

Eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki þær þrjár ábendingar sem stofnunin beindi til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 og lúta að starfslokum starfsmanna ríkisins. Að mati Ríkisendurskoðunar hefur ráðuneytið komið til móts við ábendingar hennar um að einfalda málsmeðferð við uppsagnir starfsmanna og að kanna hvort færa megi ákvæði starfsmannalaga í kjarasamninga.

Ráðuneytið hefur unnið að endurskoðun á þeim lögum sem snerta starfsmenn ríkisins. Í athugasemdum um fjárlagafrumvarp 2017 eru einnig tilgreindar sérstakar aðgerðir í þessu sambandi sem ráðuneytið ætlar að vinna að. Þá verður eftir atvikum samið um tiltekin atriði í kjarasamningum. Vegna þriðju ábendingarinnar um að forstöðumenn fái fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum hefur ráðuneytið unnið verkáætlun fyrir árið 2017 í þeim tilgangi að þróa hæfniviðmið fyrir stjórnendur sem mynda grunn að markvissri fræðslu og upplýsingagjöf til þeirra og mati á frammistöðu forstöðumanna.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2011

Í skýrslunni [Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna](#) (2011) kannaði Ríkisendurskoðun hvort ástæða væri til að huga að breytingum á ákvæðum starfsmannalaga um málsmeðferð við uppsögn ríkisstarfsmanna. Einnig hvaða rök væru fyrir meira starfsöryggi þeirra en starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Jafnframt var skoðað hvaða úrbætur þyrftu að verða í mannauðsmálum til að sveigjanleiki og skilvirkni ykist í rekstri ríkisins og hvernig þessum málum væri háttað í nágrannalöndunum. Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og tveimur til allra ráðuneyta og forstöðumanna ríkisstofnana.

Í [álit](#) sínu frá 8. maí 2012 á skýrslu Ríkisendurskoðunar tók stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis undir ábendingar stofnunarinnar en taldi að lagaheimild til starfsloka án vinnuframlags á uppsagnarfresti ætti ekki að vera meginregla heldur undantekningarheimild. Nefndin lagði til að

skýrslan og álit nefndarinnar yrðu höfð til hliðsjónar við framtíðarendurskoðun á stefnu ríkisins í mannauðsmálum.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2014

Í [Skýrslu um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna](#) (2014) fylgdi Ríkisendurskoðun ábendingum sínum eftir. Hún ítrekaði þrjár ábendingar af fjórum til fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Í fyrsta lagi ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu um að einfalda þyrfti málsmeðferð við uppsagnir starfsmanna. Í öðru lagi þyrfti að kanna hvort færa mætti ákvæði starfsmannalaga um tiltekin réttindi ríkisstarfsmanna (annarra en embættismanna) í kjarasamninga.

Í viðbrögðum sínum við þessum tveimur ábendingum árið 2014 tók fjármála- og efnahagsráðuneyti undir að endurskoða þyrfti lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra. Undirbúningsvinna hefði átt sér stað innan ráðuneytisins vegna þessa, m.a. vegna ábendinga Ríkisendurskoðunar og tillagna starfshóps um vinnu-umhverfi forstöðumanna. Hvenær þeirri undirbúningsvinnu lyki réðist að nokkru leyti af samstarfi og samráði við heildarsamtök opinberra starfsmanna. Þá kom fram að aðildarfélag BHM og samninganefnd ríkisins myndu skipa samráðsnefnd sem skyldi m.a. fjalla um lagaumhverfi og réttindamál og stæði sú vinna yfir. Álíka samstarf og samráð þyrfti einnig að eiga sér stað við önnur heildarsamtök opinberra starfsmanna. Ráðuneytið teldi því ótímabært að fjalla nánar um þessar ábendingar og hvort og hvernig yrði brugðist við þeim. Loks ítrekaði ráðuneytið að mikilvægt væri að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sé þannig að stjórnvísan geti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt.

Í þriðja lagi ítrekaði Ríkisendurskoðun ábendingu um að forstöðumenn fengju fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum. Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014 tók það undir ábendinguna og sagði að samkvæmt

skipulagi ráðuneytisins væri kjara- og mannauðssýslu ríkisins ætlað að sinna þessari aðstoð við forstöðumenn.

Í [álit](#) stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis frá 10. mars 2015 á skýrslu Ríkisendurskoðunar komu fram álit þriggja einstakra hluta nefndarinnar.

