

STJÓRNMÁL  
OG STJÓRNSÝSLA  
VEFTÍMARIT

Bakgrunnur  
aðstoðarmanna ráðherra:  
Þróun 1971-2005

Ómar H. Kristmundsson lektor  
við félagsvísindadeild H.Í.

1. tbl. 1. árg. 2005  
Fræðigreinar





## Útdráttur

*Greinin fjallar um störf aðstoðarmanna ráðherra og hvernig bakgrunnur þeirra hefur breyst á tímabilinu 1971-2005. Skoðaðir eru m.a. eftirfarandi þættir: aldur, menntun, starfsreynsla og pólitísk þátttaka. Á grundvelli þessarar greiningar er reynt að meta hvort viðfangsefni aðstoðarmanna ráðherra hafi breyst á tímabilinu. Fram kemur að á sl. tíu árum hafi orðið umtalsverðar breytingar á bakgrunni aðstoðarmanna sem felast m.a. í því að oftar eru ráðnir einstaklingar sem hafa nýlega lokið námi og eru stutt á veg komnir á sínum starfsferli. Fátíðara er orðið að ráðnir séu einstaklingar sem geta talist sérfræðingar á málefnasviði ráðuneytis. Fjallað er um hugsanlegar skýringar á þessari þróun.*

## Bakgrunnur og störf aðstoðarmanna ráðherra

Með lögum nr. 73/1969 um Stjórnarráð Íslands varð ráðherra heimilt að ráða á starfstíma sínum sérstakan aðstoðarmann utan ráðuneytis. Þessari nýbreytni var ætlað að styrkja stöðu ráðherra gagnvart embættismönnum ráðuneytis og létta af honum ýmsum pólitískum verkefnum. Rannsókn þessi beinist að því að greina hvort og þá hvernig bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra, svo sem aldur, menntun, starfsreynsla og pólitísk þátttaka, hefur breyst frá því þessi heimild tók gildi og til ársins 2005. Bakgrunnur aðstoðarmanna getur gefið vísbendingar um hver viðfangsefni þeirra hafi verið á þessu tímabili og hvort þau hafi þróast í samræmi við upphaflegan tilgang. Byggt er á greiningu á áður birtum heimildum, m.a. stéttatölum og öðrum æviskrám.

### 1. Markmið og hlutverk

Eitt af sígildum viðfangsefnum stjórnsýslufræða fjallar um hvernig aðskilnaði pólitískrar forystu og faglegrar stjórnar embættismannakerfis er háttáð. Tekist er á um hvernig eigi að skapa jafnvægi milli annars vegar lýðræðislega kjörinnar yfirstjórnar framkvæmdavaldsins, sem er ætlað að bregðast við þörfum og kröfum samfélagsins á hverjum tíma, og hins vegar embættismannakerfis sem er ætlað að hafa að leiðarljósi fagleg vinnubrögð, hæfni starfsmanna og jafnræði þegnanna. Þessi tvískipting varð ríkjandi á 18. og 19. öld víðast í vestrænum ríkjum samhliða þróun lýðræðis og réttarríkis.

Í lögum eða reglugerðum er venjulega tilgreint hverjir teljast formlega til pólitískrar forystu framkvæmdavaldsins og hverjir eru æðstu embættismenn þess. Verkaskipting milli þessara aðila er oftar en ekki byggð á hefðum sem venjulega markast af þeirri meginviðmiðun að pólitísk ákvarðanatöku og ábyrgð er í höndum ráðherra en undirbúningur mála og eftirfylgni í höndum embættismanna. Margvísleg frávik geta verið frá þessari viðmiðun. Þannig getur pólitísk og fagleg ráðgjöf (sjá skilgreiningu síðar) sem nauðsynleg er við ákvarðanatöku ráðherra bæði verið í höndum embættismanna og hins pólitíska starfslíðs.

Í alþjóðlegum samanburði eru þau störf sem auk ráðherraembættis tilheyra pólitískri forystu framkvæmdavalds störf aðstoðarráðherra, pólitísks ráðuneytisstjóra og sérstakra ráðgjafa eða aðstoðarmanna. Þeir síðastnefndu hafa venjulega ekki boðvald gagnvart embættismönnum ráðuneytis. Misjafnt er frá einu landi til annars hversu fjölmennt hið pólitíska starfslið ráðherra er og jafnframt hver skipulagsleg staða þess er innan ráðuneytis. Slíkt starfslið er fremur fámennt á Íslandi. Aðstoðarmenn ráðherra hafa á síðustu árum oftast verið jafnmargir ráðherrum eða 12 en til samanburðar voru ársverk innan Stjórnarráðs Íslands í mars 2002 um 566.<sup>1</sup> Íslenskir aðstoðarmenn hafa ekki boðvald gagnvart embættismönnum ráðuneyta.

Fyrirkomulag hinnar pólitísku forystu er með ýmsum hætti í nágrannaríkjunum. Í Svíþjóð og Noregi starfa pólitískir ráðuneytisstjórar (no. „statssekretær“, sæ. „statssekreterare“, stundum nefndir aðstoðarráðherrar) sem eru skipaðir af forsætisráðherra og hafa formlega boðvald gagnvart embættismönnum ráðuneyta.<sup>2</sup> Nokkur munur er þó í raun á þessum embættum. Þannig er dagleg stjórnun ráðuneytis í Noregi í höndum æðsta embættismanns þess, „departementsråd“, en pólitísk yfirstjórn í höndum „statssekretær“. Í Svíþjóð er „statssekreterare“ hins vegar með sambærilega stöðu og ráðuneytis-stjóri á Íslandi og í Danmörku. Í báðum tilvikum eru skipaðir í embættið fremur reynslumiklir einstaklingar með fjölbreyttan bakgrunn sem oft eru með sérþekkingu eða menntun á sviði málaflokks ráðuneytisins. Sérstaklega á það við um Svíþjóð. Stjórnsmáláttaka er ekki skilyrði fyrir skipun. Til viðbótar eru til staðar pólitískir aðstoðarmenn sem hafa sambærilega stöðu og íslenskir aðstoðarmenn og koma oftar en ekki úr ungliðastarfi flokkanna. Í Svíþjóð er venjulega starfandi sérstakur blaða- og fjölmiðlafulltrúi og er hann hluti af hinni pólitísku forystu. Í Noregi er algengara að samskiptum við fjölmiðla sé sinnt af embættismönnum en pólitískum aðstoðarmönnum. Í báðum löndum er fjöldi aðstoðarfólks forsætisráðherra venjulega meiri en annarra ráðherra.

Í Noregi eru venjulega 1-3 pólitískir ráðuneytisstjórar og 1-2 pólitískir ráðgjafar í hverju ráðuneyti. Árið 2004 voru þeir fyrrnefndu 36 en hinir síðarnefndu 23 sem störfuðu hjá 19 ráðherrum í 18 ráðuneytum. Í Svíþjóð voru 1-2 pólitískir ráðuneytisstjórar í hverju ráðuneyti. Í upphafi árs 2004 voru þeir alls 28 en ráðherrar 22. Sænska stjórnarráðið (regeringskansliet) samanstóð þá af forsætisráðuneytinu (statsrådsberedningen) og 10 fagráðuneytum. Til viðbótar hinum pólitísku ráðuneytisstjórum störfuðu að jafnaði 2-3 pólitískir

---

<sup>1</sup> Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004), 453.

<sup>2</sup> Hinn norræni samanburður byggir á skýrslum danska fjármálaráðuneytisins (Finansministeriet) „Embedsmænds rådgivning og bistand“ (2004) og „Forholdet mellem minister og embedsmænd“ (1998). Þess má geta að svokölluð stjórnkerfisnefnd sem skipuð var af forsætisráðherra 1983 lagði til að stofnað yrði nýtt embætti ráðherraritara í stað aðstoðarmanna ráðherra sem virðist hafa átt að hafa sambærilega stöðu og embætti pólitískra ráðuneytisstjóra í Svíþjóð og Noregi (Alþt. A 108. þing [1985-86], 1529).

ráðgjafar fyrir hvern ráðherra og 1-2 blaða- eða upplýsingafulltrúar. Heildarfjöldi þeirra árið 2004 var um 90.

