



Skýrsla um eftirfylgni:
Mannauðsmál ríkisins – 2.
Stefna stjórnvalda og
staða mannaúðsmála ríkisins

Desember 2014

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	6
1 Inngangur.....	7
2 Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins	8
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011	8
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	9
2.2.1 Ábendingar til fjármálaráðuneytis.....	10

Niðurstöður og ábendingar

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúðsmála ríkisins* (september 2011) kom fram að stjórnvöld hefðu enn ekki mót- að formlega heildarstefnu í mannaúðsmálum fyrir ráðuneyti og stofnanir ríkisins. Ríkisendurskoðun hvatti til þess að það yrði gert. Eins taldi stofnunin að stjórnvöld þyrftu að leggja meiri áherslu á þennan þátt starfsemi sinnar en gert hefði verið enda væru sterk tengsl milli árangursríkrar mannaúðsstjórnunar og velgengni stofnana. Í því sambandi þyrfti að greina og meta mögulega veikleika í málaflokknum, meta mannaflapörf ríkisins til framtíðar og aðstoða stjórnendur ríkisins við að innleiða nútímalega mannaúðsstjórnun. Loks væri mikilvægt að efla starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem færi með mannaúðsmál ríkisins (þessi umsýsla heyrir nú undir skrifstofu stjórnunar og umbóta í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Kjara- og mannaúðssýslu ríkisins).

Í skýrslunni kom fram að meðalaldur ríkisstarfsmanna hefði hækkað mikið undangengin ár og hefði tæplega helmingur þeirra (46%) verið eldri en 50 ára árið 2011. Þetta hlutfall væri með því hæsta sem gerðist innan þeirra ríkja sem ættu aðild að Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Þá stefndi allt í að um fjórðungur starfsmanna færi á lífeyri á allra næstu árum (2011–16). Einnig væru vísbendingar um að launakjör ríkisstarfsmanna hefðu verið lakari en starfsmanna á almennum vinnumarkaði á tímabilinu 2004–10. Loks gæfu kannanir til kynna að vinnuálag hefði aukist í kjölfar efnahags- hrunsins árið 2008. Ekki lögju þó fyrir samræmdar upplýsingar um hvort þetta hefði haft áhrif á t.d. starfsmannaveltu eða veikindafjarvistir ríkisstarfsmanna.

Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að stjórnvöld brygðust við þessari þróun og leituðu leiða til að endurnýja mannaúð sinn með því að laða til sín ungt og hæft starfsfólk, halda því og umbuna þeim sem sköruðu fram úr í starfi. Slíkt væri ein helsta forsenda þess að auka mætti skilvirkni og bæta þjónustu ríkisins. Þetta kallaði aftur á móti á ný viðhorf í mannaúðsstjórnun, m.a. það að stofnanir leituðust við að meta frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti. Í þessu sambandi var vakin athygli á því að einungis um helmingur forstöðumanna ríkisstofnana hefði innleitt frammistöðumat í starfsemi sinni og að árangur starfsmanna hefði almennt lítil áhrif á laun og framgang í starfi.

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun tíu ábendingum til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Hvatt var til þess að stjórnvöld mótuðu langtímastefnu í mannaúðsmálum, að lokið yrði vinnu við gæðaviðmið og stjórnenda- stefnu og hvoru tveggja fylgt eftir, að veikleikar í mannaúðsmálum yrðu metnir á kerfisbundinn hátt, að vinnuálag ríkisstarfsmanna yrði kannað og að fylgst yrði með starfsmannaveltu, fjölda veikindadaga og launaþróun á vinnumarkaði. Þá taldi stofnunin að kanna þyrfti hvernig umbuna mætti ríkisstarfsmönnum fyrir frammistöðu sína auk þess sem meta þyrfti mannaflapörf ríkisins til framtíðar. Loks yrði að veita starfsmannaskrifstofu ráðuneytisins aukið hlutverk. Fella má þessi tíu atriði undir þrjár meginábendingar:

Eftirfylgni með úttekt um mannaúðsmál ríkisins frá 2011

Ýmis hættumerki sjáanleg

Þörf nýrra viðhorfa í mannaúðsmálum

Ábendingum beint til fjármálaráðuneytis

- ✓ Móta þarf skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins.
- ✓ Meta þarf stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum.
- ✓ Efla þarf skrifstofu mannauðsmála og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu.

Ráðuneytið í meginatriðum sammála Ríkisendurskoðun

Fjármálaráðuneyti tók í meginatriðum undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar í viðbrögðum sínum árið 2011 við framangreindum ábendingum. Ráðuneytið benti um leið á að unnið væri að ýmsum verkefnum í þessu samhengi, m.a. að móta mannauðsstefnu og taka í notkun þá hluta fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins, Orra, sem lúta að skráningu upplýsinga um mannauð ríkisins. Einnig tók það fram að meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar og ábendingar væru mikilvægt og þarft innlegg í þá vinnu sem framundan væri við að móta heildstæða stefnu á sviði mannauðsmála.