Meðal annars kom fram hjá fyrsta minni hluta að ekki væri rétt að taka einstök ákvæði út úr starfsmannalögunum og breyta þeim þar sem lögin væru heildarútfærsla á réttindum og skyldum starfsmanna og því nauðsynlegt að skoða þau í heild sinni. Fram kom hjá þessum minni hluta að staðhæfingar Ríkisendurskoðunar um að áminningarferlið væri þunglamalegt væru ekki alls kostar réttar. Annar minni hluti nefndarinnar tók undir að formleg áminning sé nauðsynlegt skilyrði uppsagnar starfsmanns en benti á að það geti verið varhugavert ef uppsagnir þurfa í öllum tilvikum að styðjast við svo viðurhlutamikla stjórn-sýsluákvörðun sem áminning er, eins íþyngjandi og hún er fyrir starfsmann. Þriðji minni hluti nefndarinnar tók undir öll sjónarmið sem fram komu í skýrslunni og taldi að hrinda þyrfti þeim sem fyrst í framkvæmd.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fjármála- og efnahagsráðuneyti upplýsti hvort og þá hvernig brugðist hefði verið við ábendingum hennar frá árinu 2014. Svör ráðuneytisins bárust í janúar 2017.

Í svörum ráðuneytisins við fyrstu tveimur ábendingunum kom fram að það tæki enn undir það sjónarmið Ríkisendurskoðunar að endurskoða þurfi lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra. Undanfarin ár hefði farið fram vinna innan ráðuneytisins við endurskoðun þeirra lagabálka sem snerta starfsmenn ríkisins. Breytingar á lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins hefðu verið gerðar þar sem stigið hefði verið skref í átt að jöfnun lífeyrisréttinda á almennum og opinberum vinnu-markaði. Þá hefðu einnig verið samþykktar breytingar á lögum um kjararáð sem fælu m.a. í sér að heimilt yrði að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn og flytja embættismenn úr embætti í starf án auglýsingar. Þá væru tilgreindar sérstakar aðgerðir í athugasemdum með frumvarpi til fjárlaga 2017. Ein þeirra tæki á mótun heildstæðs lagaramma um stofnanakerfið sem einnig fæli í sér breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins þannig að um þessi atriði yrði eftir atvikum samið í kjara-

samningum. Þessar breytingar yrðu unnar í samstarfi og samráði við heildarsamtök opinberra starfsmanna og í tengslum við kjarasamningsviðræður aðila. Þá kom fram að viðræður um þessi atriði myndu koma til umfjöllunar á árinu 2019 en flestir kjarasamningar ríkisstarfsmanna eru bundnir til þess tíma.

Þótt ekki sé búið að endurskoða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur í því sambandi telur Ríkisendurskoðun að ráðuneytið hafi komið til móts við ábendingar hennar. Ráðuneytið hafi unnið að endurskoðun á þeim lagabálkum sem varða starfsmenn ríkisins. Einnig hafi verið gerðar breytingar á lögum um kjararáð og í athugasemdum um frumvarp til fjárlaga 2017 séu tilgreindar sérstakar aðgerðir sem ráðuneytið hyggst fara í til að vinna að markvissari stjórnun og skipulagi hjá ráðuneytum og stofnunum þess. Þá verði eftir atvikum samið um tiltekin atriði í kjarasamningum. Að mati Ríkisendurskoðunar er málið í fastari farvegi en áður og sér hún því ekki ástæðu til að ítreka ábendingarnar að svo stöddu.

Varðandi þriðju ábendinguna um að forstöðumenn fái fullnægjandi aðstoð í mannauðsmálum kom fram að ráðuneytið hefði unnið verkætlan fyrir árið 2017 um að þróa hæfniviðmið fyrir stjórnendur sem mynda grunn að markvissri fræðslu og upplýsingagjöf til þeirra og mati á frammi-stöðu forstöðumanna. Haldnir verða reglulegir vinnufundir um málið með Félagi forstöðumanna ríkisstofnana á árinu 2017. Ríkisendurskoðun telur ekki ástæðu til að ítreka ábendinguna að svo stöddu.

Um úttektina

Úttekt þessi er unnin með vísan í 6. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 300 og ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun úttektarskýrslum sínum jafnan eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum þeirra. Slík eftirfylgni fer fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslna og leggur stofnunin þar megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin því fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.