Danskir ráðherrar hafa lengst af ekki haft pólitískt starfslið. Ráðuneytisstjórnar sem eru faglega skipaðir ótímabundið hafa verið í lykilhlutverki við að aðstoða danska ráðherra og veita þeim bæði faglega og pólitíska ráðgjöf. Til aðstoðar ráðherrum er sérstakt starfslið ráðuneyta (ministersekretærer), venjulega ungir embættismenn, sem hafa m.a. þann starfa að halda utan um dagskrá ráðherra og tengsl við þingið. Á allra síðustu árum hafa verið starfandi sérstakir ráðgjafar (særlige rådgivere) sem ráðnir eru við ríkisstjórnarskipti og sitja starfstíma ráðherra. Hverjum ráðherra er heimilt að ráða einn slíkan ráðgjafa. Í upphafi árs 2004 voru þeir 14 en ráðherrar 18. Þeirra hlutverk er fyrst og fremst að sjá um samskipti við fjölmiðla og í samræmi við það koma flestir úr fjölmiðlum eða fjölmiðlastarfi hjá félagasamtökum.

### 1.1 Markmið með heimildaákvæði

Ólíkt nágrannaríkjunum hafa skilin milli pólitískrar forystu og embættismanna ráðuneyta á Íslandi verið óskýr allt frá stofnun Stjórnarráðsins. Ástæður eru ýmsar, m.a. svokallaðar pólitískar ráðningar, fámennt embættismannakerfi og óformlegt skipulag Stjórnarráðsins. Lögum um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969 sem tóku gildi í upphafi árs 1970 var ætlað að auka festu í starfsemi æðstu stjórnar framkvæmdavaldsins. Ein af þeim nýjungum sem þá voru lögfestar var heimild ráðherra til að ráða til sín aðstoðarmann. Ætlunin var m.a. að efla pólitíska yfirstjórn ráðuneytanna og þannig skapa aðstæður til að skilja hana betur frá stjórn embættismanna.

Í 14. gr. laganna segir að ráðherra sé heimilt að kveðja sér til aðstoðar, meðan hann gegnir embætti, mann utan ráðuneytis, sem starfi þar sem skrifstofustjóri (upphaflega deildarstjóri). Gert er ráð fyrir að hann láti af störfum á sama tíma og ráðherra, en njóti launa í þrjú mánuði, hafi hann ekki áður verið ríkisstarfsmaður, en eigi annars rétt á að hverfa til fyrra starfs síns. Í athugasemdum við lagafrumvarpið er takmörkuð umfjöllun um ástæður fyrir umræddu heimildaákvæði. Eingöngu segir að um nýmæli sé að ræða sem tíðkast hafi hjá öðrum þjóðum. Segir að „[þ]að virðist réttmætt, að ráðherra hafi slíka heimild, enda get[ur] ýmsar eðlilegar ástæður legið til þess að ráðherra kjósi sér við hlið aðstoðar- og trúnaðarmann eftir eigin vali.“<sup>3</sup> Í framsöguræðu forsætisráðherra var gerð ítarlegri grein fyrir tilefni ákvæðisins. Þar kemur fram að ráðherrar hafi lengi gert sér grein fyrir þörf á sérstökum trúnaðarmönnum:

*Það hefur stundum verið bætt úr því [þ.e.a.s. þörfinni, innskot höfundar] með því, að menn hafa ráðið eins konar bráðabirgðamenn sér til aðstoðar. Í öðrum tilfellum og kannske oftast hefur lausnin verið sú, að ráðh. hafa tekið inn nýja fasta starfsmenn, sem þeir hafa talið sig sérstaklega hafa aðgang að. En hitt verða menn*

<sup>3</sup> *Alþt.* A 89. þing (1968-69), 204.

*að skilja, að það er eðlilegt, að þegar menn koma að nýjum störfum í rn., þar sem þeir eru öllum mönnum ókunnugir og e.t.v. flestir eða allir starfsmenn skipaðir af andstæðingum þeirra óski þeir eftir að hafa einhverja sérstaka trúnaðarmenn. Starfskraftar ráðh. og rn. í heild notast mun betur, ef þessi háttur er hafður á.*<sup>4</sup>

Af ofangreindri tilvitnun og öðrum ræðum þingmanna að dæma má draga þá ályktun að meginmarkmið með heimildaákvæðinu hafi verið að styrkja stöðu ráðherra gagnvart embættismönnum sem ráðnir hafi verið af pólitískum andstæðingum og létta undir með ráðherra vegna margvíslegra pólitískra starfa hans. Bent var á í umræðum á Alþingi að gott væri fyrir ráðherra að hafa aðstoðarmann til að halda sambandi við eigin þinglið, stuðningslið og þjóðlífið almennt. „Kröftugur trúnaðarmaður af sama sauðahúsi og ráðh. mundi geta gert mikið gagn í öllum þessum efnum.“<sup>5</sup> Bent er á að þessum störfum geti gegnt upprennandi stjórnsmálsmenn.<sup>6</sup> Góð sátt var á Alþingi um ákvæðið og var það samþykkt óbreytt.<sup>7</sup>

## 1.2 Skipulagsleg staða og hlutverk aðstoðarmanna

Hvorki í lögnum, í athugasemdum með frumvarpinu né umræðum á Alþingi kemur fram hver skipulagsleg staða aðstoðarmanna ráðherra eigi að vera. Í umræðum á Alþingi um frumvarpið lagði forsætisráðherra þó áherslu á að hér væri ekki um að ræða stöðu aðstoðarráðherra.<sup>8</sup> Þrátt fyrir það virðist það hafa verið algengur skilningur fyrstu árin.<sup>9</sup> Tilvik frá áttunda áratugnum þar sem aðstoðarmenn ráðherra sátu fundi ríkisstjórnar benda einnig til að lítið hafi verið á starf aðstoðarmanna á annan hátt en síðar varð.<sup>10</sup>

Sú hefð hefur skapast að aðstoðarmenn ráðherra eru settir til hliðar í fyrirmælakeðjunni í skipuriti milli ráðherra og ráðuneytisstjóra, með sambærilegum hætti og stoðdeild hjá fyrirtækjum og stofnunum. Þetta felur í sér að formlega séð hefur aðstoðarmaður ekki boðvald yfir ráðuneytisstjóra eða öðrum starfsmönnum ráðuneytis. Frá upphafi hefur verið lögð áhersla á að aðstoðarmaður ráðherra skrifði ekki bréf í nafni ráðuneytisins.<sup>11</sup> Hann getur hins

<sup>4</sup> *Alþt.* B 89. þing (1968-69), 1258.

<sup>5</sup> Eysteinn Jónsson (*Alþt.* B 89. þing [1968-69]), 1260.

<sup>6</sup> *Alþt.* B 89. þing (1968-69), 1284.

<sup>7</sup> Þótt góð sátt væri um ákvæðið innan Alþingis virðist sem ráðuneytisstjórar hafi verið tortryggir gagnvart hinum nýju aðstoðarmönnum og í umsögnum um frumvarpið lögðu þeir áherslu á að starfssvið þeirra yrði ekki of víðfeðmt. Þannig væri ákvæðið aðeins til bóta ef aðstoðarmaður ráðherra yrði eingöngu pólitískur einkaritari ráðherra sem raskaði ekki þáverandi verkaskiptingu innan ráðuneytisins (Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson [2004], 108).

<sup>8</sup> *Alþt.* B 89. þing (1968-69), 1265.

