



Skýrsla um eftirfylgni:  
*Mannauðsmál ríkisins – 1.*  
*Starfslok ríkisstarfsmanna*

Desember 2014

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	7
2 Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna .....	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
2.2.2 Ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna .....	14
3 Þróun í mannauðsmálum ríkisins .....	16
3.1 Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna árið 2014 og samanburður við árið 2010.....	16
3.1.1 Mannauðsstjórnun stofnunar .....	16
3.1.2 Mat á frammistöðu starfsmanna.....	18
3.1.3 Viðhorf til lagaumhverfisins .....	20
3.1.4 Viðhorf til uppsagna og áminninga .....	20
3.1.5 Framkvæmd uppsagna og áminninga .....	21
3.1.6 Almenn álit forstöðumanna á lagaumhverfinu .....	23

# Niðurstöður og ábendingar

Í skýrslunni *Mannauðsmál ríkisins – 1: Starfslok ríkisstarfsmanna* (janúar 2011) kannaði Ríkisendurskoðun ákvæði um áminningar og uppsagnir í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalögum) og beitingu þeirra. Lögin taka til allra starfsmanna íslenska ríkisins nema forseta, alþingismanna, ráðherra og starfsmanna opinberra hlutafélaga. Fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna var um 15.000 í árslok 2010 og laun og launatengd gjöld námu fjórðungi af útgjöldum ríkisins.

Fram kom að ríkisstarfsmenn nytu meiri verndar í starfi en launþegar á almennum vinnumarkaði. Ef segja ætti starfsmanni upp vegna ástæðna sem tengdust honum sjálfum, s.s. ófullnægjandi árangurs í starfi, þyrftu forstöðumenn ríkisstofnana að hefja þunglamalegt áminningarferli. Óheimilt væri að segja starfsmanni upp nema hann hefði brotið tvívegis af sér með sama eða líkum hætti og hlotið áminningu fyrir fyrra brotið. Ekki mætti þó líða of langur tími milli brota því þá væri hætta á að fyrra brotið teldist fyrnt og hefja þyrfti ferlið upp á nýtt. Sama ætti við ef seinna brotið væri óskýlt hinu fyrra. Starfsmaður gæti því mögulega „safnað“ áminningum án þess að heimilt væri að segja honum upp. Þá var bent á að ýmsar ástæður gætu verið fyrir því að frammistaða starfsmanns væri ekki í samræmi við þær kröfur sem til hans væru gerðar, t.d. kynni hann að skorta andlegt eða líkamlegt atgervi til að rísa undir þeim. Óviðeigandi væri að beita áminningu í slíkum tilvikum. Fram kom að á tímabilinu 2004–9 hefðu einungis 17 ríkisstarfsmenn fengið áminningu, þar af þrjú forstöðumenn.

Bent var á að ákvæði starfsmannalaga um áminningar væru að grunni til frá árinu 1954, þegar lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru sett í fyrsta sinn. Mikið vatn hefði runnið til sjávar síðan þá. Verkefni ríkisins væru umfangsmeiri nú og oft og tíðum sambærileg þeim sem launþegar á almennum markaði sinntu. Þá hefðu tilkoma embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 og gildistaka stjórnáslulaga árið 1993 stuðlað að auknu starfsöryggi ríkisstarfsmanna en þau kvæðu m.a. á um andmælarétt, rannsóknarskyldu og að ákvarðanir væru rökstuddar og byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ríkisendurskoðun taldi að stjórnáslulögin tryggðu ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd í starfi.

Þá benti Ríkisendurskoðun á að núverandi fyrirkomulag gæti komið niður á skilvirkni og árangri í ríkisrekstri. Mikilvægt væri að auka sveigjanleika í mannauðsmálum ríkisins til að stuðla að markvissri nýtingu almannaþjárfjár og góðri þjónustu við borgarana.

Ríkisendurskoðun gerði viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana í júní 2010. Niðurstöður hennar sýndu m.a. að áminningum var sjaldan beitt og að forstöðumenn gripu oft til annarra úrræða til að ná fram starfslokum þar sem áminningar þættu erfiðar í framkvæmd, neikvætt viðhorf ríkti til þeirra og þær þættu skaða æru þeirra sem þær hlytu. Ríkisendurskoðun gerði sams konar viðhorfskönnun haustið 2014. Niðurstöður hennar sýna að lítið hefur breyst á undanförunum fjórum árum.

**Ákvæði um áminningar og uppsagnir í starfsmannalögum könnuð**

**Ríkisstarfsmenn njóta meiri verndar en launþegar á almennum markaði**

**Ákvæði um áminningar að grunni til frá árinu 1954**

**Sveigjanleiki í mannauðsmálum ríkisins stuðli að markvissri nýtingu almannaþjárfjár**

**Viðhorfskannanir meðal forstöðumanna árin 2010 og 2014**

### Fjórum ábendingum beint til fjármála-ráðuneytis árið 2011

Í skýrslu sinni árið 2011 beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti). Í fyrsta lagi var það hvatt til að beita sér fyrir breytingum á lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins í þá veru að málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna yrði einfölduð. Í öðru lagi var ráðuneytið hvatt til að beita sér fyrir því að forstöðumenn fengju heimild í lögum til að gera, þegar svo bæri undir, samninga við starfsmenn um að þeir héldu launum og öðrum kjörum á uppsagnarfresti þótt ekkert vinnuframlag kæmi á móti (starfslokasamningar). Í þriðja lagi var það hvatt til að kanna hvort færa mætti ákvæði um tiltekin réttindi ríkisstarfsmanna (annarra en embættismanna) í kjarasamninga. Í fjórða lagi var ráðuneytið hvatt til að tryggja forstöðumönnum ríkisstofnana meiri aðstoð í starfsmannamálum, einkum forstöðumönnum minnstu stofnananna sem væru oft frekar ráðnir á grundvelli fagþekkingar en þekkingar á mannauðsmálum.

### Árið 2011 tók ráðuneytið undir að auka þyrfti skilvirkni í starfsmannahaldi ríkisins

Í viðbrögðum fjármálaráðuneytis við ábendingunum árið 2011 tók það undir mikilvægi þess að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna og lög sem um þá giltu væru þannig að stjórn-sýslan gæti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt. Meta þyrfti frammi-stöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti og aðstoða forstöðumenn í starfsmannamálum. Þá tók ráðuneytið undir að auka þyrfti skilvirkni og sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins og bæta stjórnun til að nýta betur mannauð þess. Einnig kom fram að það legði áherslu á virka og markvissa innleiðingu á aðferðum mannauðs-stjórnunar hjá ríkisstofnunum til að styrkja faglega og nútímalega starfsemi þeirra. Fram kom að samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2010–11 ætti að leggja fram frumvarp á vorþingi 2011 um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í ljósi fyrirhugaðrar vinnu við þá endurskoðun væri ekki tímabært að bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar en þær myndu nýtast sem innlegg í hana.

### Árið 2014 tók ráðuneytið undir að endurskoða þyrfti starfsmannalögin

Í svari fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um hvort og þá hvernig það hefði brugðist við áðurnefndum ábendingum tók það undir að endurskoða þyrfti lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra. Undirbúningsvinna hefði átt sér stað innan ráðuneytisins síðustu misseri við endurskoðun lagabálka um starfsmenn ríkisins sem ábendingar Ríkisendurskoðunar lúti að. Ekki væri þó ljóst hvernig eða hvenær brugðist yrði við þeim þar sem niðurstaðan réðist í samstarfi og samráði við heildarsamtök opinberra starfsmanna. Þá bera svör ráðuneytisins með sér að það hefur ekki gripið til sérstakra aðgerða til að efla aðstoð við forstöðumenn í starfsmannamálum.

### Vinnuveitandi geti hafnað vinnuframlagi starfsmanns á uppsagnarfresti

Hvað ábendingu um starfslokasamninga varðar tók fjármála- og efnahagsráðuneyti fram árið 2014 að samkvæmt vinnurétti gæti vinnuveitandi ávallt haft frumkvæði að því að hafna vinnuframlagi starfsmanns á uppsagnarfresti þótt hann ætti rétt á launum út uppsagnarfrestinn. Ráðuneytið áformaði þó að taka þetta til athugunar við fyrirhugaða endurskoðun starfsmannalaga. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011 kom hins vegar fram sú skoðun ráðuneytisins að forstöðumönnum væri ekki heimilt að gera starfslokasamninga. Í ljósi þessarar breyttu afstöðu ráðuneytisins telur Ríkisendurskoðun ekki þörf á að ítreka ábendinguna en hvetur það þó til að fylgja áformum sínum eftir um að taka þetta atriði til athugunar við fyrirhugaða endurskoðun starfsmannalaganna.

Þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur ekki brugðist við hinum þremur ábendingunum frá árinu 2011 með fullnægjandi hætti eru þær ítrekaðar.

Þrjár ábendingar frá árinu 2011 ítrekaðar

Í skýrslunni árið 2011 voru einnig settar fram tvær ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana. Annars vegar var þar hvatt til að frammistaða starfsmanna væri metin reglulega og með formlegum hætti. Hins vegar taldi Ríkisendurskoðun að forstöðumaður ætti að eiga starfsmannasamtal við nýjan starfsmann fyrir lok reynslutíma hans, áður en tekin væri afstaða til mögulegrar fastráðningar. Auk þess var lagt til að reynslutími yrði lengdur í allt að eitt ár í veigameiri störfum. Þessum ábendingum var ekki fylgt eftir árið 2014 með fyrirspurnum til þeirra sem þær beindust að. Hins vegar spurðist Ríkisendurskoðun fyrir um þessa þætti í viðhorfskönnun sem hún gerði meðal forstöðumanna ríkisstofnana haustið 2014.

Tvær ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana árið 2011

Í ljós kom m.a. að hlutfallslega fleiri forstöðumenn meta frammistöðu starfsmanna sinna með formlegum og reglubundnum hætti árið 2014 (58%) en árið 2010 (52%). Þetta er jákvæð þróun að mati Ríkisendurskoðunar því að frammistöðumat getur komið að góðum notum við að veita starfsmönnum endurgjöf um árangur þeirra. Aðeins 25% svarenda svöruðu játandi þegar þeir voru spurðir að því hvort stjórnendur væru metnir samkvæmt svokölluðu stjórnendamati. Þá voru forstöðumenn spurðir hvort fram færi starfsmannasamtal fyrir lok reynslutíma nýrra starfsmanna. 62% svarenda svöruðu því játandi. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir þetta vilja forstöðumanna til að reyna að vanda val starfsmanna sem hljóta fastráðningu.

