



RÍKISENDURSKOÐUN

Skúlagötu 57, 105 Reykjavík IS-Iceland.

Alþingi
Erindi nr. P 139/1519
komudagur 25. 2. 2011

	Dagsetning	Tilvísun
Nefndasvið Alþingis, Austurstræti 8-10, 150 Reykjavík.	24. febrúar 2011	A-8 LÖ/bb

Vísað er til erindis efnahags- og skattanefndar Alþingis, dags. 7. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (uppsögn starfs), 311. mál.

Svo sem frá er greint í greinargerð með ofangreindu frumvarpi þá eru í því lagðar til nokkrar breytingar á ákvæðum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Af þessu tilefni vill stofnunin nota þetta tækifæri til þess að vekja athygli nefndarinnar á því að í janúar sl. gaf Ríkisendurskoðun út skýrslu um starfslok ríkisstarfsmanna og má nálgast hana á heimasíðu stofnunarinnar, ríkisendurskodun.is. Niðurstöður og ábendingar í skýrslunni eru m.a. þessar:

„Fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna er nú liðlega 15 þúsund. Á undanförunum árum hafa laun og tengdur kostnaður verið um fjórðungur af útgjöldum ríkisins. Til að stuðla að því að þetta fé nýtist sem best og starfsemin sé eins hagkvæm og skilvirk og kostur er þurfa stjórnvöld að beita skynsamlegum aðferðum við mannauðsstjórnun.

Kveðið er á um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins í lögum nr. 70/1996 (starfsmannalög). Lögin ná til allra þeirra sem starfa hjá ríkinu nema forseta, ráðherra, alþingismanna og starfsmanna opinberra hlutafélaga í eigu ríkisins. Samkvæmt lögum njóta ríkisstarfsmenn verndar í starfi umfram launþega á almennum vinnumarkaði. Þessi vernd birtist m.a. í því að skylt er að veita ríkisstarfsmanni skriflega áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp, brjóti starfsmaðurinn af sér í starfi, sýni af sér háttsemi sem ekki er talin samræmast starfinu eða árangur hans er ófullnægjandi.

Rökin fyrir því að ríkisstarfsmenn eigi að njóta sérstakrar verndar í starfi eru einkum þau að nauðsynlegt sé að ríkisstarfsmaður geti sinnt starfsskyldum sínum án þess að þurfa að óttast að valdhafar á hverjum tíma beiti hann þrýstingi, t.d. með því að hóta, beint eða óbeint, að segja honum upp störfum. Tryggja þurfi að ríkisstarfsmenn verði ekki leiksoppar stundarhagsmuna eða fórnarlömb geðþóttaákvæðana.

Á undanförunum árum hefur því verið haldið fram að sú sérstaka vernd sem ríkisstarfsmenn njóta að þessu leyti geti komið niður á skilvirkni og árangri starfseminnar. Nauðsynlegt sé að auka sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins til að stuðla að markvissri nýtingu fjármuna og góðri þjónustu við borgarana. Bent er á að reglur starfsmannalaganna um áminningar og uppsagnir séu í meginatriðum frá árinu 1954 þegar fyrst voru sett lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Síðan þá hafi aðstæður gjörbreyst, verkefni ríkisins séu orðin umfangsmeiri og í mörgum tilfellum sambærileg þeim sem eru á einkamarkaði. Þá hafi stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og setning stjórnvísingulaganna aukið enn starfsöryggi ríkisstarfsmanna m.a. með reglum um

málsmeðferð, andmælarétt, rökstuðning ákvarðana og að þær verði að byggja á málefnalegum sjónarmiðum.

Könnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna leiðir í ljós að ýmsar ástæður geta legið að baki því að áminningum er sjaldan beitt og að forstöðumenn grípa til annarra úrræða til að ná fram starfslokum. Þannig voru einungis 17 ríkisstarfsmenn áminntir á tímabilinu 2004–2009, þar af 3 forstöðumenn. Almennt er litið svo á að áminning skaði æru þess sem hana fær. Undir þetta sjónarmið er m.a. tekið í dómi Hæstaréttar. Ef marka má fyrrnefnda könnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna telur t.d. mikill meirihluti þeirra að neikvætt viðhorf ríki innan opinbera geirans til áminninga og að það torveldi notkun þeirra. Þá geta margvíslegar ástæður verið fyrir því að frammistaða starfsmanns er ekki í samræmi við þær kröfur sem til hans eru gerðar. Til dæmis má hugsa sér að starfsmaður leggi sig allan fram um að sinna verkefnum sínum en skorti andlegt eða líkamlegt atgervi til að ná tilætluðum árangri. Að margra áliti er óviðeigandi að beita áminningum í slíkum tilvikum.

Ábendingar til fjármálaráðuneytis

1. Einfalda á málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna

Ríkisendurskoðun telur að breyta þurfi lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og einfalda reglur þeirra um starfslok ríkisstarfsmanna. Endurskoða ætti skyldu til að áminna starfsmann og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur, samkvæmt 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga, eða lausnar frá embætti, samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga. Að mati Ríkisendurskoðunar tryggja stjórnvöld ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd í starfi. Þau atriði sem tilgreind eru í 21. gr. starfsmannalaga og skylt er að áminna fyrir verða grundvöllur uppsagnar þótt áminningarskyldan og það sem henni fylgir falli brott. Nefna má að í Danmörku eru þær ástæður sem geta verið grundvöllur uppsagnar ekki tilgreindar sérstaklega í kjarasamningum starfsmanna ríkisins eða í lögum um embættismenn. Almenna krafan er hins vegar að uppsagnir verði að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum.

2. Veita á lagaheimild til starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn

Ríkisendurskoðun telur að veita elgi forstöðumönnum lagaheimild, að uppfylltum vissum skilyrðum sem fjármálaráðuneytið setur, til að gera samning við starfsmenn um að þeir haldi launum og öðrum kjörum í uppsagnarfresti þótt ekkert vinnuframlag komi þar á móti. Það getur reynst báðum aðilum erfitt að starfsmaður vinni uppsagnarfrestinn.

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

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi í samræði við hlutaðeigandi stéttarfélag að kanna hvort rétt sé að færa ákvæði um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna (annarra en embættismanna) í kjarasamninga að hluta eða að öllu leyti. Starfsmannalög eru ekki endurskoðuð reglulega og því er hætt á að þau haldi ekki í við þróun á sviði mannauðsstjórnunar. Þetta fyrirkomulag getur aukið sveigjanleika og gert aðilum kleift að taka á ýmsum málum í samningum, jafnóðum og þau koma upp.

4. Aðstoða þarf forstöðumenn betur í starfsmannamálum

Auka þarf aðstoð við forstöðumenn í starfsmannamálum. Sérstaklega á þetta við um forstöðumenn minnstu stofnananna sem eðli málsins samkvæmt hafa yfirleitt frekar verið ráðnir á grundvelli faglegar þekkingar en þekkingar á starfsmannamálum. Ekki er raunhæft að ætlast til þess að þeir séu sérfræðingar í mannauðsmálum enda eru starfsmannamál aðeins lítil hluti af starfsskyldum þeirra.

Ríkisendurskoðun vill aðeins ítreka þau sjónarmið, sem gerð er grein fyrir í ofangreindri skýrslu, en telur að öðru leyti ekki ástæðu til þess að taka sérstaka efnislega afstöðu til umrædds frumvarps.