<sup>9</sup> Sjá t.d. frétt Morgunblaðsins frá 1. mars 1972 með fyrirsögninni „54 nefndir skipaðar frá stjórnarskiptum.“

<sup>10</sup> Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson (2004), 67.

<sup>11</sup> Hjálmar Vilhjálmsson (1981), 192.

vegar verið í beinum tengslum við starfsfólk ráðuneytisins, þar á meðal óskað eftir upplýsingum frá því og sent til þess erindi (venjulega með vitund ráðuneytisstjóra). Hann situr einnig fundi með yfirstjórn ráðuneytisins. Þar sem ríkjandi er ráðherrastjórnáslá á Íslandi og staða einstakra ráðherra telst vera sterk, getur áhrifavald aðstoðarmanna ráðherra verið umtalsvert. Löng hefð fyrir pólitískri fyrirgreiðslu af ýmsu tagi getur einnig skapað aðstoðarmanni sterka stöðu sem trúnaðarmaður ráðherra. Þrátt fyrir ofangreinda viðmiðun getur skapað ágreiningur um skipulagslega stöðu aðstoðarmanns. Slíkur ágreiningur varðar fyrst og fremst verkaskiptingu aðstoðarmanns og ráðuneytisstjóra, t.d. ef aðstoðarmaður beinir erindum til undirmanna ráðuneytisstjóra án hans vitundar, ef hann kemur fram fyrir hönd ráðuneytis fremur en ráðuneytisstjóri og ef aðstoðarmaður kemst í þá stöðu að vera eins konar milliliður milli ráðherra og embættismanna.<sup>12</sup> Ekki er vitað hve algengur ágreiningur um verkaskiptingu aðstoðarmanna og ráðuneytisstjóra er en gera má ráð fyrir að ráðningarforsendur, meginviðfangsefni og bakgrunnur aðstoðarmanna geti haft áhrif á það hvort slíkar aðstæður skapist.

Hlutverk aðstoðarmanna ráðherra er ekki tilgreint í lögum um Stjórnarráð Íslands og í athugasemdum og umræðum um frumvarpið er umfjöllun um hlutverk þeirra lítil. Í BA ritgerð sem skrifuð var 1997 og byggir á viðtölum við ráðherra, aðstoðarmenn og ráðuneytisstjóra eru verkefni þeirra skilgreind.<sup>13</sup> Við eftirfarandi flokkun var sú skilgreining höfð til hliðsjónar auk rannsóknargagna um starfsferil aðstoðarmanna sem greint er frá síðar í greininni.

Skipta má hlutverkum aðstoðarmanna ráðherra í þrjú meginflokk.<sup>14</sup>

1. *Ráðgjafi*. Ráðgjöf af ýmsu tagi getur verið veigamikill þáttur í starfi aðstoðarmanna. Til einföldunar er unnt að skipta henni í tvennt, annars vegar í pólitíska ráðgjöf og hins vegar í faglega ráðgjöf.<sup>15</sup>
  - a. *Pólitísk ráðgjöf* lýtur að stjórnkænsku við að koma málum áfram sem ráðherra hefur sett á oddinn. Hér getur t.d. verið um að ræða ráðgjöf um leiðir til samstöðu um mál milli stjórnarflokka, innan flokks og gagnvart hagsmunasamtökum. Í þessu felst einnig að aðstoða ráðherra við að móta hugmyndir að stefnumálum eða finna lausnir á afmörkuðum úrlausnarefnum innan málaflokks ráðuneytis. Danskir ráðuneytisstjórar sinna þessu verkefni og gera má ráð fyrir að íslenskir ráðuneytisstjórar hafi einnig haft þetta

<sup>12</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssø (1997), 42-43.

<sup>13</sup> Bertelsen, Rasmus Gjedssø (1997).

<sup>14</sup> Þessi skipting er fyrst og fremst til greiningar á viðfangsefninu. Þessir flokkar skarast og deila má um í hvaða flokk einstök verkefni eru sett.

<sup>15</sup> Skiptingin kemur fram í áður nefndum skýrslum danska fjármálaráðuneytisins (sjá fótnótu 2). Þar er lögð áhersla á að ágreiningin sé eingöngu ætluð til að afmarka betur hugtakið „ráðgjöf“, í raun geti verið erfitt að greina á milli í hvorn flokkinn einstök tilvik falla.

verkefni á sinni könnu og aðstoðarmenn ráðherra eftir að ráðning þeirra varð heimil.<sup>16</sup>

- b. *Fagleg ráðgjöf* beinist að „tæknilegum“ þáttum við undirbúning og framkvæmd stefnumála ráðherra eða lausn einstakra úrlausnar-efna. Lögfræðileg og stjórnsýsluleg ráðgjöf um gildandi reglur og hefðir, t.d. um stefnuferil mála, fellur hér undir og sama á við um sérstaka efnahagsráðgjöf. Einnig er um að ræða ráðgjöf sem veitt er á grunni sérþekkingar eða starfsreynslu á málavíði ráðuneytisins. Fagleg ráðgjöf í þágu ráðherra er eitt af meginhlutverkum ráðuneytisstjóra á Íslandi og í Danmörku en hún getur einnig verið veitt af sérstökum aðstoðarmönnum ráðherra.
2. *Fulltrúi ráðherra*. Þótt aðstoðarmaður hafi ekki formlegan skipulagslegan sess í ráðuneyti getur hann gegnt margvíslegum verkefnum innan þess og utan.
  - a. *Nefndar-/stjórnarseta*. Hefð er fyrir því á Íslandi að aðstoðarmenn sitji í nefndum eða stjórnunum á vegum ráðuneyta. Hér getur verið um að ræða sérstakar tímabundnar verkefnanefndir eða fastanefndir vegna verkefna sem teljast mikilvæg fyrir ráðherra. Ekki eru fyrirliggjandi upplýsingar um hvað nefndar-/stjórnarseta er að jafnaði umfangsmikil, gera má ráð fyrir að það sé breytilegt frá einu ráðuneyti til annars og háð bakgrunni aðstoðarmanna.
  - b. *Tengiliður*. Í samræmi við upphaflegt markmið er eitt af hlutverkum aðstoðarmanna að vera tengiliður milli ráðherra og flokksmanna, stuðningsmanna í kjördæmi, annarra í þingflokknunum, fagnefnda þingsins o.fl. Einnig tekur aðstoðarmaður ráðherra á móti einstaklingum og hópum sem til ráðherra leita og kemur erindum til rétttra embættismanna innan ráðuneytisins og fylgir þeim eftir. Að lokum tíðkast að aðstoðarmaður ráðherra mæti á opinbera viðburði í fjarveru ráðherra.
  - c. *Upplýsingafulltrúi*. Líklegt er að vaxandi hluti af starfi aðstoðarmanna ráðherra á Íslandi felist í því að veita fjölmiðlum upplýsingar af ýmsu tagi. Nokkur dæmi eru um að ráðinn hafi verið sérstakur blaða- eða upplýsingafulltrúi ráðherra sem er ætlað að skrifa fréttatilkynningar, aðstoða ráðherra við ræðuskrif og almennt miðla upplýsingum til fjölmiðla. Víða erlendis hefur í vaxandi mæli verið litið á upplýsingaráðgjafa ráðherra sem

---

<sup>16</sup> Í Danmörku takmarkast hin pólitíska ráðgjöf við málefni ráðuneytisins. Ráðuneytisstjóri tekur þannig ekki þátt í að undirbúa prófkjör eða kosningar fyrir ráðherra (Finansministeriet [2004], 78). Ekki eru fyrirliggjandi upplýsingar um eðli hinnar pólitísku aðstoðar ráðuneytisstjóra á Íslandi en gera má ráð fyrir að hún hafi breyst á starfstíma Stjórnarráðsins. Dæmi eru frá fjórða áratugnum um að embættismenn hafi sinnt pólitískri fyrirgreiðslu fyrir kjósendur ráðherra (Birgir Thorlacius [1994], 26).



spunalækna eða spunameistara (e. spin doctors) sem í gegnum tengsl sín við fjölmiðla reyna að hafa áhrif á tímasetningu, framvindu og efni fjölmiðlaumfjöllunar um tiltekið efni/viðburð þannig að það verði ráðherra eða öðrum tilteknum stjórnsmálsmanni til framdráttar.<sup>17</sup>

3. *Einkaritari*. Hlutverk aðstoðarmanns getur falist í að vera eins konar einkaritari, þar á meðal að halda utan um dagskrá ráðherra utan ráðuneytis og sjá um að skipuleggja þá atburði sem ráðherra tekur þátt í.