Hlutfallslega fleiri meta frammistöðu starfsmanna árið 2014 en árið 2010

## Ítrekaðar ábendingar til fjármála- og efnahagsráðuneytis

### 1. Einfalda þarf málsmeðferð við uppsagnir starfsmanna

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að beita sér fyrir endurskoðun á ákvæðum starfsmannalaga um að skylt sé að áminna ríkisstarfsmenn og gefa þeim kost á að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur. Þau atriði sem tilgreind eru í lögnum að áminna skuli fyrir verði eftir sem áður grundvöllur uppsagnar þótt áminningarskyldan og það sem henni fylgi falli brott. Eftir sem áður byggji uppsagnir ávallt á málefnalegum sjónarmiðum og öðrum ákvæðum stjórnsýslulaga eftir því sem við á.

### 2. Kanna þarf hvort færa megi ákvæði starfsmannalaga í kjarasamninga

Ríkisendurskoðun hvetur fjármála- og efnahagsráðuneyti til að hafa samráð við hlutaðeigandi stéttarfélag um að kanna hvort færa megi ákvæði starfsmannalaga um tiltekin réttindi ríkisstarfsmanna (annarra en embættismanna) í kjarasamninga. Með því móti mætti betur halda í við eðlilega þróun á sviði mannauðsstjórnunar og auka sveigjanleika í mannauðsmálum ríkisins.

### 3. Forstöðumenn fái fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum

Fjármála- og efnahagsráðuneyti verður að sjá til þess að forstöðumenn fái fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum. Sérstaklega á þetta við um forstöðumenn minnstu stofnana sem oft eru frekar ráðnir á grundvelli faglegrar þekkingar en kunnáttu í mannauðsmálum. Ekki er raunhæft að ætlast til að þeir séu sérfræðingar í þeim enda eru mannauðsmál aðeins hluti af starfsskyldum þeirra.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

„Eins og komið hefur fram í fyrri svörum þá tekur ráðuneytið undir það að endurskoða þurfi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra. Einnig hefur komið fram að undirbúningsvinna hefur átt sér stað innan ráðuneytisins vegna þessa, m.a. vegna ábendinga ríkisendurskoðunar og tillagna starfshóps um vinnuumhverfi forstöðumanna. Hvenær þeirri undirbúningsvinnu líkur ræðst að nokkru leyti af samstarfi og samráði við heildarsamtök opinberra starfsmanna. Í samkomulagi fjármála- og efnahagsráðherra og 16 aðildarfélaga BHM um breytingar og framlengingu á kjarasamningum aðila frá 28. maí 2014 er t.d. samkomulag um viðræðuáætlun þar sem kemur fram að aðildarfélög BHM og samninganefnd ríkisins ætli að skipa samráðsnefnd um tiltekna þætti sem hafi m.a. það hlutverk að fjalla um lagaumhverfi og réttindamál. Verður verkefnið að fara yfir lagaumhverfi og kjarasamningsbundin réttindi félagsmanna BHM hjá ríki. Þessi vinna stendur nú yfir og er markmiðið samkvæmt viðræðuáætluninni að ljúka henni með endurnýjun kjarasamninga fyrir 28. febrúar 2015. Álíka samstarf og samráð um lagaumhverfi og kjarasamningsbundin réttindi þarf einnig að eiga sér stað við önnur heildarsamtök opinberra starfsmanna. Því telur ráðuneytið ekki tímabært að fjalla nánar um þær ábendingar ríkisendurskoðunar sem fram koma í liðum 1 og 2 og jafnframt hvort og hvernig brugðist verður við þeim. Ráðuneytið vill þó ítreka það sem áður hefur komið fram af þess hálfu að mikilvægt er að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sé þannig að stjórnslan geti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt.

Hvað viðkemur ábendingu ríkisendurskoðunar í lið 3 þá tekur ráðuneytið undir með ríkisendurskoðun að veita verður forstöðumönnum fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum. Samkvæmt skipulagi ráðuneytisins er kjara- og mannauðssýslu ríkisins ætlað að sinna þessari aðstoð við forstöðumenn líkt og starfsmannaskrifstofa ráðuneytisins gerði áður. Áform ráðuneytisins frá 2011, sbr. bréf dags. 5. janúar 2011, eru því enn í fullu gildi og stefnt að því að efla aðstoð við forstöðumenn ríkisstofnana í mannauðsmálum og starfsmannamálum almennt.“

# 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 þarf með tilliti til úrbóta.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórnsýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri 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.

Eftirfylgni í samræmi við alþjóðlegan staðal

Árið 2010 hóf Ríkisendurskoðun úttektir á tilteknum þáttum í mannauðsmálum ríkisins og gaf í janúar 2011 út skýrsluna *Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna*. Í þessari eftirfylgniúttekt er ábendingum í þeirri skýrslu fylgt eftir.

Í skýrslunni árið 2011 var m.a. gerð grein fyrir niðurstöðum viðhorfskönnunar meðal forstöðumanna ríkisstofnana sem Ríkisendurskoðun gerði í júní 2010 en þar var leitað eftir viðhorfum þeirra til ákvæða starfsmannalaga um áminningar og uppsagnir ríkisstarfsmanna. Dagana 25. september til 7. október 2014 gerði Ríkisendurskoðun sams konar viðhorfskönnun. Þar komu fyrir sömu spurningar og í könnuninni árið 2010, auk þriggja nýrra spurninga. Gerð er grein fyrir niðurstöðum hennar og samanburði við árið 2010 í kafla 3. Ríkisendurskoðun fékk afhentan lista yfir netföng þátttakenda hjá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana bæði árin 2010 og 2014.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var jafnframt aflað upplýsinga hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti sem einnig fékk drög að skýrslu þessari 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 úttektarinnar.

## 2 Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2011

Í skýrslunni [Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna](#) (janúar 2011) kannaði Ríkisendurskoðun ákvæði um áminningar og uppsagnir í lögum nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalög) og beitingu þeirra. Lögin ná til allra sem starfa hjá ríkinu nema forseta, ráðherra, alþingismanna og starfsmanna opinberra hlutafélaga í eigu ríkisins. Fram kom að fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna í árslok 2010 hefði verið um 15.000 og laun og launatengdur kostnaður numið um fjórðungi af ríkisútgjöldum.

Í árslok 2010 var fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna um 15.000

Veita verður ríkisstarfsmönnum skriflega áminningu ef þeir brjóta af sér í starfi

Í skýrslunni kom fram að ákvæði um áminningar væru að grunni til frá árinu 1954 þegar fyrst voru sett lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Samkvæmt þeim nýtu ríkisstarfsmenn verndar í starfi umfram launþega á almennum vinnumarkaði. Sú vernd birtist í því að skylt væri að veita þeim skriflega áminningu og gefa þeim kost á að bæta ráð sitt áður en þeim væri sagt upp brytu þeir af sér í starfi, sýndu af sér háttsemi sem ekki væri talin samræmast starfinu eða árangur þeirra væri ófullnægjandi. Þegar löggin voru sett hafi rökin fyrir þessu einkum verið þau að nauðsynlegt væri að ríkisstarfsmenn, sem þá voru aðallega embættismenn, gætu sinnt starfsskyldum sínum án þess að þurfa að óttast að valdhafar á hverjum tíma beittu þá þrýstingi, t.d. með því að hóta þeim uppsögn, beint eða óbeint. Þannig skyldi tryggja að ríkisstarfsmenn yrðu ekki leiksoppar stundarhagsmuna eða fórnarlömb geðþóttaákvæðana.

Stjórnsýslulög tryggja ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd í starfi

Í skýrslunni var bent á að aðstæður hefðu breyst mikið frá árinu 1954. Verkefni ríkisins væru t.d. orðin umfangsmeiri og oft sambærileg verkefnum á almennum markaði. Þá hafi stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 og setning stjórnsýslulaga árið 1993 aukið enn á starfsöryggi ríkisstarfsmanna en stjórnsýslulögin kveði m.a. á um andmælarétt, rannsóknarskyldu og að ákvarðanir séu rökstuddar og byggja á mál-efnalegum sjónarmiðum. Ríkisendurskoðun taldi að stjórnsýslulögin tryggðu ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd í starfi.

Ákvæðin geta komið niður á hagkvæmni, skilvirkni og árangri ríkisrekstrar

Ríkisendurskoðun benti á að sú vernd sem ákvæði starfsmannalaga um áminningar veittu ríkisstarfsmönnum gæti komið niður á hagkvæmni, skilvirkni og árangri ríkisrekstrar. Mikilvægt væri að auka sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins og stuðla að markvissri nýtingu almannafjár og góðri þjónustu við landsmenn. Faglegar aðferðir mannauðsstjórnunar væru vænlegar til árangurs í þessu efni.

Ferli vegna áminninga þunglamalegt og tímafrekt

Í skýrslunni kom fram að það ferli sem ákvæði starfsmannalaga um áminningar hefði í för með sér væri þunglamalegt og tímafrekt. Til að hægt væri að segja upp starfsmanni sem hefði gerst brotlegur í starfi eða reynst óhæfur til að gegna því yrði hann að hafa brotið af sér tvívegis með sama eða líkum hætti. Ekki mætti líða of langur tími



milli brotanna því þá gæti hið fyrra talist fyrnt. Þá þyrfti að áminna starfsmanninn upp á nýtt og þannig koll af kolli. Hið sama ætti við ef seinna brotið væri ekki sams konar og hið fyrra. Fræðilega gæti starfsmaður því „safnað“ áminningum án þess að unnt væri að segja honum upp. Þá var bent á að ýmsar ástæður gætu legið að baki því að frammistaða starfsmanns væri ekki í samræmi við þær kröfur sem til hans væru gerðar. Starfsmaður gæti t.d. lagt sig fram um að sinna verkefnum sínum en skort andlegt eða líkamlegt atgervi til að ná tilætluðum árangri. Í slíkum tilvikum væri óviðeigandi að beita áminningu. Einungis 17 ríkisstarfsmenn voru áminntir á tímabilinu 2004–9, þar af þrír forstöðumenn.

