

Álit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

um eftirfylgniskýrslur Ríkisendurskoðunar um mannauðsmál ríkisins:

1. Starfslok ríkisstarfsmanna. 2. Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Kristínu Kalmansdóttur og Þóri Óskarsson frá Ríkisendurskoðun, Sonju Ýri Þorbergsdóttur frá BSRB, Pál Halldórsson og Höllu Þorvaldsdóttur frá BHM, Önnu Rós Sigmundsdóttur frá Kennarasambandi Íslands, Sigurð H. Helgason og Gunnar Björnsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti og Tryggva Gunnarsson, umboðsmann Alþingis, og Hafsteinn Dan Kristjánsson frá embætti umboðsmanns Alþingis.

Í skýrslunum er fylgt eftir skýrslum frá 2011 þar sem gerð var úttekt á starfsmannamálum ríkisins. Í fyrri skýrslunni frá 2011 um starfslok ríkisstarfsmanna beindi Ríkisendurskoðun fjórum ábendingum til fjármálaráðuneytisins (nú fjármála- og efnahagsráðuneytis). Í eftirfylgniskýrslunni eru þrjár ábendingar ítrekaðar en þar hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneytið til að beita sér fyrir því að ákvæði starfsmannalaga um áminningarskyldu verði endurskoðuð. Þá er ráðuneytið hvatt til að kanna hvort binda megi tiltekin réttindi ríkisstarfsmanna í kjarasamninga í stað þess að mæla fyrir um þau í lögum. Enn fremur er ráðuneytið hvatt til þess að tryggja forstöðumönnum ríkisstofnana fullnægjandi aðstoð í starfsmannamálum.

Í seinni skýrslunni frá 2011, sem fjallar um stefnu stjórnvalda og stöðu mannauðsmála ríkisins, beindi Ríkisendurskoðun tíu ábendingum til fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneytis) þar sem hvatt var til þess að stjórnvöld mótuðu langtímastefnu í mannauðsmálum, að lokið yrði vinnu við gæðaviðmið og stjórnendastefnu og hvoru tveggja fylgt eftir, að veikleikar í mannauðsmálum 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.

Í eftirfylgniskýrslunni eru þessar tíu ábendingar felldar undir þrjár meginábendingar, þ.e. að móta þurfi skýra og heildstæða stefnu í mannauðsmálum ríkisins, meta þurfi stöðu mannauðsmála reglulega út frá skilgreindum viðmiðum og loks að efla þurfi skrifstofu mannauðsmála og gera henni kleift að innleiða nútímalega mannauðsstjórnun hjá ríkinu.

Hér á eftir fara álit einstakra hluta nefndarinnar. Brynhildur Pétursdóttir, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Álit 1. minni hluta.

Ögmundur Jónasson, form. frsm., Helgi Hjörvar, Valgerður Bjarnadóttir.

Áminning.

Nefndin fjallaði á fundum sínum um ábendingarnar í skýrslunum og ýmis álitafni tengd starfsmannamálum. M.a. var fjallað um fyrstu ábendinguna í starfslokaskýrslunni til fjármála- og efnahagsráðuneytis þar sem ráðuneytið var hvatt til að beita sér fyrir því að ákvæði starfsmannalaga um áminningu yrðu endurskoðuð og að málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna yrði einfölduð. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar segir að þótt áminningarskyldan félli brott mundu stjórnarsýslulög m.a. tryggja að uppsagnir byggðust á málefnalegum sjónarmiðum. Að mati stofnunarinnar veittu stjórnarsýslulögin ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að ekki væri rétt að taka einstök ákvæði út úr starfsmannalögunum og breyta þeim þar sem lögín væru heildarútfærsla á réttindum og skyldum starfsmanna og því nauðsynlegt að skoða þau í heild sinni. Við heildarendurskoðun þeirra þyrfti að vinna með hagsmunaaðilum, m.a. stéttarfélögum og félagi forstöðumanna.

Fram kom að regluverk laganna styddi við góða stjórnarsýsluhætti og væri til leiðbeiningar um það hvernig skyldi staðið að slíkum málum þannig að meðalhófs væri gætt og tryggt að sönnun um ábyrgð lægi fyrir. Þá var bent á að ætíð þyrfti málefnaleg sjónarmið að búa að baki uppsögn og því væri formleg áminning nauðsynlegur undanfari uppsagnar til að uppfylla skilyrði laganna. 1. minni hluti telur nauðsynlegt að fram komi að staðhæfingar Ríkisendurskoðunar um málsmeðferð við uppsögn ríkisstarfsmanna og áminningarskyldu forstöðumanna, sem Ríkisendurskoðun segir að sé „þunglamalegt áminningarferli“, séu ekki alls kostar réttar og á það jafnt við um upphaflega skýrslu stofnunarinnar og eftirfylgniskýrslu hennar. Áminningarferlið byggist á skýrum reglum um hvað beri að gera ef starfsmaður brýtur af sér í starfi eða rækir ekki starfsskyldur sínar. Hafi málefnaleg rök verið til grundvallar áminningu og starfsmaður bætir sig ekki skapast forsendur fyrir uppsögn samkvæmt lögum án þess að hefja þurfi allt ferlið á nýjan leik.

Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að rót þess vanda sem kynni að vera uppi væri í reynd ekki regluverkið sjálft heldur miklu fremur stjórnun starfsmannamála og takmarkaður stuðningur við stjórnendur en ein af ábendingum Ríkisendurskoðunar til fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslunni er að tryggja þurfi forstöðumönnum fullnægjandi aðstoð hvað það varðar. Fyrir nefndinni kom fram að stuðningur við stjórnendur væri því mjög mikilvægur.

Einnig komu fram sjónarmið um að nauðsynlegt væri að vanda til ráðninga í störf hjá ríkinu. Þannig væri mikilvægt að á seinni hluta reynslutíma færi fram starfsmannasamtal áður en afstaða væri tekin til fastráðningar eins og Ríkisendurskoðun hefur bent á. Þá kom einnig fram að starfsmenn og stjórnendur ættu að eiga samtöl reglulega um störf viðkomandi. Með því móti mætti eyða misskilningi þar sem um hann væri að ræða og báðum aðilum væri ljós afstaða til verkferla og hvað mætti betur fara. Með þessu móti væri hægt að bregðast við í einstökum málum þar sem slíks væri þörf og gera úrbætur varðandi verklag og verkstjórn.

Með þessu fyrirkomulagi má ætla að stjórnendur verði betur í stakk búnir að sinna hlutverki sínu á faglegan hátt þannig að síður ætti að þurfa að koma til þess að áminna þurfi starfsmenn. Fyrir nefndinni kom fram að unnið hefði verið að því í ráðuneytinu að þróa frammistöðumat með stéttarfélögunum en að sú vinna hefði tafist vegna annarra mála hjá ráðuneytinu. Þá kom einnig fram að með því að nýta frammistöðumat væri unnt að gera áminningarferli óþarft.

Hvað varðar þær áherslur Ríkisendurskoðunar að taka beri upp launakerfi sem byggist á einstaklingsbundnu frammistöðumati eru hins vegar skiptar skoðanir. 1. minni hluti bendir á að slíkt eigi auk þess heima við borð kjarasamninga.

Stjórnsýslulög.

Nefndin fjallaði sérstaklega um þá ábendingu Ríkisendurskoðunar að þótt áminningar-skyldan væri felld brott úr starfsmannalögum mundu stjórnsýslulög m.a. tryggja að uppsagnir byggðust á málefnalegum sjónarmiðum. Að mati Ríkisendurskoðunar veita stjórnsýslulögin ríkisstarfsmönnum fullnægjandi réttarvernd sem og embætti umboðsmanns Alþingis.

1. minni hluti telur í þessu sambandi nauðsynlegt að taka fram að þótt markmið með setningu laga sé að setja ákveðnar reglur um meðferð mála, þá sé það ekki trygging fyrir því að uppsagnir byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Starfsmannalögin séu hins vegar útfærsla á þeim lagareglum sem gildi og tryggi að ef brotið er á rétti starfsmanna geti þeir leitað réttar síns með því að tæma kæruleið innan stjórnsýslunnar og leitað til umboðsmanns með kvörtun eða farið með málið fyrir dómstóla. Starfsmannalögin tryggi því réttarvernd starfsmanna að því leyti. 1. minni hluti tekur undir áherslur umboðsmanns Alþingis um að stjórnendur hjá ríkinu fari með opinbert vald samkvæmt starfsmannalögum og mikilvægt sé að farið sé eftir þeim reglum sem um það gilda. 1. minni hluti telur það ekki til einföldunar fyrir stjórnendur að hafa einungis stjórnsýslulögin til leiðbeiningar.

Birting áminninga.

