

Í upphafi skal endinn skoða

Lagasetning skoðuð út frá aðferðum verkefnastjórnunar

Ásgerður I. Magnúsdóttir^a, Helgi Þór Ingason^b, Haukur Ingi Jónasson^b

^a Advania, Guðrúnartún 10, 105 Reykjavík

^b Háskólinn í Reykjavík, Menntavegur 1, 101 Reykjavík

Fyrirspurnir:

Ásgerður I. Magnúsdóttir
asgerdur.i.magnusdottir@advania.is

Greinin barst
12. febrúar 2012.
Samþykkt til birtingar
15. júní 2012.

ÁGRIP

Lagasetning er endapunkturinn í ákvörðunarferli um að ráðast í tiltekna breytingar og leiðir yfirleitt til verkefna sem geta verið af öllum stærðum og gerðum. Miklu skiptir að ráðist sé í rétt verkefni á réttum forsendum og þau leiði til þeirrar niðurstöðu sem er vænst. Skortur er á að heildstætt mat sé gert á verkefnum sem lög leiða til, áður en lög eru samþykkt. Slíkt mat ætti heima í almennri greinargerð og fylgiskjöllum með frumvörpum. Greinargerðir með frumvörpum eru ekki samræmdar og mikið skortir á að alltaf séu tilteknir þættir sem varða afmörkun, verkþætti, tíma, heildarkostnað, hagsmunadila og áhættur verkefna sem framkvæma þarf verði frumvarp að lögum. Gæðaeftirlit er einnig mismunandi eftir gerð frumvarpa. Hér eru mikil tækifæri til að bæta stjórnsýsluna. Settar eru fram tillögur til úrbóta.

Lykilord: Verkefnastjórnun, lagafrumvörp, Alþingi, ráðuneyti.

ABSTRACT

Writing legislation is the final part of a decision process to enforce change. The new legislation typically leads to various projects. It is imperative the proper projects are chosen, based on the appropriate assumptions and that they lead to the required final results. There is no holistic assessment of projects that will be resulted by laws, before the legislation is formally adopted. A general explanatory report is written but it is not standardised and important aspects are often omitted, such as scope, activities, time, total cost, interested parties and risk. Formal review of the legislation under development is also quite different, depending on the type of bill. There is a good opportunity for improvements in this area and some suggestions are put forwards.

Keywords: Project Management, bills, Parliament, Ministries.

1 Inngangur

Í kjölfar bankahrunsins árið 2008 jókst gagnrýni á stjórnsýsluna. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010) staðfesti að ýmislegt mætti þar betur fara. Fara má mismunandi leiðir til að greina vandamál og skoða hvernig má bæta störf stjórnsýslunnar. Taka má afmarkaða hluta stjórnkerfisins til skoðunar, eða greina heildarferla innan þess. Hér er valin síðari leiðin og ferli lagasetningar skoðað með hliðsjón af formlegu verkefnastjórnunarferli.

Lög eru hornsteinn lýðræðisríkja og setja leikreglurnar í samfélaginu á hverjum tíma. Stór hluti af frumvörpum samþykktra laga á Alþingi er saminn af stjórnsýslunni og það er á ábyrgð hennar að innleiða lög frá Alþingi. Líta má á ferlið frá hugmynd til loka innleiðingar laga sem verkefni. Verkefni sem varða lagasetningu ættu að lúta alveg sömu kröfum og gerðar eru til verkefna almennt.

Í ýmsum skrifum hefur verið fjallað um störf stjórnsýslunnar hér á landi. Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna árið 2008 ber þar hæst. Í henni segir: „Efla þarf fagmennsku og stórbæta vinnubrögð innan stjórnsýslunnar, svo sem með vandaðri gagnafærslu og skýrari boðleiðum milli embættismanna og stjórnámalamanna“ (Rannsóknarnefnd Alþingis, 2010, 8. bindi bls. 152). Í kjölfarið var sett á laggirnar nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands og skilaði hún ítarlegri skýrslu sem ber heitið *Samhent stjórnsýsla* og byggði frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands að miklu leyti á tillögum sem þar voru settar fram. Í skýrslunni var meðal annars lagt til að komið yrði á fót þverfaglegu greiningar-, stefnumótunar- og verkefnastjórnunarteymi innan Stjórnarráðsins (Forsætisráðuneytið, 2010b). Fjallað hefur verið um verkefnastjórnun innan stjórnsýslunnar í grein um þroskalíkan verkefnastjórnunar og stöðu verkefnastjórnunar í Stjórnarráði Íslands (Ingason, 2010). Þar var skoðuð staða verkefnastjórnunar í sex ráðuneytum og sýndu niðurstöð-

urnar að verkefnalegur þroski væri lítil innan þessara ráðuneyta út frá þroskalíkaninu.

Bent hefur verið á að bankahrúnið megi að hluta til rekja til gallaðrar lagasetningar og að áhrif laga hafi í mörgum tilvikum ekki verið nægilega metin áður en þau voru sett. Í skýrslunni *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis* segir „Í skýrslu rannsóknarnefndar birtast dæmi um tilvik þar sem ætla má að aukin formlegt gæðaeftirlit með undirbúningi löggjafar hefði getað takmarkað verulega skadlegar afleiðingar skorts á faglegum undirbúningi pólitískra stefnumála.“ (Forsætisráðuneytið, 2010a, bls. 40). Ógilding kosninga til stjórnlagabings árið 2011 vekur einnig upp spurningar um hvort nægilega sé hugað að endanlegri framkvæmd, innleiðingu og áhrifum laga við gerð lagafrumvarpa. Viðfangsefni þessarar greinar er því:

Getur markvissari notkun á aðferðum verkefnastjórnunar við gerð lagafrumvarpa aukin gæði laga og bætt stjórnsýsluna, og þá hvernig?

