

Hverjir verða aðstoðarmenn ráðherra?

Gestur Páll Reynisson, stjórnmála- og stjórnsýslufræðingur
Ómar H. Kristmundsson, prófessor við Háskóla Íslands

Útdráttur

Greinin fjallar um bakgrunn aðstoðarmanna ráðherra 1971-2014 og hvernig sá bakgrunnur hefur breyst. Aldur, menntun og starfsreynsla er til skoðunar með hliðsjón af ríkisstjórnartímabilum og stjórnmálaflokkum ráðherra og því svarað hvort og hvernig þessir þættir hafa breyst á rúmum fjórum áratugum. Þessu til viðbótar er starfsferill aðstoðarmanna eftir að ráðningartímabili lýkur athugaður. Sett er fram líkan um það hvernig bakgrunnur aðstoðarmanna fellur að því hlutverki sem þeir eru líklegir til að gegna. Meginniðurstöður sýna að bakgrunnur aðstoðarmanna hefur ekki tekið miklum breytingum á þeim fjórum áratugum sem um ræðir. Þó er algengara að einstaklingar sem hafa starfað í fjölmiðlum verði aðstoðarmenn en fátítt að sérfræðingar á málavíði ráðherra séu ráðnir. Hjá hluta hópsins virðist starf sem aðstoðarmaður nýtast vel fyrir pólitískan starfsferil síðar.

Lýkilorð: Aðstoðarmenn ráðherra; ráðherrastjórnsýsla; pólitísk forysta; íslensk ráðuneyti.

Who becomes political advisor to Icelandic ministers?

Abstract

The article examines the general background of political advisors to Icelandic ministers in the period 1971-2014 and how it has changed. Attributes such as age, education, and professional experience are analysed for the various governmental terms and by party affiliation. The authors propose a model explaining how the advisors' backgrounds affect the role they play as political



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 10, Issue 2(167-188)

© 2014 Contacts: Gestur Páll Reynisson, gpr1@hi.is and Ómar H. Kristmundsson, omarhk@hi.is

Article first published online December 18th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. töl. 10. árg. 2014 (167-188) Fræðigreinar

© 2014 Tengiliðir: Gestur Páll Reynisson, gpr1@hi.is og Ómar H. Kristmundsson, omarhk@hi.is

Vefbirting 18. desember 2014 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.1>

This work is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 License

advisors to ministers. The main findings are that the general background of political advisors has not changed much in the four decades under study. Nevertheless, the evidence reveals that it has become increasingly common for advisors to have a background of working in the media, while those with expert knowledge in the field of the ministry in question remain rare. The position of a political advisor seems to be a good launchpad for a career in politics later on.

Keywords: Political advisors; ministerial administration; political elite; Icelandic Ministries.

Inngangur

Eitt af markmiðum gildandi laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 (hér eftir nefnd stjórnarráðslög) var að styrkja aðstoðarmannakerfi ráðherra (Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands, 2010-2011, bls. 9-10). Þetta markmið var í samræmi við tillögur og ábendingar sem höfðu komið fram í opinberum skýrslum sem unnar höfðu verið í kjölfar hrunsins um mikilvægi þess að efla pólitíska forystu framkvæmdavaldsins m.a. með fjölgun pólitískra starfsmanna ráðherra.¹ Í frumvarpinu segir að þeir skuli vinna náið með stjórnendum og starfsmönnum ráðuneytis í umbodni ráðherra. Ráðuneytisstjóri komi þeim samskiptum á í gegnum embættismannakerfi ráðuneytanna.

Í greininni er fjallað um bakgrunn aðstoðarmanna ráðherra frá 1971 þegar fyrstu aðstoðarmennirnir voru ráðnir til annars ársfjórðungs 2014. Aldur, menntun og starfsreynsla er skoðuð með hliðsjón af ríkisstjórnartímabilum og stjórnsmálaflokkum ráðherra og svarað hvort og þá hvernig þessir þættir hafa breyst á rúmum fjórum áratugum. Auk þess er starfsferill aðstoðarmanna eftir að ráðningartímabili lýkur athugaður. Greining á bakgrunni aðstoðarmanna gefur vísbendingar um hver séu í raun hlutverk þeirra. Sett er fram líkan um hvernig bakgrunnur aðstoðarmanna fellur að því hlutverki sem þeir eru líklegir til að gegna fyrir ráðherra.

Ekki hefur verið fræðilega fjallað um bakgrunn aðstoðarmanna frá árinu 2005 þegar grein Ómars H Kristmundssonar kom út um þetta viðfangsefni ef frá er talin BA ritgerð Gests Páls Reynissonar árið 2009. Í grein Ómars var bakgrunnur aðstoðarmanna eftir stjórnsmálaflokki ráðherra ekki greindur en sú breyta getur gefið vísbendingu um mismunandi hefðir innan stjórnsmálaflokka um val og hlutverk aðstoðarmanna.

Viðfangsefni þessarar greinar lýtur m.a. að fræðilegri umfjöllun um pólitíska forystu framkvæmdavalds á Íslandi og aðgreiningu hennar frá yfirstjórn embættismannakerfisins. Þessi aðgreining er eitt af meginstefjum í umræðu fræðimanna á sviði opinberrar stjórnsýslu allt frá því að Woodrow Wilson skrifaði um mikilvægi þessa aðskilnaðar í þekktri grein árið 1887. Með tilkomu pólitískra aðstoðarmanna hefur bæst við hina hefðbundnu tvískiptu forystu nýr hluti, sá þriðji, sem talið er að geti hafa gert skilin milli þeirra flóknari (Eichbaum og Shaw, 2008).

Í alþjóðlegu samhengi teljast aðstoðarmenn ráðherra til pólitískra ráðgjafa eða aðstoðarfólks (e. political advisors). Hér er átt við þá sem ráðnir eru tímabundið beint af ráðherra, hafa ekki boðvald yfir embættismönnum, hætta störfum ekki síðar en ráðherra og sinna að jafnaði öðrum verkefnum en embættismenn. Hér er því undanskilið

pólítískt aðstoðarfólk sem hefur stjórnunarskyldur eins og t.d. aðstoðarráðherrar í Svíþjóð (sæ. statssektare) og Bretlandi (e. [junior] ministers). Pólítískt aðstoðarfólk gengur undir ýmsum nöfnum (t.d. í Bretlandi special advisor, í Kanada exempt staff, í Ástralíu ministerial advisors, í Svíþjóð pólítíska assistenter og í Danmörku særlige ráðgiver). Í athugun OECD frá 2011 kom fram að pólítískir ráðgjafar sinni m.a. ráðgjöf við ráðherra vegna stefnumála, almannatengslum og samskiptum við fjölmiðla, hagsmunaaðila utan ráðuneytis og flokksmenn ráðherra. Það fer eftir reglum og hefðum einstakra landa hvaða verkefni eru fyrirferðarmest í störfum ráðgjafanna.

1. Hlutverk

Í stjórnarráðslögum frá 1969 var ekki kveðið skýrt á um hlutverk aðstoðarmanna. Í athugasemd með frumvarpi að þeim lögum (Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands 1968, bls. 6) segir aðeins að „ýmsar eðlilegar ástæður geti legið til þess, að ráðherra kjósi sér við hlið aðstoðar- og trúnaðarmann eftir eigin vali“ án þess að hlutverk hans sé nánar útskýrt. Í frumvarpi að gildandi lögum (22. gr.) var gert ráð fyrir að ráðherra væri heimilt að ráða einn aðstoðarmann og einn ráðgjafa sem hefði það meginhlutverk að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Þetta breyttist þannig í meðförum þingsins að í samþykktum lögum er hlutverk aðstoðarmanns í samræmi við frumvarpið en eingöngu kveðið á um starfsheitið „aðstoðarmaður“ og heimildaákvæði um fjölgun í tvo. Auk þess er í lögum heimild til að ráða þrjá í viðbót fyrir ríkisstjórnina í heild ef þörf krefur.

Í 2. mgr. 22.gr. laganna segir að meginhlutverk aðstoðarmanns ráðherra sé að vinna að stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis undir yfirstjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Í athugasemdum með frumvarpinu segir um 22. gr. (bls. 52) að „[Þ]örf ráðherra fyrir pólítískt aðstoðarfólk sé mikil og með sterku aðstoðarmannakerfi sé auðveldara að tryggja aðgreiningu á milli hins tvíþætta hlutverks ráðherra sem stjórnvalds-hafa annars vegar og pólítíks stefnumótunaraðila hins vegar.“

Í samræmi við 18. gr. gildandi stjórnarráðslaga setur ráðherra aðstoðarmanni erindisbréf, þar sem m.a. er kveðið á um starfsvið hans. Forsætisráðuneytið skal gefa út leiðbeinandi erindisbréf fyrir aðstoðarmenn ráðherra. Í leiðbeinandi erindisbréfi forsætisráðuneytisins frá október 2013 er aðstoðarmaður ráðherra sérstakur ráðgjafi hans við stefnumótun á málefnasviði ráðuneytisins. Hann skal skv. erindisbréfinu m.a. veita ráðherra aðstoð og ráðgjöf og annast samskipti við aðila utan ráðuneytisins. Hann skal vera tengiliður við þingflokk, annast samskipti við kjördæmi ráðherra, aðstoða við skipulagningu dagskrár ráðherra, fylgjast með fjölmiðlum og skipuleggja viðbrögð við fyrirspurnum þeirra. Hann skal einnig sitja fundi og taka þátt í nefndum og starfshópum fyrir hönd ráðherra.