Aðeins 17 starfsmenn áminntir á tímabilinu 2004–9

Í skýrslunni kom fram að í Danmörku væru þær ástæður sem gætu verið grundvöllur uppsagnar ekki tilgreindar sérstaklega í kjarasamningum starfsmanna ríkisins eða lögum um embættismenn. Almenna krafan væri hins vegar að uppsagnir yrðu að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.

Í júní 2010 gerði Ríkisendurskoðun viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana í tengslum við úttektina. Niðurstöður hennar leiddu m.a. í ljós að svarendur beittu sjaldan áminningum en gripu frekar til annarra úrræða til að ná fram starfslokum starfsmanna sem ella hefði þurft að áminna og gefa kost á að bæta ráð sitt. Meirihluti þeirra taldi neikvæð viðhorf ríkja innan opinbera geirans til áminninga og að hún skaðaði æru þess sem hana fengi. Niðurstöðurnar leiddu einnig í ljós að aðeins um helmingur svarenda lagði mat á frammistöðu starfsmanna sinna með formlegum og reglubundnum hætti. Ríkisendurskoðun taldi brýnt að úr þessu yrði bætt til að hægt væri að leggja hlutlægt mat á árangur starfsmanna.

Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana árið 2010

Ríkisendurskoðun hvatti til að ákvæði um áminningar ríkisstarfsmanna yrðu endurmetin út frá reynslunni af beitingu þeirra og tilkomu stjórnarsýslulaga. Færa mætti rök fyrir að sú réttarvernd sem þau fælu í sér væri óþörf í flestum störfum innan ríkisgeirans enda lítil hætta á að ríkisstarfsmenn væru beittir pólitískum þrýstingi í starfi sínu.

Réttarverndin óþörf í flestum störfum innan ríkisgeirans

## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun setti fram fjórar ábendingar til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) árið 2011, þ.e. að einfalda þyrfti málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna, veita þyrfti lagaheimild fyrir starfslokasamningum við þá, kanna þyrfti hvort rétt væri að færa ákvæði starfsmannalaga í kjarasamninga og aðstoða þyrfti forstöðumenn betur í starfsmannamálum. Þessum ábendingum er fylgt eftir nú.

Fjórar ábendingar til fjármálaráðuneytis árið 2011

Í skýrslunni voru einnig settar fram tvær ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana, þ.e. annars vegar að frammistöðu ætti að meta reglulega með formlegum hætti og hins vegar að starfsmannasamtal ætti að fara fram fyrir lok reynslutíma. Þá var lagt til að reynslutími yrði lengdur í allt að eitt ár í veigameiri störfum. Þessum tveimur ábendingum er ekki fylgt sérstaklega eftir nú gagnvart þeim sem þær beindust að. Hins vegar spurðist Ríkisendurskoðun fyrir um þessa þætti í viðhorfskönnun sem hún gerði meðal forstöðumanna ríkisstofnana haustið 2014 (sjá kafla 3).

Tvær ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana árið 2011

Þann 8. maí 2012 birti stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis [álit](#) sitt vegna skýrslunnar *Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna*. Í því kom m.a. fram að

nefndin tæki undir þær ábendingar sem kæmu fram í skýrslunni. Hún lagði til að fjármálaráðuneyti brygðist við þeim og að við endurskoðun á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins yrðu skýrslan og ábendingar hennar höfð til hliðsjónar. Einnig var hvatt til þess að horft yrði til réttarframkvæmdar í þessum málaflokki í þeim löndum sem Íslendingar bera sig saman við, m.a. þegar kemur að skyldunni til að áminna starfsmenn áður en til uppsagnar kemur.

Nefndin tók einnig undir að veitt yrði lagaheimild til að ljúka ráðningarsambandi með þeim hætti að ekki væri í öllum tilvikum gerð krafa um vinnuframlag starfsmanns á uppsagnarfresti (starfslokasamningar). Nefndin tók hins vegar ekki undir að almennt væri óskynsamlegt að starfsmanni sem sagt hefði verið upp væri gert að vinna uppsagnarfrest og að líklegt væri að starfsmaður sem þannig væri ástatt um yrði afhuga starfinu og að afstaða hans og hegðun gæti haft slæm áhrif á vinnuumhverfið. Mikilvægt væri að standa vel að uppsögnum og rökstyðja þær. Starfslok og atvinnuskipti væri eðlilegur þáttur á starfsævi launafólks og mikilvægt að starfsmenn hefðu tækifæri til að fara úr starfi með eðlilegum hætti. Nefndin taldi þannig að lagaheimild til starfsloka án vinnuframlags á uppsagnarfresti ætti ekki að vera meginregla heldur undantekningarheimild. Loks lagði nefndin til að skýrslan og álit nefndarinnar væru höfð til hliðsjónar við framtíðarendurskoðun á stefnu ríkisins í mannauðsmálum.

### 2.2.1 Ábendingar til fjármálaráðuneytis

#### 1 Einfalda á málsmeðferð við uppsagnir starfsmanna

Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðuneyti til að beita sér fyrir breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á þann veg að einfalda ákvæði þeirra um starfslok ríkisstarfsmanna. Endurskoða þyrfti skyldu til að áminna starfsmann og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kæmi, samkvæmt 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga, eða lausnar frá embætti, samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga. Þau atriði sem tilgreind væru í 21. gr. starfsmannalaga og skylt væri að áminna fyrir yrðu grundvöllur uppsagnar þótt áminningarskyldan og það sem henni fylgir féllu brott.

#### Lagagreinar um áminningar opinberra starfsmanna

##### 21. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:

Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirki í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölváður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt.

##### 44. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins:

Skylt er að veita starfsmanni áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum ef uppsögn á rætur að rekja til ástæðna sem þar eru greindar. Annars er ekki skylt að gefa starfsmanni kost á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi, þar á meðal ef uppsögn stafar af öðrum ástæðum, svo sem þeirri að verið sé að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri

stofnunar. Ef starfsmaður óskar skal rökstyðja uppsögn skriflega. Ef hún á rætur að rekja til ástæðna sem greindar eru í 21. gr. má bera hana undir hlutaðeigandi ráðherra.

#### Í 26. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir m.a.:

Rétt er að veita embættismanni lausn um stundarsakir ef hann hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, van-kunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, sbr. meðal annars 38. gr., hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar því embætti sem hann gegnir. Nú hefur embættismaður fjárreiður eða bókhald með höndum og má þá veita honum lausn um stundarsakir ef ætla má eða víst þykir að óreiða sé á bókhaldi eða fjárreiðum, bú hans er tekið til gjaldþrotaskipta eða hann leitar nauðasamninga. Sama er ef embættismaður er grunaður um háttsemi sem hefði í för með sér sviptingu réttinda skv. 68. gr. almennra hegningarlaga.

Lausn um stundarsakir skal jafnan vera skrifleg með tilgreindum ástæðum. Ef embættismanni er veitt lausn um stundarsakir af ástæðum sem greindar eru í 2. mgr. er skylt að veita honum áminningu skv. 21. gr. og gefa honum færi á að bæta ráð sitt áður en honum er veitt lausn. Annars er ekki skylt að gefa honum kost á að tjá sig um ástæður lausnar áður en hún tekur gildi. Ef embættismaður óskar skal rökstyðja ákvörðun um lausn um stundarsakir. Ef annað stjórnvald en ráðherra hefur tekið þá ákvörðun má bera hana undir hlutaðeigandi ráðherra.

Í viðbrögðum fjármálaráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom fram að í skýrslunni *Samhent stjórnarsýsla*, sem birt var í árslok 2010, væri lögð til endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Forsætisráðherra hefði tekið undir það. Fjármálaráðuneyti teldi tímabært að auka sveigjanleika varðandi fyrirkomulag starfsloka og að rétt væri að huga að breytingum á ákvæðum starfsmannalaga um ferli og málsmeðferð vegna uppsagna. Samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2010–11 væri áformað að leggja fram frumvörp á vorþingi um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til samræmis við breytingu á þeim fyrrnefndu. Ráðuneytið teldi því ekki tímabært að bregðast sérstaklega við þessari ábendingu Ríkisendurskoðunar en hún myndi nýtast sem innlegg í vinnu við endurskoðun starfsmannalaganna.

Í viðbrögðum fjármálaráðuneytis kom einnig fram að almennt teldi það mikilvægt að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, þ. á m. lög sem um þá gilda, væru þannig að stjórn-sýslan gæti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt. Auka þyrfti skilvirkni og sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins og bæta stjórnun til að nýta betur þann mannauð sem ríkið réði yfir.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kom fram að það tæki undir að endurskoða þyrfti lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Undanfarin misseri hefði farið fram undirbúningsvinna innan þess sem miðaði að því að endurskoða lagabálka sem varða starfsmenn ríkisins, þ.e. lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna, lög

**Fjármálaráðuneyti  
taldi tímabært að  
auka sveigjanleika  
varðandi starfslok**

**Mikilvægt að stjórn-  
sýslan geti sinnt  
hlutverki sínu á  
árangursríkan hátt**

**Ráðuneytið tók  
undir að það þyrfti  
að endurskoða  
starfsmannalögin**

## Mörg ákvæði stafs- mannalaga þurfi breytinga við

nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lög nr. 1/1997 um lífeyris-  
sjóð starfsmanna ríkisins. Uppi séu hugmyndir um gagngerar breytingar á lögum um  
réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins enda þarfnist mörg ákvæði þeirra breytinga við,  
einkum vegna hagnýtra ástæðna og til að skýra réttarstöðu embættismanna og  
annarra starfsmanna. Ábending Ríkisendurskoðunar lúti m.a. að ákvæðum sem þarfn-  
ist endurskoðunar. Ekki sé hins vegar ljóst hvernig og hvenær verði brugðist við henni  
þar sem niðurstaðan ráðist af samráði við samtök opinberra starfsmanna, sbr. 52. gr.  
laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

## Áherslur í mann- auðsmálum reifaðar í fylgiriti með fjár- lagafrumvarpi 2015

Í ritinu *Stefna og horfur* sem fylgir frumvarpi til fjárlaga 2015 eru m.a. reifaðar áherslur  
í mannauðsmálum. Í ritinu segir að lagarammi kjara- og mannauðsmála sé dragbítur á  
launaþróun starfsmanna ríkisins, dragi úr sveigjanleika og taki ekki nægilegt tillit til  
viðurkenndra aðferða við mannauðsstjórnun. Til að ríkið geti bætt launakjör þurfi það  
að hafa réttu tækin til að tryggja frammistöðu starfsmanna og umbuna fyrir hana.  
Meðal lykilverkefna sé að móta nýja og markvissa mannauðsstefnu fyrir ríkið með  
áherslu á þróun og innleiðingu bestu aðferða mannauðsstjórnunar.