Ýmis verkefni í vinnslu

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar árið 2014 um hvort og þá hvernig hefði verið brugðist við ábendingunum kom fram að unnið hefði verið að því að hrinda ýmsum þeirra í framkvæmd. Vorið 2013 hefði verið stofnuð innan ráðuneytisins ný skrifstofa stjórnunar og umbóta sem hefði á hendi almenna stefnumörkun í mannauðs- og kjaramálum ríkisins. Auk þess skuli hún sinna málefnum sem varða réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna, kjarasamninga, launa- og lífeyrisréttindi ríkisstarfsmanna og greiningu á mannaflapörf og launum. Einnig hefði verið sett á fót ný miðlæg starfseining sem heyrði undir fjármála- og efnahagsráðuneyti, Kjara- og mannauðssýsla ríkisins. Henni væri ætlað að veita ráðuneytum og ríkisstofnunum ráðgjöf og stuðning, leiðbeina um ákvæði starfsmannalaga og framkvæmd kjarasamninga, auk þess að sinna fræðslumálum, málefnum forstöðumanna, starfsþróun og samstarfi við samtök launþega og samtök sveitarfélaga um launa- og kjaramál. Þá sagði í svari ráðuneytisins að árið 2012 hefði verið skipaður starfshópur til að fjalla um starfsskilyrði og kjör forstöðumanna og yrðu tillögur hans hafðar til hliðsjónar við að móta stjórnendastefnu ríkisins. Loks sagðist ráðuneytið hafa unnið að uppfærslu helstu tölvukerfa sem halda utan um starfsmannamál, launamál og vinnutíma starfsmanna.

Sumt gengur hægar en æskilegt hefði verið

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur margt áunnist á sviði mannauðsmála ríkisins á síðustu árum. Annað hefur gengið hægar en æskilegt hefði verið, m.a. stefnumörkun, öflun og greining upplýsinga og virkjun mannauðshluta Orra. Ríkisendurskoðun væntir þess að ráðuneytið standi við áform sín um áframhaldandi vinnu við þennan málaflokk og taki þar m.a. mið af áherslupáttum stjórnvalda í *Frumvarpi til fjárlaga 2015. Stefna og horfur*. Þar er lögð áhersla á að ríkið þurfi að búa yfir framúrskarandi mannauði til þess að það geti uppfyllt hlutverk sitt í þágu einstaklinga í samfélaginu og náð árangri við framkvæmd stefnumála, að stofnanir ríkisins verði áhugaverðir vinnustaðir sem ástundi bestu aðferðir mannauðsstjórnunar og að starfsmönnum verði búin góð starfsskilyrði og viðunandi launakjör, án þess þó að ríkið verði launaleiðandi. Lykilverkefni í þessu sambandi sé að móta nýja og markvissa mannauðsstefnu fyrir ríkið með áherslu á þróun og innleiðingu bestu aðferða mannauðsstjórnunar.

Meginábendingar ítrekaðar

Með tilliti til þessa telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka meginábendingar sínar. Stofnunin hvetur ráðuneytið í öllum tilvikum til að setja sér tímamörk vegna verkefna.

Ítrekaðar ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Móta þarf skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að vinna bráðan bug að því að móta skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins þar sem áhersla er lögð á bestu aðferðir mannauðsstjórnunar. Mikilvægt er að slík stefna innihaldi skilgreind lykilmarkmið, aðgerðir, forgangsröðun þeirra, tímamörk og árangursmælikvarða auk þess sem hún innihaldi sérstaka stjórnendastefnu.

2. Meta þarf stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að tryggja að skrifstofa stjórnunar og umbóta meti reglulega og á kerfisbundinn hátt stöðu mannauðsmála ríkisins, m.a. veikleika og áhættur, út frá skilgreindum viðmiðum. Þættir sem mikilvægt er að fylgjast með eru t.d. starfsmannavelta og fjöldi veikindadaga. Eins þarf skrifstofan að meta mannaflapörf ríkisins til framtíðar. Ljóst er að ónýttir hlutar fjárhags- og mannauðskerfis ríkisins, Orra, geta komið að góðum notum í þessu sambandi. Ráðuneytið er hvatt til að virkja þá og að leggja að ráðuneytum og stofnunum ríkisins að nýta þá til skipulegra skráninga.

3. Efla þarf Kjara- og mannauðssýslu ríkisins og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að sjá til þess að Kjara- og mannauðssýslu ríkisins verði gert kleift að sinna þeim meginhlutverkum sem henni eru ætluð, þ.e. að innleiða nútímalega kjara- og mannauðsstjórnun hjá ríkinu, veita ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf og aðstoð í þeim eignum og sinna málum sem lúta að fræðslu og starfsþróun.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Móta þarf skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum

„[Fyrsta ábending Ríkisendurskoðunar] lýtur að stefnumótun í mannauðsmálum og er þar hvatt til þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið móti skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum hið fyrsta. Eins og fram kom í bréfi ráðuneytisins dags. 6. júní 2014 er stefnan til í megindráttum en innleiðing hefur því miður tafist. Vonir standa til þess að á nýju ári verði lokið við stefnumótun og mannauðsstefnan, sem m.a. inniheldur sérstaka stjórnendastefnu, formlega innleidd.“