Á grundvelli athugasemda með frumvarpi að gildandi stjórnarráðslögum og leiðbeinandi erindisbréfs aðstoðarmanna ráðherra má skilgreina þrjú meginhlutverk þeirra:

1. *Pólítískur ritari* hefur umsjón með daglegri dagskrá ráðherra, er fulltrúi hans annars vegar út á við svo sem vegna samskipta við kjördæmi og flokk, mætir á við-

burði í fjarveru ráðherra og hins vegar inn á við svo sem með setu í nefndum á vegum ráðuneytisins. Eitt verkefni er að eiga samskipti við fjölmiðla.

2. *Pólítískur ráðgjafi*² vinnur að framgangi mála sem ráðherra hefur sett á oddinn. Í þessu felst stefnumótun á málefnasviði ráðuneytis, undir stjórn ráðherra og í samvinnu við ráðuneytisstjóra. Þetta telst meginhlutverk aðstoðarmanns skv. gildandi stjórnarráðslögum. Í þessu getur einnig falist að ná fram stuðningi við mál ráðherra innan flokks, milli stjórnarflokka og meðal almennings. Umfjöllun um svokallaða spunameistara (e. spin doctors) tengist þessu verkefni.
3. *Faglegur ráðgjafi* veitir ráðgjöf svo sem við undirbúning og framkvæmd stefnumála ráðherra á grundvelli sérþekkingar á málsviði viðkomandi ráðuneytis. Faglegir ráðgjafar eru ópólítískir að því leyti að þeir eru ekki starfandi í stjórnmalaflokki ráðherra en eru ráðnir eingöngu á faglegum forsendum. Í lýsingu á hlutverkum aðstoðarmanna ráðherra í frumvarpi að gildandi stjórnarráðslögum er ekki sérstaklega gert ráð fyrir slíkum ráðgjöfum en í eldri greiningum á bakgrunni aðstoðarmanna kemur fram að hluta þeirra hafi verið ætlað þetta hlutverk (sjá Ómar H Kristmundsson, 2005).

Sami aðstoðarmaður getur sinnt fleiri en einu hlutverki þá sérstaklega hlutverki 1 og 2 þó hér sé gert ráð fyrir að eitt hlutverk sé ráðandi enda má ætla að sami einstaklingur ráði illa við of víðtækar skyldur þótt hlutverkin séu keimlík. Eins getur hlutverk breyst á starfstímanum eftir því sem reynsla verður meiri.

Gert er ráð fyrir að bakgrunnur aðstoðarmanns gefi góða vísbendingu um hlutverk hans. Þeir bakgrunnspættir sem hér eru sérstaklega skoðaðir eru eftirfarandi:

- *Aldur*. Með hliðsjón af nauðsynlegri starfsreynslu pólitískra og faglegra ráðgjafa má gera ráð fyrir að þeir séu almennt eldri en pólitískir ritarar.
- *Menntun*. Eðli málsins samkvæmt er æskilegt að faglegur ráðgjafi hafi menntun á sviði málaflokks ráðherra og/eða á sviði stjórnsýslu. Slík skilyrði eru ekki eins augljós í tilviki pólitísks ritara og ráðgjafa þó þekking bæði á fagsviði og í stjórnsýslu hljóti að gera þá hæfari til að setja sig inn í mál ráðherra.
- *Starfsreynsla*. Ætla má að fyrir pólitískan ritara sé nauðsynlegt að hafa starfað innan stjórnmalaflokks ráðherra. Það sé einnig ávinningur að hafa starfað innan fjölmiðla. Pólítískur ráðgjafi þurfi að hafa umtalsverða reynslu af stjórnmalastarfi, hafa gegnt trúnaðarstörfum fyrir flokkinn svo sem starfað sem þingmaður eða setið í sveitarstjórn. Hann þurfi að hafa mikla reynslu af samskiptum við fjölmiðla. Faglegur ráðgjafi sé reynslumikill á málefnasviði ráðherra til dæmis sem sérfræðingur innan ráðuneytis eða sem forstöðumaður stofnunar.
- *Áhrif á starfsframa*. Gera má ráð fyrir að störf aðstoðarmanna hafi mismunandi áhrif á starfsframa þeirra, en líta má á starf aðstoðarmanna sem tækifæri fyrir unga upprennandi stjórnmalamenn til að vinna sér sess á hinum pólitíska vettvangi. Fyrir þennan hóp ætti aðstoðarmannsstarfið því að geta haft töluverð áhrif á pólitískan starfsframa. Jafnframt má leiða að því líkur að áhrif starfsins á

starfsframa pólitísku ráðgjafa séu óveruleg þar sem starf hans sem aðstoðarmaður er af sama meiddi og önnur störf sem hann hefur áður sinnt innan viðkomandi stjórnmálaflokks. Áhrif á framtíðarstörf faglegra ráðgjafa ættu að vera óveruleg.

Í töflu 1 kemur fram yfirlit yfir tengsl hlutverka og bakgrunns aðstoðarmanna skv. forsendum höfunda.

Tafla 1. Tengsl hlutverka og bakgrunns aðstoðarmanna

Hlutverk	Líklegur meðalaldur	Menntun	Starfsreynsla			Áhrif á starfsframa
			Úr stjórnmálum	Á sviði fjölmiðlunar	Stjórnsýslureynsla	
Pólitískur ritari	Yngsti hópur aðstoðarmanna	Ekki sérstök menntunarskilyrði	Mikilvæg	Gagnleg	Ekki nauðsynleg	Mikil
Pólitískur ráðgjafi	Á ferðagsaldri eða eldri	Ekki sérstök menntunarskilyrði	Mikilvæg	Mikilvæg	Ekki nauðsynleg	Óveruleg
Faglegur ráðgjafi	Á ferðagsaldri eða eldri	Sérþekking á sviði mála- flokka ráðuneytis	Óþörf	Óþörf	Starfsreynsla á sviði mála- flokka ráðuneytis	Óveruleg

Óháð hlutverkum er aðstoðarmaður trúnaðarmaður ráðherra og því líklegt að oftast þekki ráðherra þann einstakling sem hann velur sem aðstoðarmann áður en hann ræður viðkomandi til starfa. Í tilviki pólitískra ritara og ráðgjafa hljóta persónuleg tengsl að vera sérstaklega mikilvæg en miðað við nauðsynlegan bakgrunn faglegra ráðgjafa er ekki unnt að líta á þau sem forsendu ráðningar.

Dæmi eru um að vinskapur hafi ráðið ráðningu. Í endurminningum Matthíasar Bjarnasonar segir hann frá því er hann réði æskuvin sinn frá Ísafirði, Einar B. Ingvarsson sem aðstoðarmann 1974-1978. Þótt Matthías taki fram að fagleg reynsla Einars af sjávarútvegsmálum hafi haft áhrif á ákvörðun um ráðningu má ætla að persónuleg tengsl hafi ráðið mestu en auk þess var Einar samflokksmaður Matthíasar (Örnólfur Árnason, 1993, bls. 38).

Önnur birtingarmynd persónulegra tengsla eru vensl milli ráðherra og aðstoðarmanns. Aðeins eitt dæmi má finna um slík vensl en árið 1994 réði Guðmundur Árni Stefánsson, þáverandi heilbrigðisráðherra mág sinn, Jón H. Karlsson, sem aðstoðarmann. Í endurminningum sínum, gerir Guðmundur þó lítið úr fjölskyldutengslunum og segir það hafa ráðið mestu að fá mann sem hefði reynslu af rekstri einkafyrirtækis og hefði annað sjónarhorn en embættismenn ráðuneytisins. Einnig telur Guðmundur það upp sem rökstuðning að Jón hafi verið flokksbundinn alþýðuflokksmaður auk þess að vera með próf í viðskiptafræði (Kristján Þorvaldsson, 1994, bls. 132).

2. Aðferð

Rannsóknin beindist að því að skoða bakgrunn aðstoðarmanna ráðherra frá 1971 fram til fyrsta ársfjórðungs 2014 (til og með 1. apríl 2014). Rannsóknin nær til allra einstaklinga sem ráðnir hafa verið skv. ákvæði þar um í stjórnarráðslögunum 1969 og 2011. Alls er um að ræða 151 einstakling í 207 störfum aðstoðarmanna en mismunur skýrist af því að sami einstaklingurinn getur starfað sem aðstoðarmaður hjá fleiri en einni ríkisstjórn.

