinaður öðrum rekstri og uppbyggingu Þjóðgarða og friðlýstra svæða [...]“ og „106. Unnið verði að sameiningu stjórnsýslustofnana á sviði umhverfismála, þ.e. Umhverfisstofnunar, Skipulagsstofnunar og Úrvinnslusjóðs. [...]“ Að mati Viðskiptaráðs ætti að sameina varðveislu náttúru, umhverfis og minja við rekstur Þjóðgarða undir einni Umhverfis- og minjastofnun. Því leggur ráðið jafnframt til að Minjastofnun Íslands og Náttúrufræðistofnun Íslands verði hlutar af sameinaðri stofnun í ljósi skörunar hlutverka þeirra við verkefni hennar.

Tillaga #13

Stjórnsýsla vegna auðlindanýtingar verði á einum stað



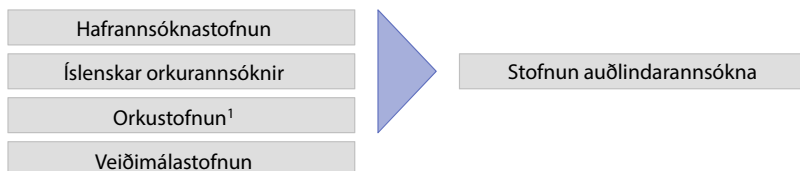
¹ Einungis þau verkefni stofnunarinnar sem snúa að eftirliti, leyfisveitingum og öðru sem tengist auðlindanýtingu. Lagt er til að rannsóknahluti stofnunarinnar verði hluti af nýrri stofnun auðlindarannsóknna (tillaga #14)

² Einungis þau verkefni stofnunarinnar sem snúa að eftirliti og leyfisveitingum. Lagt er til að önnur verkefni stofnunarinnar verði hluti af nýrri Umhverfis- og minjastofnun (tillaga #12)

Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „91. Öll stjórnýsla auðlindamála, þ.m.t. leyfisveitingar og eftirlit með auðlindanýtingu, verði sameinuð í einni stofnun. Þetta feli í sér sameiningu Orkustofnunar, Fiskistofu og veiðistjórnunarverkefna sem nú heyra undir Umhverfisstofnun. Skoðað verði í þessu samhengi hvort kvótar í landbúnaði og loftslagskvótar ættu heima í sameinaðri stofnun [...]“

Tillaga #14

Auðlindarannsóknir verði á einum stað

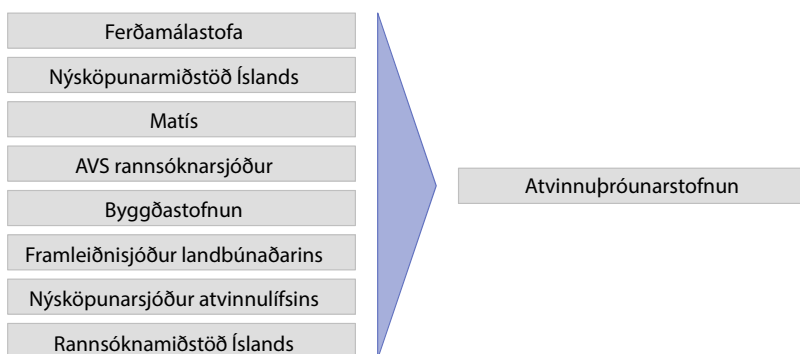


¹ Einungis þau verkefni stofnunarinnar sem snúa að rannsóknum. Lagt er til að önnur verkefni stofnunarinnar færist til nýrrar Stofnunar auðlindanýtingar (tillaga #13)

Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „108. Veiðimálastofnun og Hafrannsóknarstofnun verði sameinaðar í eina stofnun.“ Hafrannsóknarstofnun sinnir rannsóknum og talningum í úthöfum en Veiðimálastofnun sinni sambærilegu hlutverki í vötnum og ám. Því má ætla að faglegur ávinningur geti hlotist af sameiningu þessara stofnana. Jafnframt leggur Viðskiptaráð til að rannsóknarhlutverk Íslenska orkurannsókna og Orkustofnunar verði hluti af sameinaðri stofnun.

