



Flutningur ríkisstarfsemi milli landshluta Áhrifaþættir í vandasömu breytingaferli

Júní 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur	7
2 Lög, stefna og leiðbeiningar	8
2.1 Lagaheimildir	8
2.2 Stefnuyfirlýsingar og byggðaáætlun	8
2.3 Leiðbeiningar um aðdraganda og framkvæmd flutninga	10
3 Flutningur höfuðstöðva Fiskistofu	13
4 Fimm dæmi frá 1999–2007	16
4.1 Landmælingar Íslands (1999)	16
4.2 Jafnréttisstofa (2000)	18
4.3 Byggðastofnun (2001)	20
4.4 Matvælastofnun (2005, 2008)	22
4.5 Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (2006)	25
4.6 Skilyrði farsæls flutnings	26

Niðurstöður og ábendingar

Flutningur ríkisstarfssemi frá höfuðborgarsvæðinu til annarra þéttbýliskjarna hefur lengi verið hluti af stefnu stjórnvalda í byggðamálum. Færð hafa verið fyrir því rök að aukin starfsemi ríkisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins stuðli að sterkari byggðakjörnum og þar með fjölbreyttari atvinnutækifærum og bættum búsetuskilyrðum. Þessi stefnumið hafa m.a. birst í byggðaáætlunum Alþingis. Í þeim hefur þó hvorki verið greint hvaða starfsemi sé hentugast að flytja né metið hvaða byggðarlög geti og hafi hag af því að taka við nýjum verkefnum eða stofnunum. Ákvarðanir um flutning ríkisstarfsemi hafa fyrst og fremst verið teknar af þeim ráðherra sem starfsemin heyrir undir. Frá og með árinu 2015 þarf hann að gefa Alþingi skýrslu um fyrirhugaðan flutning stofnana. Ekki hefur reynt á þetta ákvæði og óvíst til hvaða þátta slík skýrsla eigi að taka og hvernig hún eigi að styðja við breytingarnar í heild. Ríkisendurskoðun telur brýnt að úr þessu verði bætt og hvetur forsætisráðuneyti til að taka forystu í þeim efnum.

Flutningur ríkisstarfsemi hefur tengst byggðasjónarmiðum

Ríkisendurskoðun skoðaði fimm ólík dæmi um flutning ríkisstarfsemi milli landshluta frá árunum 1999–2007 til að meta hvaða þættir hafa haft ráðandi áhrif á árangur slíkra breytinga. Um var að ræða starfsemi eða verkefni tengd eftirtöldum aðilum: Landmælingum Íslands, Jafnréttisstofu, Byggðastofnun, Matvælastofnun (áður Landbúnaðarstofnun) og Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar. Loks var horft til hvernig staðið hefur verið að flutningi höfuðstöðva Fiskistofu sem stendur enn yfir. Sérstaka athygli vekur með hve ólíkum hætti var staðið að ákvarðanatöku, undirbúningi og framkvæmd þessara flutninga.

Skoðuð voru fimm dæmi um flutning ríkisstarfsemi

Að mati Ríkisendurskoðunar eru rækilegur undirbúningur, áætlanagerð, samráð og markviss eftirfylgni nauðsynleg til að flutningur heppnist vel og hvílir þar rík ábyrgð á þeim ráðherra sem stofnunin eða verkefnið heyrir undir. Meta þarf í upphafi hvort flutningurinn muni bæta þjónustu eða árangur, skilgreina þarf markmið og greina hættur og tækifæri til umbóta. Að auki þarf að setja fram markvissa áætlun um hvernig eigi að haga breytingaferlinu, þróa starfsemina og auka gæði og árangur til lengri tíma litið. Stofnunin telur brýnt að sett verði almenn viðmið um tilhögun breytinga á aðsetri stofnana.

Setja þarf almenn viðmið um flutning ríkisstarfsemi

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að stjórnendur sem leiða breytingar og flutning ríkisstarfsemi milli landshluta geti stutt sig við hagnýtar leiðbeiningar stjórnvalda. Því hvetur stofnunin fjármála- og efnahagsráðuneyti til að útfæra slíkar leiðbeiningar, t.d. sem hluta af aukinni og endurbættri útgáfu ritsins *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar* (2008). Þá telur Ríkisendurskoðun mikilvægt að réttarstaða þeirra starfsmanna ríkisins sem þurfa að flytja sig um set vegna flutninga verði skýrð. Hvorki er tekið á því atriði í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins né í stjórnáætlunum nr. 37/1993.

Vandaður undirbúningur og áætlanagerð skipta meginmáli

Ríkisendurskoðun veur sérstaka athygli á stofnun Landbúnaðarstofnunar (síðar Matvælastofnunar) á Selfossi og Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar á Blönduósi sem dæmi um vel heppnaðar breytingar sem læra má af. Í bæði skipti var vel staðið að undirbúningi og áætlanagerð. Athugun Ríkisendurskoðunar gefur til kynna að þessir þættir skipti meginmáli þegar ráðist er í flutning stofnana eða verkefna. Yfirlýst markmið breytinganna var bætt þjónusta og aukin skilvirkni og hagkvæmni. Með því að sameina dreifða starfsemi og byggja hana markvisst upp, eins og var í þessum tilfellum, má hafa jákvæð áhrif á ríkisreksturinn í heild. Ríkisendurskoðun telur það ófrávíkjanlegt skilyrði slíkra breytinga að þeir leiði til faglegs eða fjárhagslegs ávinnings.

Flutningar reyna mjög á starfsmannahald

Úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að mjög reynir á starfsmannahald við flutning stofnana eða verkefna ríkisins. Til að mynda varð nær algjör endurnýjun á starfsfólki þegar Byggðastofnun fluttist á Sauðárkrók og þegar Jafnréttisstofa tók til starfa á Akureyri. Við þær aðstæður er hætta á að mikilvæg þekking og reynsla fari forgörðum. Slíkt var ekki raunin við stofnun Innheimtumiðstöðvar sekta- og sakarkostnaðar. Þar nýttist vel sú þekking sem hafði verið byggð upp hjá sýslumannsembættinu á Norðurlandi vestra. Auk þess varð þjónustan samræmdari og öflugri um leið og vinnutími starfsmanna annarra ríkisaðila nýttist betur.

Þau dæmi sem Ríkisendurskoðun skoðaði sýna að rekstur ríkisstofnana sem flytja í heilu lagi milli landshluta tekur ekki stakkaskiptum. Ekki verður séð að flutningar leiði almennt til sparnaðar í rekstri. Ferðakostnaður hefur yfirleitt aukist bæði vegna aukins ferðatíma starfsmanna og samskipta við ráðuneyti og stofnanir á höfuðborgarsvæðinu. Þá hefur beinn kostnaður við sjálfa flutningana oftast en ekki verið vanmetinn.

Mikilvægt að framkvæmd og árangur flutninga séu jafnan metin

Þess ber að geta að í engu þeirra fimm dæma sem Ríkisendurskoðun tók til athugunar var gerð sjálfstæð úttekt á undirbúningi, framkvæmd og árangri flutningsins þegar starfsemin hafði náð jafnvægi. Slíkar úttektir eru að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægur þáttur í flutningsferlinu og gefa færi á að meta hvort áætlanir hafi gengið eftir og hvaða lærdóma megi draga til framtíðar litið. Ríkisendurskoðun beinir því til fjármála- og efnahagsráðuneytis að tryggja að slíkar úttektir fari jafnan fram og að flutningur Fiskistofu verði gerður upp þegar áhrif hans hafa að fullu komið fram.

Ábending til forsætisráðuneytis

1. Koma þarf á skýru og samræmdu verklagi innan Stjórnarráðs Íslands við undirbúning og framkvæmd ákvarðana um flutning ríkisstarfsemi

Ríkisendurskoðun hvetur forsætisráðuneyti til að taka forystu við innleiðingu samræmds verklags innan Stjórnarráðs Íslands vegna undirbúnings og framkvæmdar ákvarðana um flutning ríkisstarfsemi milli landshluta. Meðal annars þarf að horfa til þess hvernig lögbundin skýrsla ráðherra í aðdraganda flutninga er unnin, til hvaða þátta hún þarf að taka og með hvaða hætti hún geti stutt við breytingaferlið í heild.

Ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Setja þarf skýrar leiðbeiningar um flutning ríkisstarfsemi

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að vinna skýrar leiðbeiningar fyrir þá sem stjórna og koma að flutningi ríkisstarfsemi milli landshluta. Í því sambandi mætti hafa í huga þær leiðbeiningar sem til eru um sameiningu ríkisstofnana og tengdar breytingar. Að mati Ríkisendurskoðunar þyrfti samhliða þeirri vinnu að setja almenn viðmið um breytingar á aðsetri stofnana.

2. Meta þarf ávinning og árangur af flutningi ríkisstarfsemi

Fjármála- og efnahagsráðuneyti er hvatt til að efla eftirlit og eftirfylgni þegar ríkisstarfsemi er flutt milli landshluta. Til þess verður að meta ávinning að breytingunum yfirstöðnum og bera raunverulegan árangur saman við þær áætlanir og markmið sem lágu flutningunum til grundvallar. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að tryggja að slík úttekt verði gerð á flutningi höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar þegar áhrif þeirra hafa að fullu komið fram.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð forsætisráðuneytis

1. Koma þarf á skýru og samræmdu verklagi innan Stjórnarráðs Íslands við undirbúning og framkvæmd ákvarðana um flutning ríkisstarfsemi

„Aðdragandi og ástæður ákvarðana um flutning ríkisstarfsemi eru margvíslegar. Eins og vikið er að í skýrslunni er nú lögbundið, sbr. 2. másl. 3. mgr. 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, að viðkomandi ráðherra gefi Alþingi skýrslu um fyrirhugaðan flutning áður en endanleg ákvörðun er tekin. Ákvæði þetta kom nýtt inn í löginn árið 2015 og hefur ekki reynt á það enn sem komið er. Lagaákvæðið tryggir opna umræðu um ráðagerðir af þessu tagi. Það er von forsætisráðuneytisins að skýrslugjöf ráðherra á grundvelli ákvæðisins muni tryggja enn frekar vandaða ákvarðanatöku um flutning ríkisstarfsemi. Forsætisráðuneytið er reiðubúið að leggja sitt að mörkum við samræmingu verklags vegna undirbúnings og framkvæmdar ákvarðana um flutning ríkisstarfsemi milli landshluta, hugsanlega þá á grundvelli leiðbeininga þar um, sbr. ábendingu Ríkisendurskoðunar til fjármála- og efnahagsráðuneytisins.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Setja þarf skýrar leiðbeiningar um flutning ríkisstarfsemi

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið tekur undir að gagnlegt væri að uppfæra leiðbeiningarritið *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar* þannig að það taki í auknum mæli til þátta er sérstaklega varða flutning á ríkisstarfsemi milli landshluta. Þar sem ritið byggir á almennum viðmiðum breytingastjórnunar er þó gert ráð fyrir að það nýtist nú þegar við ýmsar umfangsmiklar skipulagsbreytingar í stofnunum, t.a.m. flutning þeirra. Þetta á sérstaklega við um þætti líkt og undirbúning ákvarðanatöku og samráð við starfsfólk en þessi atriði eru hvað oftast talin gagnrýniverð í umfjöllun skýrslunnar um flutning einstakra stofnana. Jafnframt telur ráðuneytið æskilegt að sett verði almenn viðmið um breytingar á aðsetri stofnana. Slík viðmið myndu mynda grunn að samræmdu verklagi innan Stjórnarráðs Íslands á þessu sviði og þyrftu að vinnast í nánú samstarfi við forsætisráðuneytið sem hefði forystu um innleiðingu verklagsins, sbr. ábendingu til forsætisráðuneytisins.“

2. Meta þarf ávinning og árangur af flutningi ríkisstarfsemi

„Fjármála- og efnahagsráðuneytið er sammála því að meta þurfi ávinning og árangur af flutningi á ríkisstarfsemi en telur heildstætt árangursmat á grundvelli þeirra markmiða sem sett voru með flutningum fyrst og fremst vera á forræði þeirra ráðuneyta sem að flutningunum standa. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun þó leitast við að tryggja að metin verði áhrif flutninga á þætti sem snerta verksvið ráðuneytisins, t.d. fjármál, rekstur og starfsmannamál stofnana.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannafrjá, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úrskeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórn-sýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í september 2014 hóf stjórn-sýsluendurskoðun frumkvæðisúttekt á flutningi ríkisstarfsemi milli landshluta. Í janúar 2015 tilkynnti stofnunin að ráðist yrði í aðalúttekt samkvæmt nánari afmörkun. Þá þegar hafði Byggðastofnun að beiðni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis hafið sambærilega úttekt. Í ljósi þeirrar skörunar ákvað Byggðastofnun að ljúka ekki úttektinni og afhenti Ríkisendurskoðun þau gögn sem hún hafði aflað og unnið. Meginmarkmið Ríkisendurskoðunar var að kanna þá þætti sem einkum hafa áhrif á hvernig tekst til við flutning ríkisstarfsemi milli landshluta, hvað beri að varast við slíkar breytingar, að hverju þurfi að huga til að tryggja viðunandi árangur og að hvaða leyti úrbóta sé þörf. Í því skyni voru stefnuskjöl stjórnvalda og þau lög og reglur sem taka til slíkra breytinga könnuð. Þá var sérstaklega litið til sex ólíkra dæma um flutning ríkisstarfsemi sem tengdust eftirfarandi aðilum: Landmælingum Íslands, Jafnréttisstofu, Byggðastofnun, Matvælastofnun, Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar og Fiskistofu. Leitast var við að meta almenna reynslu vegna flutninga, frekar en að gera upp árangur og áhrif hvers tilfellis fyrir sig, með því að svara eftirfarandi meginspurningum:

Frumkvæðisúttekt Ríkisendurskoðunar

- ✓ Hvernig hefur verið staðið að undirbúningi og framkvæmd þegar ríkisstarfsemi hefur verið flutt milli landshluta?
- ✓ Hvaða þættir í undirbúningi og framkvæmd flutninga hafa haft ráðandi áhrif á hvernig tekst til?