Til þess að svara þessari spurningu er fjallað um beitingu á aðferðum verkefnastjórnunar í lagasetningarferlinu, allt frá hugmynd til samþykktar laga og innleiðingar vegna framkvæmdar þeirra. Nokkur valin frumvörp eru tekin til nánari skoðunar. Beitt er eigindlegri rannsóknar aðferð þar sem gögn frá opinberum aðilum eru greind, aðallega Alþingi, stjórnsýslunni og einnig var aflað upplýsinga með viðtölum.

2. Fræðileg umfjöllun

2.1 Verkefni

Í hugtakagrunni IPMA² (2006) er sagt að verkefni sé tíma- og kostnaðarháð aðgerð sem miðar að því að skila skilgreindum áfurdum sem standast kröfur gæðastaðla. Gæðastaðallinn ISO10006:2003 (ISO, 2003) skilgreinir verkefni sem einstakt ferli, sem samanstendur

1 Greinin er byggð á lokaverkefni Ásgerðar í MPM námi en hún brautskráðist frá Háskóla Íslands 2011.

2 Alþjóðasamtök verkefnastjórnunarfélaga.

af samræmdum og stýrðum verkþáttum með skilgreint upphaf og endi, sett af stað til að ná markmiðum er samræmast sértækum þörfum, þar á meðal takmörkunum er varða tíma, kostnað og aðföng.

Það sem einkennir verkefni öðru fremur er að þau hafa skilgreint upphaf og endi. Því er verkefni sagt hafa líftíma eða æviskeið. Skipta má æviskeiði verkefna í nokkra áfanga, tímabil þar sem athyglinni er beint að tilteknum þáttum (Ingason og Jónasson, 2012).

Verkefnastjórnun og verkefnisáætlun

Í PMBok er verkefnastjórnun sögð hafa þrenns konar afmörkun en það er stýring á umfangi, tíma og kostnaði verkefna (PMI, 2008). Þar segir enn fremur að í stýringu verkefna felist að skilgreina þarfir, setja fram skýr og möguleg markmið, samræma kröfur um gæði, umfang (e. *scope*), tíma og kostnað og búa til lýsingar, áætlanir og skilgreina hagsmunaaðila og áhrif verkefnis.

Verkefnisáætlun er skjal sem tilgreinir hvað þarf að gera til að ná markmiðum verkefnis (ISO, 2003). Verkefnisáætlun er grunnurinn að vel heppnuðu verkefni og er leiðarljós verkefnisins allan líftíma þess (Kerzner, 2009). Verkefnisáætlun er jafnan sett fram á fyrstu stigum verkefnis. Markmið með verkefnisáætlun er að skjalfesta hvers vegna á að framkvæma verkefni, hvað eigi að gera, af hverjum, hvernig það verður gert, hvað það kostar og hvernig verkefnið verður innleitt, því stýrt og á endanum lokið. Útfærsla verkefnisáætlana tekur mið af tegund verkefnis og umfangi (Ingason og Jónasson, 2012). Hér verður nánar fjallað um nokkra lykilþætti í verkefnisáætlun.

Afmörkun verkefnis inniheldur lýsingar á afurðum verkefnis, lýsingar á einkennum þess og hvernig á að mæla og meta afurðirnar (ISO, 2003). Markmiðasetning í verkefni felst í því að skilgreina eiginleika niðurstöðu. Afmörkun og markmið verkefnis ætti því að gefa öllum sem að því koma sömu heildarmynd og sýn. Verkefni hafa margháttað samspil við umhverfi sitt. Verkefni eiga yfirleitt að leiða til breytinga á umhverfi þess og eins hefur umhverfið áhrif á verkefnið. Stjórnun áhættu felst í að skipuleggja fyrir áhættum, finna áhættur, greina áhættur, ákvarða viðbrögð og loks meta þær til að ákvarða hvort þær hafi breyst (Kerzner, 2009). Hagsmunaaðilar verkefnis eru þeir einstaklingar eða skipulagsheildir sem eru þátttakendur í verkefni eða verða fyrir áhrifum af því bæði á jákvæðan og neikvæðan máta (PMI, 2008). Einn mikilvægasti hluti áætlanagerðarinnar er sundurliðun verkefnis í verkþætti en á henni byggja áætlanir um tímalengd verkefnisins (Ingason og Jónasson, 2012). Verk- og tímaáætlun skilgreinir þau ferli sem þarf til að ljúka við verkefni á réttum tíma (PMI, 2008). Við gerð verkefnisáætlunar er verkefnið greint kerfisbundið og því skipt í verkþætti og áætlaður er tími á þá með því að taka tillit til hvernig þeir þurfa að radast innbyrðis. Í upphafi nýtist slík áætlun til að skapa yfirsýn en síðar til eftirlits og uppgjors (Ingason og Jónasson, 2012). Kostnaðaráætlun felst í því að meta kostnað við verkefnið. Við gerð kostnaðarmats þarf að meta kostnað við aðföng og taka tillit til áhættu- og óvissuþátta (PMI, 2008). Gæða- áætlun miðar að því að greina þá þætti sem þurfa að vera til staðar til að verkefni takist samkvæmt afmörkun og markmiðum þess. Jafnframt tiltekur hún í gegnum hvaða gæðahlíð verkefni þarf að fara (ISO, 2008). Stjórnskipulag verkefnis segir fyrir um hver gerir hvað í verkefni og hvernig ábyrgð og umboði er háttáð (Ingason og Jónasson, 2012).

Lagafrumvörp

Lagafrumvörp hafa það að markmiði að koma á breytingum. Samþykkt lög leiða yfirleitt til verkefna sem hafa upphaf og endi og eru tíma- og

kostnaðarháð. Þetta geta verið ýmis verkefni sem þarf að framkvæma til að hægt sé að innleiða tiltekin lög. Mynd 1 sýnir þetta ferli í sinni einföldustu mynd.