Úrvinnsla rannsóknarinnar byggðist á eftirfarandi gögnum:

- Gagnasafni sem unnið var vegna vinnslu bókarinnar Stjórnarráð Íslands 1964-2004. Fyrsta bindi: Skipulag og starfshættir (Ásmundur Helgason og Ómar H Kristmundsson, 2004).
- Gagnasafni sem Gestur Páll Reynisson tók saman við ritun BA ritgerðar sinnar veturinn 2008-2009.
- Gagnasöfnun um aðstoðarmenn sem ráðnir voru 2009-2014. Með sama hætti og eldri gagnasöfn var byggt á eftirfarandi gögnum:
 - a. Útgefnum stéttatölum og æviskrám. Hér er m.a. átt við stéttatöl lögfræðinga, viðskipta- og hagfræðinga, verkfræðinga, MA stúdenta en einnig handbækur um íslenska samtíðarmenn. Lista yfir þessar heimildir má finna í heimildaskrá. Í þessum ritum var hægt að finna flestar nauðsynlega bakgrunnsupplýsingar. Úr þessum ritum var safnað upplýsingum um menntun, aldur, flokksstarf, framboð og fyrri störf. Einnig var safnað upplýsingum um starfsvettvang eftir aðstoð við ráðherra.
 - b. Fréttir og fréttatilkynningar úr leitarkerfi „Tímarit.is.“
 - b. Fréttir og fréttatilkynningar á vef Stjórnarráðs Íslands (<http://www.stjr.is>) en upplýsingar um ráðningu aðstoðarmanna má finna þar aftur til 1995.
 - d. Svör fyrrverandi og núverandi aðstoðarmanna ráðherra við spurningum um bakgrunn sem sendar voru í tölvupósti á tímabilinu 2008 til 2014.

Eftirfarandi breytur voru skilgreindar í rannsókninni:

1. Aldur aðstoðarmanns. Með hliðsjón af aldursdreifingu aðstoðarmanna var aldur flokkaður í fjóra flokka (30 ára og yngri, 31-40, 41-50 og 51 og eldri).
2. Stjórnmalaflokkur ráðherra. Í samræmi við fjölda aðstoðarmanna í stjórnmalaflokkum ráðherra var í flestum töflum greinarinnar notast við eftirfarandi flokkun: Sjálfstæðisflokkur, Framsóknarflokkur, vinstri flokkar (Alþýðuflokkur, Alþýðubandalag, Samfylking og Vinstri-Grænir) og aðrir (Borgaraflokkur, Frjálslyndir og vinstri menn, óháðir ráðherrar).
3. Menntun aðstoðarmanns. Notast var við hefðbundna flokkun námsstiga: A. Tveggja ára framhaldsmenntun svo sem verslunarpróf í framhaldsskóla, iðnmenntun, o.fl. eða styttri menntun. Einn aðstoðarmaður var eingöngu með grunnskólapróf. B. Stúdentspróf eða sambærilegt framhaldsskólapróf C. Háskólapróf. Háskólamenntun var skipt í BA/BS-, meistara- og doktorsgráðu.

4. Starfsreynsla er metin með eftirfarandi hætti:
 - a. Stjórnmalareynsla.
 - i. Almenn starf innan flokks ráðherra. Tvígildi (já/nei). Fyrirvara verður að setja við upplýsingar um flokksstarf aðstoðarmanna en misjafnt var hversu aðgengilegar upplýsingar voru um þennan þátt. Í þeim tilvikum þegar upplýsingar skorti reyndu höfundar að setja sig í samband við þá einstaklinga sem um ræðir með ágætum árangri en þó eru einhver tilvik þar sem ekki náðist í viðkomandi einstakling, hann svaraði ekki eða var fallinn frá.
 - ii. Framboðsþátttaka til sveitarstjórnar eða Alþingis. Tvígildi (já/nei).
 - b. Fjölmiðlareynsla: Hér er átt við starf á fjölmiðli um lengri eða skemmri tíma. Greinarmunur er gerður á lítilli fjölmiðlareynslu og mikilli en með mikilli fjölmiðlareynslu er átt við a.m.k. áratugar starf í fjölmiðlum og/eða setu í ritstjórn fjölmiðils.
 - c. Reynsla sem sérfræðingur í stjórnsýslu málaflokks viðkomandi ráðherra. Hér er átt við aðila með langa og víðtæka reynslu og eru ótengdir stjórn-málaflokki ráðherra.
 - d. Starf fyrir og eftir aðstoð við ráðherra. Notast var við eftirfarandi gildi: Kjörinn fulltrúi, embættismaður, starfsmaður hjá hinu opinbera, stjórnandi á einkamarkaði, önnur störf á einkamarkaði, starfsmaður stjórnmalaflokks, starfsmaður fjölmiðils og annað. Þing- og sveitarstjórnareynsla var sérstaklega skoðuð.
5. Ríkisstjórnnum var skipt upp eftir tímabilum. Eins og sjá má hér síðar urðu ákveðin vatnaskil þegar ráðning aðstoðarmanna hafði fest sig í sessi. Fyrir þann tíma var nokkuð tilviljanakennt hvort ráðherrar réðu til sín aðstoðarmenn. Eftir 2013 var samkvæmt nýjum stjórnaráðslögum heimilt að ráða fleiri en einn aðstoðarmann eins og áður segir. Því var talið eðlilegt að skipta tímabilum með hliðsjón af þessum tímamótum, 1971-1983, 1983 og síðar og 2013 og síðar. Þessu til viðbótar var tímabilinu eftir 1983 skipt upp eftir ríkisstjórnartímabilum, eftir því hvaða flokkar voru við völd á hverjum tíma (sjá töflu 2).

Við skilgreiningu á þýði aðstoðarmanna var miðað við þá einstaklinga sem ráðnir voru af ráðherra í krafti ákvæðis þar um í gildandi stjórnarráðslögum, annars vegar 15. gr. eldri stjórnarráðslaga og 22. gr. gildandi laga. Hér er því gerður greinarmunur á aðstoðarmönnum annars vegar og svokölluðum ráðgjöfum ráðherra sem hafa verið ráðnir tímabundið til ráðuneytisins hins vegar. Til þeirra teljast upplýsingafulltrúar, efnahagsráðgjafar, verkefnastjórar o.fl. en mörg dæmi má finna um slíkar ráðningar allt frá 1988.³ Óljóst er á hvaða lagagrunni slíkar ráðningar byggjast.⁴ Í upphaflegu frumvarpi til gildandi laga um stjórnarráðið var gert ráð fyrir að heimild ráðherra næði til eins aðstoðarmanns og eins ráðgjafa án þess þó að þessi starfsheiti væru skilgreind. Síðar í meðferð Alþingis var ákvæðinu breytt þannig að eingöngu var notast við hugtakið „aðstoðarmaður“ eins og áður segir.

Ef aðstoðarmaður hefur starfað með ráðherra í tveimur ríkisstjórnnum er hann talinn tvisvar. Við greiningu á fyrri störfum er miðað við starfsreynslu hans fyrst þegar hann byrjar störf sem aðstoðarmaður og því er hann talinn einu sinni. Í ríflega 20% tilvika hefur viðkomandi starfað áður sem aðstoðarmaður.

3. Heildaryfirlit

Á töflu 2. ber að líta allar þær ríkisstjórnir sem setið hafa frá árinu 1971 fram yfir Alþingiskosningarnar 2013. Auk þess má sjá stjórn málalega samsetningu umræddra stjórnna auk fjölda aðstoðarmanna og ráðherra í hverju ráðuneyti. Að lokum kemur fram hlutfall aðstoðarmanna á hvern ráðherra.

Tafla 2. Ríkisstjórnir 1971-1.4.2014⁵

Ráðuneyti	Kjörtímabil	Flokkar	Fjöldi aðst.m ¹	Fjöldi ráðh.	Hlutfall
Fyrsta ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	1971-1974	B+G+F	3 (3)	8	0,38
Ráðuneyti Geirs Hallgrímssonar	1974-1978	B+D	3 (3)	8	0,38
Annað ráðuneyti Ólafs Jóhannessonar	1978-1979	A+B+G	4 (4)	9	0,44
Ráðuneyti Benediktis Gröndal	1979-1980	A	2 (1)	6	0,33
Ráðuneyti Gunnars Thoroddsen	1980-1983	B+D+G	4 (4)	10	0,40
Fyrsta ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	1983-1987	B+D	14 (12)	11	1,27
Ráðuneyti Þorsteins Pálssonar	1987-1988	A+B+D	14 (9)	11	1,27
Annað ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	1988-1989	A+B+G	8 (4)	9	0,89
Þriðja ráðuneyti Steingríms Hermannssonar	1989-1991	A+B+G+S	10 (6)	11	0,91
Fyrsta ráðuneyti Davíðs Oddssonar	1991-1995	A+D	17 (15)	13	1,31
Annað ráðuneyti Davíðs Oddssonar	1995-1999	B+D	14 (12)	11	1,27
Þriðja ráðuneyti Davíðs Oddssonar	1999-2003	B+D	17 (12)	15	1,13
Fjórtða ráðuneyti Davíðs Oddssonar	2003-2004	B+D	12 (8)	13	0,92
Ráðuneyti Halldórs Ásgrímssonar	2004-2006	B+D	12 (1)	14	0,86
Fyrsta ráðuneyti Geirs Haarde	2006-2007	B+D	14 (8)	12	1,17
Annað Ráðuneyti Geirs Haarde	2007-2009	D+S	12 (10)	12	1,00
Fyrsta ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur	2009	S+V	10 (6)	10	1,00
Annað ráðuneyti Jóhönnu Sigurðardóttur	2009-2013	S+V	20 (16)	15	1,33
Ráðuneyti Sigmundar D. Gunnlaugssonar	2013-	B+D	17 (17)	9	1,89
Heild			207 (151)	207	1,00

