



Orkubú Vestfjarða ohf. Starfshættir stjórnar

Október 2016

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	3
Viðbrögð við ábendingum	5
Viðbrögð stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.	5
Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis	6
1 Inngangur	8
2 Tilefni úttekta	9
2.1 Starfslok orkubússtjóra, ráðning eftirmanns og skipan stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.	9
2.2 Óformleg fyrirspurn um skoðun	9
2.3 Beiðni forsætisnefndar Alþingis	10
3 Orkubú Vestfjarða ohf.	12
3.1 Lög og reglur Orkubús Vestfjarða	12
4 Starfslok orkubússtjóra	15
4.1 Samkomulag vegna starfsloka	15
4.2 Námsleyfi	16
4.3 Starfslokasamningur	17
5 Ráðning nýs orkubússtjóra	19
5.1 Hæfniskröfur	19
5.2 Ráðningarferlið	19
5.3 Eftirmál ráðningarferlisins	23
6 Skipan stjórnar Orkubúsins	27
6.1 Ákvæði laga, reglna og samþykktar	27
6.2 Nýmæli við skipan varamanna gagnrýnd	27

Niðurstöður og ábendingar

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við að stjórn Orkubús Vestfjarða ohf. hafi veitt fráfarandi forstjóra félagsins (orkubússtjóra) námsleyfi á launum eftir 37 ára starf án þess að nýta sér nokkurn tíma heimild til námsleyfis. Eðlilegt er samt að um slík leyfi gildi fastmótaðar reglur, m.a. um lengd þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar var starfsháttum stjórnar Orkubúsins á hinn bóginn um margt ábótavant þegar nýr orkubússtjóri var ráðinn vorið 2016. Telja verður að í því máli hafi stjórnin hvorki virt eigin áform um það hvernig að ráðningarferlinu skyldi staðið né eigin starfsreglur sem eiga að tryggja faglega starfshætti, m.a. við undirbúning og töku ákvarðana. Ríkisendurskoðun telur að þetta sé ekki í samræmi við ákvæði *Almennrar eigandastefnu ríkisins* (2012) og viðurkennd sjónarmið um góða og heilbrigða starfshætti opinberra fyrirtækja.

Stjórn Orkubúsins virti hvorki eigin áform né starfsreglur þegar nýr orkubússtjóri var ráðinn

Sérstaklega má finna að því þegar meirihluti stjórnar Orkubúsins ákvað að ráða og ganga til samninga við tiltekinn umsækjanda um starf orkubússtjóra á símafundi þar sem endanleg ákvörðun um slíkt var ekki á dagskrá. Á þessum fundi hafði einstökum stjórnarmönnum ekki gefist færi á að kynna sér þau málgögn sem þá lágu fyrir en hafði ekki verið dreift til þeirra. Vandséð er því að þeir hafi verið í stakk búnir til að taka sjálfstæða og upplýsta ákvörðun í þessu mikilvæga máli. Þar studdust þeir einkum við munnlega kynningu formanns og varaformanns stjórnar á minnisblaði ráðningarskrifstofu sem aðstoðaði við mat á umsækjendum. Í því minnisblaði var þó einungis gerð grein fyrir þeim tveimur umsækjendum sem þóttu hæfastir að mati ráðningarskrifstofunnar, án þess að gert væri upp á milli þeirra með neinum hætti.

Ákvörðun tekin á símafundi og án þess að málgögnum hefði verið dreift

Að mati Ríkisendurskoðunar hefði stjórn Orkubúsins betur haldið sig við upphaflega dagskrá áðurnefnds símafundar, þ.e. að fara yfir málið og taka ákvörðun um næstu skref. Eðlilegt hefði einnig verið að stjórnarmenn fengju til yfirlestrar og umhugsunar þau gögn um umsækjendur sem þá lágu fyrir og tækju síðan sameiginlega viðtöl við þá tvo til þrjá umsækjendur sem taldir voru hæfastir eins og upphaflega var ráðgert. Með því móti hefði ráðningarferlinu verið haldið í þeim faglega farvegi sem stefnt var að, unnt hefði verið að rökstyðja endanlega niðurstöðu betur en gert var og hún fyrir vikið orðið gagnsærri og trúverðugri. Sá rökstuðningur sem liggur fyrir byggir einkum á huglægu mati einstakra stjórnarmanna sem tekið var saman eftir að niðurstaða var fengin og því sjónarmiði þeirra sem ekki kom fram í starfsauglýsingu að nauðsynlegt væri að fá utanaðkomandi aðila til að taka við starfi orkubússtjóra. Ríkisendurskoðun telur þetta verklag afar óheppilegt. Stofnunin telur það á hinn bóginn ekki á verksviði sínu að meta hvort hæfasti umsækjandinn var ráðinn.

Ríkisendurskoðun metur ekki hvort hæfasti umsækjandinn var ráðinn

Tveir af fimm stjórnarmönnum, þar á meðal stjórnarformaður, hafa síðar fallist á að óheppilegt hafi verið að breyta út af upphaflegu verklagi. Þeir telja þó að þetta frávík hafi ekki breytt endanlegri niðurstöðu málsins. Þriðji stjórnarmaðurinn sagði sig úr stjórninni á umræddum símafundi þar sem hann féllst ekki á niðurstöðuna. Að mati

Ekki heimilt að
hafna beiðni um
bókun

Ríkisendurskoðunar má finna að því að formaður stjórnar skyldi hafna kröfu þess stjórnarmanns að það yrði sérstaklega bókað að hann styddi ekki fyrirhugaða ráðningu orkubússtjóra. Sú ákvörðun formannsins fer augljóslega í bága við starfsreglur stjórnar og ákvæði hlutafélagalaga.

Ríkisendurskoðun
gagnrýnir skort á
formfestu

Almennt gagnrýnir Ríkisendurskoðun stjórn Orkubúsins fyrir skort á formfestu í innra starfi sínu, m.a. við undirbúning ákvarðana. Iðulega hefur láðst að skrá eða halda utan um upplýsingar og gögn sem varða efni funda eða samráð stjórnar. Þetta veldur ógagnsæi og því að erfitt er að sannreyna upplýsingar. Þá telur stofnunin eðlilegt að félagið kynni þeim sem hafa hagsmuna að gæta ákvarðanir sínar með formlegri hætti en gert hefur verið. Loks fær Ríkisendurskoðun ekki skilið hvernig það gat gerst að stjórn Orkubúsins hvatti til þess með vitund og aðkomu fjármála- og efnahagsráðuneytis að samþykktum félagsins yrði breytt á þann veg að aðeins einn varamaður yrði skipaður í stjórn Orkubúsins í stað fimm eins og lög um félagið kveða skýrt á um. Þessi breyting hefur þegar verið tekin til baka.

Starfshættir verði
teknir til skoðunar

Af gögnum málsins má ráða að stjórn Orkubúsins fallist á það að ýmis mistök hafi átt sér stað í ráðningarferlinu og að starfshættir verði í framhaldinu teknir til skoðunar.

Ábendingar til stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.

1. Fylgja ber lögum og reglum sem gilda um Orkubú Vestfjarða

Mikilvægt er að stjórn Orkubús Vestfjarða fylgi þeim lögum og reglum sem gilda um félagið og taki mið af almennt viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja. Í því felst m.a. að ákvarðanir séu teknar samkvæmt gagnsæju og fyrirfram ákveðnu ferli og grundvallaðar á faglegu og rökstuddu mati stjórnarmanna. Mikilvægt er að slíkt mat sé skjalfest. Telji stjórnin þörf á að breyta samþykktum félagsins eða starfsreglum sínum ber henni að upplýsa fjármála- og efnahagsráðuneyti um það og leita eftir atvikum skriflegs samþykkis þess.

2. Grípa þarf til ráðstafana til að treysta orðspor Orkubúsins

Mikilvægt er að stjórn og stjórnendur Orkubús Vestfjarða grípi til nauðsynlegra ráðstafana til að efla það traust og þann trúverðugleika á félaginu sem stefnt var í hættu með því verklagi sem viðhaft var við ráðningu nýs orkubússtjóra og með því að fylgja ekki lögum um félagið þegar samþykktum þess var breytt árið 2014.

Ábending til fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Tryggja ber nauðsynleg samskipti við stjórn Orkubús Vestfjarða

Fjármála- og efnahagsráðuneyti er hvatt er til þess að efla samskipti sín við stjórn Orkubús Vestfjarða og koma þeim í formlegri farveg. Þá ber ráðuneytið að tryggja að starfsemi Orkubúsins sé í samræmi við lög sem um það gilda og eigandastefnu ríkisins.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.

1. Fylgja ber lögum og reglum sem gilda um Orkubú Vestfjarða

„Ábending um að stjórn Orkubús Vestfjarða ohf. beri að fara að lögum og reglum er eðlileg en það telur hún sig hafa leitast við að gera í störfum sínum. Þær breytingar sem gerðar voru um fjölda varamanna í stjórn OV voru unnar í góðri trú. Um leið og í ljós kom að þær voru í andstöðu við gildandi lög var í samráði við eiganda boðað til hluthafafundar til að búið væri að breyta samþykktum fyrir aðalfund vorið 2016 og tilskilinn fjöldi varamanna skipaður þar. Það er hins vegar áfram skoðun stjórnarmanna að breyta þyrfti ákvæðum laga um fjölda stjórnarmanna, enda eru núverandi ákvæði frá þeim tíma þegar vestfirsk sveitarfélög áttu hlut í Orkubúi Vestfjarða á móti ríkinu og hvert svæði á Vestfjörðum skipaði stjórnarmann og varamann hans. Mun stjórn taka það upp við eiganda félagsins að hann hefji viðræður við iðnaðarráðherra um mögulegar breytingar á ákvæði laga um fjölda varamanna, þannig að fjöldi varamanna verði settur í sambærilegt horf og í ýmsum öðrum fyrirtækjum sem eru að fullu í eigu ríkisins.

Varðandi verklag við ráðningarferli staðfestir úttektin að faglegu ferli var fylgt við mat umsækjenda, þótt að í lokin hafi verið breytt út frá fyrirfram ákveðnu ráðningarferli. Þetta faglega mat leiddi af sér að tveir umsækjendur af tuttugu og fimm þóttu hæfastir, samkvæmt mati sérfræðinga ráðningarfyrirtækis og þeirra tveggja stjórnarmanna sem tóku þátt fyrir hönd stjórnar í ráðningarferlinu. Hafði þá hluti umsækjenda gengið undir ýmis próf, framkvæmd af Hagvangi og farið í viðtöl við fulltrúa OV og sérfræðinga Hagvangs.

Þegar kom að umræðum á stjórnarfundum þann 10. mars um samantekt sérfræðinga Hagvangs þar sem tveir umsækjendur þóttu hæfastir að loknu því ferli sem lagt hafði verið upp með, kom í ljós að fjórir stjórnarmenn töldu annan þeirra tveggja hæfustu henta betur í starfið. Þetta mat stjórnarmanna og það að fyrirsjáanleg töf yrði á framhaldi mála ef allir stjórnarmenn ættu að vera viðstaddir viðtöl við þá tvo sem taldir væru hæfastir, leiddi til þess að stjórn ákvað að falla frá frekari viðtölum og samþykkti með fjórum atkvæðum gegn einu að bjóða Elíasi Jónatanssyni starf orkubússtjóra. Byggði það m.a. á því mati stjórnarmanna að Elías hefði víðtækari reynslu en hinn umsækjandinn, bæði sem stjórnandi og af fjármálum.