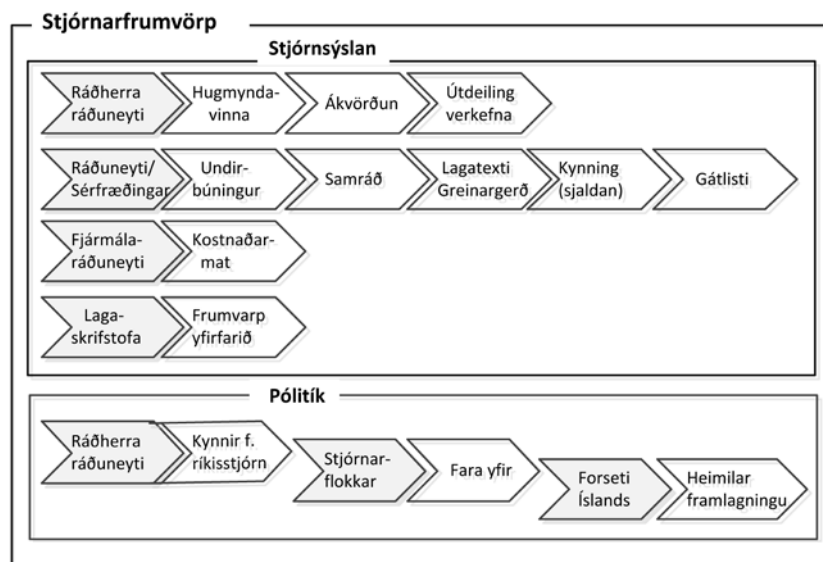


Mynd 1: Einföld mynd af ferli frumvarps til innleiðingar laga.

Frumvarp til laga getur verið lagt fram á Alþingi af ráðherra og kallast þá stjórnarfrumvarp. Nefndir Alþingis geta lagt fram frumvarp og er það þá kallað nefndarfrumvarp en þingmannafrumvarp ef einn eða fleiri þingmaður leggja frumvarp fram. Ferli stjórnarfrumvarpa fram að framlagningu er ólíkt ferli nefndar- og þingmannafrumvarpa.

Stjórnarfrumvörp eru samin að frumkvæði ráðherra. Þau eru ýmis unnin af viðkomandi ráðuneyti eða utanaðkomandi sérfræðingum sem ráðherra skiptar eða velur. Ráðherra leggur síðan frumvarpið ásamt minnisblaði og gátlista fyrir ríkisstjórn og leggur til að það verði lagt fram á Alþingi sem stjórnarfrumvarp. Frumvarpið er að því búnu borð undir stjórnarflokkana. Þegar ríkisstjórnin og þingflokkar hafa veitt samþykki sitt er aflað heimildar Forseta Íslands til framlagningar frumvarpsins á Alþingi (Forsætisráðuneyti o.fl., 2007). Gátlistinn fer eingöngu til lagaskrifstofu forsætisráðuneytis. Á mynd 2 hér á eftir má sjá þetta ferli.

Eigandinn og bakhjarl stjórnarfrumvarpa er ráðherra í viðkomandi ráðuneyti. Líta má á þann sem hefur umsjón með smíði stjórnarfrumvarps sem verkefnisstjóra. Hann sér um að frumvarpið sé skilgreint,

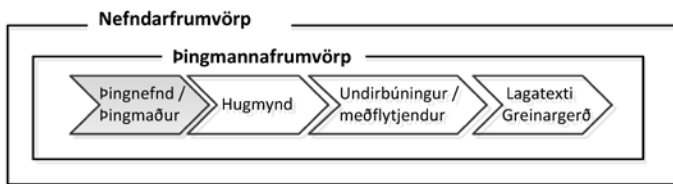


Mynd 2: Ferli stjórnarfrumvarpa áður en þau fara til Alþingis.

skrifað og gerð sé greinargerð, sem fylgir frumvarpinu, þar sem það er útskýrt nánar og áhrif þess metin. Síðan fer frumvarpið til fjárlagaskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytis sem skrifar umsögn um áhrif þess á fjárhag ríkisins og sú umsögn fylgir frumvarpinu sem fylgiskjal. Lagaskrifstofa forsætisráðuneytis, sem fjallað verður betur um síðar, sér um gæðaúttekt á frumvarpinu.

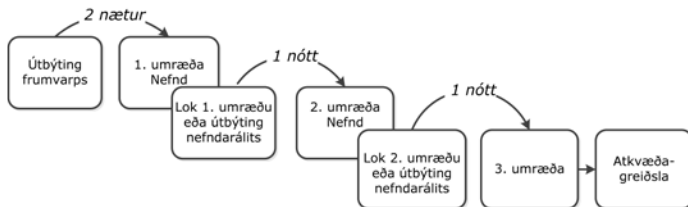
Þingmanna- og nefndarfrumvörp koma ekki til kasta stjórnsýslunnar. Ferlið er mjög einfalt og það er á ábyrgð þingmanna/þingnefnda að leita sér aðstoðar við frumvarpssmiðina. Nefndarritarar aðstoða oft

við gerð frumvarps (Vigdís Jónsdóttir, aðstoðarskrifstofustjóri, munnleg heimild apríl 2011) en frumvarpið fer ekki í gegnum formlegt gæðafærlu (sbr. lagaskrifstofu) áður en það fer til bókunar og framlagningar. Þingmenn eru hér bakhjarlar frumvarpsins. Mynd 3 sýnir helstu skref í ferlinu.



Mynd 3: Ferli nefndar- og þingmannfrumvarpa áður en þau fara til Alþingis.