Ríkisendurskoðun sendi spurningalista til fyrrgreindra stofnana og leitaði upplýsinga hjá viðkomandi fagráðuneytum og forsætisráðuneyti. Auk þess aflaði stofnunin upplýsinga hjá Fiskistofu um flutning höfuðstöðva hennar. Einnig kannaði hún löggjöf, stefnuskjöl stjórnvalda, skýrslur og önnur gögn um flutning ríkisstarfsemi. Fyrirnefndar stofnanir, fagráðuneyti þeirra, forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum tveggja síðastnefndra ráðuneyta við þeim ábendingum sem beint er til þeirra. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim stofnunum og ráðuneytum sem að úttektinni komu fyrir upplýsingar og aðstoð. Þess skal getið að vinna við úttektina hefur tafist vegna breytinga á starfsmannahaldi stjórn-sýsluendurskoðunar.

2 Lög, stefna og leiðbeiningar

2.1 Lagaheimildir

Tekist var á um heimild ráðherra til að flytja aðsetur stofnana

Tekist var á um heimild ráðherra til að flytja aðsetur stofnana árið 1998 þegar umhverfisráðherra ákvað að flytja Landmælingar Íslands frá Reykjavík til Akraness. Ákvörðun ráðherra var kærð til Hæstaréttar sem komst að þeirri niðurstöðu að ráðherra hefði skort lagaheimild, sbr. dóm nr. 312/1998 (sjá kafla 3.1). Í framhaldinu var lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands breytt á þá leið að ráðherra var veitt heimild til að ákveða aðsetur stofnana sem undir hann heyra nema á annan veg væri mælt í lögum (sbr. lög nr. 121/1999). Þegar ný heildarlög um Stjórnarráð Íslands voru samþykkt árið 2011 (lög nr. 115/2011) var þessa heimild ekki að finna í þeim. Ekkert var fjallað um þá breytingu í athugasemdum við lagafrumvarpið og tilgangur breytinganna mátti því teljast óljós.

Heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana endurvakin

Heimild ráðherra til að flytja aðsetur stofnana kom aftur til álita þegar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra kynnti áform sín um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar sumarið 2014. Þau þóttu umdeilanleg og í fjölmiðlum var m.a. vísað til þess að óvíst væri um lagaheimild ráðherra. Meðal annars vegna þessa bárust umboðsmanni Alþingis kvartanir frá starfsmönnum stofnunarinnar um hvernig staðið hafði verið að ákvörðuninni (sbr. mál nr. 8181/2014). Vegna þessa afréð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra að fresta flutningnum þar til ótvíræð lagaheimild lægi fyrir. Í desember 2014 lagði forsætisráðherra fram frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum og var það samþykkt í júlí 2015 sem lög nr. 82/2015. Þar var heimild ráðherra til að ákveða aðsetur stofnana endurvakin.

Ráðherra þarf að gefa Alþingi skýrslu um fyrirhugaðan flutning

Í athugasemdum við frumvarpið kom fram að af dómi Hæstaréttar nr. 312/1998 mætti ráða að ráðherra þyrfti sérstaka lagaheimild til að flytja stofnanir frá Reykjavík. Ákvörðunarvald um þetta væri þó eðlilegur hluti af stjórnunarheimildum ráðherra gagnvart stofnunum sem undir hann heyra. Það breytti ekki því að Alþingi gæti ávallt með lögum ákveðið hvar stofnun skyldi staðsett og félli þá heimild ráðherra niður. Í umræðum á Alþingi við afgreiðslu laganna komu fram ólík sjónarmið um hvort meginreglan ætti að vera sú að Alþingi eða ráðherra ákvæði staðsetningu stofnana. Minna var fjallað um forsendur, markmið, undirbúning og framkvæmd þess þegar ákveðið væri að flytja stofnanir milli landshluta. Niðurstaðan var að brýnt þótti að taka af allan vafa um heimild ráðherra til að starfrækja ríkisstofnanir utan Reykjavíkur. Þess ber þó að geta að í lagabreytingunni fólst það nýmæli að viðkomandi ráðherra standi Alþingi skil á skýrslu um fyrirhugaðan flutning áður en endanleg ákvörðun er tekin (sjá kafla 2.3). Með því fær Alþingi tækifæri til að fjalla um málið.

2.2 Stefnuyfirlýsingar og byggðaáætlun

Flutningur opinberra stofnana eða verkefna milli landshluta, sérstaklega frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar, hefur oft verið til umræðu á liðnum áratugum.

Stjórnskipaðar nefndir hafa skilað tillögum um málið og lögð hafa verið fram frumvörp um slíkan flutning. Tillögur í þá veru hafa þó einungis að litlu leyti komið til framkvæmda og tiltölulega fáar breytingar hafa orðið á staðsetningu stofnana eða verkefna ríkisins á grundvelli slíkra tillagna. Ákvarðanir um flutning ríkisstarfsemi hafa fyrst og fremst verið teknar af þeim ráðherra sem starfsemin heyrir undir. Það hvílir því mikil ábyrgð á honum að undirbúningur, framkvæmd og eftirfylgni flutninga sé viðunandi.

Skilgreind markmið þeirra flutninga sem hafa farið fram hafa einkum verið að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni, stuðla að fjölbreyttari atvinnutækifærum fyrir þá sem þar búa og styrkja uppbyggingu tiltekinna atvinnugreina í einstökum byggðarlögum. Þá hefur flutningur ríkisstarfsemi frá höfuðborgarsvæðinu verið talinn geta dregið úr miðstýringu og stuðlað að valddreifingu. Í þessu sambandi má minnst skýrslna tveggja þingnefnda frá árunum 1992 og 1993 um flutning opinberra starfa. Í þeim var lagt til að fjöldi stofnana eða verkefna ríkisaðila yrðu flutt milli landshluta til að hafa jákvæð áhrif á byggðapróun. Lögð var áhersla á að tryggð yrðu fagleg vinnubrögð við ákvarðanatöku og framkvæmd slíkra breytinga. Meðal annars var bent á mikilvægi þess að viðkomandi stofnanir gætu haldið í starfsfólk sitt þótt ætla mætti að fæstir væru fúsir til að flytja milli bæjarfélaga. Í þessu fælist að koma yrði til móts við starfsfólk, m.a. með því að bjóða því fjarvinnu eða forgang að hliðstæðum störfum í öðrum stofnunum. Þá þyrfti að tryggja að hæft starfsfólk gæti gengið í störf þeirra sem hættu.

Í stefnuýfirlýsingum allra ríkisstjórna á tímabilinu 1995–2009 var með einum eða öðrum hætti vikið að flutningi stofnana eða tilfærslu verkefna milli landshluta. Í þeim kom t.d. fram að flutningur verkefna frá ríki til sveitarfélaga og ákvörðun um staðsetningu opinberra stofnana styrkti þjónustukjarna á landsbyggðinni. Sterkari byggðakjarnar gætu boðið upp á fjölbreytta atvinnu, menntun, velferðarþjónustu og góð búsetuskilyrði. Einnig var lagt til að skilgreina þyrfti þau störf á vegum ríkisins sem vinna mætti án tillits til staðsetningar. Í stefnuýfirlýsingu núverandi ríkisstjórnar er tekið fram að mikilvægt sé að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land, m.a. með dreifingu opinberra starfa.

Þessum almennu stefnumiðum hefur aldrei verið hrundið í verk með skipulögðum hætti eða nánari aðgerðaáætlunum utan þeirra sem felast í byggðaáætlunum Alþingis. Stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2014–17 var samþykkt sem þingsályktun nr. 21/143 í maí 2014. Í umfjöllun um dreifingu opinberra starfa er vikið að því markmiði að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum og efla bæði mannauð og fagumhverfi um land allt. Á gildistíma áætlunarinnar skuli stefnt að fjölgun opinberra starfa utan höfuðborgarsvæðisins með nýjum verkefnum eða tilflutningi verkefna milli landshluta, bæði innan ríkisrekstrarins og milli stjórnsýslustiga. Þá verði gerð heildarúttekt á umfangi og árangri af flutningi opinberra starfa hérlendis fyrir lok áætlunarinnar. Samkvæmt upplýsingum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, sem ber ábyrgð á þeim þætti byggðaáætlunar sem snýr að dreifingu opinberra starfa, hóf Byggðastofnun slíka heildarúttekt í nóvember 2014. Stofnunin lét staðar numið við þá vinnu þegar ljóst var að Ríkisendurskoðun ynni að stjórnsýsluúttekt á flutningi á ríkisstarfsemi milli landshluta.

Flutningur stofnana eða verkefna oft verið til umræðu á liðnum áratugum

Í stefnuýfirlýsingum allra ríkisstjórna 1995–2009 er vikið að flutningi stofnana eða tilfærslu verkefna

Dreifing opinberra starfa hluti af byggðaáætlun 2014–17

Þess ber að geta að samkvæmt þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2014–17 bar forsætisráðherra að flytja Alþingi munnlega skýrslu um framgang byggðaáætlunar eigi síðar en fyrir lok árs 2015. Af því hefur enn ekki orðið þótt gert hafi verið ráð fyrir að hún kæmi fram á vorþingi 2016. Ríkisendurskoðun telur brýnt að samþykktum áætlunum Alþingis sé fylgt markvisst eftir og því verði að gagnrýna að skýrsla um framgang byggðaáætlunar hafi ekki komið fram.

Benda má á að aðrar áætlanir stjórnvalda hafa verið samstiga markmiðum byggða-áætlunar um að fjölga opinberum störfum utan höfuðborgarsvæðisins. Þar á meðal er aðgerðaáætlun um [Flutning verkefna til sýslumannsembættanna](#) (janúar 2015). Sú áætlun var unnin á grundvelli bráðabirgðaákvæðis laga nr. 50/2014 um framkvæmdavald og stjórnslu ríkisins í héraði. Í því var kveðið á um að innanríkisráðherra skyldi í samstarfi við forsætisráðherra láta semja aðgerðaáætlun fyrir Stjórnarráðið þar sem afmörkuð yrðu þau stjórnsluverkefni ráðuneyta og undirstofnana sem væri talið ákjósanlegt að flytja til embættanna sýslumanna. Í áætluninni eru tilgreind 19 verkefni sem flytja mætti til sýslumanna frá innanríkisráðuneyti og undirstofnunum þess. Meðal þeirra eru verkefni sem yrðu flutt að hluta eða í heild til sýslumannsembættanna utan höfuðborgarsvæðisins. Skilgreindur tilgangur fyrirhugaðra breytinga var að efla viðkomandi embætti og styrkja þjónustu ríkisins.