Gera má ráð fyrir að það sé mjög breytilegt hver ofantalinn hlutverka eru fyrirferðarmest í starfi aðstoðarmanna. Það er m.a. háð þeim einstaklingum sem í ráðherraembætti sitja og væntingum sem þeir gera til aðstoðarmanna sinna. Ráðherra getur valið aðstoðarmann sem hefur sérhæfingu til að sinna einu hlutverki fremur en öðru. Þannig er dæmi um að ráðherra hafi ráðið til sín sérfræðing sem aðstoðarmann á málasviði ráðuneytis gagnert til að hafa aðgang að faglegri ráðgjöf annarri en embættismanna.<sup>18</sup> Sérhæfing á sviði fjölmiðlunar getur einnig hentað best þörfum ráðherra og hann því ráðið til sín aðstoðarmann með reynslu eða menntun á því sviði.

Líklegt er að verkefni aðstoðarmanna taki breytingum á starfstíma ráðherra. Þannig geta verkefni við upphaf kjörtímabils þegar áherslumál ráðherra eru í mótun verið allt önnur en í lok tímabilsins þegar undirbúningur prófkjörs eða kosninga er að hefjast.

## 2. Aðferð

Rannsóknin beindist að því að skoða bakgrunn aðstoðarmanna ráðherra á Íslandi þann tíma sem þeir hafa starfað eða frá 1971 til 2005 (til og með 1.7.2005). Um er að ræða alls 115 einstaklinga. Rannsóknin nær til allra þeirra sem ráðnir hafa verið á grundvelli 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands eða hafa verið ráðnir tímabundið í ráðgjafarstörf í þágu ráðherra en ekki ráðuneytis. Auk starfsheitisins „aðstoðarmaður ráðherra“ geta þessir einstaklingar borið starfsheitið „ráðgjafi“ (svo sem „ráðgjafi ráðherra“, „efnahagsráðgjafi“, „ráðgjafi í skólamálu“ eða „blaða“- eða „upplýsingafulltrúi“.

---

<sup>17</sup> Sem dæmi leiddi endurtekin gagnrýni stjórnarandstöðunnar og fjölmiðla í Danmörku á að ráðherrar notuðu í auknum mæli fjölmiðlaráðgjöf af þessu tagi til þess að danska þingið samþykkti árið 2003 að sett yrði á laggirnar sérstök nefnd til að skoða ráðgjöf ráðherra, en skýrsla sem vitnað er í hér að framan er afurð hennar.

<sup>18</sup> Hér má nefna ráðningu aðstoðarmanns Matthíasar Bjarnasonar, heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra 1983, sem var Davíð Á. Gunnarsson, þá forstjóri Ríkisspítala. Að mati Páls Sigurðssonar, fyrrverandi ráðuneytisstjóra, var hann ráðinn sem sérfræðingur í málefnum ráðuneytisins vegna tortryggni ráðherra gagnvart embættismönnum ráðuneytisins (Páll Sigurðsson [1998], 161).

Rannsóknin beindist að því að greina hvort og þá hvernig bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra hefur breyst frá því þessi heimild tók gildi og fram til ársins 2005. Með bakgrunni er átt við aldur, menntun, starfsreynslu og pólitíska þátttöku aðstoðarmanna (sjá nánari sundurgreiningu hér að neðan). Hér er gert ráð fyrir að bakgrunnur aðstoðarmanna geti gefið vísbendingar um verkefni þeirra á tímabilinu og hvort þau hafi þróast í samræmi við upphaflegan tilgang.

Breytur sem skilgreindar voru í rannsókninni eru eftirfarandi:

1. Upphaf og lengd starfstíma.
2. Aldur og kyn aðstoðarmanns.
3. Ráðuneyti aðstoðarmanns og stjórnsmálaflokkur ráðherra.
4. Menntun:
  - a. Prófgráða. Skipt upp í eftirfarandi: i. Grunn- eða framhaldsskóla-próf ii. Grunnháskóla-próf svo sem BA/BS gráða iii. Framhaldsháskóla-próf, þ.e. meistargráða eða sambærileg menntun.
  - b. Háskólafag. Skráð var nánar hvers konar háskóla-prófi viðkomandi hafði lokið. Notast var við algenga flokkun háskólanáms.
5. Þátttaka í pólitísku starfi í flokki ráðherra. Skoðað var sérstaklega hvort aðstoðarmenn hefðu verið: a. Í forystusveit svo sem miðstjórn. b. Í ungliðastarfi. c. Í öðru starfi svo sem verið starfsmaður flokks eða kosningastjóri ráðherra. Hér er byggt á yfirliti úr æviskrám eða stéttartölum um félagsstörf aðstoðarmanna en einnig fréttatilkynningum þar sem stuttlega er sagt frá fyrri störfum aðstoðarmanna. Þessar upplýsingar eru ekki ítarlegar sem veldur því að verulegar takmarkanir eru á tölfræðiúrvinnslu þessarar breytu.
6. Starfsreynsla. Skilgreindar voru eftirfarandi breytur:
  - a. Lengd og tegund starfsreynslu, annars vegar hjá hinu opinbera og hins vegar í einkageiranum.
  - b. Reynsla af fjölmiðlum. Skoðað var hvort viðkomandi hefði starfað hjá fjölmiðlum eða hefði menntun á því sviði.
  - c. Sérfræðipækking. Sérfræðingar töldust þeir sem höfðu starfað sem slíkir á málefna sviði ráðuneytis eða í stjórnsýslu almennt í a.m.k. fimm ár.
7. Tímabil. Tímabilinu 1971-2005 var skipt niður í fjögur tímabil. Hvert þeirra tekur mið af starfstíma ríkisstjórna. Einnig þurfti að taka tillit til þess að ríkisstjórnir réðu mismargra aðstoðarmenn á starfstíma sínum og ræður það nokkru um lengd tímabila. Upplýsingar um skiptinguna koma fram í *töflu 1* í niðurstöðum.

Úrvinnsla rannsóknarinnar byggðist á eftirfarandi gögnum:

1. Gagnasafni um aðstoðarmenn ráðherra sem unnið var vegna vinnslu bókarinnar *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Fyrsta bindi: Skipulag og starfsbættir*. Gagnasafnið felur m.a. í sér upplýsingar um nafn aðstoðarmanna,

fæðingarár, nafn og embætti ráðherra sem aðstoðarmaður þjónaði og þá jafnframt starfstíma aðstoðarmanns. Gagnasafnið var uppfært af höfundi fram til 1. júlí 2005.

2. Útgefnum stéttartölum og æviskrám. Hér var m.a. um að ræða stéttartöl lögfræðinga, viðskipta- og hagfræðinga og verkfræðinga og bækur um íslenska samtíðarmenn. Listi yfir þessar heimildir kemur fram í heimildaskrá. Úr þessum ritum var safnað upplýsingum um menntun og fyrri störf.
3. Gagnasafni Morgunblaðsins á rafrænu formi <http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/>) og skönnuðum Morgunblöðum hjá Landsbókasafni Íslands – háskólasafni. Notast var við leitarkerfi í „Tímarit.is“. Leitað var sömu upplýsinga og í lið 2.
4. Fréttatilkynningum á vef Stjórnarráðs Íslands (<http://www.stjr.is>). Misjafnt er milli ráðuneyta hvað þessar tilkynningar ná langt aftur en lengst ná þær til 1995.