Tillaga #15

Atvinnuþróunarmál ríkisins verði færð á einn stað



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „96. Fyrirkomulag stuðnings við atvinnulífið og atvinnuþróun verði breytt, þ.e. verkefni frá Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Ferðamálastofu og þróunarverkefni Orkustofnunar verði sameinuð í eina stuðningsstofnun atvinnulífsins. Skoðaðir verði kostir þess að Matís flytjist undir sömu stofnun sem og önnur ráðgjafarstarfsemi á vegum ríkisins sem þörf er talin á að ríkið sinni og ekki er í samkeppni við fyrirtæki á markaði [...]“ Viðskiptaráð gengur þó lengra og leggur til að aðrar ríkisstofnanir sem starfa að atvinnuþróun færist undir sameinaða stofnun.

3. Hreinar sameiningar

Tillaga #16

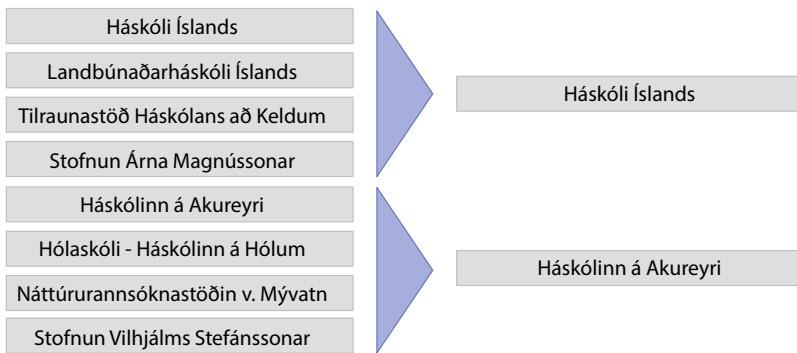
Landgræðsla og skógrækt ríkisins sameinist



Þessi tillaga er samhljóða eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „102. Starfsemi Landgræðslu ríkisins, Skógræktar ríkisins og landshlutabundinna skógræktarverkefna verði sameinuð í eina stofnun. Skoðað verði hvort rannsóknarhluti geti færst yfir til háskóla og ráðgjafarhluti til Ráðgjafarmiðstöðvar landbúnaðarins.“ Í framhaldi af þessari sameiningu mætti skoða sameiningu þessarar stofnunar við nýja Umhverfis- og auðlindastofnun.

Tillaga #17

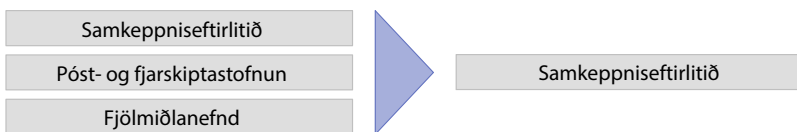
Opinberum háskólum verði fækkað í tvo og rannsóknarstofnanir færðar þar undir



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „31. Háskólum verði fækkað með sameiningu eða samstarf milli háskóla auk þess að fé sem lagt er til háskólakerfisins nýtist betur. [...]“ Viðskiptaráð leggur jafnframt til að smærri rannsóknarstofnanir verði hluti af nærliggjandi háskólum.