Í svari innanríkisráðherra við fyrirspurn á Alþingi um forsendur og framgang verkefnisins kom fram stefnt væri að því að flytja fleiri stjórnsluverkefni til sýslumannsembættanna. Athygli vekur að samkvæmt svörum annarra ráðuneyta við hliðstæðum fyrirspurnum var fyrst og fremst litið til þess hvort sýslumannsembættin hefðu viðunandi sérfræðipækkingu þegar lagt var mat á hvaða verkefni gætu hentað til flutnings. Einungis í svari fjármála- og efnahagsráðherra kom fram að einnig hefði verið litið til hagkvæmni, möguleikanna til þess að byggja upp þekkingu og þess að þeir sem nýttu sér þjónustu opinberra aðila þyrftu ekki að fara á marga staði vegna sama máls (145. löggjafarþing 2015–16, mál 701–10).

Byggðastofnun hefur bent á að til að stjórnvöld geti fylgst með hvort aðgerðir vegna byggðaáætlunar skili árangri verði að liggja fyrir upplýsingar um dreifingu opinberra starfa, þ. á m. þeirra starfa sem ríkið greiðir fyrir beint og óbeint. Þær upplýsingar eru þó hvergi skráðar kerfisbundið og liggja ekki fyrir hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Í því ljósi kannaði Byggðastofnun staðsetningu ríkisstarfa miðað við áramótin 2013/2014. Stöðugildin þá voru 22.584, þ.e. stöðugildi sem greidd voru laun fyrir í gegnum Fjárslu ríkisins, stöðugildi hjá opinberum hlutafélögum og hjá aðilum sem njóta framlaga úr ríkissjóði til starfsemi sinnar. Í ljós kom að 72% stöðugildanna eða 16.266 voru á höfuðborgarsvæðinu þar sem 64,1% íbúa landsins búa.

2.3 Leiðbeiningar um aðdraganda og framkvæmd flutninga

Í desember 2008 gaf fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) út ritið [Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar](#) sem ætlað er að vera vegvísir fyrir þá sem stjórna eða taka þátt í sameiningarferli á vegum ríkisins. Með sameiningu stofnana er átt við þegar ein eða fleiri stofnanir eru lagðar niður og verkefni þeirra, eignir og skuldbindingar færð í einu lagi til nýrrar stofnunar eða felld inn í starfsemi annarra stofnana.

Meðal þess sem ritið tekur til eru aðferðafræði, reglur og álitamál sem geta komið upp við sameiningu ríkisstofnana. Þessar leiðbeiningar eiga einnig að geta nýst við ýmsar aðrar umfangsmiklar skipulagsbreytingar. Flutningur stofnana eða verkefna ríkisaðila milli landshluta er þó ekki tilgreindur sérstaklega. Engu að síður telur Ríkisendurskoðun að þær leiðbeiningar og upplýsingar sem teknar eru saman í ritinu geti að einhverju leyti nýst við þess háttar breytingar. Þar er m.a. bent á að samkvæmt erlendum rannsóknnum skili sameiningar og aðrar meiriháttar breytingar einungis í um 15% tilvika þeim árangri sem vonast er eftir. Helstu ástæður þess eru taldar vera að:

- ✓ Markmið og framtíðarsýn séu ekki nógu skýr.
- ✓ Fjárhagsleg samlegð sé ofmetin.
- ✓ Undirbúningi og skipulagningu sé áfátt.
- ✓ Ekki tekst að kveikja nægan áhuga á sameiningunni.
- ✓ Starfsmannamálum sé ekki sinnt nógu vel.
- ✓ Breytingastarfið lognast út af áður en því er lokið.

Þessir áhættuþættir komu einnig fram í skýrslum Ríkisendurskoðunar um sameiningar ríkisstofnana frá árunum 2003–09. Niðurstöður þeirra voru m.a. að bæta þyrfti undirbúning og marka skýrari framtíðarsýn við sameiningar. Eins þyrfti að setja fram mælanlega markmið og raunhæfa áætlun um hvernig þeim markmiðum yrði náð. Einnig mætti bæta aðkomu og/eða verkstjórn viðkomandi fagráðuneytis. Þá kom í ljós að ekki hefði í öllum tilfellum verið gert ráð fyrir kostnaði við sameininguna. Ríkisendurskoðun benti á að sameining hefði ekki alltaf leitt til aukinnar hagkvæmni í rekstri eða eftt faglega starfsemi. Eins þyrfti að huga að áhrifum sameininga á samkeppni í opinberum rekstri, s.s. um hæft starfsfólk, kostnað og gæði þeirrar þjónustu sem veitt er. Sömu eða sambærilegir veikleikar komu í ljós í úttektum Ríkisendurskoðunar á sameiningu nokkurra ríkisstofnana og ráðuneyta árin 2010 og 2011. Í sumum tilvikum var kostnaður sameininga ekki áætlaður eða fjárhagslegt markmið þeirra ekki skilgreint. Benti Ríkisendurskoðun m.a. á að greina þyrfti hagræðingarmöguleika og ákveða tölulega mælikvarða áður en ráðist yrði í jafn viðamikil verkefni. Þá þyrfti að styðja vel við starfsfólk í breytingarferlinu.

Sameining ríkisstofnana tengist að hluta til sambærilegum ógnum og tækifærum og flutningur stofnana eða verkefna milli landshluta. Ríkisendurskoðun telur að tilfinnanlegur skortur sé á skýrum leiðbeiningum um hvernig stjórnvöld skuli standa að undirbúningi og framkvæmd flutnings ríkisstarfsemi. Í athugasemdum við frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands með síðari breytingum, sem var samþykkt sem lög nr. 82/2015, er bent á að æskilegt kynni að vera að setja almenn viðmið um tilhögun breytinga á aðsetri stofnana og um stöðu og réttindi starfsmanna við slíkar breytingar. Það sé í höndum þess ráðherra sem fer með fjármál ríkisins að meta hvort slík viðmið skuli sett. Að mati Ríkisendurskoðunar er mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðherra gefi út slík viðmið og að þeir stjórnendur sem leiða jafn vandasamar breytingar og flutning ríkisstarfsemi milli landshluta geti stutt sig við gagnreyndar og hagnýtar leiðbeiningar. Þetta mætti t.a.m. gera með aukinni og endurbættri útgáfu leiðbeiningaritsins *Sameining ríkisstofnana og tengdar breytingar*.

Sambærilegar ógnir við sameiningu og við flutning

Mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðherra gefi út viðmið

Í þessu sambandi má einnig minna á að 2. gr. laga um Stjórnarráð Íslands leggur viðkomandi ráðherra þá skyldu á herðar að skila Alþingi skýrslu um fyrirhugaðan flutning á aðsetri stofnana áður en ákvörðun þar um er tekin (sjá kafla 2.1). Ekki hefur reynt á þetta ákvæði. Ríkisendurskoðun bendir á að ekki hefur heldur verið skilgreint til hvaða þátta slík skýrsla eigi að taka, með hvaða hætti hún skuli unnin og hvernig hún eigi að styðja við breytingaferlið í heild. Úr þessum þáttum þarf að bæta og er forsætisráðuneyti hvatt til að taka forystu í því efni.

Því má halda til hags að áður hefur verið hreyft við þeirri hugmynd á Alþingi að mótaðar verði reglur um málsmeðferð við flutning ríkisstofnana milli landshluta. Á 120. löggjafarþingi (1995–96) var lögð fram tillaga til þingsályktunar um undirbúning vegna flutnings ríkisstofnana (mál 498, þskj. 868) og að reglur um slíkar breytingar taki m.a. á málsmeðferð gagnvart Alþingi áður en ákvörðun er tekin, aðstöðu viðkomandi stofnunar í nýju umhverfi og kjörum og réttarstöðum starfsmanna hennar, bæði þeirra sem flytja með stofnuninni og þeirra sem kjósa að flytja ekki. Tillagan var ekki tekin til umræðu og var lögð fram í tvígang án þess að ná fram að ganga (sbr. mál 17, 121. löggjafarþing 1996 og mál 390, 122. löggjafarþing 1997–98).

3 Flutningur höfuðstöðva Fiskistofu

Eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst er flutningur höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar eina verkefnið sem unnið er að á grundvelli byggðaáætlunar og snýr sérstaklega að dreifingu opinberra starfa. Fiskistofa annast framkvæmd laga og reglna um stjórn fiskveiða í sjó og fersku vatni. Hún annast stjórnsýslu og eftirlit ásamt því að safna og miðla upplýsingum um sjárvarútveg, lax- og silungsveiðar og hvalveiðar. Stofnunin starfar samkvæmt lögum nr. 36/1992 um Fiskistofu og er á málefnasviði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis þar sem hún heyrir undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

Flutningur Fiskistofu á grundvelli byggðaáætlunar

Ríkisendurskoðun telur ekki tímabært að meta framkvæmd, ávinning og árangur af flutningi höfuðstöðva Fiskistofu til Akureyrar. Í lagalegum skilningi breyttist aðsetur stofnunarinnar 1. janúar 2016 og starfsstöð Fiskistofustjóra hefur verið á Akureyri frá 1. ágúst 2015. Undirbúningur að opnun nýrra höfuðstöðva stendur enn yfir og áhrif flutningsins eru ekki enn að fullu komin í ljós. Samkvæmt mati Fiskistofustjóra verður mögulegt að meta áhrif flutninganna á seinni hluta árs 2017 eða fyrri hluta árs 2018 þó að þeim verði ekki að fullu lokið. Áhrif fyrstu skrefanna eru þó að einhverju leyti komin fram og tilefni er til að skoða nánar aðdraganda og undirbúning flutninganna.

Undirbúningur

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra kynnti áform sín um að flytja höfuðstöðvar stofnunarinnar frá Hafnarfirði til Akureyrar á ríkisstjórnarfundi þann 27. júní 2014. Samdægurs voru þau kynnt á fundi með starfsmönnum Fiskistofu. Samkvæmt fundargerð starfsmanna stofnunarinnar um þann fund kom tilkynning ráðherra þeim í opna skjöldu. Einnig kom þar fram að ekkert samráð hefði verið haft við Fiskistofu. Sama dag var flutningur höfuðstöðvanna til Akureyrar kynntur með fréttatilkynningu á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og vísað til þess að hann væri í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og til þess fallinn að stuðla að fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land. Eftir að umboðsmanni Alþingis bárust kvartanir frá starfsmönnum stofnunarinnar tók hann málið til umfjöllunar (sbr. mál nr. 8181/2014). Af áliti hans má m.a. draga þá ályktun að litlum tíma hafi verið varið til undirbúnings sem var að ýmsu leyti ábótavant

Áform um flutning Fiskistofu kynnt sumarið 2014

Þess má geta að fyrir flutning höfuðstöðva Fiskistofu frá Hafnarfirði til Akureyrar rak stofnunin fimm starfsstöðvar utan höfuðborgarsvæðisins, þ.e. á Akureyri, Höfn í Hornafirði, Ísafirði, Stykkishólmi og Vestmannaeyjum. Breytingarnar snúa eingöngu að flutningi höfuðstöðvanna til Akureyrar. Tölvudeild Fiskistofu, sem rekin er sameiginlega með Hafrannsóknastofnun, verður ekki flutt og starfsstöð verður rekin áfram á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er gert ráð fyrir að flutningurinn leiði til beinnar hagræðingar utan þess sem tekið verður til skoðunar hvort tölvudeildin gæti einnig

þjónað Matvælastofnun. Þá verða kostir þess að sameina starfsstöð Fiskistofu og Matvælastofnunar á höfuðborgarsvæðinu og e.t.v. víðar um land kannaðir.

Í bréfi ráðherra til starfsmanna Fiskistofu dagsettu 10. september 2014 kom fram að mestur þungi flutninganna yrði á árinu 2015 en stefnt yrði að því að þeim lyki eigi síðar en 1. janúar 2017. Til að draga úr þekkingarrofi vegna breytinganna yrði starfsmönnum sem náð hafa 60 ára aldri fyrir árslok 2015 gefinn kostur á að ljúka störfum fyrir Fiskistofu á höfuðborgarsvæðinu. Auk þess yrði starfsmönnum sem náð hafa 15 ára starfsaldri á árinu 2015 veittur frestur til 1. júlí 2016 til að taka ákvörðun um hvort þeir hefji störf á Akureyri. Þeir starfsmenn sem flytja með höfuðstöðvunum ættu síðan kost á skattskyldum 3 m.kr. flutningsstyrk gegn því að þeir vinni áfram hjá Fiskistofu á Akureyri í tvö ár. Hætti þeir fyrr endurgreiðist styrkurinn í hlutfalli við þann tíma sem þeir gegndu starfinu. Auk þess yrði greiddur kostnaður við flutning búslóðar og starfsmönnum sem kysu að flytja boðið að fljúga tvisvar til Akureyrar á kostnað Fiskistofu ásamt fjölskyldu sinni til að undirbúa flutninginn. Þeir starfsmenn sem kysu að hætta störfum vegna flutninganna fengju greidd laun á uppsagnartíma án þess að vinnuframlags yrði krafist. Fengi starfsmaður aðra vinnu á uppsagnartímanum kæmu laun á nýja vinnustaðnum til frádráttar.