Eftir á að hyggja er ljóst að þessi breyting á ferlinu var óheppileg og stangast mögulega á við ákvæði um ráðningarferli skv. eigendastefnu ríkisins. Hún var hins vegar tekin á málefnalegum forsendum á þeim tíma með hagsmuni fyrirtækisins að leiðarljósi. Ekki var talið að viðbótarviðtöl myndu breyta niðurstöðunni sem var afgerandi. Samkvæmt eigendastefnu ríkisins er ekki talið æskilegt að víkja frá fyrirfram gefnu ráðningarferli nema að sterk málefnaleg rök séu fyrir hendi. Það var mat stjórnar að miðað við þá niðurstöðu sem fyrir lá á fundinum hefðu viðtöl við hæfustu umsækjendur einungis

verið til málamynda og því var talið eðlilegast að ljúka afgreiðslu málsins. Ennfremur telur stjórn það ekki brjóta í bága við starfsreglur stjórnar Orkubús Vestfjarða að hún ákveði dagskrárbreytingu. Þótt dagskrárliður sé ekki tilgreindur á dagskrá sem liður til ákvörðunar getur stjórn breytt því í umfjöllun á fundi sé til þess vilji meirihluta stjórnarmanna.

Það ákvæði í starfsreglum stjórnar að í dagskrá komi fram hvort liður sé til ákvörðunar, umræðu eða kynningar, var fyrst og fremst hugsað þannig að við uppsetningu dagskrár, kæmi fram eðli liðanna, þannig að stjórnarmenn geti forgangsraðað tíma og umræðum í þá liði sem eru til ákvarðana og umræðu. Þetta var ekki sett inn til að takmarka hefðbundin fundarsköp og rétt til breytinga á dagskrá funda. Um boðun funda liggur fyrir að þá skal að jafnaði boða með tveggja daga fyrirvara og senda fundargögn. Frá þessu er heimilt að víkja, ef boða þarf fund með skemmri fyrirvara.

Stjórn Orkubús Vestfjarða hefur í kjölfar þessara mála rætt um að standa þurfi betur að slíkum málum í framtíðinni og mun vinna að því að meiri formfestu verði gætt í störfum stjórnar.“

2. Grípa þarf til ráðstafana til að treysta orðspor Orkubúsins

„Stjórn Orkubús Vestfjarða ohf. er ímynd félagsins hugleikin og hefur undanfarin ár lagt talsverða vinnu í að styrkja hana meðal annars með aukinni upplýsingamiðlun í gegnum Facebook og heimasíðu og með styrkjum til samfélagsmála. Þeirri vinnu verður haldið áfram og í framhaldi af ábendingum Ríkisendurskoðunar verður meðal annars unnið að því að skýra betur starfsreglur stjórnar og gera þær aðgengilegar starfsfólki og almenningi á heimasíðu Orkubúsins.

Stjórnin harmar að starfshættir hennar hafi ekki verið fullnægjandi í máli þessu og að það hafi mögulega orðið vopn þeim sem vildu gera ráðningu nýs orkubússtjóra tortryggilega. Stjórnarmenn hafa lagt allt kapp á að draga úr þeirri óvissu sem umfjöllun fjölmiðla skapaði ekki síst á meðal starfsmanna Orkubúsins. Stjórnin mun bregðast við þeim ábendingum sem komið hafa fram með úrbótum í stjórnarháttum um leið og haldið verður áfram að styrkja orðspor Orkubús Vestfjarða.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Tryggja ber nauðsynleg samskipti við stjórn Orkubús Vestfjarða

„Varðandi ábendingu um eflingu samskipta við stjórn Orkubús Vestfjarða ohf. (OV) vill ráðuneytið benda á að samkvæmt kafla 4.5 í almennri eigandastefnu ríkisins frá 2012 ber eigandi upp mál er varða félagið á hluthafafundum sem er hinn formlegi vettvangur eiganda að málefnum þess. Einnig kemur þar fram að eigandi framfylgir ákvörðunum sínum á hluthafafundum, sem og að viðhafa skal skýr ábyrgðarskil milli eiganda og stjórnar félagsins og skulu samskipti, upplýsingagjöf og eftirlit byggjast á ákvæðum í eigandastefnu þessari og almennt viðurkenndum reglum um starfsemi sjálfstæðra félaga. Loks skv. 68 gr. laga nr. 2/1995, um hlutafélög, fer „félagsstjórn með málefni félagsins og skal annast um að skipulag félags og starfsemi þess sé jafnan í réttu og góðu horfi“; og skv. 6. gr. samþykktu félagsins kemur fram að stjórn félagsins stýrir öllum málefnum félagsins milli hluthafafunda og gætir hagsmuna þess gagnvart þriðja

aðila. Þannig liggur alveg skýrt fyrir hver hin formlega aðkoma ríkisins er og á að vera að félaginu. Ráðuneytið hefur hins vegar unnið að því almennt að efla formleg samskipti sín við stjórnir félaga í eigu ríkisins og er sú vinna í góðum farvegi, t.d. er verið að uppfæra eigandastefnur ríkisins sem eru lykiltilmæli ríkisins til stjórna félaga í meiri hlutaeigu þess.

Varðandi sérstaka ábendingu um að ráðuneytið tryggi „að starfsemi Orkubúsins sé í samræmi við lög sem um það gilda og eigandastefnu ríkisins“ harmar ráðuneytið þau mistök sem gerð voru í tilfelli breytinga á samþykktum félagsins varðandi að fækka varamönnum úr fimm í einn, en telur þó þarft að ítreka að allir stjórnarmenn og varamenn eru tilnefndir af fjármála- og efnahagsráðuneyti. Einnig tekur ráðuneytið undir niðurstöðu Ríkisendurskoðunar um að „Ekkert hefur þó komið fram í málinu sem bendir til þess að umrætt ósamræmi laga og samþykpta hafi komið að beinni sök meðan á það reyndi“.

1 Inngangur

Ríkisendurskoðun
er sjálfstæð
eftirlitsstofnun
Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í að kanna meðferð og nýtingu almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Stofnunin getur einnig gert slíkar úttektir hjá þeim sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem ríkis-sjóður á meira en helmings hlut í. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórn-völdum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur hafa farið úr-skeiðis í rekstri og benda á það sem athuga þarf með tilliti til úrbóta. Við úttektir sínar fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasam-taka ríkisendurskoðana, INTOSAI, um stjórnsýsluendurskoðun (sbr. einkum ISSAI 300 og ISSAI 3000).

Forsætisnefnd
Alþingis óskar eftir
úttekt

Hinn 28. apríl 2016 óskaði forsætisnefnd Alþingis eftir því að Ríkisendurskoðun ynni sérstaka skýrslu um tiltekna þætti í starfsemi Orkubús Vestfjarða ohf. Beiðnin var lögð fram með vísun í 3. gr. laga um Ríkisendurskoðun þar sem fram kemur að forsætis-nefnd geti að eigin frumkvæði eða samkvæmt óskum þingmanna krafist skýrslna um einstök mál sem falla undir starfsemi Ríkisendurskoðunar. Með beiðni nefndarinnar fylgdi bréf þingflokka Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs og Samfylkingar til for-sætisnefndar frá 27. apríl 2016 þar sem farið var fram á úttekt á tilgreindum þáttum sem varða starfslok fráfarandi orkubússtjóra, ráðningu eftirmanns hans og skipan varamanna í stjórn félagsins (sjá nánar kafla 2.3).

Ríkisendurskoðun ákvað að verða við beiðni forsætisnefndar. Í framhaldinu óskaði stofnunin eftir ýmiss konar upplýsingum og gögnum sem lúta að þeim efnisatriðum sem sérstaklega var óskað eftir að horft yrði til. Við mat og ályktanir var einkum tekið mið af lögum og reglugerðum sem varða Orkubú Vestfjarða ohf., samþykktum félags-ins, starfsreglum og fundargerðum stjórnar þess, ákvörðunum og reglum Kjararáðs og loks *Almennri eigandastefnu ríkisins. Hlutafélög og sameignarfélög* (2012).

Athugasemd gerð
við seinagang við
að veita svör og
gögn

Stjórn Orkubús Vestfjarða og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til efnislegrar umsagnar. Viðbrögð við þeim ábendingum sem til þeirra er beint eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upp-lýsingar og aðstoð við úttektina. Stofnunin kemst þó ekki hjá því að gera athugasemd við seinagang stjórnarformanns Orkubúsins við að veita svör og láta í té gögn sem óskað var eftir. Seinagangur þessi hefur valdið nokkrum tögum á vinnslu skýrslunnar og seinkað útgáfu hennar.

2 Tilefni úttektar

2.1 Starfslok orkubússtjóra, ráðning eftirmanns og skipan stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.

Um miðjan mars 2016 spannst nokkur fjölmiðlaumræða, einkum í vestfirskum miðlum, um starfslokasamning stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf. við forstjóra þess (orkubússtjóra) frá 26. janúar 2016 og ferlið sem stjórnin fylgdi við ráðningu eftirmanns hans. Því ferli lauk með ákvörðun stjórnar 10. mars 2016 og tilkynningu hennar daginn eftir um að ráðinn hefði verið nýr orkubússtjóri frá 1. júlí það ár. Í fjölmiðlum var verklag stjórnarinnar gagnrýnt og því jafnvel haldið fram að nýráðningin hefði á sér pólitískt yfirbragð. Jafnframt kom fram að einn af fimm stjórnarmönnum Orkubúsins hefði sagt af sér stjórnarmennsku í félaginu í mótmælaskyni vegna þess hvernig að málum var staðið.

Ráðning nýs orkubússtjóra gagnrýnd

Um svipað leyti var einnig vakin athygli á því í fjölmiðlum að lög nr. 40/2001 um stofnun Orkubús Vestfjarða og lög nr. 2/1995 um hlutafélög hefðu verið brotin þegar samþykkt var á aðalfundi félagsins 9. maí 2014 að fækka varamönnum í stjórn Orkubús Vestfjarða ohf. úr fimm í einn. Brugðist var við þessu með því að taka að nýju upp fyrri tilhögun á aðalfundi félagsins 12. maí 2016.

Lögum ekki fylgt þegar varamönnum var fækkað

Málefni Orkubús Vestfjarða ohf. rötuðu inn á Alþingi dagana 3. og 4. apríl 2016 og var fjármála- og efnahagsráðherra, sem fer með eignarhlut ríkisins í félaginu, m.a. spurður álits á því hvort lög hefðu verið brotin þegar aðeins einn varamaður var skipaður í stjórn félagsins og ef svo væri hvernig yrði brugðist við því og hvort ráðuneyti hans hefði hafið sjálfstæða skoðun á stjórnarháttum hjá Orkubúi Vestfjarða.

2.2 Óformleg fyrirspurn um skoðun

Hinn 29. mars 2016 barst Ríkisendurskoðun óformleg fyrirspurn í tölvubréfi um það hvort stofnunin sæi ástæðu til að fara yfir starfslokasamning stjórnar Orkubús Vestfjarða við forstjóra þess og ráðningu eftirmanns hans. Af bréfinu mátti ráða að sendandi þess, sem var meðal 25 umsækjenda um stöðu orkubússtjóra, teldi að ýmsu hefði verið ábótavant í þessum málum, m.a. að stjórn Orkubúsins hefði ekki fylgt starfsreglum sínum og faglegum sjónarmiðum í ráðningarferlinu.