Öll frumvörp fara í gegnum sama ferli eftir að þau koma til Alþingis. Skrifstofa Alþingis tekur við þeim og þau eru bókuð, fara í yfirlestur til skjaladeildar og eru að lokum prentuð. Mynd 4 sýnir hvernig ferli frumvarpa á að vera á Alþingi samkvæmt lögum um þingsköp Alþingis.¹ Hvert frumvarp skal fara í gegnum þrjár umræður. Einnig er tiltekið að líða þurfi ákveðinn tími á milli umræðna. Hægt er að taka mál í gegnum þingið á skemmri tíma með því að þingmenn samþykki afbrigði² en til þess þarf aukinn meirihluta.



Mynd 4: Frá frumvarpi til laga – helstu skref á Alþingi.

Alþingi fjallar um frumvarpið, breytir því, samþykkir eða hafnar. Þegar frumvarp hefur verið samþykkt er komið að framkvæmdarþætti verkefnisins. Lög fara til framkvæmdar hjá stjórnarsýslunni og oft á tíðum þurfa fleiri en eitt ráðuneyti að koma að endanlegri útfærslu og jafnvel ekki það ráðuneyti sem samdi frumvarpið. Sum lög taka strax gildi eða eftir skamman tíma frá samþykkt þeirra.

Í lögum um þingsköp Alþingis segir að lagafrumvörp skuli vera samin með lagasniði og að hverju frumvarpi skuli fylgja greinargerð um tilgang þess og skýringu á höfuðákvæðum. Þetta eru einu fyrirmæli laganna um uppbyggingu frumvarpa. Leiðbeiningar um gerð lagafrumvarpa er að finna í bókinni Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa (Forsætisráðuneytið o.fl., 2007) hér eftir nefnd Handbókin. Auk þess eru nokkrar aðrar leiðbeiningar aðgengilegar á vef forsætisráðuneytisins. Ríkisstjórnin samþykkti í ágúst 2010 endurskoðaðar reglur um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa ásamt nýjum gátlista. Þar segir að reglurnar séu ítarlegri en áður og að nýrri skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu sé ætlað mikilvægt hlutverk við að samræma gæðakröfur, leiðbeina ráðuneytum og veita umsögn um hvort frumvörp standist gæðakröfur (Forsætisráðuneytið, 2010c). Reglur voru settar í byrjun árs 2013 um starfshætti ríkisstjórnar og þar er fjallað um undirbúning, meðferð og afgreiðslu stjórnarfrumvarpa á ríkisstjórn (Stjórnartíðindi, 2013).

1 Lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991.

2 Í lögum um þingsköp Alþingis segir að það skulu líða að minnsta kosti 2 nætur á milli útbytingu frumvarps og 1. umræðu og síðan ein nótt frá umræðu eða útbytingu nefndarálits til næstu umræðu. Ef vikið er frá þessu þarf þingið að samþykkja afbrigði með auknum meirihluta (2/3 atkvæða). Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 87/2004 um olíugjald og kílómetragjald, með síðari breytingum (kerfisbreyting á skattlagningu ökutækja).

Tilgangur greinargerðar³ með frumvörpum er samkvæmt Handbókinni (Forsætisráðuneytið o.fl., 2007) að koma upplýsingum á framfæri við þingmenn til að auka skilning þeirra á frumvarpinu og á sama máta hefur hún þýðingu gagnvart almenningi og fjölmiðlum. Auk þess skiptir hún máli sem lögskýringargagn. Ennfremur er lögð áhersla á að í greinargerðinni komi fram samráð, mat á áhrifum og settar eru fram lykilsurningar um efnisleg atriði. Þess ber þó að geta að víða er að finna í bókinni orð og orðatiltæki eins og „æskilegt“, „heppilegt“, „eftir því sem tími og aðstæður leyfa“ og „kemur vel til álita“ sem draga úr vægi þeirra. Á heimasíðu forsætisráðuneytisins er síða um lagasamræmingu og þar er fyrirmynd að efnisyfirliti fyrir stjórnarfrumvörp, ráðuneytum til hægðarauka (Forsætisráðuneytið, 2010d).

1. Inngangur

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

3. Meginefni frumvarpsins

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar

5. Samráð

6. Mat á áhrifum

Í þessum leiðbeiningum er tekið á ýmsum þáttum sem koma fram í hefðbundinni verkefnisáætlun. Þó vantar þætti sem snerta framkvæmd eins og sundurliðun í helstu verkþætti. Slík sundurliðun gæti þó leitt til nákvæmara mats á tíma og kostnaði. Áhættumat ætti að falla innan mats á áhrifum. Gátlistinn (Forsætisráðuneyti, 2010c) sem skila á með stjórnarfrumvörpum til lagaskrifstofu tekur einnig á mati á áhrifum en út frá öðru sjónarhorni. Gátlistinn er ekki opinber og fer ekki til Alþingis (Páll Þórhallsson, skrifstofustjóri lagaskrifstofu, munnleg heimild apríl 2011).

4 Frumvörp á Alþingi – greining

Greinargerðir frumvarpa eru mismunandi. Stjórnarfrumvörpum fylgja gjarnan ítarlegar og flóknar greinargerðir. Þingmanna- og nefndarfrumvörp eru yfirleitt með styttri greinargerðir. Í nokkrum frumvörpum er fylgt leiðbeiningum Handbókarinnar (Forsætisráðuneytið o.fl., 2007) um uppsetningu. Öll framlögð stjórnarfrumvörp sem voru skoðuð innihéldu fylgiskjal um kostnaðaráhrif, unnið af fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytis. Gátlisti sem höfundar fylla út og skila til lagaskrifstofu með frumvörpum er ekki opinber og því var ekki hægt að bera saman greinargerð og gátlista. Ekki er gerð krafa um að kostnaðarmat né gátlisti fylgi þingmanna- og nefndarfrumvörpum.

Skoðuð voru nánar fjögur frumvörp sem urðu að lögum og tengdust þau þremur málum. Fyrsta málið var gjalddagabreyting á aðflutningsgjöldum, annað var breyting á löggjöf varðandi gjaldtöku af ökutækjum og eldsneyti og það þriðja var Stjórnlagabreyting og þá sérstaklega kosningarnar til þess. Þessi mál voru valin vegna þess að í undirbúningi lagasetningar var ekki nægilega hugað að framkvæmdarþáttum og þau voru gagnrýnd þess vegna.