Upphaflega stefnt að því að ljúka flutningi árið 2016

Kostnaðaráætlun vegna flutninganna var kynnt fyrir fjárlaganefnd Alþingis í október 2014 og í fjárlögum ársins 2015 voru 130 m.kr. veittar til verkefnisins. Árið 2015 reyndist fjárhagsleg afkoma stofnunarinnar jákvæð um tæpar 194,4 m.kr. enda féll ekki áætlaður kostnaður vegna flutninganna til á árinu nema að takmörkuðu leyti auk þess sem stofnunin var ekki fullmönnuð.

Í fyrrnefndu álitni sínu komst umboðsmaður Alþingis að þeirri niðurstöðu að upplýsingagjöf sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til starfsmanna Fiskistofu um fyrirhugaðan flutning höfuðstöðvanna hefði ekki verið í samræmi við vandaða stjórn-sýsluhætti. Stjórnvöldum beri að haga athöfnum, upplýsingagjöf og yfirlýsingum þannig að ekki sé alið á óvissu um réttarstöðu þeirra sem í hlut eiga. Auk þess verði að taka sanngjarnt og eðlilegt tillit til þess að þeir sem í hlut eiga hafi tækifæri til að bregðast við aðgerðum og ákvörðunum stjórnvalda. Þá benti umboðsmaður á að ráðherra hvílir sú skylda að haga undirbúningi og ákvarðanatöku í samræmi við réttmætisreglu stjórn-sýsluréttarins. Í því felst m.a. að ákvarðanir og athafnir byggji á mál-efnalegum eða lögmætum sjónarmiðum sem taki mið af þeim opinberu hagsmunum sem um ræðir hverju sinni. Í því sambandi megi líta til 20. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands sem kveður á um að ráðherra skuli leita álits ráðuneytis til að tryggja að ákvarðanir og athafnir hans séu samkvæmar lögum og að starfsmenn ráðuneyta skuli veita ráðherra réttar upplýsingar og ráðgjöf sem byggist á staðreyndum og faglegu mati á valkostum. Að mati umboðsmanns Alþingis var ekki farið að þessu ákvæði í aðdraganda þess að áform um flutning höfuðstöðva Fiskistofu voru kynnt. Jafnframt sé tilefni til þess að vekja athygli forsætisráðherra á því að almennt þurfi að huga betur að framkvæmd þessarar lagareglu innan Stjórnarráðs Íslands.

Upplýsingagjöf til starfsmanna ekki í samræmi við vandaða stjórn-sýsluhætti

Endanleg ákvörðun sjávarútvegs og landbúnaðarráðherra um að flytja höfuðstöðvar Fiskistofu til Akureyrar lá ekki formlega fyrir fyrr en 29. júlí 2015. Þá hafði lögum um Stjórnarráð Íslands verið breytt til að tryggja ráðherrum ótvíræða lagaheimild til að

Endanleg ákvörðun tekin sumarið 2015

ákveða aðsetur stofnana á sínu málefnasviði (sjá kafla 2.1.) Nokkru áður, þ.e. 13. maí, hafði ráðherra breytt forsendum flutninganna. Þeim skyldi nú ekki að fullu lokið á árinu 2016 heldur eiga sér stað með starfsmannaveltu stofnunarinnar. Störf á höfuðstöðvum Fiskistofu munu þannig flytjast til Akureyrar þegar kemur til þess að ráða þarf í þær stöður. Að mati Fiskistofustjóra er því útilokað að segja til um hvenær flutningi verður að fullu lokið en gera megi ráð fyrir að stór hluti þeirra starfa sem á að flytja verði kominn til Akureyrar árið 2025. Stuðningur við starfsfólk verður því með allt öðrum hætti en ráðherra kynnti upphaflega í september 2014.

Eftir að áform um flutninga höfuðstöðvanna höfðu verið kynnt vann Fiskistofa áhættumat og viðbragðsáætlun vegna þeirra. Leitað var utanaðkomandi ráðgjafar í vinnusálfræði og um vinnumarkað á þeim tíma þar sem áform um flutningana gerðu ráð fyrir að þeir starfsmenn sem ekki flyttu til Akureyrar myndu missa starf sitt. Einnig var leitað til ráðgjafa í breytingastjórnun. Við flutningana nýtir Fiskistofa sér einnig þjónustu Framkvæmdasýslu ríkisins og Ríkiskaupa. Þá hefur stofnunin hafist handa við endurskoðun verkferla til að laga þá að nýju starfsumhverfi og hafið nauðsynlegt umbóta- og stefnumótunarstarf vegna breytinganna. Þess ber að geta að þeir stjórnendur sem hafa haft umsjón með framkvæmd flutninganna hafa einungis að litlu leyti getað stutt sig við formlegar leiðbeiningar stjórnvalda um hvernig sé best að standa að slíkum breytingum. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofustjóra hafa stjórnendur fyrst og fremst reitt sig á eigin þekkingu og reynslu auk fyrrnefndrar ráðgjafar í breytingastjórnun. Rétt er að geta þess að 13 mánuðir liðu frá því að áform um flutningana voru kynnt þar til endanleg ákvörðun lá fyrir.

Fiskistofa vann
áhættumat og
viðbragðsáætlun

Fyrstu áhrif

Í formála að [ársskýrslu](#) Fiskistofu fyrir árið 2014 gat Fiskistofustjóri þess að áform stjórnvalda um að flytja stofnunina hefðu haft veruleg áhrif á bæði stefnumótun og umbótastarf stofnunarinnar. Starfsmannavelta (hlutfall þeirra sem hætta störfum af heildarstarfsmannafjölda í árslok) hefði verið 17,9% sem skýrðist að mestu leyti af fyrirhuguðum flutningi höfuðstöðvanna. Vegna þeirrar óvissu sem þá var enn uppi vegna áformaðs flutnings hefði ekki verið ráðið í þau störf sem losnuðu. Samkvæmt [ársskýrslu](#) stofnunarinnar fyrir árið 2015 var starfsmannaveltan 23,8% og sem fyrr var hún að mestu rakin til flutnings höfuðstöðvanna. Talið var að nokkur starfsmannavelta yrði áfram á árinu 2016 en að jafnvægi myndi nást í framhaldinu. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofustjóra hafa 11 starfsmenn látið af störfum vegna flutninganna.

Þess má geta að árið 2015 auglýsti Fiskistofa 20 störf laus til umsóknar víðs vegar um land og bárust að meðaltali 18,8 umsóknir um hvert starf. Ráðið var í sjö störf á Akureyri og sóttu að meðaltali 32,7 um auglýstar stöður þar. Að mati Fiskistofustjóra hafði undirmönnun stofnunarinnar áhrif á getu hennar til að sinna lögbundnum skyldum sínum og var hún knúin til þess að tilkynna um skerta þjónustu árið 2015. Samkvæmt lýsingu Fiskistofustjóra var nánast allt innra starf sett til hliðar til að halda þjónustu og eftirliti stofnunarinnar í ásættanlegu horfi. Til framtíðar litið telur Fiskistofustjóri að flutningarnir muni hafa neikvæð áhrif á starfsgetu stofnunarinnar næstu þrjú til fjögur ár og að hætta sé á að upplifun notenda af þjónustunni bíði hnekki. Eins er hætta á að samstarf við fagráðuneyti stofnunarinnar og helstu samstarfsaðila á borð við Hafrannsóknarstofnun verði minna en ella.

Hætta á nei-
kvæðum áhrifum
næstu árin

4 Fimm dæmi frá 1999–2007

Fimm dæmi á árunum 1999–2007 skoðuð

Til að meta flutning á ríkisstarfsemi milli landshluta tók Ríkisendurskoðun til skoðunar fimm slík dæmi frá árunum 1999 til 2007. Ekki var einvörðungu litið til flutnings heilla stofnana heldur var einnig litið til flutnings verkefna og þegar nýjum stofnunum var komið á fót til að sinna verkefnum sem áður voru á könnu annarra ríkisaðila. Þó að aðdragandi og forsendur einstaka flutninga væru mismunandi var ávallt um vandasamar og afdrifaríkar breytingar að ræða. Dæmin tengdust fimm ríkisaðilum, þ.e. Byggðastofnun, Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar, Jafnréttisstofu, Landmælingum Íslands og Matvælastofnun.

Hvert tilfelli hafði sín sérkenni og því erfitt að alhæfa um þau án mikillar einföldunar. Þá ber að líta til þess að oft voru gögn um aðdraganda, undirbúning og áhrif breytinga af skornum skammti og ekki að fullu samanburðarhæf. Vegna þessa var ekki ráðist í kerfisbundinn samanburð heldur gerð tilraun til að draga fram hvað einkenndi tiltekna þætti breytinganna í hverju tilfelli með tilliti til þess hvað gaf góða raun og hvað ekki. Sérstaklega var horft til undirbúnings breytinganna, upphaflegra markmiða, vænts ávinnings og rökstuðnings í því sambandi. Einnig var litið til þess hvort formlegar áætlanir hefðu verið unnar, hvort samstarf og samráð hefði verið haft við sérfræðinga, stofnanir og starfsfólk og hvernig því samráði hefði verið háttað. Einnig var reynt að gera nokkra grein fyrir áhrifum breytinganna á viðkomandi starfsemi og þjónustu og hvort árangur þeirra hefði verið kannaður á formlegan hátt.

Úttektin ekki tæmandi rannsókn

Vegna þeirra forsendna og gagna sem Ríkisendurskoðun byggði á og skilgreindra markmiða úttektarinnar er ekki hægt að líta á hana sem tæmandi rannsókn á framkvæmd tiltekinna stjórnvaldsákvæðana eða heildstæða úttekt á árangri undanfarinna ára við flutning ríkisstarfsemi. Ekki er heldur reynt að meta hvert tilfelli fyrir sig heldur einungis leitast við að draga almennar ályktanir um nauðsynleg skilyrði farsælla flutninga út frá þeim dæmum sem horft var til (sbr. kafla 3.6).

4.1 Landmælingar Íslands (1999)

Landmælingar hófu starfsemi á Akranesi í janúar 1999

Landmælingar Íslands starfa samkvæmt lögum nr. 103/2006 um landmælingar og grunnkortagerð, þar sem kveðið er á um staðsetningu stofnunarinnar á Akranesi, og lögum nr. 44/2011 um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. Stofnunin heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Hún hafði í upphafi aðsetur í Reykjavík en árið 1996 ákvað umhverfisráðherra að flytja hana til Akraness. Flutningurinn fór fram haustið 1998 og hóf stofnunin starfsemi sína á nýjum stað í janúar 1999. Hlutverk hennar er að vera umhverfis- og auðlindaráðuneyti til ráðgjafar á þeim fagsviðum sem hún starfar á og vera til ráðuneytis um stefnumótun á sviði landmælinga og opinberrar grunnkortagerðar. Stofnunin kemur að gerð staðla og vinnuleiðbeininga á fagsviðum sínum og sér m.a. um að safna, vinna úr, varðveita og miðla landupplýsingum um Ísland. Stofnunin sér einnig um framkvæmd laga um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar.

Undirbúningur

Yfirlýst markmið flutnings Landmælinga Íslands var að styrkja atvinnulíf utan höfuðborgarsvæðisins, nánar tiltekið á Akranesi og nágrenni, með auknu framboði á störfum fyrir háskólamenntaða sérfræðinga. Staðarvalið var ekki rökstutt með öðrum hætti. Í svari umhverfisráðherra (nú umhverfis- og auðlindaráðherra) árið 1996 við fyrirspurn á Alþingi um flutning Landmælinga Íslands kom fram að ákvörðunin hefði verið tekin á stjórnámálalegum forsendum til að framfylgja stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum (121. löggjafarþing 1996, mál 106, þskj. 211). Á sínum tíma voru helstu áhættur breytinganna taldar felast í mögulegu tapi á þekkingu og reynslu starfsmanna. Framkvæmdasýsla ríkisins vann framkvæmda- og kostnaðaráætlun fyrir verkefnið sem byggði m.a. á þarfagreiningu starfseminnar. Auk þess var leitað álits og samráðs ríkislögmanns, Hagsýslu ríkisins og bæjaryfirvalda á Akranesi.