Flokkabókstafir: A(Alþýðuflokkur), B(Framsóknarflokkur), D(Sjálfstæðisflokkur) F(Frjálslyndir og vinstri menn 1971-1974/ Borgaraflokkur 1989-1991), G(Alþýðubandalag), S(Samfylkingin) og V(Vinstri hreyfingin grænt framboð). Í sviga er fjöldi þeirra sem eru ráðnir sem aðstoðarmenn í fyrsta sinn. Tölurnar eru þar af leiðandi sums staðar lágar miðað við fjölda starfa. Skýringu er að finna í því að ný ríkisstjórn er samsett að mestu af sömu ráðherrum sem hafa áfram sömu aðstoðarmenn og í fyrri ríkisstjórn. Sem dæmi tók einn nýr ráðherra við embætti þegar Halldór Ásgrímsson varð forsætisráðherra 2004 og þar af leiðandi var einungis einn nýr aðstoðarmaður ráðinn.

Alls hafa 207 aðstoðarmenn starfað á tímabilinu frá vori 1971 til 1. apríl 2014. Sami fjöldi ráðherra hefur verið í embætti á þessum tíma og hefur því hver þeirra haft að jafnaði einn aðstoðarmann. Eins og áður hefur verið getið byggir heildarfjöldi aðstoðarmanna á fjölda þeirra í hverri ríkisstjórn. Þetta þýðir að í allnokkrum tilvikum er sami einstaklingurinn talinn upp oftár en einu sinni. Af þessum ástæðum er að baki tölunni 207, 151 einstaklingur. Lengsti starfstími aðstoðarmanns er 12 ár, en Ármann Kr. Ólafsson starfaði fyrir þrjú ráðherra í fimm ráðuneytum.⁶ Eftir því sem næst er komist starfaði Björn Dagbjartsson styst eða í 115 daga 1979-1980, en hann var aðstoðarmaður sjávarútvegsráðherra í minnihlutastjórn Benedikts Gröndal.⁷

Hlutfallslegur fjöldi aðstoðarmanna hefur breyst talsvert á tímabilinu. Fyrstu áratugina eða fram til fyrsta ráðuneytis Steingríms Hermannssonar 1983 nýtti ekki nema helmingur ráðherra sér þá heimild í þágildandi stjórnarráðslögum að ráða sér aðstoðarmann. Þetta lága hlutfall fyrstu árin sýnir að hluti ráðherra hafi ekki talið ávinning að nýta sér þessa heimild. Bjarni Benediktsson, þáverandi forsætisráðherra sagði í ræðustól Alþingis í umræðum um stjórnarráðslögin frá 1969 að fastlega mætti búast við því fyrstu árin að ráðherrar myndu ekki allir nýta sér umrætt ákvæði (Alþingistíðindi 1968. Bindi B-2. Bls. 1865).

Greinilegar breytingar verður vart við upphaf starfstíma fyrstu ríkisstjórnar Steingríms Hermannssonar en frá þeim tíma fram til loka þess tímabils sem hér er til skoðunar má fullyrða að það heyrir til undantekninga ef ráðherra ráði sér ekki aðstoðarmann. Áberandi fjölgun aðstoðarmanna verður með ríkisstjórn Sigmundar D. Gunnlaugssonar árið 2013 þar sem ráðherrar hafa nýtt sér ákvæði nýrra stjórnarráðslaga frá árinu 2011.

Fjöldi aðstoðarmanna á hvern ráðherra er nokkuð misjafn eftir stjórnmalaflokkum eða frá 0,64 í 1,40, eins og sjá má í töflu 3. Ekki er hægt að túlka þessar tölur þannig að einn stjórnmalaflokkur hafi nýtt sér aðstoðarmenn í minna eða meira mæli en aðrir heldur endurspeglar hlutföllin fremur hvenær flokkur var í ríkisstjórn en hlutfallið hefur tekið breytingum eins og áður segir þar sem ráðherrar hafa frá 1983 með einni undantekningu alltaf ráðið sér aðstoðarmann.

Á töflu 3 kemur fram fjöldi aðstoðarmanna eftir stjórnmalaflokki ráðherra. Hlutfall aðstoðarmanna eftir flokksaðild ráðherra endurspeglar augljóslega ríkisstjórnarþátttöku einstakra stjórnmalaflokka. Í 21 ár af síðastliðnum 42 hafa Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur setið saman í tveggja flokka stjórn og aðeins í fimm ár hafa setið við völd ríkisstjórnir sem hvorugur þessara flokka hafa átt aðild að.⁸

Tafla 3. Fjöldi aðstoðarmanna eftir stjórnmálaflokki ráðherra 1971-1.4.2014

Stjórnmálaflokkur ráðherra	Fjöldi ára í ríkisstjórn	Fjöldi ráðherra	Fjöldi aðstoðarmanna	Fjöldi aðstoðarmanna á hvern ráðherra
Heild	43	209	207	0,98
Alþýðubandalagið	10	14	9	0,64
Alþýðuflokkurinn	10	29	22	0,76
Framsóknarflokkurinn	32	69	63	0,91
Samfylkingin	6	17	19	1,10
Sjálfstæðisflokkurinn	31	64	74	1,20
Vinstri grænir	4	10	13	1,40
Aðrir*	7	9	7	0,78

*Aðrir: Aðrir flokkar, óháðir ráðherrar.

4. Aldur og menntun aðstoðarmanna

Í töflu 4 má finna upplýsingar um aldursskiptingu hópsins. Þegar litið er á allt tímabilið voru aðstoðarmenn ráðherra að jafnaði rétt innan við fertugt. Meðaltalið var lægst hjá ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995-2007 og staðalfrávik minnst. Að öðru leyti er ekki mikill breytileiki á meðalaldri. Sá yngsti var 22 ára þegar hann hóf störf (Birkir Jón Jónsson) sem aðstoðarmaður og sá elsti 68 ára (Indriði H Þorláksson). Þegar aldursflokkar eru skoðaðir kemur í ljós að um tveir af hverjum tíu eru 30 ára og yngri. Þessi hópur var stærstur á tímabilinu 1995-2007 en þá var þriðjungur aðstoðarmanna í þessum aldurshópi. Meðalaldur aðstoðarmanna er tiltölulega áþekkur á milli stjórnmálaflokka. Þó er meðalaldur heldur lægri meðal aðstoðarmanna Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks samanborið við vinstri flokkana.

Tafla 4. Aldur aðstoðarmanna

Tímabil	Aldursflokkar				Meðal- tal	Mið- gildi	Lægsta gildi	Hæsta gildi	Staðal- frávik
	≤30	31-40	41-50	51 ≥					
Samtals	18,5	49,0	27,2	5,3	37,8	37,0	22	68	8,0
1971-1983	20,0	20,0	46,7	13,3	41,0	41,0	26	64	11,3
1983-1991	9,7	64,5	22,6	3,2	38,5	38,0	29	56	6,4
1991-1995	26,7	26,7	40,0	6,7	38,5	39,0	27	53	8,3
1995-2007	34,1	48,8	17,1	0,0	33,6	33,0	22	49	6,3
2007-2009	0,0	50,0	40,0	10,0	41,3	40,5	35	60	7,1
2009-2013	9,1	59,1	22,7	9,1	39,5	38,0	28	68	8,7
2013-	11,8	52,9	29,4	5,9	38,6	39,0	27	54	7,6
Sjálfstæðis-flokkur	23,5	49,0	23,5	3,9	36,4	34,0	25	64	7,9
Framsóknar-flokkur	25,6	46,5	25,6	2,3	36,4	36,0	22	63	7,8
Vinstri flokkar	9,8	52,9	27,5	9,8	39,5	38,0	27	68	8,2
Aðrir*	0,0	33,3	66,7	0,0	43,2	45,0	35	48	5,1

*Aðrir: Aðrir flokkar, óháðir ráðherrar.