## Ábendingin ítrekuð

Þrátt fyrir yfirlýst áform fjármála- og efnahagsráðuneytis um endurskoðun á lögum um  
réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, þ.m.t. á ákvæðum þeirra um áminningar,  
hefur ekkert orðið af henni enn. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína.

## Forstöðumenn fá lagaheimild til að gera starfsloka- samninga

### 2 Veita á lagaheimild til starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn

Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðuneyti til að beita sér fyrir að forstöðumenn ríkis-  
stofnana fengju heimild í lögum, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, til að gera samn-  
ing við starfsmenn um að þeir héldu launum og öðrum kjörum á uppsagnarfresti þótt  
ekki vinnuframlag kæmi þar á móti. Það gæti reynst báðum aðilum erfitt yrði starfs-  
maður að vinna á uppsagnarfresti.

Árið 2011 brást fjármálaráðuneyti ekki sérstaklega við efni þessarar ábendingar heldur  
fjallaði um hana í samhengi við fyrstu ábendinguna. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar kom  
hins vegar fram sú afstaða fjármálaráðuneytis að ekki væri heimilt að gera starfsloka-  
samning við ríkisstarfsmenn án sérstakrar lagaheimildar og hana væri ekki að finna í  
lögum. Því væri forstöðumönnum ekki heimilt að gera starfslokasamninga.

## Meginregla í vinnu- rétti að vinnuveitandi geti hafnað vinnu- framlagi á uppsagn- arfresti

Árið 2014 kom aftur á móti fram hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti að samkvæmt  
meginreglu í vinnurétti geti vinnuveitandi ávallt haft frumkvæði að því að hafna vinnu-  
framlagi starfsmanns á uppsagnarfresti. Geri hann það beri honum að greiða viðkom-  
andi starfsmanni laun til loka uppsagnarfrests. Ráðuneytið teldi þó rétt að taka þetta  
atriði til athugunar við fyrirhugaða endurskoðun laga um réttindi og skyldur starfs-  
manna ríkisins og þá hvort setja ætti sérstaka heimild um þetta í lög eða í kjara-  
samninga ef sú leið yrði farin sem fjallað er um í ábendingu þrjú hér að neðan.

## Ábendingin ekki ítrekuð

Í ljósi þessarar nýju afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytis telur Ríkisendurskoðun  
ekki þörf á að ítreka ábendinguna en hvetur ráðuneytið þó til að láta verða af áform-  
um sínum um að kanna hvort setja eigi sérstaka heimild um starfslokasamninga í lög.

### 3 Kanna á hvort rétt sé að færa ákvæði starfsmannalaga í kjarasamninga

Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðuneyti til að kanna, í samráði við hlutaðeigandi stéttarfélög, hvort rétt væri að færa tiltekin ákvæði starfsmannalaga, t.d. um áminningar, í kjarasamninga (vegna annarra en embættismanna). Starfsmannalögin væru ekki endurskoðuð reglulega og því hættu á að þau héldu ekki í við þróun á sviði mannauðsstjórnunar. Þetta fyrirkomulag gæti aukið sveigjanleika og gert aðilum kleift að taka á ýmsum málum í samningum, jafnóðum og þau kæmu upp.

Árið 2011 brást fjármálaráðuneyti ekki sérstaklega við efni þessarar ábendingar heldur fjallaði um hana í samhengi við fyrstu ábendinguna hér að framan.

Árið 2014 tóku svör fjármála- og efnahagsráðuneytis við ábendingu eitt hér að framan einnig til þessarar ábendingar. Af svörum þess við ábendingu tvö hér að framan má jafnframt ráða að það hyggist kanna hvort sú leið sem lögð er til í þessari ábendingu sé fær. Þá má nefna að í áður nefndu riti *Stefna og horfur* sem fylgir frumvarpi til fjárlaga 2015 (sjá ábendingu 1) kemur fram að meðal lykilverkefna í mannauðsmálum ríkisins sé að endurskoða lagaramma kjara- og mannauðsmála, að höfðu samráði við stéttarfélög, til að skapa bættar forsendur fyrir nútímalegri mannauðsstjórnun. Til greina komi að sett verði sérstakt ákvæði í lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um að ríki og stéttarfélög geti samið um að færa ákvæði um tiltekin réttindi í kjarasamninga.

Þar sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur ekki enn brugðist við ábendingunni ítrekar Ríkisendurskoðun hana.

### 4 Aðstoða þarf forstöðumenn betur í starfsmannamálum

Ríkisendurskoðun hvatti fjármálaráðuneyti til að efla aðstoð við forstöðumenn ríkisstofnana í starfsmannamálum og þá sérstaklega forstöðumenn minni stofnana sem væru oft fremur ráðnir á forsendum faglegrar þekkingar en þekkingar á starfsmannamálum. Ekki væri raunhæft að gera kröfu um að þeir væru sérfræðingar í mannauðsmálum enda væru þau aðeins hluti af starfsskyldum þeirra.

Í viðbrögðum fjármálaráðuneytis við ábendingunni árið 2011 kom m.a. fram að það legði áherslu á virka og markvissa innleiðingu á aðferðum mannauðsstjórnunar hjá ríkisstofnunum til að styrkja faglega og nútímalega starfsemi þeirra. Gera ætti þeim skylt að móta sér heildstæða starfsmannastefnu og gera starfslýsingar fyrir öll störf. Þá ættu allir starfsmenn að fá árleg starfsmannasamtöl og starfsþróunaráætlanir. Mikilvægt væri að áherslur ríkisstofnana í mannauðsmálum styddu við markmið þeirra, að eftirlit með framkvæmd þeirra í launa- og starfsmannamálum yrði aukið og að árlega yrði metið hvort þær uppfylltu lágmarkskröfur um heildstæða starfsmannastefnu og árleg starfsmannasamtöl. Þá yrði sett miðlæg stjórnendastefna fyrir forstöðumenn ráðuneyta og stofnana. Í henni yrði m.a. kveðið á um að þeir væru ráðnir á grundvelli hæfnisviðmiða, að hæfni þeirra yrði markvisst augin og fræðsla fyrir þá samhæfð. Til að fylgja þessu eftir átti að taka upp stjórnendasamtöl, gera starfsþróunaráætlanir fyrir stjórnendur og meta frammistöðu þeirra reglubundið.

Fram kom að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis (nú Kjara- og mannauðssýsla ríkisins) hefði forystu í málinu. Hún myndi m.a. koma á sérstökum samráðsvettvangi

**Kannað verði hvort færa megi tiltekin ákvæði starfsmannalaga í kjarasamninga**

**Kemur til greina að setja sérstakt ákvæði í starfsmannalögin**

**Ábendingin ítrekuð**

**Forstöðumenn þurfa að fá meiri aðstoð í mannauðsmálum**

**Árið 2011 lagði ráðuneytið áherslu á markvissa innleiðingu á aðferðum mannauðsstjórnunar**

við önnur ráðuneyti og Félag forstöðumanna ríkisstofnana og samráðsfundum við samtök launafólks. Hún gegndi mikilvægu hlutverki við almenna stefnumótun ríkisins í mannauðsmálum og á henni hvíldu skyldur gagnvart forstöðumönnum og öðrum stjórnendum ríkisstofnana.

**Tvær einingar sinna mannauðsmálum ríkisins innan fjármála- og efnahagsráðuneytis**

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 við því hvort og þá hvernig það hefði brugðist við ábendingunni kemur fram að skipulag þess hafi breyst frá árinu 2011. Sett hafi verið á fót skrifstofa stjórnunar og umbóta sem sinni m.a. stefnumörkun í mannauðs- og kjaramálum og greiningu á mannaflapörf og launum. Þá starfi sérstök eining, Kjara- og mannauðssýsla ríkisins, í umboði ráðherra og sinni verkefnum á sviði mannauðsmála, s.s. ráðgjöf, fræðslu og stuðningi við ráðuneyti og ríkisstofnanir vegna mannauðsmála, leiðbeiningum um ákvæði starfsmannalaga og framkvæmd kjarasamninga, fræðslumálum, starfsþróun og málefnum forstöðumanna, s.s. aðstoð við þá í starfsmannamálum.

**Getur skapað hættu á misvísandi áherslum og ósamræmi**

Að mati Ríkisendurskoðunar getur verið óeskilegt að tveir aðilar innan ráðuneytisins hafi með mannauðsmál ríkisins að gera. Ef ábyrgðar- og verkaskipting vegna mála-flokksins er óskýr getur það t.d. skapað hættu á misvísandi áherslum og ósamræmi. Æskilegra væri að ein eining innan ráðuneytisins bæri ábyrgð á mannauðsmálum ríkisins. Að lágmarki verður ráðuneytið að tryggja að ábyrgðar- og verkaskipting milli þessara tveggja eininga sé skýr og öllum kunn.

**Ábendingin ítrekuð**

Af svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 verður ekki ráðið að það hafi hrint áformum sínum frá árinu 2011 í framkvæmd eða eftir á annan hátt aðstoð sína við forstöðumenn ríkisstofnana í mannauðsmálum. Ábendingin er því ítrekuð.

## 2.2.2 Ábendingar til ráðuneyta og forstöðumanna

### 1 Frammistaða sé metin reglulega með formlegum hætti

Árið 2011 hvatti Ríkisendurskoðun forstöðumenn ríkisstofnana til að meta frammi-stöðu starfsmanna sinna reglulega og með formlegum hætti. Halda þyrfti gögnum og upplýsingum um matið til haga svo að unnt væri að taka á slakri frammistöðu starfsmanns og styðja ákvörðun um uppsögn ef til hennar kæmi. Frammistöðumatið ætti að stuðla að því að slík ákvörðun byggðist á málefnalegum sjónarmiðum, að starfsmanni væri tilkynnt um það með formlegum hætti ef frammistaða hans þætti ekki fullnægjandi og hvers væri vænst af honum í starfi. Þá þyrfti að þróa stjórnendamat fyrir embættismenn og aðra stjórnendur þar sem frammistaða þeirra væri metin.

