

Eftirfylgni: Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands

Niðurstaða

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendingar sínar til forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis frá árinu 2014 sem sneru að „Siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands“. Nýju starfsfólki eru m.a. kynntar reglurnar á nýliðanámskeiði Stjórnarráðsskólans og þeim er í auknum mæli haldið á lofti í innra starfi ráðuneytanna. Þá er til athugunar að samráðshópi ráðuneytanna um löggjafarmál-efni verði falið að tryggja samstarf um málefni tengdum reglunum. Loks hefur lögum um Stjórnarráð Íslands verið breytt og samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið lögð niður. Ríkisendurskoðun hvetur bæði ráðuneytin til að leggja áfram áherslu á gildi siðareglanna í starfsemi Stjórnarráðsins og vinna þeim markvisst brautargengi.

Úr skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2014

Í skýrslunni [Siðareglur fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands](#) (desember 2014) kannaði Ríkisendurskoðun hvernig staðið var að innleiðingu „[Siðareglna fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands](#)“ sem settar voru árið 2012 og hvort þær væru virkur þáttur í daglegu starfi ráðuneytanna. Þar kom fram að almennt væru ráðuneytin jákvæð í garð siðareglanna. Við gerð þeirra hefði víðtækt samráð verið haft við starfsfólk, ráðuneytisstjóra og eftirlitsaðila og eins hefðu þær verið vel kynntar fyrir gildistöku þeirra. Ríkisendurskoðun taldi hins vegar að ábyrgð á framfylgd og eftirfylgni með siðareglunum væri óljós og að skortur væri á samræmi milli ráðuneyta. Forsætisráðuneyti hefði þó verið falin ábyrgð á málum sem varða reglurnar með forsetaúrskurði og ætti almennt að gegna forystu- og samhæfingarlutverki innan Stjórnarráðsins. Í skýrslunni kom fram að ekkert ráðuneyti hefði formlegt eftirlit með því að starfsfólk færi eftir reglunum. Reynt hefði á þær í nokkrum tilvikum en þó hefði engin kvörtun sem þær varðaði borist umboðsmanni Alþingis sem ber að hafa eftirlit með því að stjórnarsýsla sé í samræmi við reglurnar.

Samkvæmt könnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins haustið 2014 töldu flestir að siðareglurnar væru mikilvægar. Stór hluti kvaðst þó ekki þekkja þær vel enda hafði þeim almennt ekki verið fylgt

eftir með fræðslu innan ráðuneytanna. Ríkisendurskoðun benti á að fjármála- og efnahagsráðuneyti bæri ábyrgð á almennri stefnumótun í mannauðsmálum ríkisins, þ. á m. fræðslumálum starfsmanna Stjórnarráðsins. Nauðsynlegt væri að halda siðareglunum á lofti með reglubundinni fræðslu sem þyrfti einnig að ná til starfsmanna Rekstrarfélags Stjórnarráðsins og verktaka sem starfa á vegum ráðuneytanna.

Ábendingar árið 2014

Ríkisendurskoðun beindi þremur ábendingum til forsætisráðuneytis og tveimur til fjármála- og efnahagsráðuneytis árið 2014. Forsætisráðuneyti var hvatt til að beita sér fyrir því að ábyrgð á framfylgd reglnanna yrði skýrð og að ráðuneytin fylgdu samræmdri stefnu við að ná markmiðum þeirra. Einnig þyrfti ráðuneytið að skipa samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna í samræmi við 25. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands eða vinna að breytingum á umræddu lagaákvæði. Bæði ráðuneytin voru hvött, í samráði við hvort annað, til að tryggja reglubundna fræðslu um siðareglurnar. Þá var fjármála- og efnahagsráðuneyti sérstaklega hvatt til að tryggja verktökum og starfsfólki sem starfar innan ráðuneytanna á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins fræðslu um þær siðareglur sem giltu um störf þess.

Í viðbrögðum við ábendingunum Ríkisendurskoðunar árið 2014 tók forsætisráðuneyti undir mikilvægi þess að starfsfólk fengi reglulega fræðslu um siðareglurnar. Ráðuneytið tiltók sjö atriði sem það áformaði að kæmu til framkvæmda í þeim efnum. Fjögur þeirra væru vel á veg komin og sneru m.a. að fræðslu og útgáfu handbókar um siðareglur. Ráðuneytið taldi ekki þörf á sérstöku innra skipulagi vegna ábyrgðar á framfylgd siðareglna en sagði að til álita kæmi að koma á föstum samráðsveitvangi ráðuneyta um siðareglur og e.t.v. fleiri tengd atriði. Þá væri unnið að því að leggja niður samráðsnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnarsýsluna með lagabreytingu. Ráðuneytið myndi taka við hlutverki hennar. Í viðbrögðum sínum kvaðst fjármála- og efnahagsráðuneyti ætla að starfa með forsætisráðuneyti við að tryggja betur reglubundna

fræðslu um siðareglurnar, þ. á m. fyrir þá sem starfa innan ráðuneytanna sem verktakar eða hjá Rekstrarfélagi Stjórnarráðsins.

Eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2017

Í nóvember 2016 óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti lýstu því hvernig þau hefðu brugðist við ábendingum stofnunarinnar frá 2014. Svör bárust í janúar 2017.

Samkvæmt svörum ráðuneytanna hefur fræðsla um siðareglurnar einkum farið fram á námskeiðum fyrir nýja starfsmenn hjá Stjórnarráðsskólanum. Verktökum og starfsfólki á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins er einnig boðið á þau námskeið. Forsætisráðuneyti hefur þýtt danska handbók um siðareglur fyrir starfsmenn ráðuneyta sem nýtist til fræðslu og kynningar. Til athugunar er að hún verði aðlöguð íslenskum aðstæðum og mætti þá efna til nýrrar fundaraðar um siðareglur innan Stjórnarráðsins. Ráðuneytið ítrekaði að vel kæmi til álita að koma á föstum samráðsvettvangi innan Stjórnarráðsins um siðareglur og fleiri atriði. Komið hefði til skoðunar að fela samráðshópi ráðuneytanna um löggjafarmálefni hlutverk í þessum efnum. Formaður hópsins er skrifstofustjóri löggjafarmála í forsætisráðuneyti en málefni siðareglanna heyra undir þá skrifstofu. Þá staðfesti ráðuneytið að með breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands hefði samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið fyrir stjórnábylgju verið lögð niður.

Í mars 2017 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga hjá öllum ráðuneytum um hvaða gildi siðareglurnar hefðu í starfsemi þeirra, hvernig þau hefðu haldið þeim á lofti síðastliðin þrjú ár og hvort unnið væri markvisst með þær. Þá var spurt hvort reynt hefði á þær og hvort þær hefðu verið kynntar fyrir verktökum eða starfsfólki sem starfar innan ráðuneytanna á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins.

Í svörum var staðfest að allir nýir starfsmenn fá kynningu á siðareglunum þegar þeir hefja störf. Víða eru þær sýnilegar á veggspjöldum og aðgengilegar á innri vef ráðuneytanna, oft sem hluti af starfsmanna- eða gæðahandbókum. Innan þriggja ráðuneyta ber ákveðinn aðili ábyrgð á málefnum sem tengjast siðareglunum en almennt hafa verktökum og starfsfólki á vegum Rekstrarfélags Stjórnarráðsins ekki verið kynntar reglurnar. Tvö ráðuneyti sögðu að slíkt væri þó í deiglu.

Sérstök fræðsla eða umræður um siðareglurnar hafa einungis farið fram innan þriggja ráðuneyta en þrjú önnur lýstu yfir vilja til að bæta úr því. Að mati Ríkisendurskoðunar er slíkt mikilvægt og í raun forsenda þess að siðareglurnar verði hluti af vinnustaðarmenningu ráðuneytanna. Ríkisendurskoðun telur svör ráðuneytanna þó gefa góð fyrirheit þar sem þau gefa til kynna að starfsfólk sé meðvitaðra um siðferðilegar skyldur sínar eftir setningu reglnanna. Í nokkrum tilvikum hefur reynt á túlkun þeirra eða verið vísað til þeirra í umræðum um siðferðileg álitamál sem hafa t.d. snúið að móttöku gjafa og boðsmiða og samskiptum við ráðherra og aðstoðarmenn þeirra. Þá má þess geta að samkvæmt upplýsingum frá umboðsmanni Alþingis hafa embættinu hvorki borist kvartanir þar sem reynt hefur á siðareglurnar né hefur umboðsmaður tekið slík mál til meðferðar að eigin frumkvæði.

Að mati Ríkisendurskoðunar hafa forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti brugðist með ásættanlegum hætti við ábendingum stofnunarinnar. Ekki þykir því ástæða til að ítreka þær. Engu að síður hvetur stofnunin bæði ráðuneyti til að sinna málefnum siðareglanna í samræmi við mikilvægi þeirra. Sem fyrr telur Ríkisendurskoðun afar brýnt að siðareglum fyrir starfsfólk Stjórnarráðs Íslands sé markvisst haldið á lofti, m.a. með reglubundinni fræðslu. Skýr merki eru um að siðareglurnar njóti aukins vægi í starfsemi ráðuneytanna frá því sem var. Mikilvægt er að sú þróun haldi áfram.

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 stjórnábylgjuendurskoðun (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.

Forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að þessari eftirfylgniskýrslu til umsagnar og þakkar stofnunin þeim fyrir aðstoð og upplýsingar við gerð hennar.