Ákvörðun umhverfisráðherra um flutninginn var tekin án samráðs við starfsmenn. Eftir að hún lá fyrir voru haldnir kynningarfundir og starfsmönnum send bréf um breytingarnar og tilhögun þeirra. Aldrei tókst þó að koma á góðu samstarfi um breytingarnar og einn starfsmaður stefndi ríkinu vegna þeirra. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu árið 1998 að óheimilt hefði verið að flytja stofnunina til Akraness án sérstakrar lagaheimildar (sjá kafla 2.1). Í kjölfar þess var lögum um starfsemina breytt á þá leið að hún mætti starfa utan Reykjavíkur. Aðdragandi flutningsins var um tvö ár og var unnið að ýmsum verkefnum á þeim tíma til að tryggja að starfsemin yrði fyrir sem minnstri truflun. Stofnunin tók við nýju húsnæði á Akranesi í október 1998. Flutningarnir stóðu yfir fram að áramótun og lauk í samræmi við áætlanir.

Áhrif

Fyrir flutning Landmælinga Íslands lét þáverandi umhverfisráðherra þau orð falla á Alþingi að sú breyting hefði óneitanlega í för með sér röskun fyrir starfsfólk stofnunarinnar (121. löggjafarþing 1996, mál 106, þskj. 211). Því yrði lögð áhersla á að hafa nægan fyrirvara og reyna að auðvelda starfsmönnum að takast á við flutninginn. Vonast væri til þess að sem flestir starfsmenn héldu áfram störfum. Raunin varð sú að á því ári sem flutningurinn átti sér stað, 1999, var starfsmannavelta stofnunarinnar 36,6%. Ellefu starfsmenn létu af störfum, þar af fimm með háskólapróf. Fjórum árum síðar, 2005, var starfsmannaveltan um 26% en árið 2013 var hún einungis 2% og árið 2014 var hún 3,4%. Þrettán af þeim fimmtán starfsmönnum sem voru ráðnir við flutninginn bjuggu á svæðinu. Frá flutningnum hafa 50 starfsmenn í heildina verið ráðnir, þar af 39 heimamenn.

Enginn af þáverandi starfsmönnum Landmælinga Íslands flutti búferlum með stofnuninni til Akraness nema forstjórinn. Því starfsfólki sem bjó áfram á höfuðborgarsvæðinu voru boðnar 10 yfirvinnustundir á mánuði vegna ferða til og frá vinnu, auk þess sem stofnunin kostaði ferðir þess. Hluti þess starfsfólks sem kaus að segja upp störfum fékk laun á uppsagnarfresti án vinnuframlags. Nú búa átta starfsmenn á höfuðborgarsvæðinu og nota bíl stofnunarinnar til ferða til og frá vinnu eða ferðast á kostnað hennar með strætisvagni.

Í fyrrnefndu svari umhverfisráðherra við fyrirspurn á Alþingi um flutning Landmælinga Íslands kom fram að reiknað væri með að beinn kostnaður ríkisins yrði um 16–20 m.kr.

Markmiðið að styrkja atvinnulíf á Akranesi og nágrenni

Starfsmannavelta 1999 var 36,6%

Starfsfólki boðnar 10 yfirvinnustundir á mánuði vegna ferða til og frá vinnu

Þegar Framkvæmdasýsla ríkisins vann framkvæmda- og kostnaðaráætlun vegna verkefnisins árið 1998 var talið að kostnaðurinn yrði 58,7 m.kr. Samkvæmt upplýsingum úr skilamati Framkvæmdasýslu ríkisins nam beinn kostnaður þegar upp var staðið 65,5 m.kr. Samkvæmt upplýsingum frá forstjóra stofnunarinnar var kostnaður flutninganna hluti af fjárheimild stofnunarinnar í fjárlögum 1999 og með fjárák- lögum 1998 var stofnuninni sömuleiðis veitt fé til að veða upp á móti minni sértekjum vegna flutninganna. Fyrst eftir flutning Landmælinga Íslands til Akraness lækkaði kostnaður vegna húsaleigu nokkuð en ferða- og aksturskostnaður jókst.

Ávinningur

Engin formleg úttekt hefur farið fram á árangri eða ávinningi flutningsins en að mati forstjóra Landmælinga Íslands hafa skilgreind markmið hans að mörgu leyti náðst, þ.e. störfum háskólamenntaðra sérfræðinga á Akranesi fjölgaði og fjölskyldur margra nýrra starfsmanna stofnunarinnar hafa sest að á Akranesi. Að mati forstjórans tók um fimm ár að koma starfseminni á svipaðan stað og hún var fyrir flutninginn og allt að 10 ár að koma henni í afar gott ástand. Mestan tíma tók þjálfun starfsmanna og þróun gæðafarla. Flestir stærstu viðskiptavinir og samstarfsaðilar Landmælinga Íslands eru í Reykjavík. Við flutninginn dró úr nálægð við aðrar stjórnsýslustofnanir, ferðakostnaður jókst og enn fer mikill tími í ferðir milli Akraness og Reykjavíkur. Fjarlægð frá viðskipta- vinum hefur að einhverju leyti skapað óhagræði en öflugur vefur og rafræn samskipti hafa komið til móts við það.

Engin formleg úttekt hefur farið fram

4.2 Jafnréttisstofa (2000)

Hlutverk Jafnréttisstofu er skilgreint í lögum nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Meðal verkefna hennar er að hafa eftirlit með framkvæmd laganna, sjá um fræðslu og ráðgjöf um kynjajafnrétti og fylgjast með þróun jafnréttismála. Jafnréttisstofu var komið á fót á Akureyri eftir endurskoðun laganna árið 2000 og var henni m.a. ætlað að taka við hlutverki Skrifstofu jafnréttismála sem starfað hafði í Reykjavík frá árinu 1976.

Jafnréttisstofa tók við hlutverki Skrifstofu jafnréttis- mála

Undirbúningur

Mjög takmarkaðar upplýsingar eru fyrir hendi um hvernig staðið var að undirbúningi ákvörðunarinnar um að Jafnréttisstofa skyldi vera á Akureyri. Ákvörðunin virðist hafa verið tekin eftir að frumvarp til nýrra laga um jafna stöðu kvenna og karla var lagt fram á Alþingi í maí 2000 og hafi undirbúningur flutnings þá fyrst hafist. Samkvæmt breytingartillögu félagsmálanefndar var kveðið á um í 2. gr. laganna að ráðherra ákvæði staðsetningu Jafnréttisstofu. Félagsmálaráðherra (nú félags- og húsnæðis- málaráðherra) ákvað að hún skyldi vera á Akureyri og var starfsmönnum Skrifstofu jafnréttismála tilkynnt það 22. júní 2000, þ.e. rúmum mánuði eftir að lögin voru samþykkt. Starfsmenn voru þá spurðir hvort þeir vildu starfa hjá Jafnréttisstofu á Akureyri. Allir kusu að hætta störfum, þar á meðal framkvæmdastjóri sem taldi engin fagleg rök fyrir flutningi starfseminnar, og komu þeir lítið sem ekkert að undirbúningi breytinganna. Svo skammur undirbúningstími er varhugaverður að mati Ríkisendur- skoðunar jafnvel þótt í hlut eigi lítil stofnun með fáa starfsmenn.

Skammur undir- búningstími var- hugaverður

Yfirlýst markmið og ætlaður ávinningur flutnings þessara verkefna til Akureyrar voru einungis talin felast í því að störfum á landsbyggðinni fjölgaði í samræmi við stefnu

stjórnvalda. Ekki verður séð að staðarval Jafnréttisstofu hafi verið rökstutt með neinum öðrum hætti og helstu áhættur við flutning starfseminnar voru ekki greindar. Hvorki var unnið með utanaðkomandi sérfræðingum né haft samráð við aðra aðila innan stjórnarsýslunnar um breytingarnar. Ekki var gerð sérstök aðgerða-, tíma- eða kostnaðaráætlun en í svari félagsmálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi (127. lög-gjafarþing 2001–02, mál 275, þskj. 531) var gerð grein fyrir áætluðum heildarkostnaði við stofnun Jafnréttisstofu á Akureyri. Gert var ráð fyrir að rekstrarkostnaður Jafnréttisstofu yrði 14,3 m.kr. árið 2000, þar af var áætlað að stofnkostnaður yrði um 3,7 m.kr. Samkvæmt ríkisreikningi 2000 námu gjöld Jafnréttisstofu 14,3 m.kr.

Áhrif

Fyrstu starfsár Jafnréttisstofu einkenndust af mikilli starfsmannaveltu og erfitt reyndist að byggja upp viðlíka fagþekkingu og hafði verið fyrir hendi hjá Skrifstofu jafnréttismála. Samkvæmt upplýsingum frá framkvæmdastýru stofunnar dró úr starfsmannaveltu eftir efnahagshrunið 2008. Starfsmenn eru nú átta talsins, sumir þeirra í hlutastarfi. Viðhorf starfsmanna til staðsetningar stofnunarinnar hefur ekki verið kannað sérstaklega en að mati framkvæmdastýru stofunnar er auðvelt að fá fram-bærilegt starfsfólk á Akureyri. Skiptir þá miklu að hlúð hefur verið að sambandi stofunnar við það fræðasamfélag sem hefur byggst upp kringum Háskólann á Akureyri.

Samkvæmt ríkisreikningi námu gjöld Skrifstofu jafnréttismála 36,5 m.kr. síðasta heila árið sem hún starfaði, þ.e. 1999. Fyrsta heila árið í starfsemi Jafnréttisstofu, þ.e. árið 2001, námu gjöld hennar 33,1 m.kr. og útgjöld Jafnréttisráðs 6 m.kr. Árið 2002 var síðasta árið sem gjöld féllu til hjá bæði Jafnréttisráði og Jafnréttisstofu og námu þau til samans 38,7 m.kr. Árið 2003 voru gjöld Jafnréttisstofu 43,7 m.kr. Beinn kostnaður við flutninginn fólst í stofnbúnaðarkaupum og standsetningu húsnæðis, um 3,7 m.kr. Heildarkostnaður breytinganna var ekki áætlaður í upphafi. Stofnkostnaður rúmaðist innan fjárheimildar í fjárlögum ársins 2000.

Ávinningur

Ekki hefur verið gerð formleg athugun á hvaða fagleg áhrif stofnun Jafnréttisstofu á Akureyri í stað Skrifstofu jafnréttismála hafði á starfsemina. Framkvæmdastýra stofunnar telur að flutningurinn til Akureyrar hafi veikt starfsemina verulega framan af. Byggja þurfti upp nýja stofnun þar sem engir starfsmenn fluttu norður og byrja hafi þurft frá grunni þegar kom að mikilvægum verkefnum. Illa hélst á vel menntuðu starfsfólki fyrstu árin á Akureyri og verkefni sem voru hafin féllu niður eða var seinkað. Telja má að tekið hafi um tvö ár að koma starfseminni í fullan gang aftur. Á síðustu árum hefur aftur á móti tekist að byggja upp þekkingu, reynslu og stofnanaminni sem helgast m.a. af því að sömu starfsmenn hafa nú verið að störfum um árabíl.

Störfum fyrir háskólamenntað fólk á Akureyri fjölgaði við stofnun Jafnréttisstofu og nálægð hennar við Háskólann á Akureyri hefur reynst mikill kostur og leitt af sér náíð samstarf. Fjarlægð frá stjórnarsýslustofnunum og frjálsum félagasamtökum á sviði jafnréttismála á höfuðborgarsvæðinu hefur hins vegar valdið vissu óhagræði, t.d. auknum ferðakostnaði. Þessi fjarlægð hefur einnig leitt til stopulla samskipta og samstarfs og gert starfsfólki stofunnar erfiðara en ella að fylgjast með því sem gerist á málefnasviði hennar. Fjarfundarbúnaður og aðrar rafrænar lausnir hafa þó að einhverju leyti vegið

Staðsetning Jafnréttisstofu er enn umhugsunaratriði

upp á móti því. Þó telur framkvæmdastýra stofunnar að búið sé að koma á dugandi kerfi samráðs og samvinnu við fagráðuneyti og haldnir séu reglulegir fundir með því. Í því sambandi muni mjög um starfsmann stofunnar í Reykjavík. Staðsetning Jafnréttisstofu er þó enn umhugsunaratriði og nýverið hvatti CEDAW nefnd Sameinuðu þjóðanna (*The UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women*) stjórnvöld til að íhuga flutning stofunnar frá Akureyri til höfuðborgarinnar í því skyni að auka aðgengi að henni.