**Frammistaða starfsmanna sé metin reglulega**

Árið 2011 tók fjármálaráðuneyti undir að meta þyrfti frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti. Mynd 3.3 (sjá kafla 3.1.2) sýnir að haustið 2014 sögðust 58% svarenda í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meta frammistöðu starfsmanna sinna með formlegum og reglubundnum hætti. Það er örlítið hærra hlutfall en árið 2010 þegar 52% svarenda svöruðu þessari spurningu játandi. Eftir sem áður er ljóst að yfirmenn ráðuneyta og ríkisstofnana eiga enn langt í land í þessu efni og mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti fylgi því eftir að úr verði bætt.

**Haustið 2014 sögðust 58% svarenda meta frammistöðu starfsmanna sinna**

Í viðhorfsskönnuninni árið 2014 voru þátttakendur einnig spurðir hvort fram færi stjórnendamát fyrir stjórnendur stofnunarinnar (ekki var spurt um þetta árið 2010). Aðeins 25% svarenda svöruðu þessu játandi en 75% neitandi. Það eru því ónýtt tækifæri í sambandi við notkun stjórnendamats innan ríkisins og einnig í þessu efni er mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti fylgi því eftir að úr verði bætt.

**Aðeins 25% svar-  
enda sögðu að fram  
færi stjórnendamát**

## 2 Starfsmannasamtal fari fram fyrir lok reynslutíma

Árið 2011 lagði Ríkisendurskoðun til að forstöðumenn ættu starfsmannasamtal við nýja starfsmenn á seinni hluta reynslutíma þeirra. Að því loknu væri tekin afstaða til fastráðningar. Einnig yrði að ákveða hversu langan reynslutíma þyrfti til að meta hæfni, þekkingu og aðlögun starfsmanns að starfsumhverfi og vinnustaðameningu viðkomandi stofnunar. Þriggja mánaða reynslutími gæti nægt þegar um ófaglærð störf væri að ræða en lengri tíma gæti þurft fyrir stjórnendastörf og sérhæfð störf. Ríkisendurskoðun lagði til að reynslutími embættismanna og annarra stjórnenda yrði allt að eitt ár.

**Taka ætti starfs-  
mannasamtal fyrir  
lok reynslutíma  
nýrra starfsmanna**

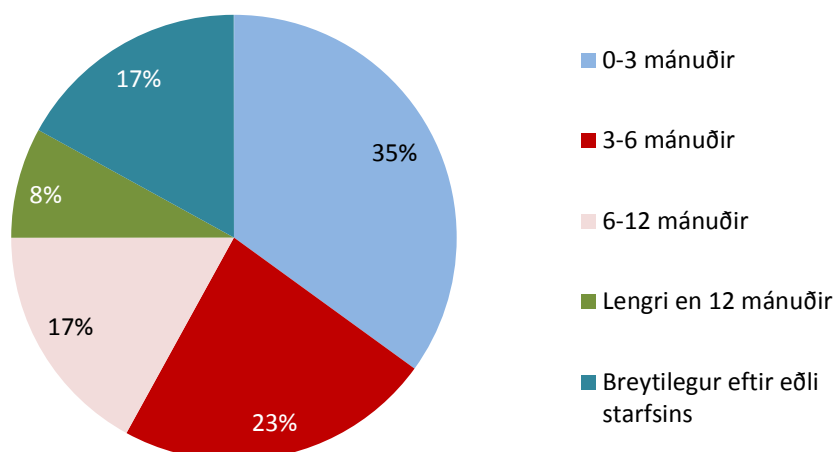
Í viðhorfsskönnun sinni haustið 2014 spurði Ríkisendurskoðun forstöðumenn hvort fram færi starfsmannasamtal fyrir lok reynslutíma nýrra starfsmanna (ekki var spurt um þetta árið 2010). 62% svarenda svöruðu þessu játandi en 38% neitandi. Meirihluti forstöðumanna nýtir þannig reynslutíma nýrra starfsmanna til að leggja mat á hæfni þeirra til að sinna sínum nýju störfum. Þó má enn gera betur að mati Ríkisendurskoðunar og er fjármála- og efnahagsráðuneyti hvatt til dáða í því efni.

**62% svarenda  
svöruðu játandi**

Ríkisendurskoðun spurði einnig um lengd reynslutíma sérhæfðra starfsmanna og stjórnenda í könnun sinni haustið 2014, sbr. mynd 2.1. Eins og sést er dreifingin nokkuð jöfn. Þó er fátítt að reynslutími sérhæfðra starfsmanna og stjórnenda sé lengri en 12 mánuðir. 40% svarenda sögðu að reynslutími þessa hóps væri frá 3 og upp í 12 mánuði. Að mati Ríkisendurskoðunar er jákvætt að svo stór hluti forstöðumanna skuli gefa sér tíma til að leggja mat á hæfni sérhæfðra starfsmanna og stjórnenda áður en til fastráðningar kemur. Mikilvægt er að fjármála- og efnahagsráðuneyti hvetji fleiri forstöðumenn til að taka sér það til eftirbreytni.

**Margir stjórnendur  
gefa sér tíma til að  
leggja mat á hæfni  
nýrra starfsmanna**

### 2.1 Reynslutími sérhæfðra starfsmanna og stjórnenda (2014)



## 3 Þróun í mannauðsmálum ríkisins

### 3.1 Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna árið 2014 og samanburður við árið 2010

Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana árin 2010 og 2014

Í júní 2010 gerði Ríkisendurskoðun viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana um stjórnun starfsmannamála. Á þessum tíma voru þeir 206 og af þeim svöruðu 162, eða um 80%. Ríkisendurskoðun endurtók könnunina dagana 25. september til 7. október 2014, að viðbættum þremur nýjum spurningum. Þátttakendur þá voru 179 og þar af svöruðu 118. Svarhlutfallið var því heldur lægra en árið 2010, eða 65%. Í báðum tilvikum afhenti Félag forstöðumanna ríkisstofnana Ríkisendurskoðun lista yfir netföng félagsmanna sinna.

#### 3.1.1 Mannauðsstjórnun stofnunar

Ríkiskerfið samsett af mörgum litlum stofnunum og nokkrum stórum

Árið 2009 kom fram í svari þáverandi fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi að rúmlega helmingur ríkisstofnana væri með færri en 50 stöðugildi en að hjá þeim starfaði aðeins lítill hluti ríkisstarfsmanna. Ríkiskerfið væri þannig samsett af mörgum litlum stofnunum og nokkrum stórum. Af 118 svarendum í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna ríkisstofnana haustið 2014 stýrðu 65 (55%) ríkisstofnunum þar sem starfsmenn voru færri en 50.

Í viðhorfskönnuninni spurði Ríkisendurskoðun forstöðumenn hvernig stjórnun starfsmannamála á þeirra stofnun væri sinnt. Mynd 3.1 sýnir að haustið 2014 sögðust 37% svarenda sinna starfsmannamálum að mestu leyti sjálfir og 43% í samvinnu við starfsmannastjóra eða annað stoðsvið. 19% sögðu að þessum málum væri að mestu leyti sinnt af starfsmannastjóra eða öðru stoðsviði. Árið 2010 sögðust 34% svarenda sinna þessum málum að mestu leyti sjálfir og 50% í samvinnu við starfsmannastjóra eða annað stoðsvið. Sé tekið tillit til eðlilegra skekkjumarka hafa því orðið litlar breytingar milli þessara ára og erfitt að draga af þeim miklar ályktanir.

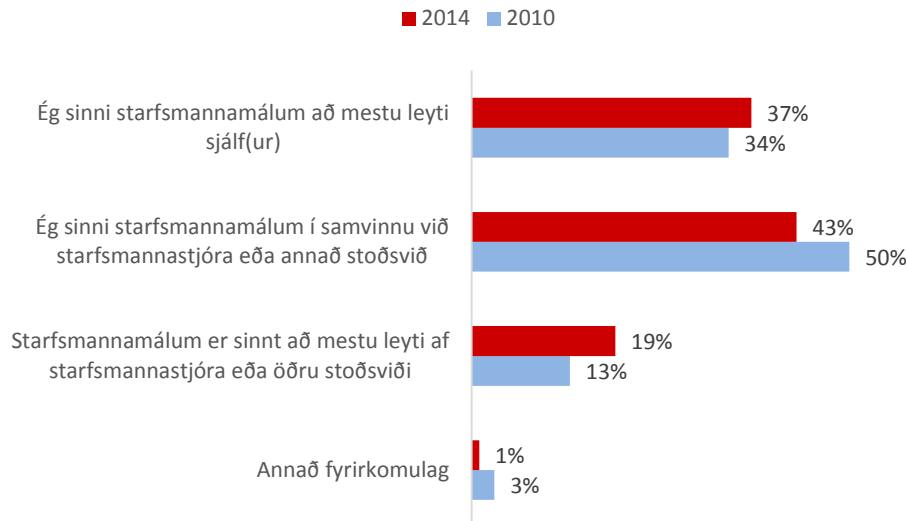
Afskipti forstöðumanna af mannauðsmálum ráðast af stærð stofnunar

Bæði árin 2010 og 2014 réðust afskipti forstöðumanna af mannauðsmálum mikið af stærð stofnunar. Ríkisstofnanir með fleiri en 100 starfsmenn höfðu oftast starfsmenn sem sinntu mannauðsmálum en hjá minni stofnunum var algengt að forstöðumenn sæju um þau sjálfir.

Árið 2014 taldi 70% svarenda að styrkur þeirra sem forstöðumaður lægi í faglegum verkefnum stofnunarinnar, 15% taldi hann liggja í fjármálastjórnun, 9% í mannauðsstjórnun og 6% í öðru. Þetta eru svipuð hlutföll og árið 2010.



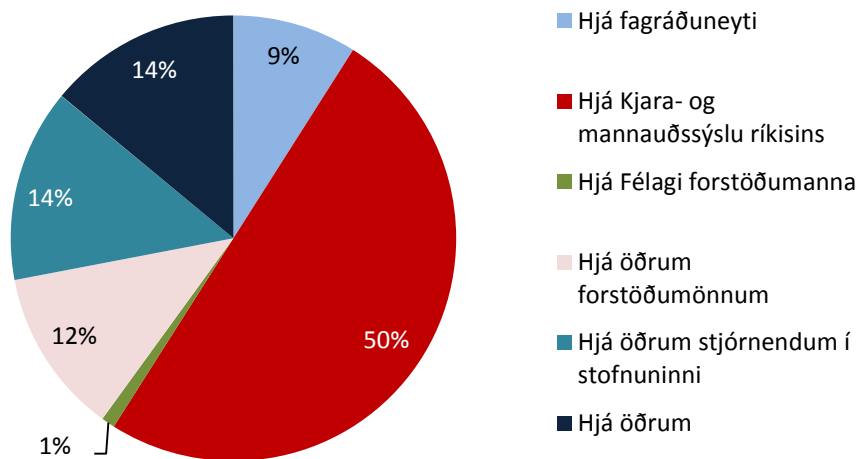
### 3.1 Hvernig er stjórnun starfsmannamála sinnt á þinni stofnun?