Ríkisendurskoðun fær óformlega fyrirspurn

Ríkisendurskoðun svaraði bréfitara með tölvubréfi 7. apríl. Þar var honum m.a. bent á að ef Orkubú Vestfjarða væri hefðbundin stofnun ríkis eða sveitarfélags væri nærtækast fyrir hann að beina þessu erindi til umboðsmanns Alþingis. Samkvæmt lögum nr. 85/1997 um umboðsmann Alþingis væri honum sérstaklega falið að hafa eftirlit með stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga, m.a. „að jafnræði sé í heiðri haft í stjórnarsýslunni og að hún fari að öðru leyti fram í samræmi við lög, vandaða stjórnarsýsluhætti og siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins“. Miðað við fyrirbyggjandi álit umboðsmanns Alþingis (sjá sérstaklega mál nr. 5555/2009 og 7197/2012) mætti þó þykja ólíklegt að hann teldi Orkubú

Vestfjarða falla undir starfssvið sitt, ef þetta erindi væri borið undir hann, þar sem það starfar á grundvelli einkaréttar.

Jafnframt var bréfitara bent á að Orkubú Vestfjarða félli undir 2. mgr. 6. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun, þ.e. um er að ræða hlutafélag í eigu ríkissjóðs. Í 9. gr. þeirra laga kæmi fram að stofnunin gæti gert stjórnýsluendurskoðun hjá þeim stofnunum, sjóðum, félögum og fyrirtækjum sem um ræðir í 6. gr. Slík endurskoðun „felst í því að kanna meðferð og nýtingu ríkisfjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í þessu sambandi“.

Í þessu sambandi var sérstaklega tekið fram að almennt væri litið svo á að stjórnýsluendurskoðun næði ekki til þeirra lögbundnu verkefna sem umboðsmaður Alþingis hefur með höndum, svo sem eftirlits með því að stofnanir eða félög fylgdu almennum stjórnýslureglum. Frá þessu væri þó stundum brugðið ef slíkir þættir teldust eðlilegir eða nauðsynlegir þættir í heildstæðum stjórnýsluúttektum á tilteknum málaflokkum, stofnunum, sjóðum, félögum eða fyrirtækjum ríkisins. Orkubú Vestfjarða væri á hinn bóginn ekki á starfsáætlun stjórnýslusviðs Ríkisendurskoðunar árið 2016 og miðað við afar þrönga verkefnastöðu þess mætti telja litlar líkur á að það gæti hafið forkönnun vegna slíkrar úttektar á komandi mánuðum nema forsætisnefnd Alþingis óskaði þess sérstaklega.

Af þessum sökum hvatti Ríkisendurskoðun bréfitara til að leita annarra leiða ef hann vildi halda máli sínu til streitu. Líklega væri þá eðlilegast að beina fyrirsögn eða kvörtun til fjármála- og efnahagsráðherra sem fer eins og áður sagði með eignarhlut ríkisins í Orkubúi Vestfjarða.

2.3 Beiðni forsætisnefndar Alþingis

Með bréfi sínu til Ríkisendurskoðunar frá 28. apríl 2016 óskaði forsætisnefnd Alþingis eftir því með vísun í 3. gr. laga um stofnunina að hún ynni sérstaka skýrslu um tiltekna þætti í starfsemi Orkubús Vestfjarða ohf. Tilfnið var beiðni þingflokka Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs og Samfylkingar til forsætisnefndar frá 27. apríl 2016 þar sem farið var fram á úttekt á eftirtöldum þáttum:

- I. Ákvarðanatöku og verklagi við starfslok fráfarandi forstjóra og gerð starfslokasamnings við hann.
- II. Verklagi við ráðningu nýs framkvæmdastjóra með tilliti til þess hvort og þá hvernig tryggt var að hæfasti umsækjandi yrði fyrir valinu og hvort fylgt var settum reglum og vönduðum stjórnýsluháttum um undirbúning málsins og ákvarðanatöku í stjórn. Þess er að geta, hvað þetta varðar, að stjórnarmaður sagði af sér í mótmælaskyni við þau vinnubrögð sem beitt var í málinu.
- III. Kannað verði hvort rétt hafi verið staðið að málum á síðasta aðalfundi Orkubús Vestfjarða ohf. þegar aðeins einn maður var skipaður varamaður í stjórn þrátt fyrir ákvæði 7. gr. laga nr. 40/2001 um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða og 16. gr. samþykktu félagsins um að kosnir skuli fimm aðalmenn í stjórn auk jafnmargra varamanna.
- IV. Auk framantalins er óskað eftir að Ríkisendurskoðun athugi hvaðeina annað sem þessum málum kann að tengjast, beint eða óbeint, og skiptir máli fyrir málsmeðferð og

Stjórnýsluendurskoðun nær yfirleitt ekki til lögbundinna verkefna umboðsmanns Alþingis

Forsætisnefnd Alþingis óskar eftir úttekt

niðurstöðu, sem og þá þætti sem Ríkisendurskoðun sjálf kann að sjá ástæðu til að skoða varðandi rekstur og stjórnslu hins opinbera hlutafélags í eigu ríkisins.

Ríkisendurskoðun ákvað að verða við þessari beiðni þó að eftirlit með því að stofnanir eða félög fylgi almennum stjórnslureglum falli ekki að öllu leyti að lögbundnu starfs-sviði hennar, eins og áður hefur verið getið um. Það sjónarmið kemur t.d. skýrt fram í athugasemd við 6. gr. „Frumvarps til laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga“ frá 15. september 2015 sem Alþingi samþykkti í maí 2016 og taka gildi 1. janúar 2017.

Ríkisendurskoðun
er ekki álitsgjafi um
túlkun laga

Ekki er lagt til að honum [ríkisendurskoðanda] verði falið hlutverk sem öðrum aðilum er fengið. Er þá byggt á því að dómstólum og umboðsmanni Alþingis hefur verið falið að hafa eftirlit með því hvort almennar stjórnslureglur séu í heiðri hafðar. Samkvæmt þessu verður ekki litið á ríkisendurskoðanda sem dómstól eða álitsgjafa um túlkun laga enda er það ekki hlutverk hans að taka afstöðu til ágreiningsefna um lagatúlkun. Á það t.d. við um ákvarðanir um réttindi og skyldur manna í stjórnslunni, svo sem [...] við veitingu starfa hjá ríkinu eða um beitingu málsmeðferðarreglna stjórnslulaga.

Undir þessi sjónarmið tók stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fyrir sitt leyti í álit sínu um sama lagafrumvarp frá 17. maí 2016. Vert er að hafa þetta í huga í eftirfarandi umfjöllun Ríkisendurskoðunar þar sem einkum er hugað að fyrstu þremur efnispáttum áðurnefndrar beiðni þingflokka Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs og Samfylkingar til forsætisnefndar. Jafnframt ber að minnast þess að Orkubú Vestfjarða ohf. er ekki hefðbundin ríkisstofnun sem lýtur stjórnslulögum heldur opinbert hlutafélag sem starfar á sviði einkaréttar (sbr. kafla 3.1).

Orkubú Vestfjarða
er ekki hefðbundin
ríkisstofnun

3 Orkubú Vestfjarða ohf.

3.1 Lög og reglur Orkubús Vestfjarða

Orkubú Vestfjarða
upphaflega sam-
eignarfélag sveitar-
félaga og ríkis

Til Orkubús Vestfjarða var stofnað með lögum nr. 66/1976 um Orkubú Vestfjarða í því skyni að virkja vatnsafl og jarðhita á Vestfjörðum þar sem hagkvæmt þótti. Auk þess var því ætlað að eiga og reka vatnsorkuver og díslrafstöðvar til raforkuframleiðslu, ásamt nauðsynlegum mannvirkjum til raforkuflutnings og raforkudreifingar, og eiga og reka jarðvarmavirkjanir og reka fjarvarmakyndistöðvar ásamt nauðsynlegu dreifikerfi. Orkubúið hóf starfsemi 1. janúar 1978. Í upphafi var um sameignarfélag að ræða og nam eignarhlutur sveitarfélaga á Vestfjörðum samtals 60% en eignarhlutur ríkissjóðs 40%. Hinn 1. júní 2001 var Orkubú Vestfjarða hf. síðan stofnað á grundvelli laga nr. 40/2001 um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða og var eignarhlutdeildin í upphafi sú sama og verið hafði í sameignarfélaginu.

Orkubúið er nú
opinbert hlutafélag

Árið 2002 varð ríkissjóður eigandi að öllum hlutabréfum Orkubús Vestfjarða og starfar það nú sem opinbert hlutafélag (ohf.) á grundvelli áðurnefndra laga um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða með síðari breytingum, laga nr. 2/1995 um hlutafélög og samþykktum félagsins sem að stofni til eru frá árinu 2007. Fjármálaráðherra (nú fjármála- og efnahagsráðherra) hefur frá 1. janúar 2007 farið með eignarhlut ríkisins í Orkubúinu, eins og öðrum orkufyrirtækjum í eigu ríkisins, og tilnefni hann einstaklinga í stjórn þess. Samkvæmt 7. gr. laga um stofnun félagsins skal hún skipuð fimm aðalmönnum og fimm varamönnum. Þeir skulu kosnir á aðalfundi ár hvert. Þótt lög, samþykktir eða reglur kveði ekki á um slíkt hefur fjármála- og efnahagsráðherra valið stjórnarmenn og varamenn þeirra samkvæmt tilnefningum stærstu stjórnmalaflokka landsins. Íðulega hefur verið um að ræða sitjandi eða fyrrverandi sveitarstjórnarmenn á Vestfjörðum.

Reglugerð um
Orkubúið að hluta
til úreld

Auk áðurnefndra laga og samþykktar er enn í gildi reglugerð nr. 192/1978 um Orkubú Vestfjarða þótt sum ákvæði hennar hljóti að teljast úreld enda tekur hún mið af upphaflegum eigendahópi. Velta má því fyrir sér hvort ekki sé rétt að afnema hana eða a.m.k. breyta henni með tilliti til breyttra aðstæðna. Loks skal stjórn félagsins starfa samkvæmt „[Starfsreglum stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.](#)“ sem samþykktar voru 7. nóvember 2011. Í þeim reglum kemur m.a. fram að stjórnin hafi yfirstjórn með að starfsemi Orkubúsins sé í samræmi við lög, reglugerðir og aðrar reglur sem um reksturinn kunni að gilda. Þar og í samþykktum félagsins kemur einnig fram að stjórnin skuli ráða forstjóra (orkubússtjóra) til starfa og ákveða starfskjör hans nema lög kveði á um annað. Orkubússtjóri skuli á hinn bóginn bera ábyrgð á daglegri stjórn félagsins, m.a. skuli hann ráða aðra starfsmenn þess.

Kjararáð ákveður
laun og önnur
starfskjör
orkubússtjóra

Um orkubússtjóra gildir raunar einnig að kjararáð ákveður laun og önnur starfskjör hans samkvæmt 1. gr. laga nr. 47/2006 um kjararáð. Starfskjör hans taka því mið af „[Reglum kjararáðs](#)“ um starfskjör embættismanna sem heyra undir úrskurð kjararáðs frá 30. júní 2014 og „[Reglum kjararáðs um starfskjör framkvæmdastjóra félaga sem](#)

[eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs og dótturfélaga þeirra](#)“ frá 17. nóvember 2015, m.a. ákvæði þeirra um endurmenntun.