4.3 Byggðastofnun (2001)

Í upphafi var aðalstarfsemi Byggðastofnunar í Reykjavík

Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 106/1999 um stofnunina. Í þeim tilgangi undirbýr, skipuleggur og fjármagnar hún ýmis verkefni og fylgist með þróun byggðar í landinu. Stofnunin heyrir undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og skipar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra sjö menn í stjórn hennar til eins árs í senn. Í upphafi var aðalstarfsemi hennar í Reykjavík en svæðisskrifstofur voru starfræktar á Ísafirði, Sauðárkróki, Akureyri og Egilsstöðum. Árið 1998 voru svæðisskrifstofurnar lagðar niður en þróunarsvið hennar flutt á Sauðárkrók. Sumarið 2001 var stofnunin öll flutt þangað.

Undirbúningur

Flutningur þróunarsviðs til Sauðárkróks byggði ekki faglegum forsendum

Árið 1992 kom fram í munnlegu svari forsætisráðherra á Alþingi (115. löggjafarþing 1991–92, mál 270) að vilji þáverandi ríkisstjórnar væri að flytja aðalskrifstofu Byggðastofnunar frá Reykjavík til Akureyrar. Ágreiningur var um þá fyrirætlun og í greinargerð Byggðastofnunar var lagst gegn henni og raunar alfarið gegn flutningi ríkisstofnana í heilu lagi á milli landshluta. Ekkert varð af þeirri hugmynd en árið 1997 ákvað stjórn stofnunarinnar að flytja þróunarsvið hennar frá Reykjavík til Sauðárkróks og leggja niður svæðisskrifstofurnar. Undirbúningur þeirra breytinga tók u.þ.b. eitt ár. Samkvæmt svari forsætisráðherra á Alþingi í apríl 1998 (122. löggjafarþing 1997–98, mál 385, þskj. 1179) byggði flutningur þróunarsviðsins hvorki á hagkvæmnissjónarmiðum né var vænst sérstaks faglegs ávinnings af honum.

Frumvarp til nýrra heildarlaga um Byggðastofnun var lagt fram á Alþingi í nóvember 1999 (125. löggjafarþing 1999–2000, mál 224, þskj. 267). Með því var iðnaðarráðherra falin yfirstjórn stofnunarinnar og honum veitt heimild til að ákveða staðsetningu hennar að fenginni tillögu stjórnar. Eftir að frumvarpið var samþykkt lagði stjórnin til að stofnunin öll yrði flutt til Sauðárkróks. Endanlega ákvörðun sína um flutninginn byggði ráðherra á þingsályktun Alþingis um stefnu í byggðamálum 1999–2001 þar sem m.a. var kveðið á um að fjölga bæri opinberum störfum á landsbyggðinni. Með flutningi Byggðastofnunar væri unnið að þessum markmiðum auk þess sem þjónustan yrði færð nær notendum hennar. Samhliða væri stefnt að því að efla starfsemi og þjónustu stofnunarinnar og auka vægi þeirra málaflokka sem hún hefði undir höndum. Engar breytingar voru þó gerðar á verkefnum eða starfsemi hennar. Ekki verður séð að fagleg eða fjárhagsleg rök hafi á þeim tíma verið færð fyrir því hvers vegna Byggðastofnun væri betur fyrir komið á Sauðárkróki en annars staðar á landinu.

Ráðgjafafyrirtækið PriceWaterhouseCoopers vann hagkvæmnisathugun á flutningnum. Að öðru leyti var ekki unnið með utanaðkomandi sérfræðingum eða haft samráð við aðila innan stjórnsýslunnar sem flutningurinn hafði áhrif á. Í skýrslu ráðgjafafyrir-

tækisins var m.a. bent á þá áhættu að reynsla og þekking gætu glatast þar sem fáir starfsmenn ætluðu að flytja með stofnuninni. Til að veða upp á móti því var samið um að fráfarandi starfsmenn yrðu nýju starfsfólki innan handar tímabundið. Í skýrslunni var einnig lögð fram kostnaðar- og tímaáætlun. Að meðtöldum kostnaði við standsetningu húsnæðis á Sauðárkróki var talið að beinn kostnaður flutningsins yrði um 10 m.kr. og gert ráð fyrir að honum yrði lokið 1. júní 2001. Í svari iðnaðarráðherra við fyrirspurn á Alþingi um flutninginn í nóvember 2001 kom fram að áætlaður heildarkostnaður yrði um 40 m.kr. (127. löggjafarþing 2001–02, mál 274, þskj. 433). Samkvæmt upplýsingum frá Byggðastofnun varð kostnaðurinn tæpar 42,6 m.kr. Tíma-setning flutningsins stóðst en nýtt húsnæði var ekki fullfrágengið fyrr en í apríl 2002.

Kostnaður við flutninginn varð tæpar 42,6 m.kr.

Samkvæmt upplýsingum frá núverandi forstjóra Byggðastofnunar voru starfsmenn upplýstir seint um flutninginn og fengu þeir aðeins mánaðarfrest til ákveða hvort þeir hygðust flytja með stofnuninni. Þá hefði ákvörðunin komið þáverandi forstjóra á óvart. Samkvæmt starfslokasamningi lét hann að störfum í lok árs 2000 en hélt launum út árið 2001 og sinnti á þeim tíma tilteknum verkefnum í tengslum við flutningana og var nýjum forstjóra til aðstoðar. Nýr forstjóri var skipaður frá og með 1. janúar 2001 en hann lét af störfum 2002 og var gerður starfslokasamningur við hann í júní það ár. Þá voru þrjú og hálf ár eftir af fimm ára skipunartíma hans og hélt hann fullum launum í tvö ár eftir að starfsskyldum hans lauk. Auk þess voru honum greiddar 1 m.kr. bætur fyrir hluta þess kostnaðar og þeirrar röskunar sem búferlaflutningar hans til Íslands ollu honum.

Áhrif

Áður en Byggðastofnun flutti alla starfsemi sína á Sauðárkrók var meðalstarfsaldur starfsmanna 22 ár en meðallífaldur 51 ár. Við flutninginn þurfti að endurráða nánast allt starfslið stofnunarinnar. Af þeim sem ráðnir voru af svæðinu í beinum tengslum við flutninginn eru þrír enn að störfum. Frá flutningnum hafa 30 starfsmenn verið ráðnir til stofnunarinnar og af þeim komu 10 frá svæðum utan Skagafjarðar. Undanfarin ár hefur starfsmannavelta verið lítil. Einn starfsmaður er búsettur á höfuðborgarsvæðinu og hefur starfsstöð þar.

Endurráða varð nánast allt starfslið stofnunarinnar

Við flutninginn var starfsmönnum boðinn styrkur sem nam kostnaði af flutningi búslóðar kysu þeir að fylgja stofnuninni. Allir starfsmenn sem áttu rétt á biðlaunum á grundvelli þágildandi laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nýttu sér hann þar til þeir fengu önnur störf. Samkvæmt svari iðnaðarráðherra í nóvember 2001 við fyrirspurn á Alþingi um flutning Byggðastofnunar nam kostnaður vegna biðlauna 25 m.kr. Markvisst var reynt að aðstoða þá starfsmenn sem ekki áttu rétt til biðlauna að finna nýja atvinnu.

Samkvæmt upplýsingum frá Byggðastofnun urðu ekki róttækar breytingar á tekjum og jöldum við flutninginn. Einstakir liðir hafa þó tekið breytingum. Ferðakostnaður hefur aukist, bæði vegna staðsetningarinnar og þess að ákveðið var að auka sýnileika stofnunarinnar þegar hún flutti. Ferðakostnaður innanlands var 9,7% af almennum rekstrarkostnaði árið 2000 en 14% árið 2014. Eftir flutninginn hefur m.a. farið aukinn tími í ferðir milli Sauðárkróks og Reykjavíkur.

Ekki urðu róttækar breytingar á gjöldum og tekjum

Ekki verið gerð formleg úttekt á ávinningi flutninganna

Ávinningur

Ekki hefur verið gerð formleg úttekt á hvort og þá hvaða ávinningi flutningarnir skiluðu. Samkvæmt upplýsingum frá forstjóra Byggðastofnunar tók það u.þ.b. eitt ár að koma starfseminni aftur í fullan gang. Að hans mati hafa markmið flutninganna náðst. Starfsemin hafi eflst og vægi málaflokksins aukist. Stuðningur og skilningur stjórnvalda á málaflokknum hafi einnig vaxið og stofnuninni verið falin aukin og stærri verkefni. Óneitanlega fjölgaði opinberum störfum á Sauðárkróki. Starfssvæði Byggðastofnunar er landið allt og viðskiptavinir hennar dreifist jafnt milli landshluta. Ekki verður séð að sérstakt óhagræði hafi skapast við flutninginn, hvorki fyrir viðskiptavinum né samstarfsaðila. Þá hefur aukin áhersla á rafræna þjónustu jafnað aðgengi á síðari árum. Engu að síður dró úr nálægð við stjórnsýsluna í Reykjavík. Forstjóri stofnunarinnar telur að sú endurskoðun og endurnýjun sem starfsemin hafi gengið í gegnum við flutninginn og í kjölfar hans hafi þegar upp var staðið skilað faglegum ávinningi. Þá voru flutningarnir nýttir sem tækifæri til að endurskoða allar starfsreglur.

4.4 Matvælastofnun (2005, 2008)

Landbúnaðarstofnun stofnuð árið 2005

Árið 2005 var Landbúnaðarstofnun stofnuð til að taka við verkefnum Aðfangaeftirlits, Embættis yfirdýralæknis, veiðimálastjóra, kjötmatsformanns, plöntueftirlits Landbúnaðarháskóla Íslands auk ýmissa eftirlits- og stjórnsýsluverkefna hjá aðalskrifstofu landbúnaðarráðuneytis og Bændasamtaka Íslands. Með þessu átti að stuðla að markvissari stjórnsýslu í einföldu og skilvirku eftirlitskerfi sem gæti áunnið sér traust notenda. Dreifð og veikburða starfsemi yrði sameinuð á einum stað með sameiginlegri rekstrar- og stoðþjónustu. Samkvæmt ákvörðun ráðherra var stofnunin staðsett á Selfossi í samræmi við álit meirihluta landbúnaðarnefndar um að stofnunin ætti að vera sem næst notendum, þ.e. utan höfuðborgarsvæðisins. Selfoss var talinn vera öflugur þjónustubær í landbúnaðarhéraði. Þó er ljóst af umræðum á Alþingi um frumvarp til laga nr. 80/2005 um Landbúnaðarstofnun að deildar meiningar voru um staðsetningu höfuðstöðvanna og var vísað til þess að þær myndu víða þykja hvalreki. Í því sambandi kom m.a. fram sú hugmynd hvort réttast væri að Alþingi en ekki ráðherra ákvæði hvar stofnunin yrði staðsett.

Landbúnaðarstofnun breytt í Matvælastofnun 1. janúar 2008

Með lögum nr. 167/2007 um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðsins var stjórnsýslulegt forræði og ábyrgð matvælamála flutt frá umhverfisráðuneyti (nú umhverfis og auðlindaráðuneyti) til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis (nú atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti). Þá tók Landbúnaðarstofnun við þeim verkefnum Umhverfisstofnunar og Fiskistofu sem tengdust lögum um matvæli og matvælaeftirlit og var nafni hennar breytt í Matvælastofnun frá og með 1. janúar 2008. Markmið breytinganna var að hagræða og einfalda stjórnsýslu og skipa skyldum málaflokkum undir eina stjórn. Athygli vekur að með þeim breytingum eiga þau rök sem voru færð fyrir staðsetningu stofnunarinnar ekki lengur við nema að hluta.

Í reglugerð nr. 1/2008 um skipulag og starfsemi stofnunarinnar er kveðið á um að aðalskrifstofa hennar skuli staðsett á Selfossi og umdæmisskrifstofur starfræktar víðs vegar um landið. Undir stofnuninni starfar einnig skrifstofa inn- og útflutningsmála í Reykjavík, auk landamærastöðva vegna innflutnings dýraafurða frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins.

Undirbúningur

Forstjóri Landbúnaðarstofnunar var ráðinn frá 1. ágúst 2005 og leiddi tillögugerð um skipulag og starfsemi stofnunarinnar í samráði við yfirmenn þeirra stofnana, embætta og verkefna sem voru sameinuð. Samhliða vann forstjórinn með fulltrúum sjávarútvegs-, landbúnaðar- og fjármálaráðuneyta að skoðun rekstrar- og starfsmannamála þar sem helstu áhættuþættir voru greindir. Lögð var sérstök áhersla á að ekki var búið að ganga frá fjárlagatillögum, ekki var til húsnæði á Selfossi og óánægja var meðal starfsfólks vegna flutninganna. Heimild til að auglýsa eftir leiguhúsnæði fékkst í nóvember 2005 og að því loknu lá fyrir að stofnunin kæmist í nýtt húsnæði haustið 2006. Þáverandi starfsaðstaða starfsfólks var tryggð fram að þeim tíma en breytingarnar náðu til 45 ríkisstarfsmanna.