Ekki virðast ráðherrar hafa reynt að bæta sér upp reynsluleysi í embætti með því að ráða eldri og reynslumeiri aðstoðarmenn. Sem dæmi voru í öðru ráðuneyti Davíðs Oddssonar 1995-1999 alls 11 ráðherrar og þar af sex einstaklingar sem ekki höfðu gegnt ráðherraembætti áður. Meðalaldur aðstoðarmanna ráðherra í þeirri ríkisstjórn var þó með því lægsta eða 32,1 ár. Af þeim 14 einstaklingum sem sinntu starfi aðstoðarmanna voru einungis tveir yfir fertugt er þeir hófu störf en fimm á aldrinum 26-29 ára. Annað dæmi er fyrsta ráðuneyti Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar, sem tók við völdum á vormánuðum 2013. Hún er skipuð níu einstaklingum sem allir voru að stíga sín fyrstu skref í ráðherraembætti. Aldur aðstoðarmanna þessarar ríkisstjórnar er þrátt fyrir þetta nálægt meðaltali og þar sem ráðherra hefur tvo aðstoðarmenn er aldursmunur þeirra óverulegur.

Aðstoðarmenn ráðherra eru almennt háskólagengnir (sjá töflu 5) eða um 8 af hverjum 10 og tæpur helmingur með framhaldsháskólapróf. Hlutfall háskólamenntaðra sveiflast lítillega á tímabilinu sem aftur tengist sveiflum í meðalaldri aðstoðarmanna.

Þótt meirihluti aðstoðarmanna stærstu flokkanna eigi það sameiginlegt að vera háskólamenntaðir einstaklingar er greinanlegur munur eftir flokksaðild ráðherra. Alls um 9 af hverjum 10 aðstoðarmönnum Sjálfstæðisflokksins og vinstri flokkanna hafa lokið einhverri menntun á háskólastigi en um 7 af hverjum 10 innan Framsóknarflokksins.

Skóðað var sérstaklega hvers konar háskólamenntun aðstoðarmenn hefðu aflað sér. Flestir aðstoðarmenn eða tæplega 2/3 voru menntaðir á sviði félagsvísinda, nær allir í þremur háskólagreinum, viðskipta- og hagfræði (27%), lögfræði (20%) og stjórnmálafræði (16%). Um 15% eru menntaðir innan verkfræði-, tækni- og raunvísindagreina,

9% eru menntaðir á sviði uppeldis- og kennslufræða, 7% í búvísindum, 5% á sviði hugvísinda og lista en eingöngu 1% innan heilbrigðisvísinda.

Tafla 5. Menntun aðstoðarmanna

Tímabil	Fjöldi	Tveggja ára frh. próf eða styttra %	Stúdentspróf %	Háskólapróf %			
				BA-/BS próf	Meistara-próf	Doktors-próf	Samtals
Heild	151	9,9	7,9	32,5	43,7	6,0	82,2
1971-1983	15	26,7	0,0	33,3	33,3	6,7	73,3
1983-1991	31	12,9	6,5	22,6	48,4	9,7	80,7
1991-1995	15	0,0	6,7	40,0	33,3	20,0	93,3
1995-2007	41	4,9	14,6	43,9	34,1	2,4	80,4
2007-2009	10	0,0	10,0	20,0	60,0	10,0	90,0
2009-2013	22	22,7	4,5	9,1	63,6	0,0	72,7
2013-	17	0,0	5,9	52,9	41,2	0,0	94,1
Sjálfstæðisflokkur	51	3,9	2,0	49,0	41,2	3,9	94,1
Framsóknarflokkur	43	9,3	20,9	27,9	34,9	7,0	69,8
Vinstriflokkur	51	9,8	3,9	23,5	54,9	7,8	86,2
Aðrir*	6	66,7	0,0	0,0	33,3	0,0	33,3

*Aðrir: Aðrir flokkar, óháðir ráðherrar.

Formlegt menntunarstig aðstoðarmanna gefur takmarkaðar upplýsingar um hvernig menntun aðstoðarmanna nýtist í starfi. Í töflu 6 kemur fram menntunarbakgrunnur aðstoðarmanna skipt upp eftir ráðuneytum. Greina má fylgni milli þess í hvaða ráðuneyti aðstoðarmenn störfuðu og tegundar háskólamenntunar þeirra þó stærsti hópur aðstoðarmanna hafi menntun á sviði félagsvísindagreina. Hæsta hlutfall verkfræði, tækni og raunvísindamenntaðra aðstoðarmanna starfaði í atvinnuvegaráðuneytum einnig flestir búfræðimenntaðra. Í níu tilvikum af ellefu störfuðu þeir fyrir ráðherra landbúnaðar. Flestir með menntun á sviði hugvísinda og lista hafa starfað í mennta- og menningarmálaráðuneytinu. Þeir tveir aðstoðarmenn sem eru heilbrigðismenntaðir (hjúkrunarfræðingar) störfuðu báðir fyrir ráðherra heilbrigðismála. Innan velferðaráðuneytisins voru þó 8 af hverjum 10 með félagsvísindamenntun.

Tafla 6. Ráðuneyti aðstoðarmanna eftir tegund háskólamenntunar

Ráðuneyti	Fjöldi	Félags- vísindi %	Verkfr., tækni- og raunvís. %	Mennta- vísindi %	Landbún./ dýralækn- ingar %	Hug- vísindi og listir %	Heilbrigði og velferð %
Heild	178	65,2	14,6	7,9	6,2	5,1	1,1
Forsætisráðuneytið	16	68,8	12,5	6,3	6,3	6,3	0,0
Fjármálaráðuneytið	16	68,8	12,5	12,5	0,0	6,3	0,0
Menntamálaráðuneytið	21	57,1	14,3	4,8	0,0	23,8	0,0
Utánríkisráðuneytið	10	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Umhverfiráðuneytið	12	50,0	16,7	33,3	0,0	0,0	0,0
Atvinnuvegaráðuneyti	51	45,1	25,5	5,9	19,6	3,9	0,0
Velferðarráðuneyti	31	83,9	9,7	0,0	0,0	0,0	6,5
Innanríkisráðuneyti	21	81,0	4,8	14,3	0,0	0,0	0,0

Hér er miðað við gildandi skipan ráðuneyta frá 2012. Innanríkisráðuneyti: Dóms- og kirkjumálaráðuneyti, samgönguráðuneyti. Atvinnuvegaráðuneyti: Viðskipta-, iðnaðar-, landbúnaðar-, sjávarútvegsláðuneyti. Velferðarráðuneyti: Heilbrigðis- og félagsmálaráðuneyti.

5. Reynoldska aðstoðarmanna og starfsferill

Eins og fjallað er um framfarir í greininni er gert ráð fyrir að hin þrjú meginhlutverk aðstoðarmanna kalli á ólíka starfsreynslu, þ.e. stjórnmalaleg þátttaka og fjölmíðlastörf nýtist pólitískum riturum og ráðgjöfum en sérþekking á málefna sviði ráðherra faglegum ráðgjöfum.

Í töflu 7 kemur fram stjórnmalaleg reynsla aðstoðarmanna. Eins og má fyrirfram gera ráð fyrir hefur mikill meirihluti aðstoðarmanna starfað innan stjórnmalaflokks ráðherra eða rúmlega 8 af hverjum 10. Þetta hlutfall var áberandi lægst 2009-2013. Skýringa er að leita til þess að á tímabilinu frá hrúni fram til 2013 voru í nokkrum mæli ráðnir óflokksbundnir sérfræðingar sem aðstoðarmenn. Ráðherrar vinstri flokkanna hafa einnig sjaldnar nýtt sér aðstoðarmenn úr flokki ráðherra á móti nær öllum ráðherrum Framsóknarflokksins.

Tengt starfi innan flokks ráðherra eru tengsl við kjördæmi hans. Á grunni gagnasafns höfunda má ætla að helmingur aðstoðarmanna hafi slík tengsl þótt þau hafi ekki verið könnuð nákvæmlega vegna aðferðafræðilegra annmarka. Tengslin eru meira áberandi þegar ráðherra kemur utan höfuðborgarsvæðisins. Fjölmörg dæmi má finna um kjördæmatengsl ráðherra og aðstoðarmanna. Til dæmis komu allir fjórir aðstoðarmenn Páls Péturssonar, félagsmálaráðherra 1995-2003 úr kjördæmi hans.

Einn aðstoðarmaður af hverjum tíu hefur verið í launuðu starfi innan stjórnmalaflokks.⁹ Munur er milli flokka. Enginn aðstoðarmaður vinstri flokkanna hefur verið starfsmaður flokks en tæplega tveir af hverjum tíu innan Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks.

Eingöngu 1% aðstoðarmanna (samtals tveir) hafa setið á Alþingi en um 16% í sveitarstjórn. Sjaldgæfara er að aðstoðarmenn Sjálfstæðisflokksins hafi sveitarstjórnarreynslu en hlutfallið er hæst meðal Framsóknarflokksins.