2. Meta þarf stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum

„Önnur ábendingin varðar reglulegt mat á stöðu mannauðsmála og tekið fram að fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins Orri geti komið að góðum notum við slíka vinnu. Ráðuneytið tekur heilshugar undir þá skoðun en mannauðshluti kerfisins er því miður vanýttur eins og er. Stofnanir ríkisins eru misvel í stakk búnar til að byggja upp þekkingu og færni í jafn flóknu kerfi og Orri er og á það ekki síst við minni stofnanir en meira en helmingur stofnana ríkisins er með 50 starfsmenn eða færri. Því er ætlunin að í framtíðinni muni Fjársýsla ríkisins annast skráningu upplýsinga í mannauðshluta Orra fyrir stofnanir með færri en 50 starfsmenn. Til að svo megi verða þarf að tryggja Fjársýslunni nauðsynlegan mannafla.“

3. Efla þarf skrifstofu mannauðsmála og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu

„Í þriðju og síðustu ábendingu er hvatt til þess að Kjara- og mannauðssýsla ríkisins verði eflað svo henni verði kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu. Þegar hefur verið brugðist við þessari ábendingu með fjölgun starfsfólks og standa væntingar til þess að á næsta ári verði stofnanir ríkisins aðstoðaðar við innleiðingu mannauðsstefnu sem gerir kröfu um starfslýsingar og starfsþróunaráætlanir fyrir hvern starfsmann auk árlegra starfsmannasamtala þar sem starfslýsingar og starfsþróunaráætlanir verið yfirfarnar. Það er sannarlega ætlan ráðuneytisins að efla mannauðspáttinn í starfsemi kjara- og mannauðssýslu. Þess er rík þörf, en fjárveitingar hafa ekki gefið svigrúm til þess enn sem komið er.“

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sam-bandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýslu-endurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálf-stæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúðsmála ríkisins* (september 2011). Leitast er við að meta hvort og þá með hvaða hætti fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) hefur brugðist við þeim tíu ábendingum sem þar var beint til þess.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti sem einnig fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar. Sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þess er beint í skýrslunni. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við gerð úttektar-innar.

Ríkisendurskoðun
sjálfstæð eftirlits-
stofnun Alþingis

Eftirfylgni í sam-
ræmi við alþjóð-
legan staðal

2 Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins

2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslunni [Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins](#) (september 2011) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir úttekt sinni á stefnumótun ríkisins í mannauðsmálum, stöðu þessa málaflokks og hvað bæri að hafa í huga þegar til framtíðar er litið, m.a. hvernig halda mætti í góða starfsmenn, bæta frammistöðu þeirra og taka á ófullnægjandi árangri þar sem slíku væri til að dreifa.

Í skýrslunni kom fram að rannsóknir bentu til þess að sterk tengsl væru milli árangursríkrar mannauðsstjórnunar og velgengni stofnana. Eins gæfu rannsóknir til kynna að munur væri á mannauðsstjórnun hjá opinberum stofnunum og einkafyrirtækjum og að innan ríkisins væru ýmis tækifæri til umbóta. Af þessum sökum taldi Ríkisendurskoðun mikilvægt að leggja aukna áherslu á þennan þátt í starfsemi ríkisins, m.a. með því að marka skýra stefnu í málaflokknum og aðstoða stjórnendur ríkisins við að innleiða hana. Í þessu skyni þyrfti að efla starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis sem færi með mannauðsmál ríkisins (þessi umsýsla heyrir nú undir skrifstofu stjórnunar og umbóta í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Kjara- og mannauðssýslu ríkisins).

Ríkisendurskoðun benti á að stjórnvöld hefðu enn ekki mótað formlega heildarstefnu í mannauðsmálum fyrir ráðuneyti og stofnanir ríkisins og hvatti til þess að það yrði gert. Þar þyrfti m.a. að horfa til skilgreindra lykilmarkmiða, aðgerða, forgangsroðunar þeirra, tímamarka og árangursmælikvarða. Áður þyrftu stjórnvöld þó að greina og meta stöðu mannauðsmála ríkisins, mannaflapörf þess til framtíðar og mögulega veikleika og áhættu. Í því sambandi var m.a. vakin athygli á hækkandi meðalaldri ríkisstarfsmanna. Árið 2011 hefði tæplega helmingur þeirra (46%) verið eldri en 50 ára sem væri með því hæsta sem gerðist innan þeirra ríkja sem ættu aðild að Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Þá hefðu um 17% ríkisstarfsmanna verið eldri en 60 ára og færu því líklega á lífeyri á allra næstu árum. Loks var vakin sérstök athygli á því að ekki lægju fyrir heildstæðar og samræmdar upplýsingar um ýmsa mikilvæga þætti mannauðsmála ríkisins, svo sem launþróun samanborið við almennan vinnumarkað, starfsmannaveltu, fjölda veikindadaga og vinnuálag.