Úr þessum gögnum var aflað upplýsinga um aldur, kyn, upphaf starfs og starfstíma allra aðstoðarmanna, um menntun og fyrri störf u.þ.b. 90% aðstoðarmanna og pólitíska þátttöku tæplega 80% hópsins. Gera má ráð fyrir talsverðri skekkju í síðastnefndu breytunni þar sem misjafnt er hversu ítarlega lýsingu á félagsstörfum aðstoðarmanna er að finna í ofangreindum gögnum.

Eins og áður hefur komið fram gefur höfundur sér þá forsendu að samhengi sé milli verkefna aðstoðarmanna og bakgrunns þeirra. Þessi forsenda felur í sér að ráðherra hafi fyrirfram mótaðar hugmyndir um hvers konar aðstoð nýttist honum í starfi eða að verkefni aðstoðarmanns mótist af sjálfu sér eftir því hver sinnir starfinu. Til að greina betur þetta samhengi og til að fá heillegri mynd af verkefnum aðstoðarmanna og aðdraganda ráðningar þarf hins vegar umfangsmeiri gagnasöfnun.

### 3. Niðurstöður

Á tímabilinu frá 1971 fram á mitt ár 2005 störfuðu 115 aðstoðarmenn ráðherra um lengri eða skemmri tíma.<sup>19</sup> Yfirlit yfir starfstíma ríkisstjórna á tímabilinu og fjölda aðstoðarmanna hvernar um sig kemur fram í *töflu 1*. Árið 1971 voru fyrstu aðstoðarmennirnir ráðnir. Næstu árin nýtti einungis um helmingur ráðherra sér þessa heimild. Þannig störfuðu eingöngu 16 aðstoðarmenn hjá fimm ríkisstjórnnum á tímabilinu 1971 fram til 1983. Það varð ekki að reglu að

---

<sup>19</sup> Eins og áður hefur komið fram eru hér felldir undir allir þeir sem ráðnir hafa verið tímabundið til sérstakra verkefna fyrir ráðherra (án auglýsingar). Þeir starfstítlar sem um ræðir eru auk „aðstoðarmanna“ ráðgjafi (svo sem ráðgjafi í skólamálu og efnahagsráðgjafi) og blaða- og upplýsingafulltrúi.

ráðherrar réðu til sín aðstoðarmenn fyrir en árið 1983. Með nýrri ríkisstjórn það ár voru ráðnir 12 aðstoðarmenn og svipaður fjöldi var ráðinn hjá þeim ríkisstjórnnum sem fylgdu í kjölfarið 1987 og 1988. Eingöngu fimm voru ráðnir við upphaf nýrrar ríkisstjórnar í september 1989 enda var þá um að ræða óbreytta ríkisstjórn með tveimur nýjum ráðherrum. Margir aðstoðarmenn voru ráðnir á starfstíma ríkisstjórnar Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1991-1995 eða 24 en það markaðist af því að nokkrir aðstoðarmenn störfuðu ekki út kjörtímabilið, ráðherraskipti urðu og nokkrir ráðherrar réðu til sín fleiri en einn aðstoðarmann. Frá 1995 hefur fjöldi aðstoðarmanna verið svipaður. Flestir aðstoðarmanna hafa starfað hjá menntamálaráðuneytinu (18 af 115), því næst koma forsætis-, félagsmála- og fjármálaráðuneyti með 12-13 hvert.

Tafla 1. Skipting á fjölda aðstoðarmanna eftir ríkisstjórnnum

	Ráðuneyti	Tímabil	Ríkisstjórnar- flokkar	Fjöldi aðst.*	Flokkun	Fj. á tím.
1	Fyrri ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	14. júlí 1971 - 28. ágúst 1974.	Framsóknarflokkur Alþýðubandalag Samtök frjálslyndra og vinstri manna	3	1971-1983	16
2	Ráðuneyti Geirs Hallgrímssonar	28. ágúst 1974 - 1. september 1978.	Sjálfstæðisflokkur Framsóknarflokkur	3	-	-
3	Síðara ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	1. september 1978 - 15. október 1979.	Framsóknarflokkur Alþýðubandalag Alþýðuflokkur	3	-	-
4	Ráðuneyti Benedikts Gröndals	15. október 1979 - 8. febrúar 1980.	Alþýðuflokkur	2	-	-
5	Ráðuneyti Gunnars Thoroddsens	8. febrúar 1980 - 26. maí 1983.	Ráðherrar úr Sjálfstæðisflokki Framsóknarflokkur Alþýðubandalag	5	-	-
6	Fyrsta ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	26. maí 1983 - 8. júlí 1987.	Framsóknarflokkur Sjálfstæðisflokkur	12	1983-1991	38
7	Ráðuneyti Þorsteins Pálssonar	8. júlí 1987 - 28. september 1988.	Sjálfstæðisflokkur Framsóknarflokkur Alþýðuflokkur	11	-	-
8	Annað ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	28. september 1988 - 10. september 1989.	Framsóknarflokkur Alþýðuflokkur Alþýðubandalag	10	-	-
9	Þriðja ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	10. september 1989 - 30. apríl 1991	Framsóknarflokkur Alþýðuflokkur Alþýðubandalag Borgaraflokkur	5	-	-
10	Fyrsta ráðuneyti Davíðs Oddssonar	30. apríl 1991 - 23. apríl 1995.	Sjálfstæðisflokkur Alþýðuflokkur	24	1991-1995	24
11	Annað ráðuneyti Davíðs Oddssonar	23. apríl 1995 - 28. maí 1999.	Sjálfstæðisflokkur Framsóknarflokkur	11	1995-2005	37
12	Þriðja ráðuneyti Davíðs Oddssonar	28. maí 1999 - 23. maí 2003.	Sjálfstæðisflokkur Framsóknarflokkur	14	-	-
13	Fjórdða ráðuneyti Davíðs Oddssonar	23. maí 2003 - 15. september 2004	Sjálfstæðisflokkur Framsóknarflokkur	10	-	-
14	Ráðuneyti Halldórs Ásgrímssonar	Tók til starfa 15. september 2004	Framsóknarflokkur Sjálfstæðisflokkur	2	-	-
Samtals 1971-2005				115		

\* Aðstoðarmenn, ráðgjafar, blaða- og upplýsingafulltrúar og efnahagsráðgjafar.

Alls 17 af 115 (15%) hafa borið annan starfstítil. Það var í fyrsta skipti 1980 sem ráðherra réð til sín tvo aðstoðarmenn, annan með starfsheitið „ráðgjafi“ (efnahagsráðgjafi). Einu sinni hefur ráðherra haft þrjú aðstoðarmenn og báru tveir þeirra þá starfstítlana „efnahagsráðgjafi“ og „blaðafulltrúi“. Þau ráðuneyti sem hafa haft tvo aðstoðarmenn eru forsætis-, fjármála-, menntamála- og utanríkisráðuneytið.

Algengast hefur verið að aðstoðarmaður starfi út kjörtímabil ráðherra. Það felur þá í sér að starfstíminn er að jafnaði innan við fjögur ár. Á tímabilinu frá 1971 til 1991 var þó starfstími aðstoðarmanna að jafnaði styttri þar sem sex ríkisstjórnir af níu sátu ekki út kjörtímabilið. Alls átta aðstoðarmenn hafa starfað hjá ráðherra í fleiri en einni ríkisstjórn (hjá sama ráðherra eða öðrum). Stysti starfstími aðstoðarmanns var innan við eitt ár en sá lengsti 10 ár.