Tafla 7. Pólítísk reynsla aðstoðarmanna við upphaf starfstímans

	Fjöldi	Starfað í flokki ráðherra	Starfsmaður stjórnm.flokks	Þing	Sveitarstjórn
		%	%	%	%
Heild	151	82,8	11,0	1,3	15,9
1971-1983	15	80,0	6,7	0,0	13,3
1983-1991	31	96,8	3,2	3,2	22,6
1991-1995	15	60,0	7,1	0,0	6,7
1995-2007	41	97,6	16,2	0,0	19,5
2007-2009	10	90,0	0,0	0,0	10,0
2009-2013	22	40,9	0,0	0,0	13,6
2013-	17	94,1	41,2	5,9	11,8
Sjálfstæðisflokkur	51	90,2	17,0	0,0	7,8
Framsóknarflokkur	43	97,7	19,0	4,7	20,9
Vinstri flokkar	51	70,6	0,0	0,0	19,6
Aðrir*	6	16,7	0,0	0,0	16,7

*Aðrir: Aðrir flokkar, óháðir ráðherrar.

Í töflu 8 koma fram upplýsingar um fjölmiðlareynslu aðstoðarmanna. Gerður er greinarmunur á lítilli fjölmiðlareynslu og mikilli en þá er miðað við að aðstoðarmaður hafi a.m.k fimm ára reynslu og hafi setið í ritstjórn fjölmiðla. Skv. töflunni er þriðjungur aðstoðarmanna með fjölmiðlareynslu, þar af einn af hverjum tíu með mikla reynslu skv. skilgreiningu höfunda. Hlutfall þeirra sem eru með reynslu á þessu sviði hefur sveiflast á tímabilinu.

Tafla 8. Fjölmiðlareynsla aðstoðarmanna

		Engin reynsla	Lítill reynsla	Mikil reynsla
	Fjöldi	%	%	%
Heild	151	66,9	22,5	10,6
1971-1983	15	86,7	13,3	0,0
1983-1991	31	71,0	19,4	9,7
1991-1995	15	80,0	20,0	0,0
1995-2007	41	65,9	26,8	7,3
2007-2009	10	30,0	40,0	30,0
2009-2013	22	68,2	13,6	18,2
2013-	17	52,4	30,0	17,6
Sjálfstæðisflokkur	25	49,0	33,3	17,6
Framsóknarflokkur	34	79,1	18,6	2,3
Vinstri flokkar	37	72,5	15,7	11,8

Hér er aðstoðarmönnum annarra flokka og óháðra ráðherra sleppt (samtals 6).

Eins og fjallað var um í kafla 1 um hlutverk aðstoðarmanna er gert ráð fyrir að ráðherrar geti ráðið til sín faglega ráðgjafa. Þá er átt við reynslumikla sérfræðinga sem starfað hafa innan ráðuneytis eða undirstofnunar. Á töflu 9 kemur fram hlutfall þeirra sem teljast uppfylla þessi skilyrði að mati höfunda en þeir eru einungis 7%. Hlutfallslega margir sérfræðingar voru aðstoðarmenn ráðherra í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1991-1995 en einnig störfuðu nokkrir 2009-2013. Með þeirri undantekningu er ekki að finna aðstoðarmenn með bakgrunn af þessu tagi frá 1995. Það eru helst vinstri flokkarnir sem nýtt hafa sér sérfræðinga á málefna sviði ráðherra. Samkvæmt gögnum höfunda standa þessir sérfræðingar alla jafnan utan stjórnmálaflokka. Þó er það ekki undantekningalaust.¹⁰ Alls 8% aðstoðarmanna voru forstöðumenn eða annars konar embættismenn. Forstöðumenn tilheyrðu venjulega undirstofnunum viðkomandi ráðuneytis. Talsvert algengara er að aðstoðarmenn hafi starfað innan hins opinbera eða um fjórðungur. Ekki er unnt að greina þróun á einkennum aðstoðarmanna með þennan bakgrunn en hlutfallið er lægst hjá þeirri ríkisstjórn sem tók við völdum 2013 og hinni fyrstu 1971-1974. Um tveir aðstoðarmenn af hverjum tíu voru stjórnendur á einkamarkaði og hefur hlutfallið heldur lækkað á seinni hluta tímabilsins en hlutfall þeirra sem eru með aðra reynslu á einkamarkaði hefur að sama skapi hækkað.

Tafla 9. Önnur reynsla aðstoðarmanna

		Sérfræðingur í stjórnsýslu málaflokks ráðherra	Forstöðumaður stofnunar eða annar emb- ættis-maður	Önnur störf hjá hinu opin- bera	Stjórnandi á einka- markaði	Önnur störf á einka- markaði
	Fjöldi	%	%	%	%	%
Heild	151	6,6	7,9	27,2	19,2	13,9
1971-1983	15	6,7	20,0	6,7	33,3	0,0
1983-1991	31	6,5	12,9	35,5	25,8	3,2
1991-1995	15	26,7	20,0	20,0	33,3	0,0
1995-2007	41	0,0	2,4	31,7	12,2	19,5
2007-2009	10	0,0	0,0	30,0	20,0	30,0
2009-2013	22	13,6	4,5	40,9	4,5	31,8
2013-	17	0,0	0,0	5,9	17,6	11,8
Sjálfstæðisflokkur	51	3,9	4,3	23,4	21,6	13,7
Framsóknarflokkur	43	0,0	7,1	28,6	11,6	11,6
Vinstri flokkar	51	11,8	13,7	31,4	23,5	15,7

Hér er aðstoðarmönnum annarra flokka og óháðra ráðherra sleppt (samtals 6).

Ætla má að aðstoð við ráðherra feli í sér fjölbreytta starfsreynslu í stjórnmálum og stjórnsýslu. Því ætti reynslan að nýtast vel á vinnumarkaði í framtíðinni, þá ekki síst þeim sem stefna að pólitískum frama. Af þeim sem lokið hafa störfum sem aðstoðarmenn hafa 18,5% boðið sig fram til Alþingis en 14,1% til sveitarstjórnar skv. gagnagrunni höfunda. Tæplega 9% aðstoðarmanna hafa orðið þingmenn, fljótlega eftir starfstíma sinn hjá ráðherra. Alls hafa sex einstaklingar gegnt ráðherrastöðu af þeim 132 sem lokið hafa störfum sem aðstoðarmenn 1971 til 2013. Nefna má að einn þriðji hluti ráðherraliðs ríkisstjórnar Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar hefur þennan bakgrunn.¹¹ Að minnsta kosti 7 hafa starfað sem framkvæmdastjórar sveitarfélaga.¹² Allnokkrir aðstoðarmenn hafa setið sem varaþingmenn og tekið sæti sem slíkir samhliða starfi sínu sem aðstoðarmenn.¹³

Þrátt fyrir að meðal hluta aðstoðarmanna hafi starfið verið liður í pólitískum frama er algengast að þeir hverfi til sambærilegra starfa aftur eftir að hafa starfað sem aðstoðarmenn. Þannig fóru um 2/3 hlutar þeirra sem áður höfðu starfað á einkamarkaði aftur á sama starfsvettvang og 3/4 hlutar embættismanna (sjá töflu 10). Athyglisverðar breytingar verða þó á högum tiltekins hóps aðstoðarmanna. Fjórðungur almennra opinberra starfsmanna verða embættismenn skv. 22. gr. l. 70/1996, tæplega helmingur launaðra starfsmanna stjórnmálaflokka og þeirra sem áður höfðu starfað innan fjölmiðla fengu starf á einkamarkaði m.a. hjá fyrirtækjum á sviði almannatengsla.

Tafla 10. Samanburður á starfi fyrir og eftir aðstoð við ráðherra

	Fjöldi	Kjörið embætti %	Embættismaður %	Starfsm. hjá hinu opinbera %	Starfar á einkamarkaði %	Störf hjá stjórn. Flokki %	Fjölmiðlar %	Annað %
Heild	130	8,5	18,5	20,0	35,4	3,8	3,8	10,0
Kjörið/pólitískt embætti	3	66,7	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Embættismaður/ forstöðumaður	12	0,0	75,0	0,0	16,7	0,0	0,0	8,3
Starfsmaður hjá hinu opinbera	39	10,3	25,6	46,2	10,3	5,1	2,6	0,0
Starfar á einkamarkaði	45	4,4	4,4	13,3	64,4	4,4	2,2	6,7
Störf innan stjórnmalaflokks	9	11,1	0,0	22,2	44,4	11,1	0,0	11,1
Fjölmiðlar	7	14,3	14,3	0,0	42,9	0,0	14,3	14,3
Annað	9	0,0	11,1	0,0	11,1	0,0	0,0	77,8

6. Niðurstöður og ályktanir

Hið pólitíska aðstoðarmannakerfi innan Stjórnarráðs Íslands hefur fest sig í sessi á þeim fjórum áratugum sem ráðningar aðstoðarmanna ráðherra hafa verið heimilar. Á þessu tímabili, nánar tiltekið frá 1974 til 1. apríl 2014 störfuðu 207 aðstoðarmenn hjá jafn mörgum ráðherrum, alls 151 einstaklingur. Skipta má þessum fjórum áratugum í þrjú tímabil. Á fyrsta tímabilinu 1971-1983 var það frekar tilviljunarkennt hvort aðstoðarmenn væru ráðnir. Á öðru tímabilinu, 1983-2011 varð ráðning aðstoðarmanna í upphafi nýrrar ríkisstjórnar að reglu. Þá höfðu einnig mótast hefðir um hlutverk þeirra. Þriðja tímabilið hófst með setningu gildandi stjórnarráðslaga 2011 en þá fjölgaði aðstoðarmönnum í samræmi við heimild í nýjum stjórnarráðslögum en fyrir þann tíma hafði einungis verið heimilt að ráða einn aðstoðarmann með hverjum ráðherra.