Ríkið þyrfti að bregðast við þessu með því að ákveða hvers konar atvinnurekandi það vildi vera og hvernig það gæti laðað til sín ungt og hæft starfsfólk. Ein af forsendum þess væri aukin öflun og skráning upplýsinga um mannauðsmál og gerð viðbragðsáætlunar um hvernig halda mætti í góða stjórnendur og starfsmenn og draga úr álagi þar sem það mældist óeðlilega mikið. Kostnaður við slíkar aðgerðir væri væntanlega smávægilegur miðað við kostnaðinn sem hlytist af því ef ekkert væri að gert. Í þessu sambandi var m.a. bent á að áætlaður kostnaður vegna 20% starfsmannaveltu í 50 manna ríkisstofnun væri talinn vera á bilinu 17–56 m.kr. á ári. Vegna þessa þyrfti að

Marka þarf skýra stefnu og aðstoða stjórnendur við að innleiða hana

Mikilvægt að greina og meta stöðu mannauðsmála

Ríkið ákveði hvers konar atvinnurekandi það vill vera

vanda til ráðninga og halda vel utan um mannauð ríkisins. Einnig var bent á að vinnuálag væri einn þeirra þátta sem hefði hvað mest áhrif á starfsánægju, afköst og gæði þjónustunnar sem veitt væri. Óeðlilega mikið vinnuálag leiddi til þess að veikindadögum fjölgaði og starfsmannavelta ykist sem aftur yki kostnað ríkisins og drægi úr afköstum og árangri.

Í skýrslunni var sömuleiðis bent á að huga þyrfti að launakjörum ríkisstarfsmanna sem hefðu verið lakari en starfsmanna á almennum vinnumarkaði á árunum 2004–10. Stjórnvöld þyrftu m.a. að meta hvaða áhrif viðvarandi launamunur milli vinnumarkaða hefði á samkeppnisstöðu ríkisins um hæft vinnuafli og móta áætlun um viðbrögð ef launamunur færi að hafa óæskileg áhrif á starfsemi stofnana. Miklu skipti að ríkið væri samkeppnishæft við einkamarkaðinn um góða starfsmenn. Minnkaði launamunurinn væri hins vegar eðlilegt að samræma þau réttindi sem tengjast m.a. lífeyri, veikinda-rétti og starfsöryggi.

Ríkisendurskoðun vakti í þessu sambandi sérstaka athygli á að reglubundið frammistöðumat væri veigamikill hluti nútímalegrar mannauðsstjórnunar og ein helsta forsenda þess að unnt væri að tryggja árangur starfsmanna, auka skilvirkni og bæta þjónustu ríkisins. Í viðhorfskönnun sem Ríkisendurskoðun gerði meðal forstöðumanna ríkisstofnana í júní 2010 kom í ljós að einungis um helmingur þeirra mat frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti. Stofnunin vísaði einnig í könnun OECD frá árinu 2005 sem náði til 19 landa. Niðurstöður hennar bentu til þess að minna tillit væri tekið til frammistöðu í starfi við launasetningu hér á landi en í þeim löndum sem könnunin náði til. Ríkisendurskoðun taldi mikilvægt að stjórnvöld huguðu að því hvernig ríkisstarfsmönnum annars staðar á Norðurlöndum væri umbunað fyrir góða frammistöðu.

2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun alls tíu ábendingum til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti), þ.e. að móta þyrfti langtímastefnu í mannauðsmálum ríkisins, að ljúka þyrfti vinnu við gæðaviðmið og stjórnendastefnu og fylgja hvoru tveggja eftir, að meta þyrfti mannaflapörf ríkisins til framtíðar, að meta þyrfti veikleika í mannauðsmálum með kerfisbundnum hætti, að athuga þyrfti aukið vinnuálag ríkisstarfsmanna og fylgjast með starfsmannaveltu, fjölda veikindadaga og launaþróun á vinnumarkaði. Þá þyrfti að kanna hvernig stuðla mætti að því að frammistaða starfsmanna hefði meiri áhrif á launakjör þeirra. Loks þyrfti að efla starfsmannskrifstofu ráðuneytisins svo að betur gengi að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu.

Fella má þessi atriði undir þrjár meginábendingar, þ.e.:

- ✓ Móta þarf skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins.
- ✓ Meta þarf stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum.
- ✓ Efla þarf skrifstofu mannauðsmála og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu.

Huga þarf að samspili launa og réttinda

Reglubundið frammistöðumat mikilvægt

Tíu ábendingum beint til fjármálaráðuneytis árið 2011

Ríkisendurskoðun óskaði árið 2011 eftir viðbrögðum fjármálaráðuneytis við framan- greindum tíu ábendingum. Ekki bárust viðbrögð við hverri ábendingu fyrir sig heldur almenn umfjöllun þar sem ráðuneytið gerði grein fyrir hvað það hefði gert og hygðist gera á sviði mannauðsmála.

Ráðuneytið tók undir viðhorf Ríkis- endurskoðunar

Almennt má segja að ráðuneytið hafi tekið undir þá skoðun Ríkisendurskoðunar að mikilvægt væri að leggja aukna áherslu á þátt mannauðsstjórnunar í ríkisrekstri með því að móta heildstæða stefnu í þessum málaflokki, fræða stjórnendur ríkisins betur um málaflokkinn og afla með reglulegum hætti vandaðra upplýsinga um veikleika og styrkleika stofnana í mannauðsmálum.