Óánægja var meðal starfsfólks vegna flutninganna

Auk þess að leita ráða hjá Umhverfisstofnun um sambærilegar breytingar þar var samið við ráðgjafa frá Hinu íslenska ráðgjafahúsi um stefnumótunarvinnu. Stýrihópur sem var ætlað að leiða vinnuna þegar starfsfólk kæmi til starfa í nýju húsnæði vann með ráðgjafanum. Í hópnum voru forstöðumenn sviða, forstjóri og tveir verkefnisstjórar úr röðum starfsmanna. Einnig var leitað til sérfræðings og aðjúnkts í Háskólanum í Reykjavík. Stuðst var við hugmyndafræði árangursstjórnunar við stefnumótun hinnar nýju stofnunar. Þá var haft samráð við Framkvæmdasýslu ríkisins, Ríkiskaup, Fjársýslu ríkisins, Tilraunastofu Háskóla Íslands í meinafræði og Bændasamtökin. Reynt var að hafa starfsmenn sem mest í ráðum og fundað bæði með þeim og kjarafélögum þeirra um breytingarnar. Gengið var frá ráðningarsamningum við alla starfsmenn áður en stofnunin tók til starfa. Þá tilkynnti forstjóri að ferðir í og úr vinnu milli höfuðborgarsvæðisins og Selfoss yrðu starfsmönnum að kostnaðarlausu og ferðatími að hluta talinn til vinnutíma þannig að dagleg viðveruskylda væri sjö klst. í stað átta.

Samið var við ráðgjafa um stefnumótunarvinnu

Áhrif

Af þeim 27 starfsmönnum sem hófu störf hjá aðalskrifstofu Landbúnaðarstofnunar árið 2006 voru 16 (59%) með búsetu á Suðurlandi og um 90% allra starfsmanna voru með háskólapróf. Eftir fyrsta starfsár Matvælastofnunar árið 2009 var starfsmannafjöldinn á aðalskrifstofu hennar orðinn 39, þar af bjuggu 23 (59%) á Suðurlandi. Um 84% allra starfsmanna var með háskólapróf. Árið 2006 var starfsmannavelta Landbúnaðarstofnunar 12,6% en 10% árið 2008 þegar Matvælastofnun tók til starfa. Árið 2013 var hún 9% en tæp 7% árið 2014. Starfsmannaveltan hefur því dregist saman.

Fyrir utan tímabundnar ráðningar starfa nú um 86 manns hjá Matvælastofnun, þar af eru 47 með starfsstöð á Selfossi, að meðtöldu starfsfólki skrifstofu Suðurumdæmis. Af starfsmönnum við aðalskrifstofu eru 27 (57%) búsettir á Suðurlandi en 20 á höfuðborgarsvæðinu (43%). Flestir þeirra sem eru búsettir á höfuðborgarsvæðinu nýta sér akstur á vegum stofnunarinnar. Árið 2010 var ákveðið að dagleg viðveruskylda þeirra starfsmanna yrði sjö og hálf klst. og að þeir greiddu 10 þús.kr. á mánuði fyrir aksturinn. Þess má geta að forstjóri Matvælastofnunar lítur á bæði Suðurland og höfuðborgarsvæðið sem mikilvæga atvinnumarkaði fyrir aðalskrifstofuna. Að hans mati myndu þó líklega fleiri sækja um störf ef hún væri á höfuðborgarsvæðinu.

Skert viðvera starfsmanna vegna búsetu

Við stofnun Landbúnaðarstofnunar þáðu fjórir ríkisstarfsmenn biðlaun en fimm við stofnun Matvælastofnunar. Ekki hafði verið ráðgert að allir þessir níu starfsmenn

kæmu til með að starfa við aðalskrifstofu á Selfossi. Engir styrkir voru veittir þeim sem ekki kusu að þiggja starf á Selfossi. Bæði við stofnun Landbúnaðarstofnunar og Matvælastofnunar þurfti að takast á við aukna starfsmannaveltu. Þrátt fyrir að hátt hlutfall starfsmanna hafi látið af störfum fékkst reynt fólk til starfa og ekki þurfti að bæta við sérstakri nýliða- eða starfsþjálfun umfram það sem eðlilegt gat talist.

Beinn kostnaður við flutninginn var helst fólgin í uppbyggingu nýrra höfuðstöðva á Selfossi. Fjárheimildir voru fluttar frá þeim fjárlagaliðum sem heyrðu undir hina nýju stofnun og stofnkostnaður dreifðist yfir fyrstu starfsárin. Auk húsnæðiskostnaðar kom til kostnaður vegna biðlauna, uppsetningar upplýsinga- og samskiptakerfa, innréttinga og húsbúnaðar, hönnunar á merki stofnunarinnar o.fl. Einnig var fjármunum varið til stefnumótunar, innleiðingar árangursstjórnunar, gerðar gæðahandbókar og hugbúnaðarþróunar. Einungis var gerð lausleg áætlun um tiltekna kostnaðarliði í frumvarpi til laga um Landbúnaðarstofnun. Í því var gert ráð fyrir að tímabundinn kostnaður yrði 20–40 m.kr. vegna breytinga á húsnæði og hugsanlegra biðlauna. Samkvæmt upplýsingum Matvælastofnunar vantaði mikið uppá að sú áætlun stæðist.

Fjárheimildir Landbúnaðarstofnunar voru nýttar til að standa straum af breytingunum. Landbúnaðarstofnun var veitt 532,1 m.kr. í fjár- og fjárukalögum árið 2006. Á móti kom að stofnunin tók við rekstrarhalla þeirra stofnana, embætta og verkefna sem sameinuðust. Í byrjun árs 2006 var fjárheimild stofnunarinnar því neikvæð um 99,9 m.kr. Til að jafna þann halla var stofnuninni veitt 98 m.kr aukafjárveiting árið 2006. Tekjuafgangur árið 2006 var 89,5 m.kr. en reksturinn hefur verið í jafnvægi síðan.

Ávinningur

Starfsemi Matvælastofnunar nær til alls landsins og allra atvinnugreina í matvælaframleiðslu. Þótt upphaflega hafi verið horft til þess að á Selfossi væri Landbúnaðarstofnun tryggð nálægð við stóran hóp viðskiptavina sinna á það ekki við eftir að Matvælastofnun tók til starfa. Stærstur hluti aðkeyprtar þjónustu hennar rennur til aðila utan heimabyggðar og vegur þar þungt kostnaður vegna rannsókna. Einungis hýsingu og daglegum rekstri tölvubúnaðar er sinnt af þjónustuaðila á Suðurlandi. Rekstur stofnunarinnar hefur verið stöðugur allt frá því að Landbúnaðarstofnun hóf starfsemi sína. Veltan er rúmlega helmingi meiri en hún var árið 2006 og hefur stofnunin að auki eflst faglega. Að mati forstöðumanns hennar hefur flutningur starfseminnar til Selfoss ekki leitt til óhagræðis fyrir viðskiptavini. Í upplýsingum Matvælastofnunar kom þó fram að fjarlægð frá fagræðuneyti er hamlandi. Þessi annmarki er m.a. leystur með fjarfundarbúnaði og öðrum rafrænum lausnum.

Ekki hefur verið gerð formleg athugun á hvort þau markmið sem stefnt var að með stofnun Landbúnaðarstofnunar og síðar Matvælastofnunar hafi náðst. Fyrir sameiningu voru verkefni Matvælastofnunar dreifð milli fimm stofnana hjá þremur ráðuneytum. Auk hagræðingar er nú meiri samhæfing í yfirstjórn matvælaeftirlits. Forstöðumaður stofnunarinnar telur að markmið breytinganna hafi náðst og að skýr ávinningur hafi komið fram. Reksturinn hafi gengið erfiðlega fyrstu árin vegna uppsafnaðs rekstrarhalla þeirra stofnana, embætta og verkefna sem voru sameinuð en staðan hafi batnað með auknum fjárheimildum og árið 2008, fyrsta starfsár Matvælastofnunar, hafi hún skilað tekjuafgangi. Á síðustu tíu árum hafi fagleg starf-

Fjárheimild Landbúnaðarstofnunar neikvæð um 99,9 m.kr. í byrjun árs 2006

Ekki verið gerð úttekt á hvort markmið sem að var stefnt hafi náðst

semi styrkst, m.a. vegna lagabreytinga sem leiddu til sameiningar eftirlitsþátta, bættis eftirlits, markvissari gæðastjórnunar og aukins samstarfs þvert á starfseiningar. Jafnframt var samhæfing löggjafar- og eftirlitsstarfsemi á verksviði Matvælastofnunar auðvelduð.

4.5 Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar (2006)

Innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar tók til starfa í apríl 2006 og er undir yfirstjórn innanríkisráðuneytis. Hlutverk hennar er að innheimta sektir og sakarkostnað sem dómstólar eða önnur stjórnvöld hafa ákvarðað, ásamt því að boða sektarþola til að afplána vararefsingu greiði hann ekki sektina. Innheimtumiðstöðin sinnir líka norrænni sektarinheimtu, endurkröfu bóta vegna gjafsóknarmála og innheimtu endurkröfu skaða- og miskabóta samkvæmt ákvörðun bótanefndar. Þá innheimtir hún kröfur fyrir Fjármálaeftirlitið, Matvælastofnun, Tryggingastofnun og Vinnumála- stofnun. Loks kemur miðstöðin að afgreiðslu sektarboða og greiðslna fyrir örorku- nefnd.

**Innheimtumiðstöðin
tók til starfa í apríl
2006**

Undirbúningur

Haustið 2005 ákvað dóms- og kirkjumálaráðherra (nú innanríkisráðherra) að innheimta sekta og sakarkostnaðar yrði á einum stað fyrir landið allt. Þessi verkefni voru þá hjá 23 sýslumanns- og lögreglustjóraembættum. Ráðherra ákvað með heimild í 1. mgr. 70. gr. laga nr. 49/2005 um fullnustu refsinga að embætti Sýslumannsins á Blönduósi skyldi sjá um innheimtuna, sbr. reglugerð nr. 208/2006. Það embætti hafði þá lengi getið sér gott orð fyrir skilvirka framgöngu við innheimtu sekta og sakarkostnaðar. Markmiðið var að samræma, einfalda og efla innheimtuna. Dómsmálaráðuneyti (nú innanríkisráðuneyti) kynnti breytingarnar með bréfi til allra lögreglustjóra sem báru ábyrgð á að upplýsa starfsmenn sína. Flest verkefni á þessu sviði voru hjá lögreglustjóranum í Reykjavík (46%). Með breytingunum voru öll fullnustuhæf mál flutt til embættis Sýslumannsins á Blönduósi.

Undirbúningur breytinganna hófst haustið 2005. Verkfræðistofa VKS þarfagreindi verkefnið í samvinnu við undirbúningsnefnd sem skipuð var starfsfólki frá dómsmálaráðuneyti, Sýslumanninum á Blönduósi, Lögreglustjóranum í Reykjavík, Fangelsismála- stofnun og Fjárslu ríkisins. Ekki var unnin formleg áhættugreining en VKS vann aðgerða-, tíma- og kostnaðaráætlun í samvinnu við undirbúningshópinn og stóðst sú áætlun. Við þá vinnu létu fulltrúar Lögreglustjórans í Reykjavík í ljós áhyggjur af því að önnur embætti yrðu að hafa sérstakt starfsfólk til að þjónusta Innheimtumiðstöðina. Starfsmenn Fangelsismálastofnunar höfðu einnig áhyggjur af því að auknar rafrænar sendingar myndu draga úr gæðum og torvelda eftirlit. Hvorugt hefur reynst vandamál.