Bakgrunnur aðstoðarmanna hefur ekki tekið miklum breytingum á tímabilinu. Aldursdreifing aðstoðarmanna var ekki mikil, þeir voru að jafnaði rétt innan við fertugt, um 2 af hverjum 10 voru þrítugir eða yngri. Ungir aðstoðarmenn með stutta starfsreynslu voru þó flestir á tímabilinu 1991-2007. Menntunarbakgrunnur var fremur einhleitur. Flestir aðstoðarmenn voru með háskólamenntun, algengust var menntun á sviði félagsvísinda. Fátítt er að aðstoðarmenn hafi menntun í heilbrigðis- og hugvísindum. Almennt var ekki samband milli menntunar aðstoðarmanna og þess ráðuneytis sem þeir sátu í þó finna mætti slík tilvik. Átta af hverjum tíu aðstoðarmönnum höfðu starfað innan stjórnmalaflokks ráðherra. Hlutfallið var lægst á tímabilinu eftir efnahagshrun en þá var leitað í nokkrum mæli til óflokksbundinna ráðgjafa. Dæmi um það voru einnig á fyrri tímabilum. Þriðjungur aðstoðarmanna hafði starfað innan fjölmiðla eða að

almannatengslum. Skýr þróun er í þá átt að einstaklingar með fjölmiðlareynslu veljist í störf aðstoðarmanna. Þessi þróun er í samræmi við aukið mikilvægi fjölmiðlasamskipta í starfi ráðherra. Fáir aðstoðarmenn hafa starfað sem sérfræðingar á málsviði ráðherra skv. skilgreiningu höfunda eða tæplega 7%. Svipað hlutfall aðstoðarmanna hafði áður starfað sem forstöðumenn eða annars konar embættismenn. Þeim hefur fækkað á seinni tímabilum. Um tveir af hverjum tíu hafa verið stjórnendur á einkamarkaði en hlutfall þeirra hefur lækkað umtalsvert á síðustu tveimur áratugum en á sama tíma hefur aðstoðarmönnum sem hafa verið í öðrum störfum á einkamarkaði fjölgað. Eftir að hafa starfað sem aðstoðarmaður er algengast að horfið sé aftur til sömu starfa. Þó er greinilegt að fyrir hluta aðstoðarmanna er starf hjá ráðherra liður í pólitískum frama. Þetta endurspeglast í þeim fjölda aðstoðarmanna sem boðið hefur sig fram til Alþingis eða sveitarstjórnar og jafnvel hlotnast embætti ráðherra.

Draga má þær ályktanir af framangreindu að það sem mestu skipti við val ráðherra á aðstoðarmanni sé að hann hafi áður starfað innan flokks ráðherra og ráðherra þekki hann persónulega t.d. í starfi innan kjördæmis. Með þessu er undirstrikað að aðstoðarmaður er fyrst og síðast pólitískur trúnaðarmaður ráðherra. Val byggist síður á tiltekinni reynslu eða þekkingu, þó finna megi dæmi um slíkt.

Ekki verður séð að mismunandi hefðir ríki milli stjórn mála flokka um val á aðstoðarmönnum ráðherra. Í heildina lítið er óverulegur munur á bakgrunni þeirra eftir stjórn mála flokkum. Þó má greina að vinstri flokkarnir hafi frekar ráðið til sín sérfræðinga utan stjórn mála flokka en hinir flokkarnir tveir. Þar sem hlutfall faglegra ráðgjafa er lágt getur þessi munur stafað af tilviljun. Miðað við viðtöl við faglegra ráðgjafa virðist sem valið hafi tengst sérstökum aðstæðum eða nýjum áherslum ráðherra fremur en hefðum innan flokks. Ráðherrar óháð stjórn mála flokki virðast á síðastliðnum tveimur áratugum leita frekar eftir aðstoðarmönnum með bakgrunn á sviði fjölmiðla en reynslu á sviði stjórnunar hjá hinu opinbera eða í einkageiranum.

Ekki virðist sem ráðherrar bæti upp eigið reynsluleysi í embætti með reynslumiklum aðstoðarmönnum. Ráðherrar sem ekki hafa setið í embætti eða verið í öðrum pólitískum embættum sækja sér ekki í meira mæli aðstoð pólitískra eða faglegra ráðgjafa. Meðalaldur aðstoðarmanna reynslulífilla ráðherra er ekki hærri en hinna.

Í upphafi greinarinnar voru þrjú meginhlutverk aðstoðarmanna skilgreind, aðstoðarmenn sem pólitískir ritarar, pólitískir ráðgjafar eða faglegir ráðgjafar. Hvernig má lesa úr framangreindum bakgrunnspáttum um hver séu hlutverk aðstoðarmanna og hvernig þau hafa þróast? Í töflu 11 eru dregnar fram niðurstöður um umfang hvers hlutverks, í heild, eftir tímabilum og stjórn mála flokki ráðherra miðað við tilteknar bakgrunnsforsendur (sjá útskýringu fyrir neðan töflu).

Tafla 11. Þrjú hlutverk aðstoðarmanna: Þróun og skipting eftir stjórnmálaflokki ráðherra

	Fjöldi	Pólítískir ritarar	Pólítískir ráðgjafar	Faglegir ráðgjafar
		%	%	%
Heild	151	65,6	22,5	11,9
1971-1983	15	73,3	6,7	20,0
1983-1991	31	64,5	19,4	16,1
1991-1995	15	60,0	6,7	33,3
1995-2007	41	75,6	22,0	2,4
2007-2009	10	70,0	30,0	0,0
2009-2013	22	63,6	18,2	18,2
2013-	17	41,2	58,8	0,0
Sjálfstæðisflokkur	51	62,7	31,4	5,9
Framsóknarflokkur	43	67,4	25,6	7,0
Vinstri flokkar	51	66,7	13,7	19,6

Bakgrunnspættir hafa í töflunni verið settir saman miðað við eftirfarandi forsendur: Pólítískir ráðgjafar: Aðstoðarmenn með mikla fjölmíðlareynslu, í kjörnum eða pólítískum embættum, hafa starfað innan stjórnmálaflokks ráðherra. Faglegir ráðgjafar: Eru sérfræðingar á málavíði ráðherra eða hafa verið forstöðumenn undirstofnana eða embættismenn ráðuneytis áður en þeir hófu störf sem aðstoðarmenn. Pólítískir ritarar: Falla ekki undir skilgreiningu á pólítískum og faglegum ráðgjöfum og hafa starfið í stjórnmálaflokki ráðherra. Skilgreiningar á þessum breytum koma fram í kafla um aðferðafræði. Hér er aðstoðarmönnum annarra flokka og óháðra ráðherra sleppt (samtsals 6).

Miðað við þær forsendur teljast tveir aðstoðarmenn af hverjum tíu pólítískir ráðgjafar, einn af hverjum tíu faglegir ráðgjafar og 2/3 hlutar pólítískir ritarar. Þessi hlutföll hafa tekið breytingum á áratugunum fjórum. Hlutfall pólítískra ritara hefur verið á bilinu 60-76% ef frá er talið tímabil þeirrar ríkisstjórnar sem hóf störf 2013. Hlutfall pólítískra ráðgjafa þeirrar ríkisstjórnar er hátt, sem skýrist að mestu af því hve margir þeirra höfðu áður verið starfsmenn stjórnmálaflokks. Á ríkisstjórnartímabili Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks 1995-2007 var hlutfall pólítískra ritara hæst. Það er í samræmi við meðalaldur aðstoðarmanna á þessu tímabili svo og pólítiska og stjórnsýslulega reynslu. Pólítískir ráðgjafar voru fæstir í ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1991-1995 en þá var jafnframt hlutfall faglegra ráðgjafa hæst. Einstaklingar með bakgrunn sem faglegir ráðgjafar eru afar fáir á síðustu tveimur áratugum ef undan er skilið fyrstu árin eftir efnahagshrunið. Auk aðstoðarmanna hafa sérfræðingar verið ráðnir í tímabundnar stöður til ráðuneytanna þó óljóst hafi verið um heimild til slíkra ráðninga fram að setningu gildandi stjórnarráðslaga. Flestir slíkir sérfræðingar voru þó með skýra tengingu við stjórnmálaflokk ráðherra og voru þannig frábrugðnir faglegum ráðgjöfum skv. þeirri skilgreiningu sem hér er notuð.