Ríkisendurskoðun spurði forstöðumenn ríkisstofnana einnig hvar þeir leituðu helst ráðgjafar vegna starfsmannamála. Eins og mynd 3.2 sýnir leituðu langflestir svarendur til Kjara- og mannauðssýslu ríkisins (50%). Árið 2010 sögðust flestir svarendur einnig leita til þessarar skrifstofu sem þá hét starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytis.

**Flestir svarenda leituðu til Kjara- og mannauðssýslu ríkisins**

### 3.2 Hvar leitar þú helst ráðgjafar vegna starfsmannamála? (2014)



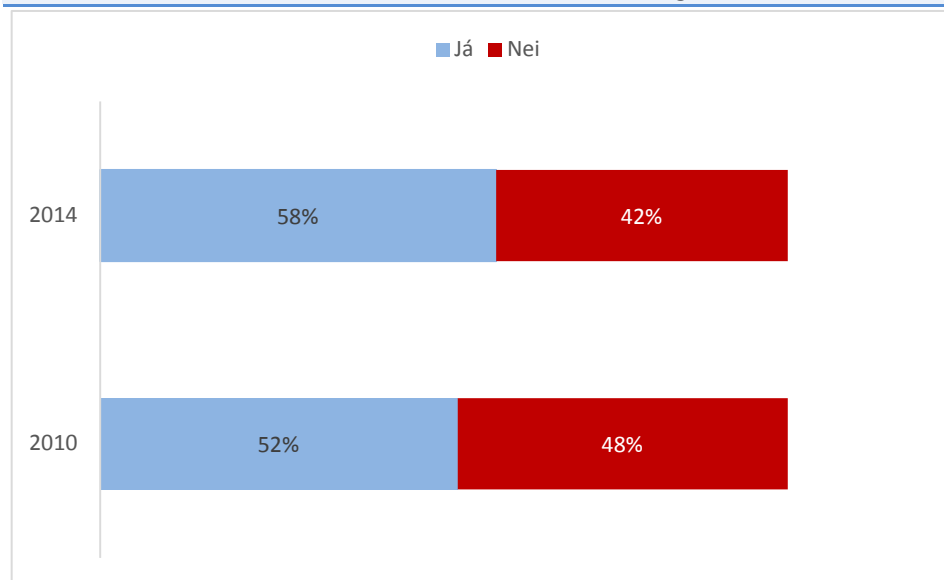
Forstöðumenn voru jafnframt spurðir hvort þeir teldu sig fá nægilega ráðgjöf hjá þeim sem þeir leituðu helst til. 73% sögðu svo vera en 27% svaraði spurningunni neitandi. Árið 2010 svöruðu 80% svarenda þessari spurningu játandi. Það hefur því sigið á verri veg og mikilvægt að fjármála- og efnahagsráðuneyti bæti hér úr.

**Hlutfallslega færri töldu sig fá nægilega ráðgjöf árið 2014 en árið 2010**

### 3.1.2 Mat á frammistöðu starfsmanna

Forstöðumenn voru spurðir hvort frammistaða starfsmanna hjá viðkomandi stofnun væri metin með formlegum og reglubundnum hætti. Árið 2014 sögðu 58% svarenda að það væri gert. Það eru hlutfallslega fleiri en árið 2010 þegar 52% þeirra sagðist meta frammistöðu starfsmanna sinna (mynd 3.3). Það er jákvæð þróun að mati Ríkisendurskoðunar þótt enn sé langt í land að þetta tæki sé notað sem skyldi.

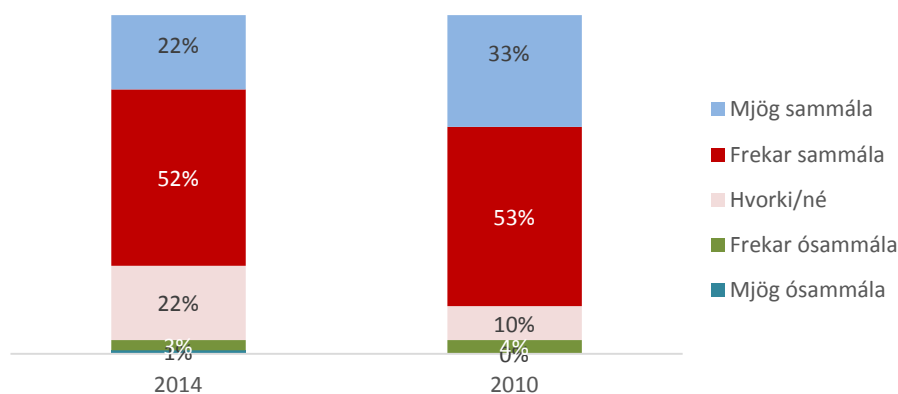
3.3 Er frammistaða starfsmanna metin með formlegum hætti?



**Meirihluti svarenda taldi sig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum**

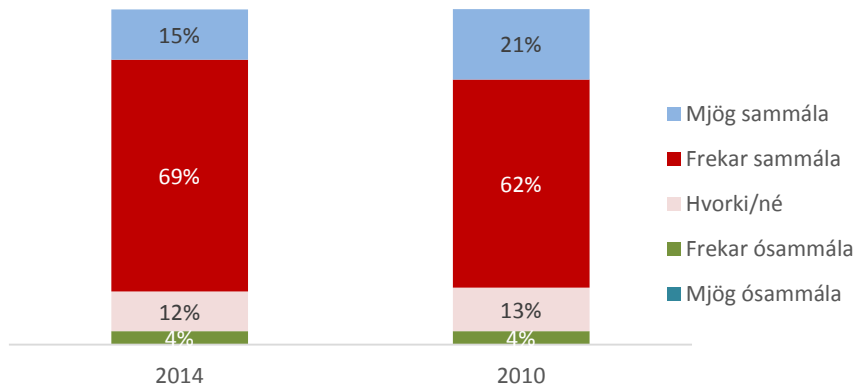
Mynd 3.4 sýnir að bæði árin 2014 og 2010 taldi meirihluti svarenda sig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum með fullnægjandi hætti. Þó vekur athygli að árið 2014 lýstu mun færri sig mjög eða frekar sammála þessari fullyrðingu en árið 2010, eða 74% árið 2014 í stað 86% árið 2010. Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir þetta mikilvægi þess að fjármála- og efnahagsráðuneyti tryggi forstöðumönnum góðan aðgang að ráðgjöf og fræðslu í mannauðsmálum.

3.4 Ég tel mig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum



Bæði árin 2014 og 2010 taldi meirihluti svarenda sig taka á ófullnægjandi frammistöðu starfsmanna með markvissum hætti. Hlutfallið er mjög svipað milli ára (mynd 3.5).

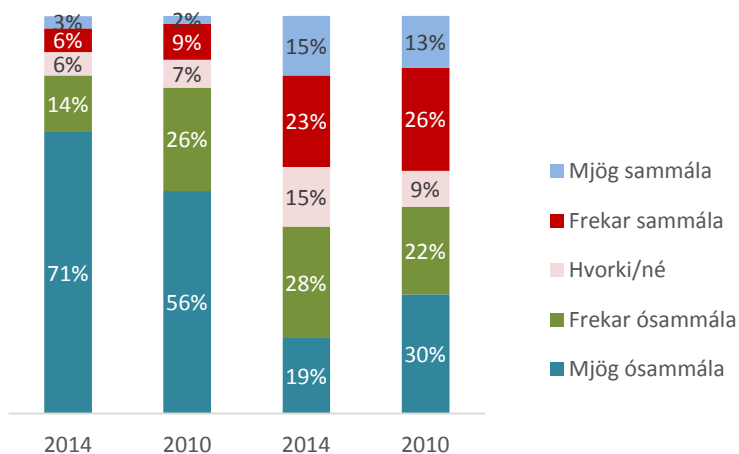
### 3.5 Ég tek á ófullnægjandi frammistöðu starfsmanna



Mynd 3.6 sýnir að árið 2014 voru 85% svarenda mjög eða frekar ósammála því að hægt væri að fækka starfsmönnum án þess að það kæmi niður á verkefnum stofnunarinnar. Þá voru 47% svarenda frekar eða mjög ósammála því að stofnunin gæti betur sinnt lögbundnum verkefnum sínum og bætt þjónustuna ef hluta starfsmanna yrði sagt upp og nýir ráðnir í þeirra stað. Um 38% svarenda voru á hinn bóginn mjög eða frekar sammála þessari fullyrðingu. Það er nánast sama hlutfall og árið 2010. Að mati Ríkisendurskoðunar bendir þetta til að auka þurfi sveigjanleika í starfsmannamálum ríkisins.