Tafla 2. Kyn og meðalaldur aðstoðarmanna ráðherra

Tímabil	Kyn		Aldur				Staðal- frávik	N
	Karlar	Konur	Meðal- tal	Miðgildi	Lággildi	Hágildi		
1971-1983	14	2	40,0	41,0	26,0	63,0	10,5	16
1983-1991	27	11	37,9	37,5	24,0	56,0	6,5	38
1991-1995	20	4	38,3	38,0	26,0	52,0	7,5	24
1995-2005	30	7	33,1	32,0	21,0	52,0	6,5	37
1971-2005	91	24	36,7	36,0	21,0	63,0	7,7	115

N=115. Aldur miðast við upphaf ráðningar.

Í *töflu* 2 koma fram upplýsingar um kyn og meðalaldur aðstoðarmanna ráðherra á tímabilinu 1971-2005. Alls hafa 24 konur starfað sem aðstoðarmenn ráðherra (2 af hverjum 10). Hlutfallið var lítillega hærra á tímabilinu 1983-1991 (3 af hverjum 10). Ekki er samband milli kynferðis ráðherra og þess hvort hann velur karl eða konu sem aðstoðarmann. Nokkuð breytilegt er eftir stjórnsmálaflokki ráðherra hvort hann ræður karl eða konu sem aðstoðarmann. Hæsta hlutfall kvenna í aðstoðarmannsstarfi (um 3 af hverjum 10) var meðal ráðherra Sjálfstæðisflokks og Alþýðubandalags en lægst hjá Framsóknarflokki (um 1 af hverjum 10). Meðalaldur aðstoðarmanna ráðherra (miðað við upphaf starfstíma) hefur breyst umtalsvert á tímabilinu. Meðalaldur var 40 ár 1971-1983 (miðgildi 41 ár). Næstu tvö tímabil lækkaði meðalaldur nokkuð og var 1991-1995 38 ár. Síðastliðin tíu ár hefur meðalaldur verið 33 ár (miðgildi 32 ár). Elsti aðstoðarmaður ráðherra var 63 ára þegar hann hóf störf (ráðinn á fyrsta tímabilinu) en sá yngsti 21 árs (ráðinn á síðasta tímabilinu). Aldursdreifing hefur lítið breyst ef fyrsta tímabilið er undanskilið (staðalfrávik í kringum 7 ár).

Tafla 3. Menntun aðstoðarmanna ráðherra eftir tímabilum

	Grunn- og framhaldskólanám		Grunn- háskólanám		Framhalds- háskólanám		Samtals	
	Tíðni	%	Tíðni	%	Tíðni	%	Tíðni	%
1971-1983	3	18,8	9	56,3	4	25,0	16	100,0
1983-1991	7	18,4	18	47,4	13	34,2	38	100,0
1991-1995	1	4,5	8	36,4	13	59,1	22	100,0
1995-2005	11	30,6	18	50,0	7	19,4	36	100,0
1971-2005	22	19,7	53	47,3	37	33,0	112	100,0

N=112, upplýsingar vantar: 3 (2,6%).

Í töflu 3 kemur fram menntun aðstoðarmanna ráðherra við upphaf ráðningar eftir tímabilum. Þegar allt tímabilið er skoðað höfðu 20% aðstoðarmanna eingöngu lokið grunn- og framhaldsskólanámi, tæpur helmingur grunnháskólanámi svo sem BA og BS prófi og þriðjungur framhaldsháskólanámi svo sem MA og doktorsprófi. Hlutfall þeirra sem eingöngu höfðu grunn- og framhaldsskólapróf var langhæst 1995-2005 eða um 31%. Þetta gæti skýrst af því að meðalaldur aðstoðarmanna var lægstur á þessu tímabili. Áberandi hátt hlutfall aðstoðarmanna sem voru ráðnir á tímabilinu 1991-1995 var með framhaldsháskólanám að baki eða um sex af hverjum tíu.

Á öllu tímabilinu var algengast að aðstoðarmenn væru með viðskipta- og hagfræðimenntun (tæpir þrjú af hverjum tíu, skipting milli hagfræðimenntunar og viðskiptamenntunar er nokkurn veginn jöfn), um fjórðungur var með menntun á sviði félagsvísinda (algengast stjórn málafræði, félags- og uppeldisfræði), svipaður fjöldi var með verk- og raunvísindamenntun (verk- og tæknifræði, líffræði, búfræði og önnur menntun á sviði landbúnaðar), tæp 18% voru lögfræðingar og tæp 6% með menntun á sviði hugvísinda (algengast sagnfræði).

Þar sem fjöldi aðstoðarmanna á hverju tímabili er ekki mikill er erfitt að draga ályktanir um hvort menntunarbakgrunnur aðstoðarmanna hefur breyst. Svo virðist þó sem viðskipta- og hagfræðingum hafi hlutfallslega fækkað og einnig lögfræðingum en að aðstoðarmenn hafi oftast að baki menntun á sviði verk- og raunvísinda. Hér verður að hafa í huga að undir þennan flokk fellur margvísleg og ólík menntun. Þótt það komi ekki fram í töflunni fjölgaði stjórn málafræðingum í hópi aðstoðarmanna mikið á tímabilinu 1995-2005 (27% aðstoðarmanna á þessum tíma höfðu að baki þessa menntun).

Greina má samband milli tegundar háskólamenntunar aðstoðarmanna og þess ráðuneytis sem þeir starfa í. Nær undantekningalaust voru þeir sem störfuðu í dómsmálaráðuneytinu lögfræðingar. Flestir sem störfuðu í landbúnaðarráðuneytinu höfðu menntun á sviði búfræði eða annarra landbúnaðarfræða. Aðstoðarmenn í menntamálaráðuneytinu voru að jafnaði með menntun í félagsvísindum (bæði félags- og menntunarfræðum og stjórn málafræði). Í

fjármálaráðuneytinu hafa að mestu starfað aðstoðarmenn með viðskipta- og hagfræðimenntun.

Eins og gera má fyrirfram ráð fyrir hafa langflestir aðstoðarmenn ráðherra starfað innan stjórnsmálaflokks ráðherra, um níu af hverjum tíu. Hér er byggt á upplýsingum um félagsstörf 87 aðstoðarmanna af 115 (um 76%). Áreiðanleiki þessara upplýsinga býður ekki upp á ítarlega tölfræðilega sundurliðun á því hvers konar pólitíska þátttöku er um að ræða eða hvort hún hafi breyst á tímabilinu. Á grundvelli fyrirbyggjandi gagna virðist sem helmingur þeirra hafi tekið þátt í ungliðastarfi flokksins um lengri eða skemmri tíma og þriðjungur í öðru starfi innan hans svo sem verið starfsmenn flokksins eða kosningastjórar ráðherra. Einungis um einn til tveir af hverjum tíu voru í forystusveit flokksins við ráðningu. Líkur eru á að undanfarin tíu ár hafi verið mjög fátítt að aðstoðarmenn hafi slíka pólitíska reynslu.