Einnig kom fram að unnið væri að ýmsum verkefnum í þessu samhengi, m.a. að móta mannauðsstefnu og taka í notkun þá hluta mannauðskerfis Orra sem lúta að skráningu upplýsinga um mannauð ríkisins. Stefnt væri að því að allir hlutar kerfisins, þ.e. ráðn- ingakerfið, sjálfsafgreiðslukerfið, fræðslukerfið, Vinnustund og ferðauppgjörskerfið, yrðu komnir í notkun hjá ríkisstofnunum í árslok 2012. Enn fremur hefði ráðuneytið lagt áherslu á að eiga markviss samskipti við stjórnendur og staðið fyrir þróun ýmissa stjórnækja auk þess að leiðbeina þeim m.a. um starfsumhverfi þeirra og starfsmanna- stefnu. Loks tók ráðuneytið fram að meginniðurstöður Ríkisendurskoðunar og ábend- ingar væru mikilvægt og þarft innlegg sem myndi nýtast í þeirri vinnu sem framundan væri við að móta heildstæða stefnu á sviði mannauðsmála.

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar frá maí 2012

Þann 8. maí 2012 birti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis [álit](#) sitt vegna skýrslna Ríkisendurskoðunar um mannauðsmál ríkisins frá árinu 2011, þar á meðal skýrslunnar *Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins*. Þar kom m.a. fram að nefndin tæki almennt undir þær ábendingar sem kæmu fram í skýrslunum og legði til að fjármálaráðuneyti brygðist við þeim.

2.2.1 Ábendingar til fjármálaráðuneytis

1. Móta þarf skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins: Stjórn- völd móti langtímastefnu í mannauðsmálum; Ljúka þarf vinnu við gæða- viðmið og tryggja að þeim sé fylgt; Ljúka þarf við stjórnendastefnu og fylgja henni eftir; Frammistaða hafi meiri áhrif á launakjör ríkisstarfsmanna

Í skýrslu sinni árið 2011 hvatti Ríkisendurskoðun stjórnvöld til að setja sér heildstæða mannauðsstefnu sem næði til allra ráðuneyta og stofnana ríkisins og ákveða hver bæri ábyrgð á að henni væri fylgt eftir. Einnig þyrfti að setja sérstaka stjórnendastefnu. Þá þyrfti að skilgreina lykilmarkið, áherslur og aðgerðir vegna þessara stefna og auk þess árangursmælikvarða svo að unnt yrði að meta hvernig gengi að ná settum mark- miðum. Í þessu sambandi þyrfti m.a. að móta starfsánægjuvísitölu sem mældi reglu- lega ánægju starfsmanna ríkisstofnana og ráðuneyta. Loks þyrfti frammistaða starfs- manna að hafa meiri áhrif á launakjör þeirra en verið hefði og voru stjórnvöld hvött til að kanna hvernig því yrði best við komið.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við þessum ábendingum kom fram að stefnumörkun ráðuneytisins um mannauðsmál ríkisins væri á ábyrgð skrifstofu stjórnunar og umbóta. Vinna við lang- tímastefnu væri hafin í samráði við Kjara- og mannauðssýslu ríkisins sem myndi bera

Setja þarf skýra og heildstæða stefnu

ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni hennar. Eins og fram hefði komið í viðbrögðum ráðuneytisins við skýrsludrögum árið 2011 væri stefnan í megindráttum til en innleiðing hennar hefði tafist af ýmsum ástæðum, m.a. vegna þess að kraftar starfsfólks hefðu að mestu farið í undirbúning kjarasamninga og samningaviðræður.

**Innleiðing stefnu
hefur tafist**

Þá sagði í svari ráðuneytisins að gæðaviðmið væru augljóslega hluti mannauðsstefnunnar og hefði ráðuneytið þegar kynnt stjórnendum ríkisstofnana áætlanir um tiltekin lágmarksviðmið sem m.a. fælust í að stofnanir settu sér heildstæða starfsmannastefnu, gerðu starfslýsingar og starfsþróunaráætlun fyrir hvern starfsmann og héldu árleg starfsmannasamtöl þar sem starfslýsingar og starfsþróunaráætlanir væru yfirfarnar. Margar stofnanir fylgdu þegar þessum viðmiðum og sinntu mannauðsmálum vel. Áhyggjuefnið væru smærri stofnanir sem hefðu takmarkaða burði til að framfylgja öflugri starfsmannastefnu.

**Erfitt fyrir litlar
stofnanir að fram-
fylgja öflugri starfs-
mannastefnu**

Þá væri mannauðshluta Orra ætlað að halda utan um upplýsingar sem varða starfsmannamál en of fáar stofnanir hefðu enn innleitt þann hluta kerfisins. Vinnuhópur, skipaður fulltrúum ráðuneytisins og Fjársýslu ríkisins, sem var settur á laggirnar í árslok 2012, hefði einnig komist að þeirri niðurstöðu að stofnanir með færri en 50 starfsmenn þyrftu almennt mikla aðstoð við launaafgreiðslu og starfsmannamál. Ástæðan væri sú að umfang þessara mála væri of lítið innan slíkra stofnana til þess að þær gætu byggt upp nægilega þekkingu og færni. Í framtíðinni væri Fjársýslunni ætlað að færa viðeigandi upplýsingar frá þessum stofnunum í mannauðshluta Orra. Stofnanirnar myndu eftir sem áður sinna eigin starfsmannahaldi en með aukinni þjónustu frá Fjársýslunni væri þess vænst að þær yrðu betur í stakk búnar til að innleiða sett viðmið en nú er raunin.