Eðli málsins samkvæmt eru starfsreglur stjórnar Orkubúsins að sumu leyti ítarlegri en lög um félagið. Auk áðurnefndra ákvæða laganna um fjölda aðal- og varamanna kemur þar t.d. fram að stjórnarfundir séu lögmætir ef meirihluti stjórnarmanna sækir fund og að undirskrift þriggja stjórnarmanna skuldbindi félagið. Sömuleiðis er þar kveðið á um hvernig standa skuli að kynningu dagskrár stjórnarfunda og færslu fundargerða, m.a. skuli færa til bókar frásögn um þau mál sem upp eru borin á fundum og geta afgreiðslu þeirra. Þá eigi allir fundarmenn rétt til að fá sérstaklega bókaðar stuttar athugasemdir. Loks skulu fundargerðir bornar upp í fundarlok og undirritaðar af fundarmönnum. Óski fundarmaður eftir að gera athugasemd við fundargerð skal hún skráð sérstaklega.

Starfsreglur
stjórnar ítarlegri
en lög um félagið

Vert er að geta þess að sem opinbert hlutafélag starfar Orkubú Vestfjarða ohf. á sviði einkaréttar þótt það sé að öllu leyti í eigu ríkisins. Ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins gilda því ekki formlega um félagið, sbr. lög nr. 90/2006 um breytingu á lögum nr. 2/1995 um hlutafélög, með síðari breytingum (opinber hlutafélög) og 1. tölulið 2. mgr. 2. gr. laga nr. 70/1996. Orkubúið fellur á hinn bóginn undir upplýsingalög nr. 140/2012, sbr. 2. gr. þeirra laga. Þar kemur fram að lögin taki til allrar starfsemi lögaðila sem eru að 51% hluta eða meira í eigu hins opinbera.

Orkubúið starfar á
sviði einkaréttar

Að sérstöðu opinberra hlutafélaga hefur umboðsmaður Alþingis vikið í álitum sínum sem varða slík félög (sjá t.d. áðurnefnd mál nr. 5555/2009 og 7197/2012) og m.a. bent á að ákvarðanir slíkra félaga um ráðningu og uppsögn starfsmanna séu af þessum sökum einkaréttarlegs eðlis en ekki ákvarðanir í merkingu stjórnarsýslulaga. Með þetta í huga hefur hann talið að starfshættir opinberra hlutafélaga falli utan starfssviðs síns.

Þótt ákvarðanir Orkubús Vestfjarða ohf. séu ekki bundnar ákvæðum stjórnarsýslulaga fellur félagið sem opinbert hlutafélag í E-hluta ríkisreiknings (frá 1. janúar 2017 í C-hluta) undir [Almenna eigandastefnu ríkisins. Hlutafélög og sameignarfélög](#) (2012), sbr. eftirfarandi skilgreiningu í þeirri stefnu: „Með hlutafélagi í skilningi stefnunnar er átt við hefðbundin hlutafélög, opinber hlutafélög og einkahlutafélög.“ Að þessu er einnig vikið með skýrum hætti í 44. gr. laga nr. 23/2015 um opinber fjármál sem tóku gildi 1. janúar 2016.

Orkubúið fellur
undir Almenna
eigandastefnu
ríkisins

Meginsjónarmið *Almennrar eigandastefnu ríkisins* er „að félög í eigu ríkisins séu rekin með faglegum og gagnsæjum hætti þannig að almennt traust ríki á stjórn og starfsemi þeirra“. Í því sambandi skuli tekið mið af almennum leiðbeiningum og viðmiðum um góða stjórnarhætti fyrirtækja og hlutverk og skyldur eiganda, m.a. skuli öll ákvarðanataka stjórnar og stjórnenda byggjast á jafnræði og hlutlægni.

Áhersla lögð á
faglegan og gagn-
sæjan rekstur

Í eigandastefnunni eru settar fram tíu meginreglur eða grunnsjónarmið um góða og árangursríka starfshætti félags í opinberri eigu sem eigandi þess hefur tekið ákvörðun um að skuli ávallt gætt við rekstur þess og verkefna þess. Þetta er útfært nánar í ein-

stökum ákvæðum stefnunnar sem lúta að almennum leiðbeiningum um góða starfs- og stjórnarhætti þeirra félaga sem stefnan nær til. Þar er m.a. kveðið á um eftirfarandi:

- ✓ Stjórn félagsins skal við störf sín, auk laga og almennra reglna, taka mið af almennt viðurkenndum leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja.
- ✓ Stjórn og stjórnendur félagsins skulu eins og kostur er starfa í samræmi við þau viðmið og gildi sem almennt má ætla að eigi við um félög í opinberri eigu.
- ✓ Gæta skal gagnsæis og jafnræðis við stjórnun og starfsemi félagsins.
- ✓ Viðhafa skal opna stjórnarhætti við rekstur félagsins.
- ✓ Auglýsa skal laus störf í félaginu og stjórnendur og starfsfólk skal ráðið til starfa á grundvelli hæfni samkvæmt gagnsæju og fyrirfram ákveðnu ráðningarferli.

Einnig kemur fram í stefnunni að stjórnendur og stjórnarmenn fyrirtækis skuli „gæta hagsmuna félagsins í hvívetna og tryggja framgang eigendastefnu þessarar“.

Ljóst er að ákvæði *Almennrar eigandastefnu ríkisins* setja Orkubúi Vestfjarða ohf. nokkuð þrengri skorður en almennum einkahlutafélögum. Enn hefur ekki verið sett sérstök eigandastefna vegna orkufyrirtækja í eigu ríkisins eins og stefnt hefur verið að um nokkurt skeið.

*Almenn eiganda-
stefna ríkisins setur
Orkubúinu vissar
skorður*

4 Starfslok orkubússtjóra

4.1 Samkomulag vegna starfsloka

Hinn 26. janúar 2016 undirrituðu stjórnarformaður Orkubús Vestfjarða ohf. og forstjóri þess (orkubússtjóri) sérstakt „Samkomulag vegna starfsloka“ þess síðarnefnda. Þar kom fram að aðilar hefðu komið sér saman um að orkubússtjóri færi í námsleyfi á óskertum launum frá 1. júlí 2016 til 30. júní 2017 í samræmi við reglur sem giltu þar um. Við upphaf námsleyfis léti hann jafnframt af starfi orkubússtjóra sem hann hefði gegnt frá 1. apríl 1978 og féllu þar með starfsskyldur hans og viðveruskylda niður. Að námsleyfi loknu tæki hann svo út áunnið orlof en sinnti jafnframt ráðgjafarstörfum fyrir Orkubúið í fjóra mánuði, þ.e. til 31. október 2017. Auk þess yrði hann stjórn Orkubúsins og eftirmanni sínum til ráðgjafar án sérstakrar þóknunar meðan á námsleyfi stæði. Taka ber fram að orkubússtjórinn verður sjötugur 20. október 2017.

Samkomulag vegna starfsloka frá 26. janúar 2016

Eins og komið hefur fram var vakin sérstök athygli á þessu máli í fjölmiðlum í byrjun mars 2016. Í því sambandi var m.a. vikið að því að námsleyfi orkubússtjóra kæmi tæpast til með að nýttast félaginu þar sem ekki væri gert ráð fyrir að hann sneri aftur til fyrri starfa að leyfinu loknu. Einnig voru starfslok hans sögð tengjast meintum vilja stjórnar Orkubúsins til að ráða eftirmann hans meðan hún hefði umboð til þess.

Starfslok gerð tortryggileg

Samkvæmt þeim upplýsingum sem Ríkisendurskoðun aflaði sér óskaði fráfarandi orkubússtjóri sjálfur eftir umræddu námsleyfi og hafði hann um nokkurra ára skeið rætt við stjórnarformann Orkubúsins um möguleika á slíku leyfi þegar það hentaði og með samþykki stjórnar. Almennt mun þeirri hugmynd hafa verið tekið vel innan stjórnarinnar. Í byrjun sumars 2015 sendi orkubússtjóri síðan stjórn Orkubúsins ódagsett bréf („Til stjórnar Orkubús Vestfjarða“) þar sem hann óskaði formlega eftir eins árs námsleyfi á óskertum launum, þ.e. frá 1. janúar 2016 til og með 31. desember sama ár. Í bréfinu vísaði hann annars vegar til þess að hann hefði gegnt starfi sínu í rúm 37 ár og aldrei óskað eftir námsleyfi á þeim tíma. Hins vegar vísaði hann í ákvæði 3.1. gr. „Reglna kjararáðs um starfskjör framkvæmdastjóra félaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs og dótturfélaga þeirra“:

Námsleyfi að beiðni orkubússtjóra

Framkvæmdastjóri sem stundar sérnám eða sækir framhalds- og/eða endurmenntunarnámskeið, með samþykki stjórnar, heldur launum og fær greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar ríkisins, að hámarki tvær vikur á ári.

Þessu til viðbótar minnti hann á eftirfarandi ákvæði 4.1. gr. „Reglna kjararáðs um starfskjör“ embættismanna sem heyra undir úrskurð kjararáðs: „Unnt er að veita lengra námsleyfi á lengra árabili.“

Reglur kjararáðs um námsleyfi

Beiðni orkubússtjóra um námsleyfi var tekin til umræðu á stjórnarfundum Orkubús Vestfjarða ohf. 10. júní, 10. ágúst og 9. nóvember 2015. Á fyrstnefnda fundinum var formanni stjórnar „falið að bregðast við beiðni orkubússtjóra eftir því sem lög heimila

Stjórnarformanni falið að ganga frá samkomulagi við orkubússtjóra

og ganga frá drögum að samningi fyrir næsta fund“. Í gögnum málsins kemur fram að formaður hafi í framhaldinu leitað munnlegs álits lögfræðings á heimildum stjórnarinnar og hafi það álit verið jákvætt. Á síðastnefnda fundinum var formanni stjórnar síðan veitt umboð til að ganga frá samkomulagi við orkubússtjóra um námsleyfi á þeim grundvelli sem stjórnin hefði áður rætt. Það samkomulag var undirritað af stjórnarformanni og orkubússtjóra 26. janúar 2016 og vottuðu tveir stjórnarmenn það. Af fundargerðum og öðrum gögnum málsins verður ekki ráðið að neinn ágreiningur hafi verið innan stjórnar Orkubúsins um afgreiðslu málsins.

Beiðni um námsleyfi þróaðist í samkomulag um starfslok

Þær meginbreytingar urðu hins vegar á málinu frá upphaflegu erindi orkubússtjóra að beiðni hans um námsleyfi þróaðist í samkomulag um starfslok jafnframt því sem töku námsleyfis var frestað um hálf t. á. Í stað þess að gilda frá 1. janúar til 31. desember 2016 gildi það frá 1. júlí 2016 til 30. júní 2017. Í tölvubréfi orkubússtjóra til Ríkisendurskoðunar frá 30. maí 2016 kemur fram að hann hafi sjálfur óskað eftir þessari frestun á leyfistöku. Jafnframt kemur þar fram að það hafi verið sameiginleg niðurstaða hans og stjórnarformannsins að hann sneri ekki aftur til starfa að loknu námsleyfi heldur tæki orlof að því loknu og yrði Orkubúinu að öðru leyti til ráðgjafar uns starfstíma hans lyki. Hefðu hagsmunir Orkubúsins verið hafðir að leiðarljósi í því sambandi.