Tafla 4. Starfsreynsla aðstoðarmanna

		Hjá hinu opinbera				Í einkageiranum			Fjölmíðla- reynsla
		Aldrei eða < 1 ár	Í ár eða lengur	10 ár eða lengur	Sérfræð- ingur	Aldrei eða < 1 ár	Í ár eða lengu r	10 ár eða lengur	
1971-83	Tíðni	3	12	6	5	10	4	0	2
	%	20,0	80,0	40,0	33,3	71,4	28,6	0	14,3
1983-91	Tíðni	9	26	12	13	12	23	7	9
	%	25,7	74,3	34,3	37,1	34,3	65,7	20	25,7
1991-95	Tíðni	8	14	10	6	14	8	2	4
	%	36,4	63,6	45,5	27,3	63,6	36,4	9,1	19,0
1995-05	Tíðni	26	10	2	2	20	16	2	8
	%	72,2	27,8	5,6	5,6	55,6	44,4	5,6	24,2
1971- 2005	Tíðni	46	62	30	26	56	51	11	23
	%	42,6	57,4	27,8	24,1	52,3	47,7	10,3	22,3

Í töflunni koma fram fjórar breytur. 1. Starf hjá hinu opinbera, N=108, upplýsingar vantar um 7 (6,5%). Samanlögð tíðni gildanna „Aldrei eða < 1 ár“ og „Í ár eða lengur“ gera 100% en „10 ár eða lengur“ er hluti af síðarnefnda gildinu. Þetta á einnig við um breytuna „Starfsreynsla í einkageiranum“. 2. Sérfræðingur: Sérfræðingur hjá hinu opinbera, hefur starfað á málefna sviði ráðuneytis eða í stjórnsýslu almennt sem sérfræðingur í a.m.k. fimm ár. N=108, upplýsingar vantar um 7 (6,5%). 3. Starf í einkageiranum: N=107, upplýsingar vantar um 8 (7,0%). 4. Fjölmíðlareynsla: N=103, upplýsingar vantar um 12 (10,4%).

Í töflu 4 kemur fram yfirlit yfir starfsreynslu aðstoðarmanna. Starf hjá hinu opinbera hlýtur að teljast gagnleg undirstaða fyrir aðstoðarmenn, sérstaklega á sviði stjórnsýslu eða þeirra málaflokka sem viðkomandi ráðherra ber ábyrgð á. Þegar á heildina er litið höfðu sex af hverjum tíu slíka reynslu. Þetta hlutfall hefur breyst mikið á tímabilinu. Á fyrstu áratuginum höfðu um átta af hverju



tíu starfað í a.m.k. eitt ár hjá hinu opinbera og um helmingur þeirra í tíu ár eða lengur. Hlutfallið snýst við 1995-2005 en þá höfðu sjö af hverjum tíu aldrei starfað hjá hinu opinbera og eingöngu 2 af 30 höfðu 10 ára reynslu eða lengri. Flestir sem starfsreynslu höfðu öðluðust hana innan ríkisstofnunar en ekki ráðuneytis.

Fjórðungur aðstoðarmannahópsins getur talist hafa sérþekkingu á málefnasviði ráðuneytis eða á stjórnsýslu almennt.<sup>20</sup> Þetta hlutfall er breytilegt eftir tímabilum. Á árunum 1971-1991 gat um þriðjungur aðstoðarmanna talist hafa slíka sérþekkingu en eingöngu um 6% þeirra sem störfuðu á tímabilinu 1995-2005.

Aðstoðarmenn hafa heldur meiri starfsreynslu innan einkageirans en hins opinbera eða tæpur helmingur en 10% höfðu starfað innan hans í tíu ár eða lengur. Fáir þeirra sem störfuðu 1971-83 höfðu unnið innan einkageirans en hlutfallið hefur sveiflast eftir þann tíma.

Sérstaklega var kannað hvort aðstoðarmaður hefði reynslu af starfi við fjölmiðla. Alls 22% aðstoðarmanna höfðu slíka reynslu. Fáir höfðu starfað á þessum vettvangi 1971-1983 en eftir það hefur hlutfallið verið svipað.

#### 4. Umræða og ályktanir

Eitt markverðasta nýmælið í lögum um Stjórnarráð Íslands sem sett voru 1969 var ákvæði er heimilaði ráðherra að ráða til sín sérstakan aðstoðarmann á starfstíma sínum í embætti. Megintilgangur þessarar heimildar virðist hafa verið að styrkja stöðu ráðherra gagnvart embættismönnum ráðuneytis og almennt létta af honum ýmsum pólitískum verkefnum. Hér hefur bakgrunni aðstoðarmanna verið lýst, kyni þeirra, aldri, menntun, starfsreynslu og þátttöku í stjórnsmálstarfi. Þessar upplýsingar geta gefið vísbendingar um verkefni aðstoðarmanna, hvort þau hafi breyst á þeim rúmum þremur áratugum sem heimildaákvæðið hefur verið í gildi og þá hvernig.

Þegar lítið er á tímabilið í heild má segja að hinn dæmigerði aðstoðarmaður hafi verið karl á fertugsaldri sem hefur lokið grunnskólanámi og starfað innan ungliðahreyfingar stjórnsmálaflokks ráðherra eða í kjördæmi hans en hefur að öðru leyti litla starfsreynslu en helst innan einkageirans. Myndin er nokkuð önnur þegar skoðuð eru einstök tímabil. Þannig var meðalaldur aðstoðarmanna 40 ár 1971-1983 en var 33 ár 1995-2005. Hlutfall kvenna hefur hins vegar lítið breyst á tímabilinu. Hlutfall þeirra sem eru með háskólamenntun var umtalsvert lægra á síðasta tímabilinu. Háskólamenntun sem aðstoðarmenn hafa að baki er fjölbreytt og skiptist í viðskipta- og hagfræði, félagsvísindi, verk- og raunvísindi og lögfræði. Ekki er hægt að greina skýra breytingu á menntunarsamsetningu hópsins. Ljóst er að við ráðningu aðstoðarmanna taka ráðherrar mið af

---

<sup>20</sup> Hér er miðað við að aðstoðarmaður hafi starfað sem sérfræðingur á umræddu sviði í a.m.k. fimm ár.

málaflokkir ráðuneytis. Þannig hafa t.d. flestir aðstoðarmenn dómsmálaráðherra verið lögfræðingar en fólk með búfræðimenntun aðstoðarfólk landbúnaðar-ráðherra.

Miðað við fyrirliggjandi upplýsingar hafa flestir aðstoðarmenn verið virkir í stjórnsmálaflokki ráðherra. Í samræmi við lækkandi meðalaldur hefur hlutfall aðstoðarmanna sem hafa litla eða enga starfsreynslu hækkað. Fátítt er, sérstaklega á undanförunum árum, að aðstoðamaður hafi starfsreynslu á sviði stjórnarsýslu eða málaflokks ráðuneytisins við upphaf starfs.

Á grundvelli þeirra breytinga sem orðið hafa á bakgrunni aðstoðarmanna og hér hefur verið lýst að ofan eru líkur á að nokkur umskipti hafi orðið á verkefnum aðstoðarmanna á tímabilinu. Á áttunda áratugnum og í byrjun þess níunda virðist hafa verið algengt að álíta starf aðstoðarmanns sambærilegt starfi pólitískra ráðuneytisstjóra í Noregi og Svíþjóð. Á þessum tíma voru aðstoðarmenn með umtalsverða starfsreynslu, mikill meirihluti hafði starfað um lengri eða skemmri tíma hjá hinu opinbera og um þriðjungur þessa hóps gat talist hafa sérþekkingu á einhverju málsviði ráðuneytis. Gera má ráð fyrir að veigamikil verkefni aðstoðarmanna ráðherra á tímabilinu hafi snúist um pólitíska og faglega ráðgjöf fyrir ráðherra.