Frumvarp 1⁴: Tollalög o.fl. (dreifing gjalddaga)

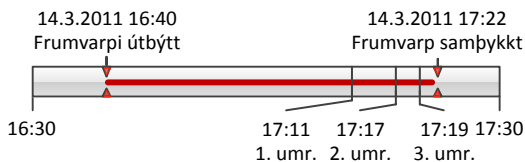
Frumvarpið var nefndarfrumvarp og lagt fram á Alþingi þann 14. mars 2011. Greinargerðin var fáeinar línur og í henni var hvorki lagt mat á kostnað né hvort frumvarpið leiddi til verkefna.

Mynd 5 sýnir málsmeðferðina á þinginu. Athyglisverðast við þetta frumvarp er tíminn. Á grunni afbrigða fékk frumvarpið mjög skjóta afgreiðslu á þingi á þremur þingfundum sem haldnir voru samdægurs, hver á eftir öðrum. Lögin tóku gildi strax og gjöldin gjaldféllu daginn eftir samþykki laganna⁵.

3 Í frumvörpum er greinargerðin ýmist nefnd greinargerð eða athugasemdir við lagafrumvarp.

4 Frumvarp til laga um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, lögum nr. 97/1987, um vörugjöld og lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt

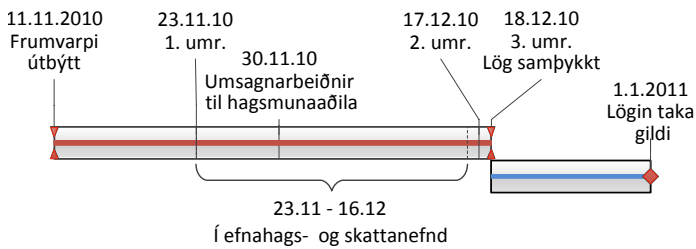
5 Lög um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, lögum nr. 97/1987, um vörugjald, og lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum.



Mynd 5: Ferli frumvarps um dreifingu gjalddaga.

Frumvarp 2⁶: Vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl. (skattlagning samkvæmt útblæstri bifreiða)

Frumvarpið var stjórnarfrumvarp. Mynd 6 sýnir ferli frumvarpsins og framkvæmdartíma. Efri tímalínan sýnir ferli frumvarpsins á Alþingi. Neðri tímalínan sýnir hvaða tími var til stefnu til framkvæmda eftir að lögin voru samþykkt.



Mynd 6: Ferli frumvarps um vörugjald af ökutækjum og framkvæmdartími.

Í greinargerð kemur fram að frumvarpið var unnið upp úr tillögum í skýrslu frá maí 2008 sem gerð var fyrir fjármálaráðuneytið. Einnig kemur fram að frumvarpsdrögin hafi verið send til 15 aðila þar á meðal Ríkisskattstjóra, Umferðarstofu og Tollstjóra og þeim gefinn kostur á að koma með athugasemdir. Þær athugasemdir fylgja ekki frumvarpinu. Efnahags- og skattanefnd sendi frumvarpið til 52ja aðila til umsagnar og sendu 26 þeirra inn umsagnir. Að auki bárust 15 aðrar umsagnir. Umferðastofa var ekki meðal þeirra sem fengu frumvarpið til umsagnar frá nefndinni.

Bæði Tollstjóri og Ríkisskattstjóri sendu inn umsagnir sem meðal annars lutu að framkvæmd verkefnisins. Bent var á að verkefnið kalladi á kerfisbreytingar, aðkeypta hugbúnaðarvinnu og að tími til stefnu væri skammur (Alþingi, 2010b). Ekki virðist hafa verið tekið tillit til þessara athugasemda því lögin tóku gildi 1. janúar 2011 eins og frumvarpið gerði ráð fyrir⁷. Ríkisskattstjóri tiltók sérstaklega að hann væri ósammála því mati að frumvarpið leiddi ekki til aukins kostnaðar fyrir stofnunina. Eins birtist frétt í Fréttablaðinu um að framkvæmdin hafi leitt til álags hjá Umferðarstofu og stofnunin kvartaði undan skorti á samráði („Ekki er alltaf“, 2011).

Frumvarp 3 og 4⁸: Stjórnlagabing (heilðarlög) / Stjórnlagabing (gerð kjörseðils, uppgjör kosninga o.fl.)

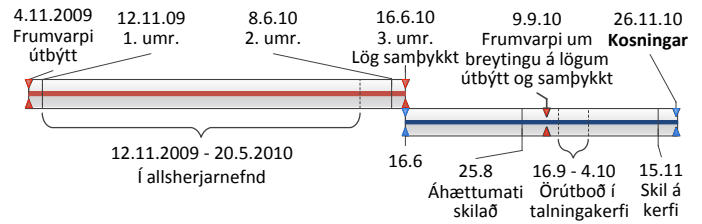
Fyrri frumvarpið var stjórnarfrumvarp en hið seinna þingmannafrumvarp. Á mynd 7 má sjá tímalínur. Sú efri sýnir ferli frumvarpsins á

Alþingi. Neðri tímalínan sýnir hvaða tími var gefinn til framkvæmda vegna kosninga eftir að lögin voru samþykkt.

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá var áhættumat framkvæmt eftir að lögin voru sett, en því var skilað 25. ágúst. Tími til að undirbúa

6 Frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 87/2004 um olíugjald og kílómetragjald, með síðari breytingum (kerfisbreyting á skattlagningu ökutækja).
7 Lög um breyting á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, með síðari breytingum (kerfisbreyting í skattlagningu ökutækja).
8 Frumvarp til laga um stjórnlagabing / Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabing

kosningar til stjórnlagabingsins var naumur og má sjá að útboði í talningakerfi var ekki lokið fyrr en í október eða rúmum einum og hálfum mánuði fyrir kosningar (Ríkiskaup, 2010).