4.2 Námsleyfi

Reglur skýrar og þeim fylgt í meginatriðum

Að mati Ríkisendurskoðunar kveða „Reglur kjararáðs um starfskjör framkvæmdastjóra félaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóðs og dótturfélaga þeirra“ skýrt á um heimild orkubússtjóra til að óska eftir námsleyfi. Sömuleiðis má ráða af „Starfsreglum stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.“ að stjórn Orkubús Vestfjarða hefur fulla heimild til að veita orkubússtjóra slíkt leyfi og semja við hann um starfslok. Í þessu sambandi skal minnt á að stjórninni er falið að ráða forstjóra og ákveða starfskjör hans, nema lög kveði á um annað, og hafa yfirumsjón með að starfsemi fyrirtækisins sé í samræmi við lög, reglugerðir og aðrar reglur sem um reksturinn kunna að gilda. Loks verður ekki séð annað en að stjórnin hafi við afgreiðslu þessa máls fylgt starfsreglum sínum í öllum meginatriðum.

Ríkisendurskoðun gerir ekki athugasemd við ákvörðun stjórnar að veita orkubússtjóra námsleyfi

Með hliðsjón af þessu sér Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að gera athugasemd við þá ákvörðun stjórnar Orkubúsins að veita orkubússtjóra námsleyfi. Út frá góðum stjórnarhátum og ákvæðum 27. gr. upplýsingalaga má þó finna að því að áður nefnt álit lögfræðings á heimildum stjórnarinnar til að semja við orkubússtjóra um námsleyfi var ekki skriflegt. Ríkisendurskoðun hvetur stjórn Orkubús Vestfjarða til að tryggja að slík og önnur gögn sem stjórnin notar við mikilvægar ákvarðanatök séu jafnan skrifleg og að þeim sé haldið til haga. Með tilliti til almennra sjónarmiða undanfarin ár hvetur Ríkisendurskoðun stjórn Orkubús Vestfjarða einnig til að grundvalla ákvarðanir sínar um námsleyfi á starfskjarastefnu fyrirtækisins og endurmenntunar- eða starfsþróunar-áætlun þess og viðkomandi starfsmanns, m.a. til að tryggja að námið nýtist félaginu.

Vantar leiðbeiningar um lengd námsleyfis

Í þessu sambandi er sömuleiðis mikilvægt að stjórnvöld setji skýrar leiðbeiningar um það hvernig standa skuli að veitingu námsleyfa hjá stofnunum eða fyrirtækjum ríkisins. Meðal annars þurfa þau að taka af öll tvímæli um hámarks lengd námsleyfa, t.d. hvernig túlka beri áður nefnt ákvæði kjararáðs „Unnt er að veita lengra námsleyfi [en tvær vikur á ári] á lengra árabili“, og hvort gera skuli þá skilyrðislausu kröfu að námið nýtist

stofnun eða fyrirtæki að því loknu. Um slíkt veita fyrirbyggjandi reglur kjararáðs engin svör.

Líta má þó á að úrskurður kjararáðs um laun og starfskjör ríkissaksóknara frá 2016 og hæstaréttar- og héraðsdómara frá árinu 2015 gefi nokkra leiðbeiningu um hámarksréttindi þeirra einstaklinga sem falla undir kjaradóm til námsleyfa á launum, þ.e. bæði árlegan og uppsafnaðan rétt þeirra.

Úrskurður kjararáðs leiðbeina um hámarksréttindi

Dómari á rétt á launuðu námsleyfi á fjögurra ára fresti til að stunda endurmenntun, fyrst eftir fjögur ár í starfi. Dómari ávinnur sér þriggja vikna leyfi á hverju ári. Þó getur uppsafnaður réttur mest orðið 6 mánuðir og greiðist ekki út við starfslok. Dómari heldur launum í námsleyfi og fær greiddan ferða- og dvalarkostnað samkvæmt reglum ferðakostnaðarnefndar. Dómstólaráð setur nánari reglur um námsleyfi héraðsdómara og Hæstiréttur Íslands um námsleyfi hæstaréttardómara.

Þessi úrskurður og aðrir sambærilegir virðast þó ekki útiloka að stjórn stofnunar eða fyrirtækis sé í einhverjum tilvikum heimilt að samþykkja enn lengra námsleyfi. Ýmis fordæmi eru líka fyrir því að starfsmönnum sem unnið hafa í skemmri tíma á vegum ríkisins en fráfarandi orkubússtjóri hafi verið veitt álíka löng námsleyfi og hann fékk án nokkurra kvaða um að námið nýtist í starfi fyrir ríkið.

Ýmis fordæmi fyrir löngum námsleyfum

4.3 Starfslokasamningur

Með tilliti til þess að beiðni orkubússtjóra um námsleyfi þróaðist í „Samkomulag vegna starfsloka“ þykir Ríkisendurskoðun ástæða til að geta þess að hugtakið „starfslokasamningur“ er ekki skýrt í lögum þó að ýmsir slíkir samningar (formlegir eða óformlegir) hafi verið gerðir við starfsmenn ríkisins á undanförnum árum og áratugum.

„Starfslokasamningur“ ekki skýrður í lögum

Umboðsmaður Alþingis gerði þessu skil í álitinu sínu frá árinu 2007 (sbr. [mál nr. 4962/2007](#)). Þar gat hann einnig um þá afstöðu fjármálaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneytis) að „ekki sé unnt án sérstakrar lagaheimildar að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Hvorki ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 né sérákvæði laga um einstakar stofnanir eða tiltekna hópa ríkisstarfsmanna hafa að geyma heimildir fyrir starfslokasamningum eða samningum um bætur fyrir starfslok“. Fyrrum fjármálaráðherrar hafa einnig vikið að þessu í svörum sínum við fyrirspurnum á Alþingi. Nýjasta dæmi um slíkt er frá 28. febrúar 2012:

Sjónarmið fjármála- og efnahagsráðuneytis

Hugtakið starfslokasamningur er ekki fastmótað í íslenskum rétti en fjármálaráðuneytið hefur miðað við að átt sé við samning um að starfsmaður láti af starfi, embætti eða almennu starfi, áður en hann hefur náð aldurshámarki eða tímabundin skipun eða ráðning sé á enda, án þess að fylgt sé reglum laga, nr. 70/1996, um starfslokinn og þá eftir atvikum gegn fjárgreiðslu. Á grundvelli þessarar skilgreiningar telur fjármálaráðuneytið að ekki sé unnt án sérstakrar lagaheimildar að gera starfslokasamninga við ríkisstarfsmenn. Hvorki ákvæði laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, né sérákvæði laga um einstakar stofnanir eða tiltekna hópa ríkisstarfsmanna hafa að geyma heimildir fyrir starfslokasamningum eða samningum um bætur fyrir starfslok. Forstöðumönnum er því ekki heimilt að taka ákvörðun um gerð starfslokasamninga eins og hugtakið hefur verið skilgreint.

Í þessu sambandi ber reyndar að ítreka það sem áður hefur komið fram að forstjóri Orkubús Vestfjarða (orkubússtjóri) er ekki ríkisstarfsmaður og að um hann gilda ekki lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Sömmuleiðis skal þess getið að fjármála- og efnahagsráðherra hefur með [frumvarpi til nýrra laga um kjararáð](#), sem lagt var fram á Alþingi 16. september 2016 leitast við að taka á því vandamáli sem hefur verið innbyggt í starfslokasamninga stofnana ríkisins. Þar er m.a. gert ráð fyrir að við gildistöku laganna verði gerð sú breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að hlutaðeigandi ráðherra eða stjórn ríkisstofnunar geti eftir gerð frammistöðumats og starfsþróunaráætlunar lagt til að gerður verði samningur við forstöðumann um starfslok. Á sama hátt geti forstöðumaður, í samráði við hlutaðeigandi ráðherra, gert samning um starfslok við starfsmenn stofnunar.

Í þessu frumvarpi er einnig lagt til eftirfarandi:

að ákvörðun kjara framkvæmdastjóra hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem eru að meiri hluta í eigu ríkisins og framkvæmdastjóra félaga sem eru í eigu hlutafélaga og annars konar félaga, einkaréttareðlis, sem er að meiri hluta í eigu ríkisins verði færð aftur til viðkomandi stjórnar þar sem stjórnin semdi um laun og starfskjör framkvæmdastjóra á grundvelli starfskjarastefnu félagsins og settrar eigandastefnu ríkisins í félögum.

Verði þetta frumvarp að lögum mun orkubússtjóri því ekki lengur falla undir kjararáð. Það verður þvert á móti á ábyrgð stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf. að semja við hann um laun, starfskjör og starfslok. Slíkt sé þó gert með hliðsjón af frammistöðumati, starfsþróunaráætlun og eigandastefnu ríkisins.

Í samræmi við *Almenna eigandastefnu ríkisins* (2012) og 79. gr. a. laga nr. 2/1995 um hlutafélög hafa nokkur félög í eigu ríkisins þegar samþykkt sérstaka starfskjarastefnu sem tekur til helstu grundvallaratriða sem varða starfskjör stjórnenda og stjórnarmanna, m.a. við hvaða aðstæður og innan hvaða ramma heimilt sé að greiða eða umbuna stjórnendum og stjórnarmönnum til viðbótar grunnlaunum eða semja við þá um starfslok. Umræða um slíka stefnu var á dagskrá aðalfundar Orkubús Vestfjarða 12. maí 2016 og er vert að hvetja stjórn Orkubúsins til að ganga frá henni sem fyrst.

Ný ákvæði um
starfslokasamninga

Verður á ábyrgð
stjórnar að semja
um laun og
starfskjör

Ganga þarf frá
starfskjarastefnu

5 Ráðning nýs orkubússtjóra

5.1 Hæfniskröfur

Eins og fram hefur komið undirrituðu stjórnarformaður Orkubús Vestfjarða ohf. og fráfarandi orkubússtjóri sérstakt „Samkomulag vegna starfsloka“ þess síðarnefnda 26. janúar 2016. Um svipað leyti fór stjórnin að leggja drög að ráðningu eftirmanns hans enda þótti ekki vænlegt að ráða tímabundinn staðgengil í starfið. Á undirbúningsfundi sínum (hugarflugsfundi) 25. janúar setti stjórnin m.a. fram meðfylgjandi áhersluatriði um hæfni nýs orkubússtjóra:

- ✓ Geta til að móta nýja stefnu í samvinnu við stjórn og aðra starfsmenn OV.
- ✓ Reynsla í meðferð fjármuna, áætlanagerð, stefnumótun og ákvarðanatöku, sem og reynsla í breytingarstjórnun.
- ✓ Reynsla og geta til að taka mannauðsmál föstum tókum, efla og laða fram það besta í starfskröftum sínum.
- ✓ Gott og víðtækt tengslanet og reynsla af svæðinu yrðu metin sem kostur.
- ✓ Geta til að vega, meta og tryggja virkjanakosti svæðisins.

Stjórn Orkubúsins var sammála um að rétt væri að auglýsa starfið með formlegum hætti auk þess sem starfsmenn Orkubúsins voru hvattir til að sækja um það. Jafnframt var ákveðið að leita aðstoðar ráðningarskrifstofu (Hagvangs) við að vinna auglýsingu um starfið, greina og meta væntanlega umsækjendur, m.a. út frá viðtölum við þá, og tryggja að öðru leyti faglegt utanumhald um ráðningarferlið. Loks fól stjórnin formanni og varaformanni að vera fulltrúar hennar í ráðningarferlinu, þ.e. við gerð auglýsingar, mat umsækjenda og í viðtölum við þá sem yrðu boðaðir í slík viðtöl.