Tillaga #18

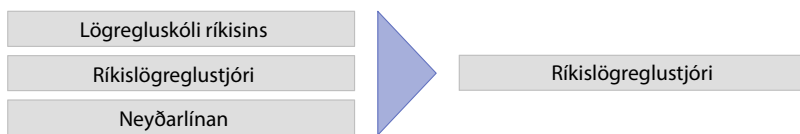
Fjölmiðlanefnd og Póst- og fjarskiptastofnun sameinist Samkeppniseftirlitinu



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „51. Valdmörk og verkefni Póst- og fjarskiptastofnunar og Samkeppniseftirlitsins verði skoðuð með hugsanlegri sameiningu embættanna. [...]“ Viðskiptaráð leggur auk þess til að Fjölmiðlanefnd og markaðseftirlit á vegum Orkustofnunar verði jafnframt hluti af Samkeppniseftirlitinu. Allir þessir aðilar sinna sams konar verkefnum og því má ætla að bæði rekstrarlegur og faglegur ávinningur hljóttist af sameiningu.

Tillaga #19

Lögregluskólinn og Neyðarlínan sameinist lögreglunni



Þessi tillaga er samhljóða eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „43. [...] Lögregluskólinn verði sameinaður ríkislögreglustjóra og Neyðarlínan sameinuð Fjarskiptamiðstöð ríkislögreglustjóra.“

Tillaga #20

Skrifstofa rannsóknarstofnana atvinnuveganna fari undir Fjársýslu ríkisins



Þessi tillaga er samhljóða eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „55. Skrifstofa rannsóknarstofnana atvinnuveganna verði lögð niður og verkefnið færð til Fjársýslu ríkisins [...]“

Tillaga #21

Ríkisskattstjóri og Tollstjóri verði sameinaðir



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „58. Skoðaðir verði kostir þess að sameina starfsemi embætta Ríkisskattstjóra og Tollstjóra. Sérstaklega verði horft til reynslu Dana í þessu sambandi.“

Tillaga #22

Fjármálaeftirlitið verði hluti af Seðlabanka Íslands



Þessi tillaga byggir á eftirfarandi tillögu hagræðingarhópsins: „60. Skoðaðir verði kostir þess að sameina Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið.“

Tillaga #23

Rannsóknarnefnd samgönguslysa fari undir Samgöngustofu



Þessi tillaga er Viðskiptaráðs og byggir á skörun í faglegri þekkingu innan þessara tveggja stofnana.

Tillaga #24

Landmælingar Íslands verði hluti af Þjóðskrá



Unnið er að sameiningu Landmælinga Íslands og Þjóðskrár Íslands í innanríkisráðuneytinu. Viðskiptaráð styður þá sameiningu líkt og kemur fram í umsögn ráðsins frá 26. mars 2015.¹³

Tillaga #25

Sérstakur saksóknari sameinist Ríkissaksóknara



Þessi tillaga er Viðskiptaráðs. Ráðið leggur til að Sérstakur saksóknari færður undir ríkislögglustjóra í efnahagsbrotadeild líkt og fyrirkomulagið var fyrir fall fjármálakerfisins.

4. Aflagning

Tillaga #26

Umboðsmaður skuldara verði lagður niður



Viðskiptaráð hefur frá upphafi verið mótfallið tilvist Umboðsmanns skuldara. Að mati ráðsins er hlutverki embættisins nú þegar sinnt með fullnægjandi hætti af dómstólum og stofnunum sem ætlað er að tryggja neytendavernd.

Tillaga #27

ÁTVR verði lagt niður



Viðskiptaráð er mótfallið smásölustarfsemi á vegum hins opinbera. Ráðið telur að smásala áfengis ætti að vera gefin frjáls og að ÁTVR lagt niður samhliða, sbr. umsögn ráðsins um frjálsa smásölu áfengis frá 11. nóvember 2014.¹⁴

Tillaga #28

Íbúðalánasjóður verði lagður niður



Viðskiptaráð er mótfallið opinberri útlánastarfsemi á fasteignamarkaði, en áætlað heildartap skattgreiðenda vegna útlána Íbúðalánasjóðs nemur hundruðum milljarða króna.¹⁵ Starfsemi sjóðsins fer fram í beinni samkeppni við aðra aðila sem eru virkir á íbúðalánamarkaði og fullnægja þörf einstaklinga eftir húsnæðislánnum. Þá hefur sjóðurinn unnið gegn