Vísbendingar um að auka þurfi sveigjanleika í starfsmannamálum ríkisins

### 3.6 Mat forstöðumanna á starfsmannapörf viðkomandi stofnunar



Hægt að fækka starfsmönnum án þess að það komi niður á verkefnum

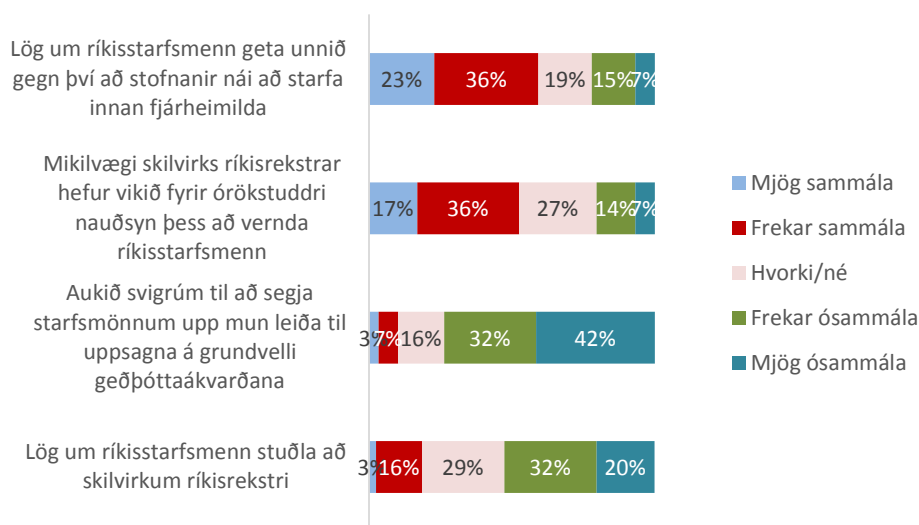
Stofnunin gæti betur sinnt verkefnum sínum ef hluta starfsmanna yrði sagt upp og nýir ráðnir í þeirra stað

### 3.1.3 Viðhorf til lagaumhverfisins

Í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar voru forstöðumenn ríkisstofnana spurðir um afstöðu sína til lagaumhverfis ríkisstarfsmanna. Mynd 3.7 sýnir viðhorf þeirra árið 2014 til fjögurra þátta í þessu sambandi. Þá voru 59% svarenda mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „Ég tel að lög og reglur um ríkisstarfsmenn geti unnið gegn því að stofnanir nái að starfa innan fjárheimilda“ en þetta hlutfall var 63% árið 2010. 53% svarenda voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „Ég tel að í núverandi lagaumhverfi hafi mikilvægi skilvirks ríkisrekstrar vikið fyrir órókstuddri nauðsyn þess að vernda alla ríkisstarfsmenn í starfi“ en árið 2010 var þetta hlutfall 68%. Þá voru 74% svarenda mjög eða frekar ósammála fullyrðingunni „Ég tel að aukið svigrúm til að segja upp starfsmönnum muni leiða til uppsagna á grundvelli geðþóttaákvæðana“ sem er nánast sama hlutfall og árið 2010 (75%). Aðeins 19% svarenda voru sammála fullyrðingunni „Ég tel að lög og reglur um ríkisstarfsmenn stuðli að skilvirkum ríkisrekstri“ en þetta hlutfall var 13% árið 2010. Það ár voru 65% svarenda ósammála þessari fullyrðingu en 52% árið 2014. Að mati Ríkisendurskoðunar benda þessar niðurstöður til að viðhorf forstöðumanna til lagaumhverfisins í heild séu jákvæðari árið 2014 en þau voru árið 2010. Bæði árin benda niðurstöðurnar þó til að mikill meirihluti stjórnenda telji breytingar æskilegar.

**Meirihluti svarenda telur breytingar á lagaumhverfinu æskilegar**

#### 3.7 Afstaða forstöðumanna til lagaumhverfis ríkisstarfsmanna (2014)



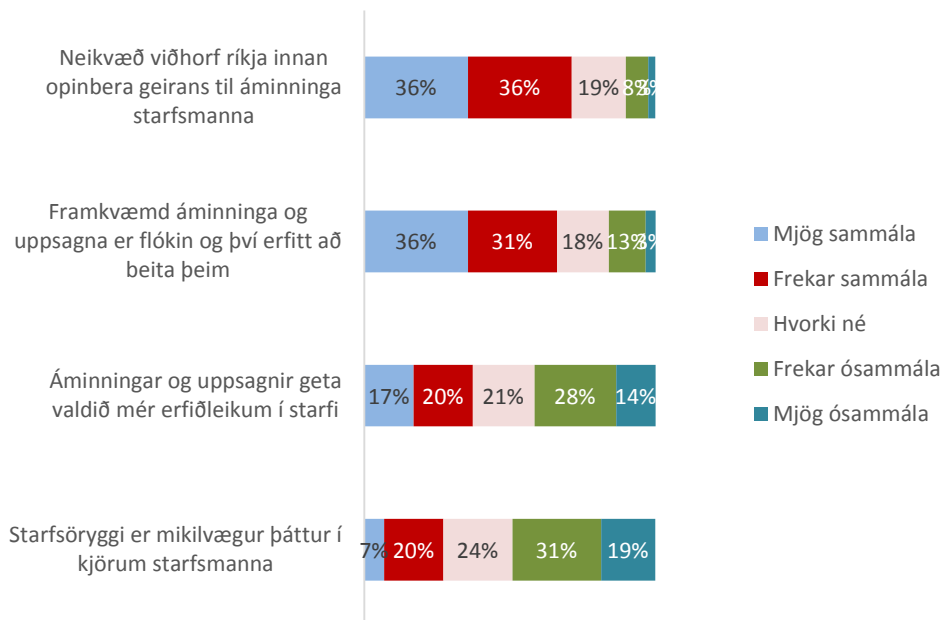
### 3.1.4 Viðhorf til uppsagna og áminninga

Í könnuninni voru forstöðumenn ríkisstofnana spurðir um afstöðu sína til uppsagna og áminninga starfsmanna. Mynd 3.8 sýnir viðhorf þeirra árið 2014 til fjögurra þátta í þessu sambandi. 72% svarenda voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „Ég tel að neikvæð viðhorf ríki innan opinbera geirans til áminninga og uppsagna starfsmanna sem torveldi stjórnendum að grípa til þessara úrræða“. Árið 2010 var þetta hlutfall 77%. Þá voru 67% svarenda mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „Ég tel að framkvæmd áminninga og uppsagna sé það flókin að erfitt sé að beita þeim úrræðum“. Þetta hlutfall var 70% árið 2010. 37% svarenda voru mjög eða frekar sammála fullyrðingunni „Ég óttast að áminningar og uppsagnir starfsmanna geti valdið mér erfiðleikum í starfi“ en árið 2010 var þetta hlutfall 45%. Loks voru 27% svarenda mjög eða

**Margir forstöðumenn telja vandkvæðum bundið að fylgja lagaákvæðum um áminningar**

frekar sammála fullyrðingunni „Ég get ekki sagt upp starfsmönnum því ég tel að starfsöryggi sé svo mikilvægur þáttur í starfskjörum þeirra“ en 36% var á þeirri skoðun árið 2010. Þessar niðurstöður sýna að margir forstöðumenn telja vandkvæðum bundið að fylgja ákvæðum starfsmannalaga um áminningar starfsmanna.

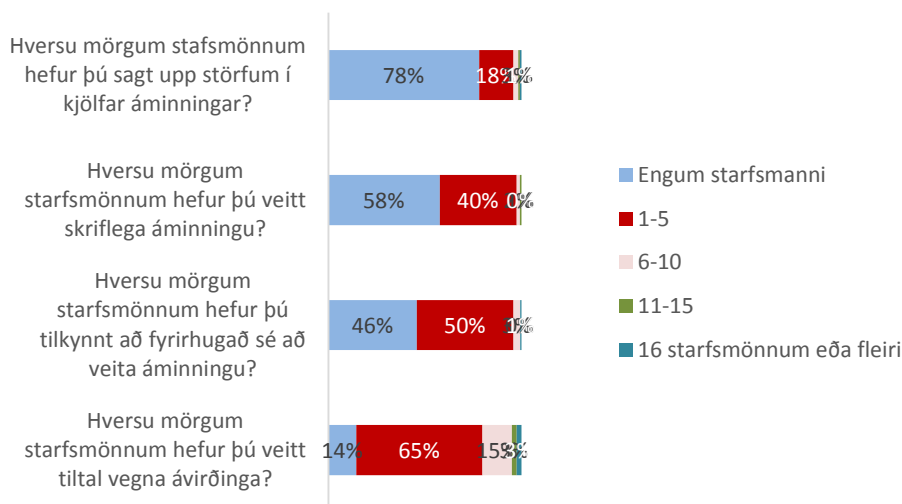
### 3.8 Viðhorf forstöðumanna til uppsagnar og áminningar starfsmanna (2014)



### 3.1.5 Framkvæmd uppsagna og áminninga

Forstöðumenn ríkisstofnana voru spurðir um framkvæmd áminninga og uppsagna samkvæmt 21. gr. og 44. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna (sjá kafla 2.2.1). Mynd 3.9 sýnir svör þeirra árið 2014.

### 3.9 Framkvæmd áminninga og uppsagna (2014)

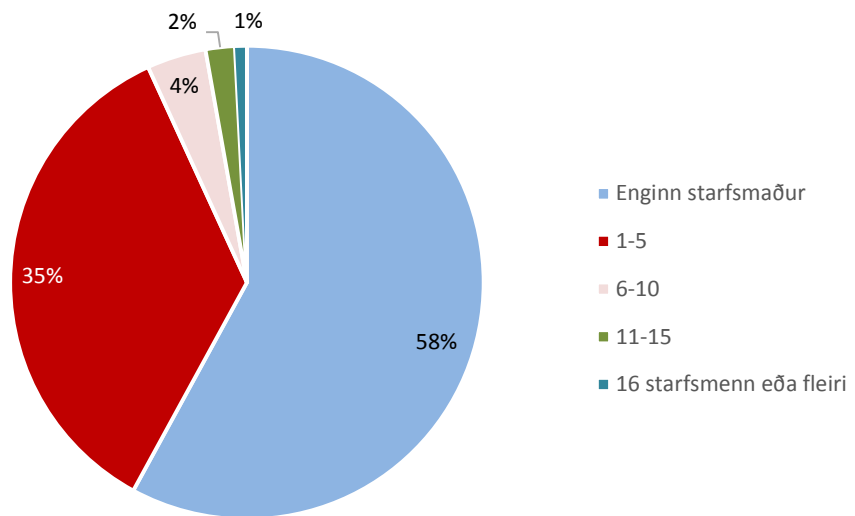


**Tiltal og áminningar  
leiða sjaldnast til  
þess að starfsmanni  
sé sagt upp**

22% svarenda hafa sagt starfsmönnum upp í kjölfar áminningar og 42% hafa veitt skriflega áminningu. 54% svarenda hafa tilkynnt starfsmönnum að fyrirhugað væri að veita þeim áminningu og 86% hafa veitt tiltal vegna ávirðinga. Þetta eru áþekkar niðurstöður og árið 2010. Þær sýna að tiltal eða áminningar leiða sjaldnast til þess að starfsmanni sé sagt upp. Á hinn bóginn er mögulegt að starfsmenn segi sjálfir upp eftir að hafa fengið tiltal eða áminningu.