5.2 Ráðningarferlið

Í byrjun febrúar 2016 var starf orkubússtjóra Orkubús Vestfjarða auglýst laust til umsóknar í fjölmiðlum, í héraðsblöðum og á heimasíðum Orkubús Vestfjarða og Hagvangs. Umsóknarfrestur var til og með 21. febrúar. Í auglýsingunni voru settar fram eftirfarandi menntunar- og hæfniskröfur:

- ✓ Háskólamenntun sem nýtist í starfi.
- ✓ Stjórnunarreynsla er skilyrði.
- ✓ Góð rekstrarþekking.
- ✓ Sóknarhugur, framsýni og frumkvæði.
- ✓ Framúrskarandi samskiptahæfni.
- ✓ Áhugi á mannauðsmálum.
- ✓ Sjálfstæð og öguð vinnubrögð.

Sérstaklega var tekið fram að umsókn þyrfti að fylgja starfsferilskrá og kynningarbréf. Þar væri m.a. gerð grein fyrir ástæðu umsóknar og hæfni viðkomandi í starfið rökstudd. Konur jafnt sem karlar voru hvött til að sækja um starfið.

Áhersluatriði um hæfni nýs orkubússtjóra

Starfið auglýst með formlegum hætti

Menntunar- og hæfniskröfur

Ráðningarferlið
ekki skipulagt í
smáatriðum

Af tölvupóstsamskiptum stjórnarmanna má ráða að stjórnin hafði við lok umsóknar-
frests enn ekki rætt í smáatriðum um það hvernig ráðningarferlið yrði skipulagt eða
um almennrar aðkomu stjórnarinnar sem slíkrar að einstökum þáttum þess. „Er mögu-
leiki á að fá nöfn umsækjenda? Hvernig ætlið þið að vinna þetta, fáum við eitt nafn í
stjórn eða einhverja í viðtöl?“ spyr einn stjórnarmanna stjórnarformann 22. febrúar
2016. Í svari hins síðarnefnda sama dag kemur fram að hann stefni að því að ræða
ferlið við ráðningarskrifstofuna betur í vikunni og síðan geti stjórnin rætt málið á
næsta stjórnarfundi viku síðar. Í framhaldi ræddi hann um ýmsa möguleika í þessu
sambandi.

„allir stjórnarmenn
kæmu að því að
taka viðtöl við þá
2–3 umsækjendur
sem teldust
hæfastir“

Samkvæmt bréfi stjórnarformanns Orkubúsins til Ríkisendurskoðunar frá 16. júní 2016
var niðurstaðan sú að formanni og varaformanni var falið að taka þátt í almennu
hæfismati og fyrstu viðtölum sem ráðningarskrifstofan sá um. Síðan hafi verið gert ráð
fyrir „að allir stjórnarmenn kæmu að því að taka viðtöl við þá 2–3 umsækjendur sem
teldust hæfastir að loknu ofangreindu mati og viðtölum, og í framhaldi af því yrði tekin
ákvörðun um ráðningu“. Að þessu síðastnefnda áformi vikur formaður stjórnar einnig í
tölvubréfi sínu til annarra stjórnarmanna frá 2. mars.

Alls bárust 25 umsóknir um starfið og sendi ráðningarskrifstofan stjórnarformanni
upplýsingar um umsækjendur, menntun þeirra og störf í tölvubréfi 23. febrúar 2016.
Þessum upplýsingum var komið á framfæri við aðra stjórnarmenn sama dag. Eftir að
hafa farið yfir umsækjendur valdi ráðningarskrifstofan 11 einstaklinga sem voru taldir
uppfylla best skilyrði auglýsingar og kynnti það mat sitt fyrir fulltrúum stjórnar Orku-
búsins (formanni og varaformanni) 24. febrúar. Tveir þessara 11 umsækjenda drógu
umsókn sína síðan til baka.

Fimm umsækjend-
ur valdir til sér-
stakrar skoðunar

Í tölvubréfi til stjórnarinnar sama dag (24. febrúar) óskaði formaður hennar eftir því að
stjórnarmenn kæmu með ábendingu um hvaða umsækjendur væri rétt að skoða sér-
staklega. Þeim var þó ekki birtur listinn um þá 11 sem ráðningarskrifstofan hafði talið
hæfasta. Engar ábendingar komu og völdu ráðgjafar ráðningarskrifstofunnar og
fulltrúar stjórnarinnar því í sameiningu fimm umsækjendur sem taldir voru uppfylla
best þær hæfniskröfur sem gerðar voru til starfsins. Samkvæmt upplýsingum stjórnar
var við þetta val búið til yfirlit um þá þætti sem komu fram í auglýsingu og metið
hversu vel umsækjendur mættu þeim. Engin gögn liggja þó fyrir sem staðfesta matið
og hefur Ríkisendurskoðun því ekki forsendur til að meta hvernig að því var staðið.
Stjórn Orkubúsins vísar í þessu sambandi til þeirrar verklagsreglu ráðningarskrifstof-
unnar að eyða öllum slíkum gögnum í samræmi við álit Persónuverndar um meðferð
persónuupplýsinga við ráðningarferli.

Stjórnarformaður Orkubúsins gerði öðrum stjórnarmönnum grein fyrir niðurstöðum
þessa mats í tölvubréfi 25. febrúar, greindi frá nöfnum umsækjendanna fimm og tók
sérstaklega fram að þeir væru ekki aðeins taldir hæfastir af mörgum hæfum einstak-
lingum heldur einnig „líklegastir til að koma með eitthvað nýtt inn í fyrirtækið umfram
það sem í því býr í dag“. Í því samhengi vék hann sérstaklega að einum þessara um-
sækjenda, sem hafði starfað innan Orkubúsins um langt skeið, og lét þess getið að

hann hefði „í raun flesta þá kosti sem við erum að leita eftir – þótt við séum fremur að hugsa um að fá utanaðkomandi einstakling til að taka við stýrinu“.

Miðað við fyrirbyggjandi gögn hafði það sjónarmið almennan hljómgrunn innan stjórnarinnar að æskilegast væri að ráða utanaðkomandi aðila sem stjórnanda (sjá einnig kafla 5.3) þótt það kæmi ekki fram í starfsauglýsingunni og starfsmenn Orkubúsins væru hvattir til að sækja um starfið. Þess ber að geta að þrír starfsmenn sendu inn umsókn. Í lok tölvubréfsins greindi stjórnarformaðurinn einnig frá því að ætlunin væri að láta umsækjendurna fimm gangast undir sérstakt próf næstu daga og yrði að því loknu tekin ákvörðun um hvort þeir yrðu allir boðaðir í viðtal eða hvort fram færi frekari niðurskurður á hópnum.

Æskilegast talið að ráða utanaðkomandi aðila

Af gögnum málsins verður ekki annað ráðið en að stjórnarmenn hafi almennt fellt sig við val þeirra fimm umsækjenda sem voru tilgreindir. Einnig kemur fram að þeir fengu sendar ferilskrár umsækjenda og kynningar þeirra á sjálfum sér og framtíðarsýn á fyrirtækið með tölvupósti 28. febrúar. Með því átti að stuðla að því að stjórnarmenn byggju yfir sem jafnastri þekkingu á þeim og gætu skipst á skoðunum um þá.

Stjórnarmenn sátir við val 5 hæfustu umsækjenda

Dagana 27. og 28. febrúar gengust áður nefndir fimm umsækjendur undir staðlað persónuleikamat og hugrænt getupróf sem ráðningarskrifstofan sá um. Að því loknu var þeim öllum boðið í samræmd viðtöl sem fram fóru 8. og 9. mars. Auk starfsmanna ráðningarskrifstofunnar tóku formaður og varaformaður stjórnar þátt í þeim. Þar gerðu umsækjendur grein fyrir starfsreynslu sinni og framtíðarsýn á fyrirtækið og svörðu spurningum ráðgjafa og fulltrúa stjórnar.

Að loknum þessum viðtölum valdi ráðningarskrifstofan tvo umsækjendur sem sérfræðingar hennar töldu að „uppfylltu best þær kröfur sem gerðar voru til starfs orkubússtjóra“ auk þess að hafa komið best út úr viðtölum, persónuleikamati og hugrænu getuprófi. Annar þeirra var áður nefndur starfsmaður Orkubúsins en hinn utanaðkomandi umsækjandi.

Í sérstöku minnisblaði, dagsettu 10. mars 2016, gerðu fulltrúar ráðningarskrifstofunnar grein fyrir mati sínu á hæfni þessara tveggja hæfustu aðila með hliðsjón af áður nefndum menntunar- og hæfniskröfum. Í þessu minnisblaði er ekki leitast við að bera umsækjendurna tvo sérstaklega saman eða gera upp á milli þeirra með tilliti til menntunar þeirra, starfs- og stjórnunarreynslu og rekstrarþekkingar, samskipta- og leiðtoga-hæfni, sóknarhugar eða sýnar á framtíð Orkubúsins. Lokaniðurstaðan var einfaldlega sú að „báðir þessir aðilar væru hæfir til að gegna starfi Orkubússtjóra Vestfjarða“.

Ekki gert upp á milli tveggja hæfustu umsækjenda

Um þá þrjá umsækjendur sem heltust úr lestinni er ekki heldur fjallað í minnisblaðinu og engin rök færð fyrir því að þeir þóttu lakari kostur en þeir tveir sem hlutu áframhaldandi brautargengi. Þetta hlýtur að teljast nokkur veikleiki á matsferlinu.

Hinn 9. mars 2016, þ.e. daginn áður en þetta minnisblað var dagsett, sendi formaður stjórnar Orkubús Vestfjarða öðrum stjórnarmönnum tölvubréf og boðaði til fundar daginn eftir. Lagt var til að um símafund yrði að ræða þar sem tveir stjórnarmenn væru staddir erlendis. Í tölvubréfinu kom fram að viðtölum við umsækjendur væri

Símafundur um áherslur og næstu skref

lokið og væri ráðningarskrifstofan að vinna umsögn um niðurstöður þeirra. Tilgangur símafundarins væri „að ræða áherslur okkar og næstu skref“.

Næsta dag, þ.e. 10. mars, sendi formaður stjórninni annað tölvubréf þar sem hann gerði grein fyrir símanúmeri vegna fundarins og fundartíma (kl. 18:15) og lýsti auk þess fundarefninu:

- ✓ Það sem við ælum að ræða er staða á ráðningu nýs orkubússtjóra.
- ✓ Niðurstaða viðtala.
- ✓ Áherslur sem við leggjum við mat umsækjenda.
- ✓ Hvernig við höfum næstu skrefum.

Minnisblað ráðgjafa
fyrst kynnt á
símafund

Þessi fundur var haldinn eins og að var stefnt. Samkvæmt fundargerð og bréfi stjórnarformanns Orkubúsins til Ríkisendurskoðunar frá 16. júní 2016 fóru hann og varaformaður stjórnar þar yfir framkvæmd viðtala við umsækjendur og kynntu þá niðurstöðu sem ráðningarskrifstofan setti fram í áðurnefndu minnisblaði, þ.e. að tveir umsækjendur (A og B) þættu uppfylla best kröfurnar sem gerðar hefðu verið til umsækjenda. Í bréfi stjórnar Orkubúsins til Ríkisendurskoðunar frá 8. september 2016 segir einnig að niðurstaða minnisblaðsins hafi verið samhljóma mati þeirra stjórnarmanna sem tekið hefðu þátt í ráðningarferlinu og setið viðtöl við umsækjendur.