Á tímabilinu 1983 til 1995 starfaði stór hópur aðstoðarmanna með fjölbreytilegan bakgrunn. Þó að meðalaldur aðstoðarmanna lækkaði nokkuð hélst hlutfall aðstoðarmanna með háskólamenntun svipað og hækkaði raunar 1991-1995 en þá voru 60% aðstoðarmanna með framhaldsháskólanám. Í samræmi við lækkandi meðalaldur fjölgaði þeim sem voru með litla eða enga starfsreynslu hjá hinu opinbera. Unnt er að greina þrjá undirhópa hjá þessum fjölmenna hópi aðstoðarmanna. Í fyrsta lagi er um að ræða sambærilegan hóp og starfaði á fyrsta tímabilinu, einstaklinga með mikla starfsreynslu bæði hjá hinu opinbera og í pólitísku starfi. Í öðru lagi eru einstaklingar sem geta talist sérfræðingar á málefna sviði ráðuneytis eða í stjórnarsýslunni almennt, virðast ekki hafa virkir innan stjórnsmálaflokks ráðherra og var fyrst og fremst ætlað að sinna faglegri ráðgjöf. Þótt finna megi slíka einstaklinga á fyrsta tímabilinu fjölgaði þeim 1983-1991. Í þriðja lagi er um að ræða hlutfallslega fámennan hóp einstaklinga sem höfðu nýlega lokið háskólanámi og höfðu litla eða enga starfsreynslu utan stjórnsmálaflokks ráðherra. Líta má svo á að þessi hópur hafi verið í „starfsþjálfun“ og a.m.k. til að byrja með verið í hlutverki einkaritara fremur en ráðgjafa, pólitísku eða faglegs.

Síðastliðin tíu ár hafa orðið umtalsverðar breytingar á bakgrunni aðstoðarmanna. Þær felast í lægri meðalaldri, og hlutfallslegri fjölgun þeirra sem ekki hafa lokið háskólanámi og hafa litla eða enga starfsreynslu. Því virðist sem oftar hafi verið ráðnir einstaklingar tiltölulega stutt á veg komnir á sínum starfsferli og fatítt hefur verið að ráðnir væru einstaklingar sem gætu talist sérfræðingar á málefna sviði ráðuneytis. Með hliðsjón af þessu má draga þá ályktun að vægi pólitískrar og faglegrar ráðgjafar í starfi aðstoðarmanna hafi minnkað á undanförunum árum en starf þeirra felist frekar í upplýsingamiðlun

og daglegri skipulagningu fyrir ráðherra auk þess sem þeir eru fulltrúar hans innan sem utan ráðuneytis.

Eins og fram hefur komið var upphaflegur tilgangur aðstoðarmanna að styrkja pólitíska forystu ráðuneytanna og þá óbeint að greina betur á milli hennar og yfirstjórnar embættismanna. Jafnframt var aðstoðarmönnum ætlað að létta undir með ráðherrum í pólitískum störfum. Ekki eru forsendur til að draga aðrar ályktanir en að síðarnefnda markmiðinu hafi verið náð. Líkur eru á að á tímabilinu hafi aðstoðarmenn sinnt fjölbreyttum verkefnum, þ.á.m. veitt pólitíska og faglega ráðgjöf, verið erindrekar ráðherra innan sem utan ráðuneytisins, miðlað upplýsingum til fjölmiðla og starfað sem einkaritarar. Vafi er hins vegar á hvort hin pólitíska forysta ráðuneytanna sé styrkari en við setningu laganna 1970, sérstaklega þegar undanfarin tíu ár eru skoðuð. Bakgrunnur aðstoðarmanna á þessu tímabili getur hafa leitt til einfaldari verkaskiptingar milli ráðuneytisstjóra og aðstoðarmanns en á fyrri tímabilum þegar fremur algengt var að aðstoðarmaður væri í hlutverki faglegs ráðgjafa.

Erfitt er á grundvelli fyrirliggjandi gagna að gefa skýringar á ofangreindri þróun. Hugsanlegt er að embætti ráðuneytisstjóra hafi á þessu tímabili orðið pólitískara, þ.e.a.s. að oftast séu skipaðir einstaklingar á grundvelli pólitískra tengsla en áður. Embættið hafi þannig án meðvitaðrar eða formlegar ákvörðunar þróast í átt að sænska og norska fyrirkomulaginu. Ef sú er raunin er sennilegt að mikilvægi þess að ráða reynslumikla einstaklinga í starf aðstoðarmanna hafi minnkað. Aðrar skýringar koma einnig til greina svo sem að breyting hafi orðið á því hvernig staðið er að vali aðstoðarmanna innan stjórnsmálaflokks ráðherra.

Stjórnarráð Íslands hefur tekið miklum stakkaskiptum frá gildistöku laga nr. 73/1969. Fjöldi starfsmanna hefur meira en þrefaldast og verkefnum hefur fjölgað og þau orðið flóknari. Gera má ráð fyrir að vinnubrögð hafi breyst vegna aukinna formreglna. Vaxandi kröfur eru gerðar til aðgengis og miðlunar upplýsinga. Ekki er ólíklegt að sú þróun hafi orðið hér landi eins og víða erlendis að embættismenn séu í vaxandi mæli virkir þátttakendur í öllu stefnuferlinu, þar sem taka þarf tillit til pólitískra, efnahagslegra og stjórnsýslulegra þátta samtímis.<sup>21</sup> Þessir þættir, auk breytinga sem virðast hafa orðið á starfi aðstoðarmanna ráðherra, gefa fullt tilefni til að endurskoða núverandi fyrirkomulag á forystu ráðuneyta eins og núverandi forsætisráðherra hefur ákveðið að láta gera í tengslum við hugsanlega endurskipulagningu á Stjórnarráði Íslands.

<sup>21</sup> Sjá t.d. Knudsen (2000) og Hojnacki (1996).

## Heimildir

- Ásmundur Helgason og Ómar H. Kristmundsson og aðrir höfundar. (2004). *Stjórnarráð Íslands 1964-2004. 1. bindi: Skipulag og starfsbattir*. Reykjavík: Sögufélag.
- Bertelsen, Rasmus Gjedssø. (1997). *Om politisk ledelse og politiske hjælpere i Island*. København : Demokratiprojektet.
- Birgir Thorlacius. (1994). *Í þjónustu forseta og ráðherra*. Kópavogur: Almenna bókafélagið.
- Finansministeriet. (1998). *Forholdet mellem minister og embedsmænd: betænkning 1354*. København: Finansministeriet.
- Finansministeriet. (2004). *Embedsmænds rådgivning og bistand: betænkning 1443*. København: Finansministeriet.
- Hjálmar Vilhjálmsson (1981). Aðstoðarmenn ráðherra. *Tímarit lögfræðinga*, 31, 184-192.
- Hojnacki, William P. (1996). Politicization as a Civil Service Dilemma. Í Bekke, A. J. G. M., James L. Perry, and T. A. J. Toonen (ritstj.). *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Knudsen, Tim. (2000). Fra bureaukrati til den ny embedsmandsstat? Nogle afsluttende refleksioner. Í Knudsen, Tim (ritstj.). *Regering og embedsmænd. Om magt og demokrati i staten*. Århus: Systime.
- Páll Sigurðsson. (1998). *Heilsa og velferð. Þattir úr sögu heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins 1970-1995*. Reykjavík: Mál og mynd.
- Gagnasafn um bakgrunn aðstoðarmanna byggir á eftirfarandi:*
- Dýralæknafélag Íslands. (2004). *Dýralæknatal, búfjársjúkdómar og saga*. Reykjavík: Dýralæknafélag Íslands.
- Gunnlaugur Haraldsson. (1997). *Viðskipta- og hagfræðingatal 1877-1996*. Reykjavík: Þjóðsaga.
- Gunnlaugur Haraldsson. (1993). *Lögfræðingatal 1736-1992*. Reykjavík: Iðunn.
- Gunnlaugur Haraldsson. (2005). *Lögfræðingatal 1995-2004*. Reykjavík: Útgáfufélag Lögfræðingatala.
- Samtíðarmenn: upplýsingar um ævi og störf tvö þúsund Íslendinga*. (1993). Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Samtíðarmenn: ævi og störf kunnra Íslendinga*. (2003). Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Torfi Jónsson (1982-1984). *Æviskrár samtíðarmanna*. I-III. bindi. Hafnarfirði: Skuggsjá.
- Verkfræðingatal (1996)*. Reykjavík: Þjóðsaga.