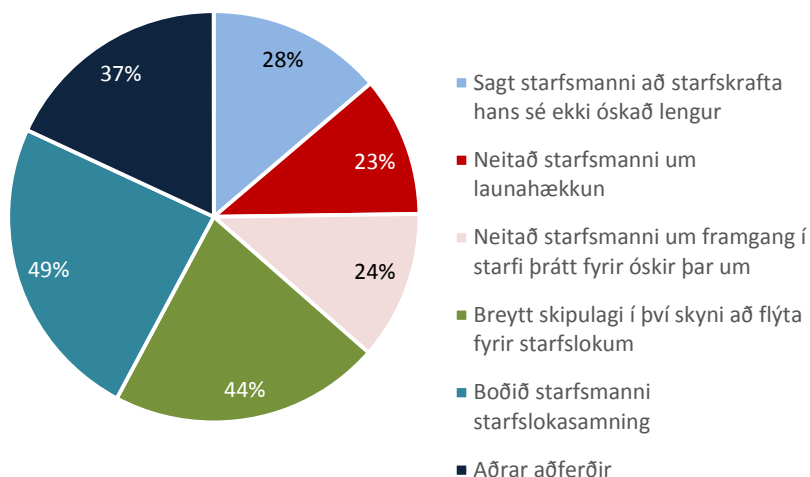
Mynd 3.10 sýnir hlutfall forstöðumanna ríkisstofnana árið 2014 sem hafa lagt að starfsmönnum að láta af störfum. 58% svarenda hafði ekki lagt að neinum starfsmanni að segja upp en árið 2010 var þetta hlutfall 51%. 42% hafði lagt að starfsmanni að segja upp, þar af voru 6% sem höfðu lagt að sex eða fleiri starfsmönnum að segja upp.

3.10 Hversu margir starfsmenn hafa sagt upp störfum vegna þess að þú hefur lagt að þeim að hætta? (2014)



Mynd 3.11 sýnir svör forstöðumanna árið 2014 um það hvaða aðferðum þeir beittu helst þegar þeir lögðu að starfsmönnum að hætta. Hægt var að velja fleiri en einn svarmöguleika.

### 3.11 Hafi starfsmenn sagt upp störfum vegna þess að þú hefur lagt að þeim að hætta hvaða aðferðum hefur þú þá helst beitt? (2014)



Af þeim 42% sem sögðust hafa lagt að starfsmanni að segja upp störfum (sjá mynd 3.10) hafði 28% sagt starfsmanni að starfskrafta hans væri ekki óskað lengur, 23% hafði neitað starfsmanni um launahækkun, 24% neitað starfsmanni um framgang í starfi, 44% breytt skipulagi til að flýta fyrir starfslokum og 49% boðið starfsmanni starfslokasamning. Þá höfðu 37% svarenda beitt öðrum aðferðum, s.s. að ráðleggja starfsmanni að leita að nýju starfi sem hentaði honum betur, færa verkefni yfir á aðra, ræða niðurstöður frammistöðumats og hefja áminningarferli. Þá höfðu forstöðumenn hvatt starfsmenn til að segja upp, bent þeim á að það kæmi þeim betur að segja sjálfir upp en vera sagt upp og ekki fastráðið viðkomandi. Einnig höfðu störf verið lögð niður vegna hagræðingar og niðurskurðar en samkvæmt 44. gr. starfsmannalaga er ekki skylt að veita áminningu ef uppsögn stafar af ástæðum sem ekki tengjast starfsmanni, s.s. því að fækka þarf starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri stofnunar.

**42% svarenda höfðu lagt að starfsmanni að segja upp stöfum**

### 3.1.6 Almennt álit forstöðumanna á lagaumhverfinu

Í könnun Ríkisendurskoðunar var svarendum gert kleift að koma á framfæri skoðunum sínum og nýttu 30 þeirra sér þann möguleika. Það sem m.a. kom fram er eftirfarandi:

#### Dæmi um athugasemdir sem fram komu í viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana haustið 2014

- ✓ „Ég hef leitað til kjara- og mannauðssýslu fjármálaráðuneytisins og því miður gengið illa að fá svör tímanlega við fyrirspurnum mínum.“
- ✓ „Verulega skortir á miðlæga leiðsögn frá fjármálaráðuneytinu í starfsmannamálum, bæði einstökum og einnig almenn fræðsla. Mikill kostnaður er vegna langveikra starfs-

manna, stoðkerfisvandamál hjá starfsmönnum á besta aldri, krabbameinsveikindi og síðan einnig vegna þess að aldurinn færir yfir. Ríkisstarfsmenn "hanga" í starfi til að öðlast aukin lífeyrisréttindi.“

- ✓ „Áminningarferlið er ónothæft gagnvart starfsmanni sem mætir mjög vel og leggur sig fram en er ekki hæfur til starfans. Skýr dæmi um þetta geta verið kennarar sem ná litlum árangri sem kennarar en mæta alltaf. Slík áminning myndi ekki halda í málsókn. Þetta er líka skýrt dæmi um þar sem hagsmunir nemenda ættu að ráða meiru en hagsmunir kennarans. Nemendur eiga meiri rétt á góðri kennslu en kennarinn á að halda starfinu.“
- ✓ „Ég held að stjórnendur séu of ragir við að fylgja stefnum varðandi fagleg málefni og gera þeim starfsmönnum sem ekki fylgja með ljóst að ef þeir fylgi ekki ákvörðunum stjórnenda sé áminnt um að viðkomandi sé að vinna gegn stefnu stofnunarinnar.“
- ✓ „Brýnt að gera könnun er lýtur beint að forstöðumönnum og stefnuleysi stjórnarráðsins er varða mannauðsstjórnun forstöðumanna.“
- ✓ „Eðlilegt að sömu reglur gildi um starfsmenn ríkisins og starfsmenn á almennum markaði í mannauðsmálum.“
- ✓ „Það er mjög mikilvægt að forstöðumönnum sé gert mögulegt að segja upp starfsfólki, sérstaklega nú á tímum þegar margar stofnanir eru komnar að þolmörkum vegna samdráttar. Það að geta sagt upp starfsmönnum sem ekki skila sínu og ráðið inn hæft og kraftmikið fólk getur aukið verulega skilvirkni og hagkvæmni í ríkisrekstri. Núverandi regluverk er mjög kostnaðarsamt og heftandi fyrir stofnanir og er beinlínis ósanngjarnt og óheilbriggt fyrir vinnumarkaðinn.“
- ✓ „Ég tel að það sé mítu að ekki sé hægt að segja opinberum starfsmönnum upp. Hins vegar þarf að standa rétt að því og starfsmenn eiga bæði réttindi og gegna skyldum. Því er bæði rétt og skylt að gæta réttra lagaákvæða og siðareglna í samskiptum við starfsmenn. Upphrópanir um sérkjör opinberra starfsmanna eru óviðeigandi.“
- ✓ „Það getur verið dýrkeypt fyrir stofnun að hafa starfsfólk sem er ekki hæft eða stundum talað um "skemmd epli". Áminningarferlið nær í sumum tilvikum ekki yfir það þ.e.a.s. verið getur að viðkomandi starfsmaður vinni sína vinnu þannig að ekki er beinlínis tilefni til áminningar. Forstöðumenn hafa kost á að grípa til þess ráðs að endurskipuleggja reksturinn og breyta starfsmannahaldinu þannig. Það mætti leggja meiri áherslu á reynslutímann þ.e. að halda markviss viðtöl og meta starfsfólk áður en sá tími rennur út. Ég efast um að forstöðumenn myndu beita geðþóttavaldi ef lögum yrði breytt. Þróun mannauðsmála hefur þroskast mjög á undanförunum árum í átt til meiri fagmennsku í ráðningum og starfsþróun. En hafa verður þann varnagla á að kannski gætu einhverjir "freistast" til að stjórna með þeim hætti ef lögum yrði breytt. Einhvern veginn verður að girða fyrir þann möguleika en það verður líka að gefa stjórnendum verkfæri í hendur til að stjórna mannauðsmálum með skynsömum hætti. Áminningarferlið er ekki góð leið og tekur allt of langan tíma að mínu mati.“

**Erfitt að beita áminningarferlinu þegar starfsmenn eru ekki hæfir til að gegna starfi sínu**

Fleiri en einn svarenda taldi illfrankvæmanlegt að nota áminningarferlið þegar starfsmenn legðu sig fram en væru ekki hæfir til að gegna viðkomandi starfi. Í þessu sambandi má rifja upp að í athugasemdum við einstakar greinar frumvarps til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins segir m.a. svo um 21. grein:

Í þessu ákvæði felst heimild til að veita starfsmanni áminningu vegna starfa hans. Nýmæli er að heimilt sé að áminna starfsmann hafi hann ekki náð fullnægjandi árangri í starfi sínu í



þágu ríkisins. Hvenær árangur telst ófullnægjandi verður að meta heildstætt í hverju tilfelli, en túlka ber ákvæðið rúmt þannig að mörg tilvik geti komið til skoðunar þegar árangur í starfi er metinn. Afköst starfsmanns eru ekki einhlítur mælikvarði heldur verður einnig að líta til atriða eins og gæða þeirrar þjónustu sem látin er í té.

... en gera verður þær kröfur til starfsmanna að þeir geti unnið saman að þeim markmiðum sem stofnun er ætlað að ná. Af þeim orsökum geta samstarfsörðugleikar haft verulegt vægi við mat á starfsárangri.

Undir umrætt orðalag getur t.d. flokkast að þær væntingar sem gerðar voru til starfsmannsins við ráðningu hafi ekki verið uppfylltar, enda hafi honum verið slíkar væntingar ljósar eða mátt vera þær ljósar, eða að starfsmaður teljist að öðru leyti ekki uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til starfsins án þess að um vanrækslu eða óvandvirkni sé að ræða. Sem dæmi um hið síðastgreinda má nefna ef starfsmaður virðist ekki valda því starfi sem hann er ráðinn til að gegna.

Leggja verður sérstaka áherslu á að við matið má eingöngu leggja til grundvallar málefnalegar ástæður.

Að mati Ríkisendurskoðunar bendir þetta til að frumvarpshöfundar hafi ætlað forstöðumönnum ríkisstofnana mun meiri sveigjanleika í stjórnun starfsmannamála en reyndin við framkvæmd laganna hefur orðið.

**Andi laganna virðist  
mun sveigjanlegri  
en framkvæmd  
þeirra**



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) – [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)