Ákveðið að greiða
atkvæði um tvo
umsækjendur og
ganga til samninga

Eftir nokkra umræðu, sem mun samkvæmt frásögn stjórnarmanna ekki síður hafa snúist um aðra umsækjendur en þá tvo sem ráðningarskrifstofan hafði fjallað sérstaklega um í minnisblaði sínu, var lagt til og samþykkt að greidd yrðu atkvæði um þá tvo einstaklinga sem voru taldir hæfastir. Þegar sú niðurstaða var fengin með fjórum atkvæðum gegn einu samþykkti meirihluti stjórnar að ganga til samninga við þann sem hlaut flest atkvæði. Um þetta segir í fundargerð:

Stjórn samþykkti að bjóða [A] að ganga til samninga um starfið, þótt samningsumboð stjórnar um kaup og kjör væri bundið af reglum Kjararáðs um starfskjör. Ákvörðun þessi var tekin með fjórum atkvæðum gegn atkvæði [X], sem taldi annan umsækjanda en þá tvo sem metnir höfðu verið hæfastir henta best í starfið.

Ráðningin uppfyllir
starfsreglur
stjórnar

Fundargerðin er undirrituð af þeim fjórum stjórnarmönnum sem samþykktu ráðninguna og var tilkynnt um ákvörðun stjórnarinnar á vef Orkubús Vestfjarða daginn eftir, þ.e. 11. mars. Ljóst virðist því að ráðning orkubússtjóra uppfyllir starfsreglur stjórnar Orkubúsins um lögmæti fundar, að undirskrift þriggja stjórnarmanna skuldbindi félagið og að „allar meiri háttar ákvarðanir“ séu samþykktar skriflega.

Ráðningarferlið
ekki í samræmi við
áætlun og starfs-
reglur

Síðasti hluti ráðningarferlisins var þó engan veginn í samræmi við upphaflega áætlun stjórnar „að allir stjórnarmenn kæmu að því að taka viðtöl við þá 2–3 umsækjendur sem teldust hæfastir að loknu ofangreindu mati og viðtölum, og í framhaldi af því yrði tekin ákvörðun um ráðningu“. Miðað við áðurnefnt minnisblað frá 10. mars, þar sem ekki var gert upp á milli tveggja umsækjenda, hefði það fyrirkomulag verið æskilegt og í samræmi við ákvæði *Eigandastefnu ríkisins* (2012) um að fylgja skulu gagnsæju og fyrirfram ákveðnu ráðningarferli

Þessi hluti ráðningarferlisins er ekki heldur í samræmi við það meginsjónarmið sem sett er fram í 4. gr. starfsreglna stjórnar Orkubúsins (Dagskrá stjórnarfunda). Þar er m.a. tekið fram: „Dagskrá fundar og fundargögn skulu að jafnaði send stjórnarmönnum minnst tveimur dögum fyrir boðaðan fund [...] og skal tilgreina hvort mál sé lagt fram til samþykktar, umræðu eða kynningar.“ Þar kemur einnig fram að „[ef] mál er lagt fram til samþykktar skal tillaga um ákvörðun stjórnar skýrt sett fram“. Af þessu ákvæði má að vísu ráða að stjórnin geti vikið frá boðaðri dagskrá ef rök standa til þess og stjórnarmenn eru sammála um það. Velta má þó fyrir sér hvort slíkt sé æskilegt þegar jafn mikilvægt mál og ráðning nýs orkubússtjóra er á dagskrá.

Eins og greint hefur verið frá var endanleg dagskrá símafundarins lögð fram sama dag og hann var haldinn og af henni verður ekki ráðið að ætlunin hafi verið að taka þar ákvörðun um ráðningu nýs orkubússtjóra eða samþykkja framborna tillögu þar að lútandi. Eins og fram hefur komið voru einungis eftirfarandi mál á dagskrá: Staða á ráðningu nýs orkubússtjóra, niðurstaða viðtala, áherslur við að meta umsækjendur og næstu skref.

Þá vekur athygli að umrætt minnisblað ráðningarskrifstofunnar frá 10. mars var ekki sent sem fundargagn stjórnarmönnum til upplýsingar og undirbúnings heldur var einungis gerð grein fyrir efni þess á símafundinum. Þetta stríðir gegn áðurnefndri 4. gr. starfsreglna Orkubúsins um að fundargögn skuli að jafnaði send stjórnarmönnum minnst tveimur dögum fyrir boðaðan fund. Það ákvæði er í samræmi við það sjónarmið um góða stjórnarhætti að stjórnarmenn félags fái fyrirfram þau gögn eða þær upplýsingar sem skipta máli við ákvarðanatöku á fundi og gefist ráðrúm til að kynna sér efni þeirra. Í þessu sambandi má minna á ákvæði 71. gr. laga um hlutafélög: „Mikilvæga ákvörðun má [...] ekki taka án þess að allir stjórnarmenn hafi haft tök á því að fjalla um málið sé þess kostur.“

5.3 Eftirmál ráðningarferlisins

Ljóst er að það kom a.m.k. tveimur stjórnarmönnum nokkuð á óvart hvernig símafundurinn þróaðist og sagði annar þeirra sig úr stjórninni eftir að atkvæðagreiðslu lauk. Í tölvubréfi til annarra stjórnarmanna frá 19. mars 2016, þ.e. rúmri viku eftir að símafundurinn var haldinn, komst hinn svo að orði: „Í upphafi fundar var mér það ekki ljóst að við værum að fara að ganga frá ráðningu í síma.“ Í sama tölvubréfi þessa stjórnarmanns kom einnig fram að hann hefði viljað fá meiri tíma og eiga meiri hlut í þessu stóra ráðningarmáli. Jafnframt hefði verið mikilvægt að fá ítarlegri útlistun á því hvað nákvæmlega olli því að aðrir umsækjendur en þeir tveir sem stóðu eftir í lokin heltust úr lestinni. Þá hefði álit ráðningarskrifstofunnar ekki sagt margt annað en að tveir umsækjendur væru taldir hæfastir. Ýmislegt hefði því betur mátt fara. Þessi stjórnarmaður samþykkti engu að síður ráðningu nýs orkubússtjóra á fundinum eins og þrír aðrir stjórnarmenn. Eins og fram hefur komið var sá stjórnarmanna sem sagði af sér á fundinum þeirrar skoðunar að ráða hefði átt umsækjanda sem ekki var talinn meðal hinna tveggja hæfustu. Hann var á hinn bóginn meðal fimm hæfustu.

Auk þess að fara gegn eigin starfsreglum að því leyti sem hér hefur verið rakið virðist ljóst að stjórnarformaður Orkubúsins gætti hvorki að starfsreglum stjórnar Orkubús Vestfjarða né lögum um hlutafélög þegar hann hafnaði því að gera í fundargerð grein

Ákvörðun um
ráðningu ekki á
dagskrá

Minnisblað
ráðningarskrifstofu
ekki sent til
upplýsingar og
undirbúnings

„Í upphafi fundar
var mér það ekki
ljóst að við værum
að fara að ganga frá
ráðningu í síma.“

Farið gegn starfs-
reglum og lögum
um hlutafélög

fyrir þeirri eindregnu ósk eins stjórnarmanna að það yrði sérstaklega bókað að hann styddi ekki fyrirhugaða ráðningu orkubússtjóra. Í 5. gr. starfsreglnanna segir: „Sérhver stjórnarmaður og varamaður getur krafist bókunar í fundargerð.“ Sömuleiðis segir í 70. gr. laga um hlutafélög: „Stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri, sem ekki eru sammála ákvörðun stjórnar, eiga rétt á að fá sérálit sitt skráð í gerðabókina.“

„ljóst að við þurfum að gefa okkur tíma í að skoða starfshætti okkar“

Við þessum síðastnefndu mistökum gekkst formaður stjórnar í tölvubréfi til annarra stjórnarmanna frá 19. mars 2016 og var fundargerðin leiðrétt í framhaldinu. Í sama tölvubréfi féllst hann einnig á það sjónarmið að það hefði verið vont að breyta út af ráðningarferlinu „og kannski hefðum við betur tekið sameiginleg viðtöl við þá tvo og etv. einn í viðbót“. Að hans mati hefði það þó væntanlega ekki breytt endanlegri niðurstöðu. Þetta rökstuddi hann meðal annars með því að ræða kosti og galla annars vegar þeirra fimm sem helst komu til greina og hins vegar þeirra tveggja sem um síðir stóðu eftir. Í framhaldi af þessu fór hann einnig yfir ýmsa þætti ráðningarferlisins sem betur hefðu mátt fara og taldi „ljóst að við þurfum að gefa okkur tíma í að skoða starfshætti okkar aðeins, t.d. með tilliti til eigandastefnu ríkisins“. Af þessu má ráða að stjórn Orkubúsins hefur að mörgu leyti fallist á það að mistök hafi átt sér stað.

Engin beiðni um formlegan rökstuðning

Eftir að stjórn Orkubúsins hafði tekið ákvörðun um það hver yrði ráðinn næsti orkubússtjóri var þeim fimm einstaklingum sem voru boðaðir í viðtöl tilkynnt símleiðis um þá niðurstöðu. Stjórnarformaður hringdi sjálfur í þá tvo einstaklinga sem höfðu verið metnir hæfastir en fulltrúi ráðningarskrifstofunnar í aðra umsækjendur. Ekki var því um að ræða formlega (skjalfesta) tilkynningu. Af gögnum málsins verður ekki heldur ráðið að neinn umsækjandi hafi óskað eftir formlegum rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun sem var tekin. Einn umsækjandi mun þó hafa óskað eftir rökstuðningi í tölvubréfi og fengið svar símleiðis.

Ráðningarferlið uppfyllir ekki til hlítar kröfur um faglega og góða stjórnarhætti

Að mati Ríkisendurskoðunar getur ráðningarferlið, að svo miklu leyti sem það var í höndum stjórnar Orkubúsins, tæpast talist uppfylla til hlítar þær kröfur um faglega og góða stjórnarhætti sem eðlilegt er að gera til stjórnar opinbers hlutafélags. Með slíkum kröfum er í fyrsta lagi átt við fylgni við áðurnefnda 71. gr. laga um hlutafélög um að mikilvægar ákvarðanir séu ekki teknar án þess að allir stjórnarmenn hafi haft tök á því að fjalla um málið sé þess kostur. Í öðru lagi er hér vísað í starfsreglur stjórnarinnar um dagskrá stjórnarfunda. Í þriðja lagi ber að minnast áðurnefndra ákvæða *Almennrar eigandastefnu ríkisins* þar sem ekki aðeins er kveðið á um að auglýsa skuli laus störf í félaginu heldur einnig að stjórnendur og starfsfólk skuli ráðið til starfa á grundvelli hæfni „samkvæmt gagnsæju og fyrirfram ákveðnu ráðningarferli“. Stjórnarformaður og a.m.k. einn stjórnarmanna hafa viðurkennt þessa annmarka. Af umræðum fjölmiðla má einnig ráða að þetta mál hefur skaðað trúverðugleika stjórnarinnar og orðspor Orkubús Vestfjarða og er mikilvægt að bæta úr þessu.

Eins og fram hefur komið leituðust fulltrúar ráðningarskrifstofunnar ekki við að gera upp á milli þeirra tveggja umsækjenda sem voru taldir hæfastir og önnur gögn lágu ekki fyrir þegar umræddur símafundur var haldinn 10. mars 2016 og endanleg ákvörðun tekin. Með hliðsjón af því vekja sérstaka athygli eftirfarandi ummæli þeirra fjögurra stjórnarmanna sem stóðu að ráðningunni í bréfi til Ríkisendurskoðunar frá 8. september 2016:

Hann [sá umsækjandi sem var ráðinn] kom betur út úr þeim þáttum sem stjórn lagði mesta áherslu á s.s. reynslu af stjórnun, rekstri og breytingastjórnun. Einnig væri hann sem utan-aðkomandi aðili líklegri en hinn umsækjandinn til að koma með ferska sýn og breyttar áherslur.