**Mannauðshluti
Orra veiti upp-
lýsingar um mann-
auðsmál**

Hvað starfsánægjuvísitölu varðaði taldi ráðuneytið að þátttaka í könnuninni „Stofnun ársins“ gegndi sama hlutverki. Þar gæfist starfsmönnum flestra ríkisstofnana kostur á að svara spurningum sem m.a. vörðuðu starfsánægju. Könnunin ætti að veita stjórnendum aðhald til hagsbóta fyrir starfsmenn og benda með markvissum hætti á möguleika til úrbóta. Niðurstöður nýjustu könnunarinnar hefðu verið kynntar nýlega og samkvæmt þeim hefði starfsánægja aukist lítillega frá síðustu könnun.

**Starfsánægja aukist
lítillega**

Þá kom fram í svari ráðuneytisins að ráðherra hefði skipað starfshóp árið 2012 til að fjalla um starfsskilyrði og kjör forstöðumanna. Tillögur hópsins féllu vel að ábendingum Ríkisendurskoðunar um stjórnendastefnu. Þar væri m.a. lagt til að sett yrði heildstæð stjórnendastefna þar sem miðlægrri einingu yrði falin ábyrgð á fyrirkomulagi ráðningarmála, launaákvæðana, starfsþróunar, hreyfanleika og starfslokum forstöðumanna út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðum og verklagi. Miðlæga einingin sem um ræddi væri Kjara- og mannauðssýsla ríkisins og ljóst af upptalningunni að henni væri ætlað stórt hlutverk.

**Kjara- og mann-
auðssýsla ríkisins
fái stórt hlutverk**

Þessi tillaga fæli í sér að forræði launaákvæðana færðist frá kjaranefnd en til þess þyrfti lagabreytingu sem ekki hefði náðst samstaða um. Engu að síður hefði ráðherra ákveðið að hafin yrði grunnvinna um almennar hæfniskröfur en slík vinna væri forsenda þess að hægt yrði að koma á kerfi þar sem umbuna mætti stjórnendum sem stæðu sig vel. Ráðuneytið og Kjara- og mannauðssýsla ríkisins ættu í formlegu sam-

starfi við Félag forstöðumanna ríkisstofnana um þessi grunnviðmið og til stæði að ráða starfsmann tímabundið til að sinna þessu verkefni sérstaklega. Tillögur starfshópsins yrðu hafðar til hliðsjónar við mótun stjórnendastefnu ríkisins og væri þær að finna á vef ráðuneytisins.

Móta þarf aðgerða- áætlun um hvernig ljúka eigi verkum

Ríkisendurskoðun fellst á að ýmislegt hafi áunnist á sviði mannauðsmála ríkisins á síðustu árum. Enn hefur þó hvorki verið mótuð heildstæð stefna fyrir þennan málaflokk ríkisins né sérstök stjórnendastefna og hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að vinna að gerð slíkrar stefnu. Þá þarf einnig að ljúka gerð gæðaviðmiða sem varða stefnuna, taka afstöðu til þess hvort og þá hvernig frammistaða starfsmanna hafi áhrif á launakjör þeirra og tryggja að hvorutveggja verði fylgt eftir. Ábendingin er því ítrekuð í heild sinni og er ráðuneytið hvatt til að móta aðgerðaáætlun og setja tímamörk í því sambandi.

2. Meta þarf stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum: Meta þarf veikleika í mannauðsmálum með kerfisbundnum hætti; Athuga þarf aukið vinnuálag ríkisstarfsmanna; Fylgjast þarf með starfsmannaveltu og fjölda veikindadaga; Fylgjast þarf með launaþróun á vinnumarkaði; Meta þarf mannaflapörf ríkisins til framtíðar

Staða mannauðs- mála sé metin út frá skilgreindum viðmiðum

Í skýrslu sinni árið 2011 hvatti Ríkisendurskoðun fjármálaráðuneyti til að gangast fyrir því að staða mannauðsmála ríkisins væri metin reglulega út frá skilgreindum viðmiðum. Í því sambandi var sérstaklega bent á nauðsyn þess að fram færi reglulegt og kerfisbundið mat á hugsanlegum veikleikum í þessum málaflokki. Þar þyrfti m.a. að horfa til vinnuálags, starfsmannaveltu, fjölda veikindadaga og vísbendinga um launamun á ríkisstarfsmönnum og starfsmönnum á almennum vinnumarkaði. Sömuleiðis þyrfti að meta mannaflapörf ríkisins til framtíðar og hafa þar m.a. til hliðsjónar hækkandi meðalaldur ríkisstarfsmanna.