**Undirbúnings-
nefnd kom að
þarfagreiningu**

Áhrif

Þegar Innheimtumiðstöðin tók til starfa í apríl 2006 voru 11 starfsmenn ráðnir til að sinna verkefnum hennar. Þar af bjuggu 10 í nágrenni Blönduóss. Strax í janúar 2007 var starfsemin komin í fullan gang. Frá byrjun árs 2006 hefur embættið ráðið 22 starfsmenn til árs eða lengur og átta sumarstarfsmenn. Þar af eru 14 enn við störf hjá embætti Sýslumannsins á Norðurlandi vestra en átta hafa hætt. Nú eru starfsmenn miðstöðvarinnar 10 en hún nýtir sér einnig krafta starfsmanna á stoðsviði embættis Sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Allt starfsfólkið er búsett á svæðinu. Því

starfsfólki Lögreglustjórans í Reykjavík sem sinnti innheimtu sekta og sakarkostnaðar var boðið að hefja störf hjá Innheimtumiðstöðinni eða vera flutt til í starfi. Engir styrkir eða hlunnindi voru í boði og enginn þáði boð um að hefja störf hjá Innheimtumiðstöðinni. Engum ríkisstarfsmanni var sagt upp vegna breytinganna og enginn kostnaður kom til vegna styrkja, hlunninda, eða biðlauna.

Rekstrarkostnaður verið stöðugur frá upphafi

Ekki er hægt að meta hvort núverandi staðsetning hafi haft áhrif á tekjur og gjöld Innheimtumiðstöðvarinnar þar sem henni var komið á fót þegar verkefni á hendi margra ríkisaðila voru flutt til embættis Sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Rekstrarkostnaður hefur verið stöðugur frá upphafi. Helstu kostnaðarliðir við uppbyggingu starfseminnar á Blönduósi voru fólgnir í kaupum á tölum, húsgögnum og öðrum búnaði fyrir nýja starfsmenn. Embættið hafði makaskipti við Blönduósbæ á hæðum í húsinu að Hnjúkabyggð 33 og greiddu Fasteignir ríkissjóðs bænum mismun á kaupverði. Kostnaður vegna breytinganna var bæði áætlaður í skýrslu verkfræðistofunnar VKS og kom fram í rekstraráætlun embættis Sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Stofnkostnaður starfseminnar var hluti af fastri fjárveitingu embættisins.

Ávinningur

Fyrir stofnun Innheimtumiðstöðvarinnar höfðu lögreglustjóra- og sýslumannsembættin beitt misjöfnu verklagi við innheimtu sekta og sakarkostnaðar og notað mismunandi tölvukerfi til að halda utan um innheimtuna. Því var stundum erfitt að afla upplýsinga um heildarstöðu mála. Með því að fela einu embætti verkefni hefur tekist að draga úr umsýslukostnaði við innheimtu. Fyrir breytinguna kom fyrir að innheimtumál sama aðila væru til meðferðar hjá mörgum embættum á sama tíma. Verklag við innheimtu hefur verið samræmt á landsvísu og dómur eru nú teknir til fullnustu á samræmdan hátt. Skráning og vinnsla upplýsinga um innheimtumál eru einnig samræmdari og yfirsýn um innheimtumál betri en áður.

Bætt yfirsýn um innheimtumál

Vegna þess hversu ráðandi rafrænar þjónustulausnir eru orðnar verður ekki sagt að staðsetning Innheimtumiðstöðvarinnar skipti höfuðmáli. Að mati forsvarsmanna hennar skapaðist ekkert óhagræði af breytingunni fyrir viðskiptavinum og samstarfsaðila. Að sama skapi hefur fjarlægð frá ráðuneytum og stjórnsýslustofnunum engin áhrif. Breytingarnar hafa styrkt starfsemina faglega og stuðlað að aukinni hagkvæmni og skilvirkni. Þess ber þó að geta að ekki hefur verið gerð formleg úttekt á árangri eða ávinningi breytinganna.

Breytingarnar hafa stuðlað að aukinni hagkvæmni og skilvirkni

Þar sem ekki var um að ræða flutning á heilli stofnun heldur á tilteknum verkefnum hefur verið almenn sátt um flutninginn. Tíu starfsmenn sinna nú verkefnum sem 24 starfsmenn sinntu áður. Þar af voru margir lögreglumenn sem sinntu innheimtu og dómafullnustu á kostnað annarra lögreglustarfa. Með því að færa verkefni á einn stað varð til sérhæfður hópur starfsmanna og umsýslukostnaður við innheimtu sekta og sakarkostnaðar lækkaði. Hafa ber í huga að fjárhagslegur ávinningur breytinganna kemur fram hjá þeim stofnunum sem Innheimtumiðstöðin vinnur fyrir.

4.6 Skilyrði farsæls flutnings

Þau fimm ólíku dæmi um flutning ríkisstarfsemi sem Ríkisendurskoðun hefur kannað leiða vel í ljós mikilvægi rækilegs undirbúnings. Víðtækt samráð við aðrar stofnanir og

hagsmunaaðila og virk samvinna við starfsmenn virðast einnig vera nauðsynleg skilyrði farsælla breytinga. Þá hefur gefið góða raun að leita utanaðkomandi ráðgjafar. Eftirtektarvert er að í þeim tilvikum sem yfirlýst markmið flutninganna og helsti rökstuðningur fyrir réttmæti þeirra var einungis að fjölga störfum utan höfuðborgarsvæðisins urðu breytingar ekki jafn farsælar og þegar aukin hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstri voru lykilatriði. Í dæmi Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar og Matvælastofnunar voru verkefni margra ríkisaðila sameinuð á einum stað. Unnin var ítarleg undirbúningsvinna um bæði breytingarnar og markmið starfseminnar til framtíðar og litið til fleiri þátta í rökstuðningi staðarvals en þess að fjölga störfum á tilteknu svæði. Flutningur ríkisstarfsemi hélst þar í hendur við víðtækari breytingar sem miðuðu að hagkvæmari og árangursríkari ríkisrekstri.

Rækilegur undirbúningur mikilvægur

Eins og dæmin sanna geta flutningar reynt mjög á mannauð og mannauðsstjórnun þeirra stofnana sem í hlut eiga. Á það sérstaklega við þegar rótgrónar stofnanir eru fluttar í heilu lagi milli byggðarlaga. Við flutninga á starfsemi er hætta á að þekking og reynsla glatist, að kostnaður aukist og að áhrifin á starfsmannahald verði neikvæð. Í þeim tilfellum sem Ríkisendurskoðun tók til skoðunar voru áhrifin á mannauð viðkomandi aðila mjög ólík. Í tveimur dæmum, þ.e. við flutning Byggðastofnunar og stofnun Jafnréttisstofu, var mannauður þeirra svo til algjörlega endurnýjaður.

Ríkisendurskoðun vekur sérstaka athygli á að réttarstaða þeirra starfsmanna ríkisins sem þurfa að flytja sig um set vegna flutnings ríkisstarfsemi er óljós. Hvorki í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins né í stjórnáslutlögum nr. 37/1993 er kveðið á um réttindi starfsmanna við slíkar aðstæður. Mikilvægt er að bæta úr þessu.

Réttarstaða starfsmanna óljós

Þegar litið er til þeirra fimm dæma um flutning ríkisstarfsemi sem hér hafa verið rakin kemur í ljós að umtalsverður hópur ríkisstarfsmanna þáði biðlaun vegna þeirra. Jafnvel voru greidd laun á uppsagnarfresti starfsmanna án vinnuframlags. Einnig verður að líta til þess að ferðakostnaður starfsmanna jókst eftir flutningana. Ferðalög til og frá vinnu voru í tilfelli Landbúnaðarstofnunar (síðar Matvælastofnunar) og Landmælinga Íslands að hluta eða í heild kostuð af viðkomandi stofnun. Með þessar tvær stofnanir í huga verður einnig að telja yfirlýst markmið um fjölgun starfa utan höfuðborgarsvæðisins umdeilanlegt. Færa má rök fyrir því að bæði Akranes og Selfoss séu í raun hluti af sama atvinnusvæði og Reykjavík.

Þegar kemur að starfsmannamálum ríkisins í samhengi við flutning ríkisstarfsemi bendir Ríkisendurskoðun sérstaklega á reynslu af stofnun Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar. Þar var um að ræða raunverulega fjölgun starfa á landsbyggðinni án uppsagna annars staðar eða mikillar starfsmannaveltu. Sambærilegum verkefnum sem fjöldi aðila sinnti var safnað saman á einn stað, vinnutími nýttist betur og sérhæfð starfseining byggð upp á Blönduósi sem getur sinnt verkefnum fyrir aðra ríkisaðila.

Mögulegt að flytja verkefni án mikillar starfsmannaveltu

Í engu þeirra dæma sem tekin voru til athugunar hefur staðsetning verkefna eða stofnana leitt til þess að ekki hefur verið hægt að ráða hæft starfsfólk til starfa. Almennt má segja að breytingarferlið sjálf, þ.e. flutningarnir, setji starfsmannamál

viðkomandi ríkisaðila í nokkuð uppnám, jafnvel með neikvæðum áhrifum til skemmri tíma litið, en til lengri tíma eru áhrifin hverfandi.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnvöld nálgist flutning á starfsemi ríkisins sem tækifæri til að hagræða í rekstri og stuðla að aukinni hagkvæmni og skilvirkni. Í sumum þeirra tilfella sem tekin voru til skoðunar hefur þetta verið meðal skilgreindra markmiða breytinganna en misjafnlega hefur gengið að ná fram slíkum úrbótum. Á því eru þó undantekningar og í því sambandi má líta til reynslu Matvælastofnunar og Innheimtumiðstöðvar sekta og sakarkostnaðar. Að mati Ríkisendurskoðunar getur það haft jákvæð áhrif á ríkisreksturinn í heild þegar dreifð starfsemi er sameinuð á einum stað og byggð upp á markvissan og kerfisbundinn hátt.

Kostnaður við flutning að jafnaði vanmetinn

Þá er ljóst að flutningur á starfsemi eða verkefnum ríkisins getur kallað á mikil útgjöld fyrst eftir flutningana, sér í lagi ef ráðast þarf í fjárfestingar í húsnæði, aðbúnaði, tækjum og öðru sem starfsemin krefst. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur verið tilhneiging til að vanmeta þennan kostnað við flutning ríkisstarfsemi. Að auki virðast tilteknir kostnaðarliðir, t.a.m. ferðakostnaður, hafa tilhneiging til að hækka.

Ekki verður séð af þeim dæmum sem Ríkisendurskoðun tók til athugunar að rekstur þeirra stofnana sem voru fluttar í heilu lagi hafi tekið stakkaskiptum við flutningana. Þó er óhætt að segja að til skemmri tíma litið hafi að jafnaði komið fram nokkur kostnaðarauki. Í sumum þessara dæma voru fyrirhugaðar eða fyrirsjáanlegar breytingar á starfsemi eða þjónustu ríkisins eða viðkomandi aðila meðal forsendna flutninga. Eðlilegt má líka telja að flutningar séu nýttir sem tækifæri til að ná fram tilteknum breytingum á þjónustubáttum. Um leið er mikilvægt að sem minnst röskun verði á starfseminni.

Skýr markmið þurfa að vera fyrir hendi til að meta árangur og ávinning

Brýnt er að fyrir hendi séu skýr viðmið til að meta árangur og ávinning breytinganna. Meðal annars verður að huga að hvort þeim faglegu markmiðum sem stefnt var að hafi verið náð og með hvaða tilkostnaði. Í engu þeirra fimm dæma sem Ríkisendurskoðun tók til athugunar hefur verið kannað með formlegum hætti hvort þjónustuþegar viðkomandi ríkisaðila telji að flutningur starfseminnar hafi haft jákvæð eða neikvæð áhrif á þjónustuna.

Ámælisvert að ekki fóru fram sjálfstæðar úttektir á flutningum

Að mati Ríkisendurskoðunar ættu skýr markmið um bættu þjónustu, aukna skilvirkni og hagkvæmni að ógleymdum mælanlegum betri árangri að vera ófrávíkjanleg skilyrði þegar hugað er að flutningi á ríkisstarfsemi. Stofnunin telur ófullnægjandi að meta árangur af flutningi ríkisstarfsemi einvörðungu út frá því hvort opinberum störfum fjölgi eða fækki á tilteknu svæði. Mikilvægt er að greina líka möguleg áhrif flutninganna á veitta þjónustu og hafa til reiðu áætlun um hvernig viðhalda megi gæðum hennar og þróa hana áfram eftir breytingarnar. Því er mikilvægt að skilgreina markmið og mælikvarða í aðdraganda flutninganna og tryggja að fullnægjandi gögn um áhrif þeirra á fjárhagslega og faglega stöðu viðkomandi aðila sem og þjónustu þeirra liggi fyrir eða séu að minnsta kosti aðgengileg. Ríkisendurskoðun telur ámælisvert að í engu þeirra dæma sem hún tók til athugunar fór fram sjálfstæð úttekt á ávinningi og árangri flutninganna að þeim loknum.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is