Mynd 7: Ferli frumvarps um stjórnlagabing og framkvæmdartími kosninga.

Eftirtalin verkefni voru meðal annars fölginn í upphaflega frumvarpinu og hefðu þurft að skilgreinast sem slík í greinargerð:

- Tvöföld kosning (kosið samhliða til sveitarstjórnar og stjórnlagabings) með mismunandi kjörskrá og fyrirkomulagi (listakosning og persónukjör)
- Rafræn merking á kjörstað í kjörskrá (nefnt rafræn kjörskrá í frumvarpinu) kallar á nýtt tölvakerfi.
- Skipulagning og uppsetning tölvukerfa í öllum kjördeildum, öryggismál og trygging á virkni á kjördegi.
- Persónukjör, ný uppsetning á kjörseðli, flókin talning og útreikningar.

Frumvarpið til laga um stjórnlagabing breyttist nokkuð í meðförum þingsins. Efna þurfti til sérstakra kosninga. Þingtíminn var stytur og gert ráð fyrir þjóðfundi. Frumvarpið varð að lögum í júní 2010⁹. Áhættumat vegna kosninga var gert eftir að lögin voru samþykkt. Seinna frumvarpið var lagt fram í september sama ár. Þar var meðal annars hætt við rafræna kjörskrá og kjörseðli breytt þannig að ekki var lengur skylt að birta nafn, kennitölu og sveitarfélag frambjóðenda. Lögin voru samþykkt sama dag og frumvarpið var lagt fram¹⁰.

Róbert Marshall (Alþingi, 2010a) mælti fyrir seinna frumvarpinu og sagði meðal annars: „Komið hefur í ljós eftir að undirbúningur að kjöri til stjórnlagabings hófst að framkvæmd laganna eins og hún hafði upphaflega verið undirbúin er svo flókin að við það verður ekki unað.“

Umræða

Ný lög eiga að leiða til breytinga í samfélaginu. Mikilvægt er að allar breytingar séu vel ígrundaðar og leiði til þeirrar niðurstöðu sem stefnt er að. Gerð lagafrumvarpa kallar á skilgreiningu á markmiðum og greiningu á umfangi, áhrifum og áhættum. Ný lög leiða gjarnan til verkefna sem taka tíma og fela í sér kostnað og þau hafa áhrif á einstaklinga og atvinnulíf. Þegar frumvörp eru lögð fyrir Alþingi ætti að vera ljóst til hvaða verkefna þau leiða og hvert umfangið, tíminn og kostnaðurinn er við innleiðingu þeirra, verði þau að lögum. Greinargerð með frumvörpum á að koma upplýsingum á framfæri við þingmenn, almenning og fjölmiðla. Hluti hennar eða önnur fylgiskjöl með frumvarpi ættu að vera ígildi fyrstu verkefnisáætlunar fyrir innleiðingu laga og því innihalda upplýsingar um þau verkefni eða verkþætti sem þarf að framkvæma verði frumvarp að lögum. Skoðuð voru fjögur frumvörp, sem urðu að lögum og greinargerðir og fylgiskjöl þeirra greind út frá helstu viðmiðum áætlanagerðar í verkefnum.

Fyrsta frumvarpið varðaði breytingu á gjalddögum. Það tók tæpa klukkustund í meðförum Alþingis. Lögin tóku strax gildi. Markmið þeirra var að veita frest á greiðslum innflutningsgjalda sem gjaldféllu daginn eftir. Álagning og innheimta gjalda í innflutningi er rafræn. Í

9 Lög um stjórnlagabing, nr. 90 25. júní, 2010

10 Lög um breytingu á lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabing.

tilfelli sem þessu er ekki hægt að hafa alla ferla í samræmi við lög fyrst eftir gildistöku þeirra þar sem ekki er veittur undirbúningstími. Mikil áhætta felst í villuhættu í tölvukerfum. Auk þess er þegnumum mismunað þar sem þeir innflytjendur sem greiddu fyrir gjalddaga eða strax á gjalddaga nutu ekki þessa frests. Slík vinnubrögð geta leitt til dvínandi trausts á stjórnsýslunni. Í greinargerðinni var hvorki mat á þeim verkefnum sem þurfti að framkvæma til að innleiða löginn né heldur upplýsingar um kostnaðarleg áhrif og áhættur. Frumvarpið var nefndarfrumvarp og þurfti ekki að fara í gegnum nein gæðahlið.

Annað frumvarpið hafði lengi verið í undirbúningi og fjallaði um skattabreytingar á ökutækjum með það markmið að hvetja til notkunar á vistvænum ökutækjum. Þetta var stór kerfisbreyting sem leiddi til verkefna hjá Ríkisskattstjóra, Tollstjóra og Umferðarstofu og kallaði á kaup þeirra á utanaðkomandi ráðgjöf og vinnu. Kostnaðarmat fjárlagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins tiltók aðeins heildaráhrif á ríkissjóð, eins og það á gera, ekki heildarkostnað við kerfisbreytinguna. Sá kostnaður kom hvergi fram. Löginn voru samþykkt þann 18. desember 2010 og tóku gildi þann 1. janúar 2011. Bifreiðagjöld voru lögð á öll ökutæki þann 1. janúar samkvæmt nýju lögnum. Tími til framkvæmda var mjög skammur og skapaði það verulega áhættu vegna villuhættu þar sem forsendum álagningar var breytt. Kynning var lítil og kom breytingin flatt upp á marga sem lýsti sér meðal annars í miklu álagi hjá Umferðarstofu. Greinargerðin innihélt hvorki heildstætt mat á þeim verkefnum sem innleiðing krafðist né mat á heildarkostnaði, tíma og áhættum.