13) Viðskiptaráð Íslands (mars 2015): „Umsögn: Landmælingar Íslands í samkeppni við einkaaðila?“ Slóð: <http://www.vi.is/malefnastarf/umsagnir/landmaelingar-Islands-i-samkeppni-vid-einkaadila/>

14) Viðskiptaráð Íslands (nóvember 2014): „Umsögn: Frjáls smásala áfengis“ Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/umsagnir/frjals-smasala-afengis/>

15) Sjá nánari umfjöllun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um starfsemi Íbúðalánasjóðs (júlí 2013). Slóð: <http://www.rna.is/ibudalanasjodur/>

nauðsynlegri hækkun húsnæðisvaxta í gegnum árin með því að niðurgreiða almenn íbúðalán. Þannig grófu stjórnvöld undan virkni peningastefnunnar og ýttu undir þenslu, sem leiddi til þess að vaxtastig hérlendis var um árabil hærra en ella hefði þurft.

Með Íbúðalánasjóði sköpuðu stjórnvöld markaðsbrest sem ekki var til staðar áður. Rekstur sjóðsins hefur kostað skattgreiðendur háar fjárhæðir og þannig stuðlað að hækkun skatta. Í staðinn fyrir öll þessi útgjöld fengu skattgreiðendur opinber afskipti af húsnæðislánamarkaði sem stuðluðu að efnahagslegum óstöðugleika og hærra vaxtastigi en ella. Í tilfelli Íbúðalánasjóðs er því betur heima setið en af stað farið.¹⁶

Tillaga #29

Próunarsamvinnustofnun Íslands verði lögð niður



Þessi tillaga hefur verið lögð fram af utanríkisráðherra til samþykktar á Alþingi og leggur Viðskiptaráð til að frumvarpið nái fram að ganga. Röksemdir fyrir niðurlagningu stofnunarinnar má lesa í greinargerð frumvarpsins.¹⁷

Tillaga #30

Bankasýsla ríkisins verði lögð niður



Að mati Viðskiptaráðs ætti hið opinbera ekki að fara með eignarhluti í bönkum. Þangað til núverandi eignahlutar stjórnvalda í fjármálafyrirtækjum eru að fullu losaðir kann að vera að tilvist Bankasýslunnar sé nauðsynleg til að draga úr pólitískum afskiptum af fjármálastofnunum. Að mati ráðsins ætti því að stefna að sölu á öllum eignarhlutum hins opinbera í fjármálastofnunum eins fljótt og skynsamlegt verður talið og leggja niður Bankasýslu ríkisins þegar því verkefni er lokið.

Uppfært kl. 17.00 þann 18. desember 2015

Að teknu tillita til athugasemda sem hafa borist ráðinu hefur Viðskiptaráð uppfært skoðunina með eftirfarandi hætti:

- Tillaga um fækkun rekstrareininga á sviði heilsugæslna var fjarlægð þar sem hún hefur þegar komið til framkvæmdar.
- Tillögum um nýja Umhverfis- og auðlindastofnun annars vegar og sameinaða Veiðimálastofnun hins vegar var breytt. Nú er þess í stað lagt til að þrjár stofnanir verði myndaðar úr þeim stofnunum sem mynda áttu fyrri stofnanirnar tvær: Umhverfis- og minjastofnun, Stofnun auðlindanýtingar og Stofnun auðlindarannsóknna.

16) Viðskiptaráð Íslands (2015): „Hið opinbera: tími til breytinga“ (bls. 24). Slóð: <http://vi.is/malefnastarf/utgafa/skyrslur/hid-opinbera/>

17) Sjá 91. mál 145. löggjafarþings: „Frumvarp til laga um breytingu á lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands o.fl. (skipulag).“ Slóð: <http://www.althingi.is/alttext/pdf/145/s/0091.pdf>