Samræmdar upp- lýsingar skortir

Í þessu sambandi vakti stofnunin sérstaka athygli á því að samræmdar upplýsingar um ýmsa þætti sem þessi mál varða lægju ekki fyrir. Miklu varðaði að skrá slíkar upplýsingar reglubundið í fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orra, og birta niðurstöðurnar opinberlega enda gæfu þær mikilvægar vísbendingar um stöðu mannauðsmála í stofnunum ríkisins á hverjum tíma. Út frá slíkum upplýsingum þyrfti að móta áætlun um hvernig ætti að bregðast við þeim veikleikum sem kæmu í ljós. Sérstaklega bæri að hafa í huga að mannauður ríkisins byggði í sífellt meira mæli á sérhæfðu og menntuðu fólki. Af þeim sökum þyrfti að bregðast tímanlega við skorti á starfsmönnum og finna leiðir til að laða að ungt og hæft starfsfólk og halda því.

Kannanir sem mæla styrk og veikleika

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 kom fram að könnunin „Stofnun ársins“ mældi bæði styrkleika og veikleika í framkvæmd mannauðsmála hjá stofnunum ríkisins og gæfu niðurstöðurnar ágætis vísbendingu um hvar helst þyrfti að taka til hendinni. Ráðuneytið myndi áfram koma að þeirri könnun en einnig standa fyrir eigin rannsóknum þegar þurfa þætti. Benti ráðuneytið á að það hefði í tvígang staðið fyrir könnunum á starfsumhverfi forstöðumanna í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála auk þess sem það hefði staðið fyrir viðamikilli könnun á viðhorfum starfsmanna ríkisins til eigin starfsumhverfis. Sú könnun hefði verið gerð árin 2006 og 2007 og hefði nýst vel við mótun áherslna í mannauðsmálum.

Jafnframt benti ráðuneytið á að í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008 hefðu allar stofnanir ríkisins þurft að grípa til aðhaldsaðgerða til að koma til móts við hagræðingarkröfur stjórnvalda. Ríkisstarfsmönnum hefði fækkað og því ekki óeðlilegt að gera ráð fyrir að vinnuálag hefði í einhverjum tilvikum aukist, a.m.k. virtist það vera reynsla margra ríkisstarfsmanna. Hafa bæri þó í huga að aðstæður í rekstri ríkisins hefðu verið mjög sérstakar á síðustu árum. Eina tækið sem Kjara- og mannauðssýsla ríkisins hefði til að mæla aukið vinnuálag væri að athuga hvort yfirvinnustundum hefði fjölgað. Sú hefði ekki verið reyndin. Æskilegt væri þó að koma á einhvers konar mælingu á vinnuálagi og halda slíkum upplýsingum til haga á einum stað. Sama gilti um upplýsingar um starfsmannaveltu og veikindadaga en forsenda þess væri skráning í mannauðshluta Orra sem enn væri ábótavant. Með aukinni aðstoð og þjónustu Fjársýslu ríkisins við minni stofnanir ættu þessar upplýsingar að verða aðgengilegri í náinni framtíð.

Skráning í mannauðshluta Orra ábótavant

Þá kom fram í svari ráðuneytisins að það fylgdist vel með launaþróun ríkisstarfsmanna og birti upplýsingar um þróun einstakra stéttarféлага innan heildarsamtaka opinberra starfsmanna ársfjórðungslega á vef sínum. Að auki hefði Kjararannsóknanefnd opinberra starfsmanna gert samning við Hagstofu Íslands um að hún birti upplýsingar um laun og launaþróun ríkisstarfsmanna líkt og launafólks á almennum vinnumarkaði. Til að koma þessu á hefði þurft að gera sérstakt átak við atvinnu- og starfsgreinaflokkun hjá stofnunum ríkisins og sæi nú fyrir endann á því verkefni. Þá hefði fjármála- og efnahagsráðuneyti falið Hagstofunni að skoða launamun milli opinberra og almenna markaðarins og væri vinna við þá rannsókn þegar hafin. Hagstofan hefði einnig birt frá árinu 2012 árlega upplýsingar um kynbundinn launamun á íslenskum vinnumarkaði og væru ríkisstarfsmenn þar meðtaldir. Loks hefðu aðilar vinnumarkaðarins, fjármála- og efnahagsráðuneyti meðtalið, gefið út skýrsluna *Í aðdraganda kjarasamninga. Efnahagsumhverfi og launaþróun* (október 2013). Þar væri gerð grein fyrir launaþróun eftir heildarsamtökum og samningssviðum frá árinu 2006 til maí 2013. Stefnt væri að því að framhald yrði á þessari sameiginlegu skoðun á launaþróun á íslenskum vinnumarkaði.

Unnið að atvinnu- og starfsgreinaflokkun

Ráðuneytið svaraði þeirri ábendingu Ríkisendurskoðunar að æskilegt væri að það gerði áætlun um hvernig bregðast ætti við ef launamunur milli ríkisins og almenna markaðarins yrði of mikill á þá leið að hugmyndir um kerfi sem tryggði ríkisstarfsmönnum sambærilega launaþróun og á almennum markaði hefðu verið til umræðu í tengslum við gerð kjarasamninga á árinu 2014. Þær yrðu áfram á dagskrá í viðræðum samninganefndar ríkisins og stéttarféлага opinberra starfsmanna samkvæmt viðræðuáætlun sem hefði fylgt kjarasamningum þessara aðila vorið 2014. Þar yrði einnig fjallað um launakerfi sem tæki meira mið af frammistöðu og árangri en það sem nú væri við lýði. Slíkt hefði enda lengi verið stefna ríkisins.