Þriðja og fjórða frumvarpið fjölluðu um stjórnlagabætur, seinna frumvarpið var breyting á fyrri lögum. Markmið laganna var að koma á stjórnlagabætur sem gerði tillögur um breytingar á stjórnarskránni og fól frumvarpið í sér mörg tengd verkefni. Kosningin til þingsins var með nýjum hætti sem og talning og útreikningur niðurstaðna. Eins átti upphaflega að kjósa til þingsins samhliða sveitarstjórnarkosningum en kosningaréttur til stjórnlagabætur átti að vera eins og í kosningum til Alþingis. Kjörskráin átti að vera rafræn og starfsmenn kjördeilda áttu að nota hugbúnað til að skrá að kjósendi hefði neytt atkvæðaréttar síns. Þetta gerði m.a. kröfur um nýjan hugbúnað, tækjabúnað og tengingar í allar kjördeildir sem eru oft í skólaföllum og íþróttahúsum. Í upphaflegu frumvarpi er hvergi minnst á áhættur eða áhættumat. Kostnaðarmat fjármálaráðuneytis hljóðaði upp á 362 til 442 milljónir og var mismunurinn fólgin í áætlaðri lengd þinghaldsins. Þar af var gert ráð fyrir 50 milljóna króna aukakostnaði vegna kynninga á frambjóðendum og kosningu samhliða sveitarstjórnarkosningum. Sá kostnaður var ekki sundurliðaður. Greinargerðin með frumvarpinu fjallaði að mestu um ástæður frumvarps en ekki afleiðingar.

Frumvarpið um stjórnlagabætur var rúma sjö mánuði til meðferðar á Alþingi og breyttist töluvert í meðförum þess. Löginn voru samþykkt þann 16. júní 2010 en þá voru sveitarstjórnarkosningar yfirstaðnar. Í lögnum var því gert ráð fyrir sérstökum kosningum ekki síðar en 30. nóvember og jafnframt var ákveðið að halda þjóðfund sem ekki var hluti af upphaflegu frumvarpi. Tími þinghalds var einnig stytur en kostnaðarlegt mat breyttist ekki þó að verulegur kostnaður bættist við vegna sérstakra kosninga. Áhættumat var framkvæmt eftir að löginn voru samþykkt og lá það fyrir þann 25. ágúst samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá. Í framhaldi af því var þann 9. september lagt fram frumvarp til breytinga á fyrri lögum. Lagt var til að kjörseðli yrði breytt en jafnframt var hætt við rafræna kjörskrá. Í október fór fram á vegum Ríkiskaupa örútbod í talningakerfi fyrir kosningarnar en kerfinu átti að skila tilbúnu eigi síðar en 15. nóvember; tólf dögum fyrir kosningar. Tilbod voru opnuð þann 6. október. Kosið var 27. nóvember en kosningarnar voru síðar ákvarðaðar ógildar og löginn brottfelld.

Upphaflegu löginn um stjórnlagabætur voru samþykkt án þess að fyrir lægi heildstætt mat á verkefninu. Greining á verkþáttum, tímaáætlan-

ir, áhættumat og frekara kostnaðarmat tengt kosningunum fylgdi ekki frumvarpinu þegar það fór fyrir Alþingi. Breyta þurfti lögnum tæpum þremur mánuðum eftir að þau voru samþykkt. Gagnrýnin í kjölfar þess að kosningarnar voru ákvarðaðar ógildar beindist aðallega að lokaundirbúningi fyrir kosningar en ekki að málið hefði verið lítt skoðað í heild sinni. Vandadri undirbúningur lagasetningar út frá sýn verkefnastjórnunar hefði vafalaust sett málið í annan farveg.

Hér að framan hefur verið rætt um einstök frumvörp sem urðu að lögum og gefur sú skoðun sterka vísbendingu um að ekki sé nægilega vel staðið að lagasetningu hér á landi. Á undanföllum árum hefur ýmislegt verið gert til að auka gæði lagasetningar en gera má enn betur og bæta gæði lagasetningar með því að beita í ríkari mæli aðferðum verkefnastjórnunar. Hér á eftir eru settar fram nokkrar tillögur til úrbóta.

Tillögur

Áhersla verði lögð á að lagasetning sé heildstætt ferli frá hugmynd til loka innleiðingar laga.

- Auknar kröfur verði gerðar um mat á þeim verkefnum sem væntanleg lög leiða til. Hluti af frumvarpsgerðinni verði að draga fram áhrif væntanlegra laga með því að skilgreina hvaða verkefna þau leiða til og meta umfang, hagsmunaaðila, áhættu, kostnað og tíma þeirra. Þetta mat komi skýrt fram í greinargerð eða fylgiskjölum með frumvarpi.
- Fjárhagsleg áhrif frumvarpa verði metin á meðan frumvarpið er í smíðum því það getur haft áhrif á útfærslu einstakra þátta. Fjárlagaskrifstofa yfirferi í lokin það mat og gerði athugasemdir og yrði þá eins konar gæðahlið.
- Uppsetning greinargerðar með frumvörpum verði að hluta til stöðluð. Það leiðir til samræmingar og auðveldar gæðaúttekt. Handbókin verði endurskoðuð og allar leiðbeiningar sem gilda um smíði lagafrumvarpa verði þar á einum stað.
- Gátlisti verði gerður opinber og lagður fram með frumvörpum á Alþingi. Það eykur gegnsæi í stjórnsýslunni og hefur auk þess upplýsingagildi fyrir þingmenn og almenning um framkvæmd frumvarpsgerðarinnar.
- Samráð milli ráðuneyta verði skilgreint í greinargerð eða fylgiskjali frumvarps þegar framkvæmd laga, sem frumvarp gæti leitt til, snertir fleiri en eitt ráðuneyti.
- Meiri áhersla verði lögð á verkefnastjórnun innan ráðuneytanna og í endurmenntun innan stjórnsýslunnar. Það eykur líkur á að verkefnastjórnun verði hluti af almennum vinnuferlum eins og við frumvarpssmíði.
- Kynning frumvarpa fyrir framlagningu verði aukin. Samráð verði eftir og almenningi gefinn kostur á að gera skriflegar athugasemdir við frumvarpsdrög þegar því verður við komið. Það veitir aðhald og getur bætt gæði frumvarpa.
- Meiri kröfur verði gerðar til þingmanna- og nefndarfrumvarpa. Sett verði verkferli til að tryggja gæði þeirra (gæðahlið). Til greina kæmi að í stað lagafrumvarpa myndu þingmenn og þingnefndir að jafnaði leggja fram þingsályktunartillögur um að ráðherra viðkomandi málaflokks yrði falið að undirbúa lagafrumvarp til samræmis við efni viðkomandi þingsályktunartillögu. Það myndi setja alla frumvarpssmíði í sama ferli.