Á fundum nefndarinnar var einnig rætt um áminningar sem veittar eru forstöðumönnum en í 3. mgr. 7. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, er kveðið á um að heimilt sé að veita upplýsingar um viðurlög í starfi sem æðstu stjórnendur hafa sætt, þar á meðal um áminningar og brottvísanir, enda séu ekki liðin meira en fjögur ár frá þeirri ákvörðun sem um ræðir. Fyrir nefndinni kom fram að með slíkri birtingu breyttist eðli áminningar úr því að vera ekki einungis formleg ábending um hvað þyrfti að bæta heldur fengi hún meira yfirbragð refsingar sem gæti haft í för með sér að úrræðinu væri síður beitt. 1. minni hluti tekur undir að svo geti verið en bendir á að stjórnendur hjá ríkinu fari með opinbert vald og um það gildi ákveðnar lagareglur sem kveði á um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna hvort sem um er að ræða starfsmenn eða stjórnendur. Þannig geti það verið skylda stjórnenda að veita áminningu sem byggð er á málefnalegum grunni.

Starfslokasamningar.

Nefndin fjallaði einnig um starfslokasamninga en í eftirfylgniskýrslu fellur Ríkisendurskoðun frá ábendingu um að ráðuneytið beiti sér fyrir því að forstöðumenn fái lagaheimild til að gera starfslokasamninga. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að það væri álitamál hvort forstöðumenn hefðu almennt heimild samkvæmt gildandi lögum til að gera starfsloka-samninga. Hugtakið starfslokasamningur er ekki fastmótað í íslenskum rétti en almennt er átt við samning um að starfsmaður láti af starfi, embætti eða almennu starfi áður en hann hefur náð aldurshámarki eða tímabundin skipun eða ráðning er á enda án þess að fylgt sé reglum laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, um starfslokinn. Starfsmaðurinn láti þá af starfi gegn fjárgreiðslu, t.d. launum í ákveðinn tíma eða annarri breytingu á starfskjörum, svo sem tímabundinni stöðuhækkun eða að hann taki sérverkefni eða fái aukin lífeyrisréttindi. Fyrir liggur að slíkir samningar hafi verið gerðir og forstöðumenn hafi í krafti stjórnunarheimilda sinna afþakkað vinnuframlag starfsmannsins á viðkomandi tímabili. Fyrir nefndinni kom fram að umboðsmaður Alþingis hefði áhyggjur af því hvort gætt

væri jafnræðis og samræmis um það hvaða starfsmenn ættu kost á slíkum samningum og um efni þessara samninga, svo sem fjárgreiðslur. 1. minni hluti tekur undir með umboðsmanni Alþingis og telur nauðsynlegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið meti við þá endurskoðun sem fyrirhuguð er á starfsmannalögum hvort rétt sé að leggja til ákvæði um heimild til að gera starfslokasamninga og þá hvaða reglur eigi að gilda um þá. Í nefndinni kom fram það sjónarmið að eðlilegt væri að íhuga réttindi annarra en forstöðumanna og embættismanna einna við starfslok og fyrir lægi þingmannafrumvarp um biðlaunarétt til handa almennum starfsmönnum, enda eðlilegt að jafnræðis væri gætt hvað áhrærir réttindi við starfslok. Til þessa tók nefndin ekki afstöðu en ítrekar að þessi kjör sem önnur beri að skoða heildstætt og í samstarfi og samvinnu við hagsmunaaðila.

1. minni hluti tekur undir mikilvægi þess að kjara- og mannauðssýsla ríkisins geti sinnt ráðgjöf, fræðslu og stuðningi við stjórnendur í starfsmannamálum.

Álit 2. minni hluta.

Brynjar Níelsson, frsm., Sigríður Á. Andersen, Birgitta Jónsdóttir.

Annar minni hluti tekur undir að formleg áminning sé nauðsynlegt skilyrði uppsagnar starfsmanns en bendir á að það sjónarmið kom fram fyrir nefndinni að það geti verið varhugavert ef uppsagnir þurfa í öllum tilvikum að styðjast við svo viðurhlutamikla stjórnslu-ákvörðun sem áminning er, eins íþyngjandi og hún er fyrir starfsmann. 2. minni hluti telur nauðsynlegt að lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verði tekin til heildarendurskoðunar og færð í nútímalegra horf.

Álit 3. minni hluta.

Vigdís Hauksdóttir, frsm., Karl Garðarsson, Willum Þór Þórsson.

Þriðji minni hluti tekur undir öll sjónarmið sem fram koma í skýrslunum og telur að hrinda þurfi þeim sem fyrst í framkvæmd.

Alþingi, 10. mars 2015.

Ögmundur Jónasson,
form.

Brynjar Níelsson.

Birgitta Jónsdóttir.

Helgi Hjörvar.

Karl Garðarsson.

Sigríður Á. Andersen.

Vigdís Hauksdóttir.

Valgerður Bjarnadóttir.

Willum Þór Þórsson.