Stefnt að launakerfi sem tekur mið af frammistöðu og árangri

Loks kom fram í svari ráðuneytisins að það væri sammála Ríkisendurskoðun um að meta þyrfti mannaflaþörf ríkisins til framtíðar. Um væri að ræða viðamikil verkefni sem krefðist þátttöku allra ráðuneyta sem hvert um sig þyrfti að vinna slíka spá í samstarfi við undirstofnanir sínar. Stefnt væri að því að koma þessu verkefni af stað við fyrsta tækifæri.

Stefnt að því að meta mannaflaþörf ríkisins

Nýta þarf betur mannauðshluta Orra

Ríkisendurskoðun fellst á að ýmislegt hafi áunnist við að meta stöðu mannauðsmála ríkisins á síðustu árum. Stofnunin telur þó rétt að ítreka þann hluta ábendingar sinnar sem lýtur að takmarkaðri skráningu í mannauðshluta Orra og þörf á mati á mannafla-þörf. Enn liggja t.d. ekki fyrir samræmdar upplýsingar um starfsmannaveltu eða fjölda veikindadaga. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að leggja aukna áherslu á að stofnanir nýti þá möguleika sem fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins, Orri, gefur til að halda utan um tölulegar upplýsingar um starfsmannamál og setji sér tímamörk í því sambandi. Ef þörf er á aukinni aðstoð Fjársýslu ríkisins vegna þessa ber ráðuneytinu að sjá til þess að hún verði veitt.

3. Efla þarf skrifstofu mannauðsmála og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu: Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis fái aukið hlutverk

Innleiðing nútímalegrar mannauðsstjórnunar gengið hægt

Í skýrslu sinni árið 2011 taldi Ríkisendurskoðun að gefa ætti skrifstofu mannauðsmála ríkisins, þ.e. starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis, viðameira hlutverk en hún hefði haft. Efla þyrfti hana svo að hún gæti sinnt mannauðsmálum betur en verið hefði þar sem seint hefði gengið að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkisstofnunum. Ein helsta ástæða þess væri sú að stofnanir skorti nægjanlega ráðgjöf og aðstoð á þessu sviði.

Markmið að styðja við mannauðs- og stjórnendastefnu ríkisins

Í ársbyrjun 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um þróun mála frá árinu 2011. Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis kom fram að árið 2012 hefðu verið gerðar skipulagsbreytingar sem ættu að styrkja starfsemi ráðuneytisins. Þessar breytingar hefðu tekið gildi vorið 2013 og hefði starfsmannaskrifstofa ráðuneytisins þá verið lögð niður. Í stað hennar hefði annars vegar verið stofnuð skrifstofa stjórnunar og umbóta sem sinni m.a. almennri stefnumörkun í mannauðs- og kjaramálum og greiningu á mannaflaþörf og launum. Hins vegar hefði verið komið á sérstakri einingu, Kjara- og mannauðssýslu ríkisins, sem starfa skal í umboði ráðherra og sinna margvíslegum verkefnum á sviði mannauðs- og starfsmannamála. Meðal helstu verkefna hennar sé þátttaka í stefnumótun, ráðgjöf, fræðsla og stuðningur við ráðuneyti og ríkisstofnanir vegna mannauðsmála, leiðbeiningar um ákvæði starfsmannalaga og framkvæmd kjarasamninga. Einnig skal hún eiga samstarf við samtök launþega, atvinnurekenda og sveitarfélaga um launa- og kjaramál, starfsþróun og fræðslumál og málefni forstöðumanna, s.s. að veita þeim aðstoð vegna starfsmannamála. Markmið þessara breytinga séu að efla starfsemina og styðja betur við mannauðs- og stjórnendastefnu ríkisins og þar með forstöðumenn.

Vinna þarf áfram að umbótamálum

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur fjármála- og efnahagsráðuneyti unnið að ýmsum jákvæðum skipulagsbreytingum til að stuðla að heildstæðri umsýslu um mannauðsmál ríkisins. Enn er þó ekki komin mikil reynsla á framkvæmdina auk þess sem svör ráðuneytisins benda til þess að efla þurfi Kjara- og mannauðssýslu ríkisins svo að hún geti sinnt verkefnum sínum á fullnægjandi hátt. Ráðuneytið tekur m.a. fram að frá tilkomu deildarinnar hafi kraftar starfsfólks hennar að mestu leyti farið í undirbúning kjarasamninga og samningaviðræður enda sé yfirmaður hennar jafnframt formaður samninganefndar ríkisins og aðrir starfsmenn komi nánast allir að gerð kjarasamninga. Önnur verkefni hafi því setið á hakanum.

Af þessum sökum telur Ríkisendurskoðun rétt að ítreka ábendingu sína. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að búa þannig að Kjara- og mannauðssýsla ríkisins að hún geti sinnt þeim meginverkefnum sem henni eru ætluð, þ.e. að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu, veita ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf og stuðning í þeim efnum og sinna málum sem lúta að starfsþróun og fræðslu. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að ráðuneytið setji sér tiltekin tímamörk vegna þessa.

**Kjara- og mann-
auðssýsla ríkisins
geti sinnt verkefnum
sínnum**



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