Þakir

Gunnari Stefánssyni prófessor við Háskóla Íslands eru þakkaðar góðar ábendingar og aðstoð. Einnig fá Vigdís Jónsdóttir aðstoðarskrifstofustjóri á Alþingi, Maríanna Jónasdóttir skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu og Páll Þórhallsson skrifstofustjóri lagaskrifstofu forsætisráðuneytisins þakir fyrir veittar upplýsingar.

Heimildaskrá

- Alþingi (2010a). Stjórnlagabætur, ræða frummælanda Róberts Marhalls. Sótt á vef 20. apríl 2011. <http://www.althingi.is/altext/hlusta.php?lidur=lid20100909T150710&end=2010-09-09T15:18:52>.
- Alþingi (2010b). Athugasemdir sem tengdust 197. máli (196. lþ) <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=139&mn=197>
- Ekki er alltaf hægt að breyta skráningu útblásturs á bílum (2011, 31. janúar). *Fréttablaðið*, bls. 8.
- Forsætisráðuneytið (2010a). *Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis: Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins*. Sótt á vef þann 1. júní 2013. <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>.
- Forsætisráðuneytið (2010b). *Samhent stjórnýssla, Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Sótt á vef 10. febrúar 2011. <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf>
- Forsætisráðuneytið (2010c). *Auknar gæðakröfur til stjórnarfrumvarpa*. Sótt á vef þann 20. apríl 2011. <http://www.forsætisraduneyti.is/frettir/nr/4354>.
- Forsætisráðuneytið (2010d). *Stjórnarfrumvörp*. Sótt á vef þann 20. apríl 2011. <http://www.forsætisraduneyti.is/verkefni/lagasamraeming/stjornarfrumvorp/>.
- Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis (2007) *Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa*. Forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabætur*. Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010. Þskj. 1487 – 703. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, með síðari breytingum (kerfisbreyting í skattlagningu ökutækja)*. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 214 – 197. mál.
- Frumvarp til laga um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, lögum nr. 97/1987, um vörugjald, og lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum*. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 1001 – 584. mál.
- Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands*. Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010–2011. Þskj. 1191 – 674. mál.
- Frumvarp til laga um stjórnlagabætur*. Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010. Þskj. 168 – 152. mál.

- Ingason H. Th. og Jónasson H. I. (2012). *Skipulagsfærni*. Forlagið.
- Ingason, H. Th. (2010). *Proskalíkan verkefnastjórnunar og staða verkefnastjórnunar í Stjórnarráði Íslands*. Árbók Verkefnastjórnunar Íslands.
- IPMA (2006). *IPMA Competence Baseline, Version 3.0*. International Project Management Association: The Netherlands.
- ISO 10006:2003 (2003). *Quality management systems – Guidelines for quality management in projects*. International Organization for Standardization: Switzerland.
- ISO/WD 21500.3 (2008). *Project Management – A guide for project management*. Project Management Institute: Pennsylvania.
- Kerzner H. (2009) *Project Management: A System Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. 10th edition. Hoboken: John Wiley and Sons, Inc.
- Lög um breytingu á lögum nr. 29/1993, um vörugjald af ökutækjum, eldsneyti o.fl., lögum nr. 39/1988, um bifreiðagjald, og lögum nr. 87/2004, um olíugjald og kílómetragjald, með síðari breytingum (kerfisbreyting í skattlagningu ökutækja)*.
- Lög um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, lögum nr. 97/1987, um vörugjald, og lögum nr. 50/1988, um virðisaukaskatt, með síðari breytingum*.
- Lög um stjórnlagabætur*, nr. 90 25. júní, 2010.
- Lög um breytingu á lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabætur*, nr. 120 21. september 2010.
- Lög um þingsköp Alþingis nr. 55/1991 með áorðnum breytingum 74/1992, 102/1993, 68/2007, 102/2007, 161/2007*.
- PMI (2008). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge 4th edition*. Project Management Institute.
- Rannsóknarnefnd Alþingis (2010): *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna og tengdir atburðir*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Ríkiskaup (2010). *Örútbod á talningu atkvæða og útreikningi á úthlutun sæta við kosningu til Stjórnlagabætur*. Verkefni nr. 14933. Örútbod innan rammksamnings. um ráðgjöf í upplýsingatækni nr. 14.22. Dags.: 24. september 2010
- Stjórnartíðindi (2013). *Reglur um starfshætti ríkisstjórnar*.



VERKÍS er öflugt og framsækið ráðgjafarfyrtæki sem býður fyrsta flokks þjónustu á öllum sviðum verkfræði. Verkis rekur uppruna sinn til ársins 1932 og er elsta verkfræðistofa landsins. Áratuga reynsla og þekking skilar sér í traustri og faglegri ráðgjöf og fjölbreyttum lausnum.

Verkis leggur áherslu á að veita vandaða og faglega þjónustu sem er samkeppnisfær við það sem best þekkt í heiminum.