Aftanmálsgreinar

- 1 Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að skoða þurfi lagabreytingar með hliðsjón af því að unnt verði að heimila að ráða fleiri starfsmenn á hina pólitísku skrifstofu ráðherra (7. bindi, bls. 281). Í greinargerð starfshóps forsætisráðherra sem skipaður var til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar frá maí 2010 er sagt að styrkja þurfi hina pólitísku skrifstofu ráðuneytanna. Í tillögum nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands sem kom út í desember 2010 er lagt til að ráðherrar geti ráðið sér einn eða tvo pólitíska aðstoðarmenn eða ráðgjafa til að aðstoða sig við stefnumótun (bls. 32-33).
- 2 Vakin skal athygli á að hér er ekki verið að vísa í ráðgjafa skv. upphaflegu frumvarpi laga nr. 115/2011 heldur er hér um skilgreiningu höfunda á hlutverki aðstoðarmanna sbr. ofangreinda lýsingu.
- 3 Árið 1988 réði þáverandi fjármálaráðherra, Ólafur Ragnar Grímsson þrjá einstaklinga í tímabundnar stöður, þau Svanfríði Jónasdóttur, Mía Guðmundsson og Mördur Árnason. Svanfríður var ráðin á grundvelli þágildandi ákvæði stjórnarráðslaga um aðstoðarmenn ráðherra en Mía sem efnahagsráðgjafi og Mördur sem upplýsingafulltrúi.
- 4 Sjá þó svar fyrirverandi forsætisráðherra Halldórs Ásgrímssonar við fyrirspurn Jóns Gunnarssonar alþingismanns árið 2006 þar sem segir að 15. gr. þágildandi stjórnarráðslaga hafi verið túlkað svo að það veiti ráðherrum heimild til að ráða til sín ráðgjafa á afmörkuðum sviðum til að sinna tímabundnum verkefnum enda leyfi fjárheimildir slíkar ráðningar (Alþingistíðindi, 2006, vefslóð: <http://www.althingi.is/altext/raeda/132/rad20060426T120605.html>. Efni nálgast 1.5.1014).
- 5 Hlutfall aðstoðarmanna fyrir hvern ráðherra getur verið hærra 1,0. Ástæðan er þá sú að aðstoðarmenn voru tímabundið tveir þegar einn var ráðinn í stað annars á miðju starfstímabili ráðherra.
- 6 Ármann var aðstoðarmaður samgönguráðherra 1995-1999, sjávarútvegsráðherra 1999-2005 og fjármálaráðherra 2005-2006.
- 7 Íris Lind Sæmundsdóttir var aðstoðarmaður Ástu R. Jóhannsdóttur 2009 í 89 daga en var í beinu framhaldi aðstoðarmaður Árna Páls Árnasonar í 30 daga til viðbótar eða samtals í 119 daga.
- 8 Auk hinna tveggja ráðuneyta Jóhönnu Sigurðardóttur sat minnihlutastjórn Alþýðuflokksins undir stjórn Benedikts Gröndal 1979-1980.
- 9 Áréttaður er greinarmunur á því að hafa starfað innan flokks ráðherra, þ.e.a.s. að hafa verið virkur meðlimur flokks og hins vegar launaður starfsmaður.
- 10 Nefna má að árið 1978 skipaði Kjartan Jóhannsson, þáverandi sjávarútvegsráðherra, dr. Björn Dagbjartsson, sem aðstoðarmann sinn. Björn var þá flokksbundinn sjálfstæðismaður og varð síðar þingmaður flokksins í Norðurlandskjördæmi eystra 1984 til 1987. Að sögn Kjartans þekkti hann til Björns og þeirrar faglegu reynslu sem hann hafði á málefnasviði sjávarútvegsráðuneytisins, en Björn hafði meðal annars starfað sem sérfræðingur og forstjóri Rannsóknarstofnunar fiskiðnaðarins. Viðtal tekið þann 18. september 2013.
- 11 Þetta eru þau Illugi Gunnarsson, Ragnheiður Elín Árnadóttir og Gunnar Bragi Sveinsson.
- 12 Þetta eru Helga Jónsdóttir, Ásdís Halla Bragadóttir, Gunnlaugur Júlíusson, Svanfríður Jónasdóttir, Jónmundur Guðmarsson, Arnar Þór Sævarsson og Ármann Kr. Ólafsson.
- 13 Sjá t.d. Björn Ingi Hrafnsson, Sæunn Stefánsdóttir, Róbert Marshall, Óli Björn Kárasón, Geir Harde o.fl.

Heimildaskrá

Ásmundur Helgason, Ómar H. Kristmundsson og aðrir höfundar. (2004). *Stjórnarráð Íslands 1964-2004*.

1. bindi: *Skýpulaug og starfshattir*. Reykjavík: Sögufélag.

Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands. (2010). Lagt fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011, þskj. 1191, 674. mál. Athugasemdir við lagafrumvarp. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/139/s/1191.html>. [Sótt á vefinn 15.10.2014].

- Frumvarp til laga um Stjórnarráð Íslands.* (1968). Lagt fyrir Alþingi á 89. löggjafarþingi, 1968, þskj. 2, 2. mál. Athugasemdir við lagafrumvarp. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/dba-bin/ferill.pl?ltg=89&mn=2>. [Sótt á vefinn 10.8.2014].
- Eichbaum, C og Shaw R. (2008). "Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions.* 21(3), 337–363.
- Gestur Páll Reynisson. (2009). *Aðstoðarmenn ráðherra. Bakgrunnur, blutverk og frami.* BA ritgerð í stjórnmálafræði. Stjórnmálafræðideild. Háskóli Íslands.
- Halldór Ásgrímsson. (2006). „Svar forsætisráðherra við fyrirspurn Jóns Gunnarssonar um aðstoðarmenn og ráðgjafa ráðherra,“ 26. apríl. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*, slóð: <http://www.althingi.is/altext/raeda/132/rad20060426T120605.html>. [Sótt á vefinn 10.4.2014].
- Hjálmar Vilhjálmsson. (1981). „Aðstoðarmenn ráðherra.“ *Tímarit lögfræðinga*, 31, 184–192.
- Kristján Þorvaldsson. (1994). *Hreinar Línur. Ljós saga Guðmundar Árna Stefánssonar.* Reykjavík Fróði.
- OECD. (2011). *Ministerial Advisors: Role, Influence and Management.* OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264124936-en>.
- Ómar H. Kristmundsson. (2005). „Bakgrunnur aðstoðarmanna ráðherra: Þróun 1971–2005.“ *Stjórnmál og stjórnsýsla – vef tímarit 1* (1), 61–80.
- Rannsóknarnefnd Alþingis. (2010). *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir.* 7. bindi. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis. Rafræn skýrsla. Slóð: <http://rna.althingi.is/media/skjol//RNABindi7.pdf>.
- Samhent stjórnsýsla. Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands. (2010). Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Rafræn skýrsla. Slóð: <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/loka-skyrsla-stjornarradslaganefnd.pdf>.
- Viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis Skýrsla starfshóps forsætisráðuneytisins. (2010). Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Rafræn skýrsla. Slóð: <http://www.forsætisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrsla-starfshops-6-mai2010.pdf>.
- Örnólfur Árnason. (1993). *Járnkarlinn: Matthías Bjarnason ræðir um ævi sína og viðhorf.* Reykjavík: Skjaldborg.

Heimildir við gerð gagnasafns um aðstoðarmenn ráðherra

- Benedikt Jónsson og Sigvaldi Júlíusson. (1996). *Verksfræðingatal, bindi I og II.* Reykjavík: Þjóðsaga.
- Dýralæknafélag Íslands. (2004). *Dýralæknatal, búfjárjúkdómar og saga.* Reykjavík: Dýralæknafélag Íslands.
- Jakob F. Ásgeirsson og Sigríður K. Þorgrímsdóttir. (2004). *Stjórnarráð Íslands. 1964–2004. Saga ríkisstjórnar og helstu framkvæmdir 1983–2004.* Reykjavík: Sögufélag.
- Gunnlaugur Haraldsson. (1997). *Víðskipta- og bagfræðingatal 1877–1996.* Reykjavík: Þjóðsaga.
- Gunnlaugur Haraldsson. (1993). *Lögfræðingatal 1736–1992.* Reykjavík: Iðunn.
- Gunnlaugur Haraldsson. (2005). *Lögfræðingatal 1995–2004.* Reykjavík: Útgáfufélag Lögfræðingatals.
- Gunnlaugur Haraldsson. (1990). *Æviskrár M.A. stúdenta. III. 1955–1968.* Reykjavík: Steinholt.
- Óskar Guðmundsson (1987). *Alþýðubandalagið, áttasaga.* Reykjavík: Svart á hvítu.
- Pétur Ástvaldsson. (2003). *Samtíðarmenn: Ævi og störf kunnra Íslendinga.* Reykjavík: Vaka Helgafell.
- 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, 1983, 1984). *Æviskrár samtíðarmanna. I–III. bindi.* Hafnarfjörður: Skuggsjá.
- Vilhelm G. Kristinsson. (1993). *Samtíðarmenn: Upplýsingar um ævi og störf tvö þúsund Íslendinga.* Vaka Helgafell: Reykjavík.
- Einnig voru leitarvefir timarit.is, www.stjr.is og Morgunblaðsins notaðir.