Ríkisendurskoðun fær ekki lesið þessa niðurstöðu úr umræddu minnisblaði og virðist hún því a.m.k. að hluta til byggjast á matskenndri ályktun stjórnarmanna eftir að hafa rætt málið á símafundinum. Að auki er í lokaorðum klausunnar vikið að forsendu sem hvorki var vikið að í starfsauglýsingu né minnisblaðinu en byggði á fyrirframgefinni afstöðu stjórnarinnar, þ.e. að æskilegra væri að ráða utanaðkomandi aðila en innanbúðarmann (sbr. einnig kafla 5.2).

Niðurstaða byggð á matskenndri ályktun

Ríkisendurskoðun dregur ekki í efa rétt stjórnarinnar að horfa til slíkra sjónarmiða þegar beinum hæfis- og hæfnisskilyrðum sleppir og í grunninn telur stofnunin sig ekki hafa efnislegar forsendur til að meta hæfni þeirra einstaklinga sem sóttu um starfið. Að mati stofnunarinnar hefði þó verið æskilegt að reyna til þrautar að komast að niðurstöðu sem uppfyllti öll formleg skilyrði, t.d. með nýjum stjórnarfundum eða með sérstökum viðtölum við þá umsækjendur sem komu sterkast til greina. Slíkt hefði hugsanlega getað komið í veg fyrir þá gagnrýni sem stjórnin varð fyrir eftir á, eytt ágreiningi innan stjórnarinnar, dregið úr líkum á að málið yrði fellt í pólitískan farveg og þar með auðveldað nýjum orkubússtjóra að taka við starfi. Einnig má telja að æskilegt hefði verið ef stjórnin hefði tekið saman formlegan rökstuðning fyrir ákvörðun sinni í beinu framhaldi af símafundinum og þeirri umræðu sem þar átti sér stað, enda hefði slíkt verið í samræmi við 27. gr. upplýsingalaga þar sem fjallað er um skyldu þeirra sem löggin taka til að skrá upplýsingar sem varða meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana.

Æskilegt að komast að niðurstöðu sem uppfyllti formleg skilyrði

Af gögnum málsins má ráða að óþarflega mikill flýtir átti stóran þátt í því hvernig til tókst. Stjórn Orkubúsins hefur borið því fyrir sig að ef fylgja hefði átt aðurnefndri áætlun um að allir stjórnarmenn kæmu að því að taka viðtöl við þá 2–3 umsækjendur sem teldust hæfastir hefði þurft „að gera hlé á ferlinu í a.m.k. tvær vikur til að ná því að allir fjórir stjórnarmennirnir gætu tekið þátt í viðtölunum“. Þær ástæður sem stjórnarformaður hefur tilgreint í þessu sambandi eru utanlandsferðir og veikindi stjórnarmanna.

Óþarflega mikill flýtir hafði áhrif

Með tilliti til þess að ráðið var í stöðuna frá 1. júlí 2016 hefði slíkt hlé, þ.e. frá 10. mars og fram í síðari hluta mánaðarins, tæpast verið óyfistíganlegt að mati Ríkisendurskoðunar, ekki síst með hliðsjón af þeirri aðferð að halda símafundi ef stjórnarmenn geta ekki mætt á tiltekinn fundarstað. Líka ber að minnast þess að samkvæmt samþykktum Orkubús Vestfjarða skal á aðalfundi félagsins kjósa varamenn sem taka sæti í stjórn í forföllum stjórnarmanna. Ef stjórnin hefði talið tveggja til þriggja vikna hlé á ráðningarferlinu óásættanlegt og símafundur hefði ekki gagnast hefði mátt grípa til þessa ráðs.

Í bréfi til Ríkisendurskoðunar frá 16. júní 2016 lét formaður stjórnar Orkubúsins í ljós þá skoðun í þessu sambandi að það „hefði verið óeðlilegt að jafn mikilvæg ráðstöfun

og að ráða framkvæmdastjóra væri tekin á stjórnarfundi þar sem varamenn skipuðu mörg sæti í forföllum aðalmanna. Þannig tapaðist ákveðið sambandi við meginábyrgð aðalmanna“. Ríkisendurskoðun tekur ekki afstöðu til þess sjónarmiðs en bendir á að almennt er litið svo á að varamaður í stjórn hlutafélags beri sömu ábyrgð og aðrir stjórnarmenn þegar hann er boðaður til stjórnarstarfa við forföll vegna veikinda eða annarrar fjarveru stjórnarmanns. Boðun varamanns hefði því ekki átt að koma að sök svo framarlega sem hann hefði fengið nauðsynlegar upplýsingar um málið og tíma til að kynna sér þær.

Þess ber reyndar að geta að meðan á ráðningarferli nýs orkubússtjóra stóð árið 2016 sat aðeins einn varamaður í stjórn Orkubúsins og hafði svo verið allt frá aðalfundi félagsins árið 2014 (sjá kafla 6). Þetta hefur verið gagnrýnt, bæði í tengslum við almenna umfjöllun um ráðningu orkubússtjóra og með hliðsjón af ákvæðum laga um Orkubú Vestfjarða.

6 Skipan stjórnar Orkubúsins

6.1 Ákvæði laga, reglna og samþykktu

Í 7. gr. laga nr. 40/2001 um stofnun Orkubús Vestfjarða er skýrt tekið fram að stjórn Orkubús Vestfjarða skuli „skipuð fimm aðalmönnum og fimm til vara. Þeir skulu kosnir á aðalfundi ár hvert“. Kveðið er á um sama fjölda aðal- og varamanna í „Starfsreglum stjórnar Orkubús Vestfjarða ohf.“ frá 2011 og í reglugerð nr. 192/1978 um félagið. Loks ber þess að geta að sama ákvæði hefur lengst af verið í 16. gr. „Samþykktu fyrir Orkubú Vestfjarða ohf.“ Eins og fram hefur komið eru allir stjórnarmenn og varamenn þeirra tilnefndir af fjármála- og efnahagsráðherra (sbr. kafla 3.1).

Fjöldi varamanna tilgreindur í lögum og reglum

Á aðalfundi Orkubús Vestfjarða 9. maí 2014 lagði stjórn Orkubús Vestfjarða til að 16. gr. samþykktu Orkubúsins yrði breytt á þann veg að einungis skyldi kjörinn einn varamaður í stjórn félagsins í stað fimm eins og kveðið er á um í áður nefndum lögum, reglum og samþykktum. Þessi tillaga var samþykkt og var í framhaldinu því einungis einn varamaður kjörinn í stjórn á þessum fundi. Sú staða var uppi þegar gengið var frá ráðningu nýs orkubússtjóra.

Einungis einn varamaður kjörinn árið 2014

Stjórnarformaður Orkubúsins hefur skýrt þessa breytingu svo fyrir Ríkisendurskoðun að almennt hafi verið lítið um forföll stjórnarmanna á stjórnarfundum og hafi þeir sem ekki komast á boðaðan fundarstað, t.d. vegna samgangna, stundum tekið þátt í fundum símlíðis. Þá hefur hann einnig bent á að samkvæmt samþykktum Orkubúsins séu fundir lögmatir ef meirihluti stjórnarmanna sækir þá. Fátítt sé því að varamenn séu kallaðir til.

Fátítt að varamenn séu kallaðir til

6.2 Nýmæli við skipan varamanna gagnrýnd

Um miðjan apríl 2016 var í vestfirskum fjölmiðli vakinn athygli á því misræmi sem væri orðið á lögum nr. 40/2001 um stofnun Orkubús Vestfjarða og samþykktum þess frá 9. maí 2014. Í lögum væri kveðið á um að skipa skyldi fimm varamenn en í samþykktunum væri einungis kveðið á um einn varamann. Þetta misræmi sætti talsverðri gagnrýni og var iðulega talað um lögbrot í því sambandi.

Stjórn Orkubús Vestfjarða tók þetta mál strax á dagskrá á fundi sínum 27. apríl 2016. Í fundargerð vegna þess fundar var þess getið að áður nefnd breyting á fjölda varamanna árið 2014 hefði verið „gerð í samráði við eiganda [Orkubús Vestfjarða, þ.e. fjármálaráðherra] og í samræmi við stefnu eiganda að fækka varamönnum í stjórnnum félaga“. Af svörum eins stjórnarmanns Orkubúsins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar má einnig ráða að hann hafi talið að ráðuneytið hefði fyrir sitt leyti samþykkt umrædda breytingu á samþykktum félagsins.

Fækkun varamanna í samræmi við stefnu eiganda

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur staðfest skilning stjórnarinnar á almennri stefnu sinni. Það hefur auk þess tekið fram að eftir breytingar á eignarhaldi Orkubúsins árið 2002 séu allir stjórnarmenn og varamenn tilnefndir af fjármála- og efnahagsráðherra.

Ekki talið þörf á að hver aðalmaður hafi varamann

Ráðuneytið hafði vitund og aðkomu að breytingunni

Af þeim sökum sé ekki lengur þörf á því að hver aðalmaður hafi tiltekinn nafngreindan varamann. Að sjálfsögðu þurfi samþykktir þó að vera í samræmi við lög. Í athugasemdum sínum við drög að þessari skýrslu getur ráðuneytið þess einnig að það hafi haft vitund og aðkomu að breytingunni. Um leið harmi það þau mistök sem gerð voru í þessu máli.

Varamenn eru nú jafnmargir stjórnarmönnum

Í áðurnefndri fundargerð stjórnar Orkubúsins frá 27. apríl 2016 var þess getið að breytingin á árinu 2014 stangist á við lög um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða frá 2001. Af þeim sökum hafi stjórnarformaður borið upp tillögu um að breyta áðurnefndri 16. gr. samþykktu Orkubúsins og taka að nýju upp fyrri tilhögun um að varamenn skuli jafnmargir og stjórnarmenn. Stjórnin samþykkti þessa tillögu sem síðan var borin upp á hluthafafundi og samþykkt. Á aðalfundi félagsins 12. maí 2016 voru stjórnarmenn og varamenn kjörnir í samræmi við þessa breytingu.

Ákvæði laga fóru framhjá stjórninni

Stjórnarformaður Orkubúsins hefur í bréfi til Ríkisendurskoðunar getið þess að það hafi farið framhjá stjórninni að kveðið er á um fjölda varamanna í lögum um stofnun Orkubús Vestfjarða. Að mati Ríkisendurskoðunar er þetta umhugsunarvert og hlýtur að kalla á gagnrýni. Í þessu sambandi ber að minnast þess að samkvæmt 6. gr. starfsreglna stjórnar Orkubúsins skal stjórnin hafa yfirstjórn með að starfsemi félagsins sé í samræmi við lög, reglugerðir og aðrar reglur sem um reksturinn kunni að gilda. Einnig og ekki síður vekur athygli að fjármála- og efnahagsráðuneyti, sem fer með eignarhlut ríkisins í fyrirtækinu og tilnefnir stjórnarmenn, hafi fyrir sitt leyti fallist á umrædda breytingu.

Mikilvægt að ráðuneytið fylgist betur með

Af þessum sökum hvetur Ríkisendurskoðun fjármála- og efnahagsráðuneyti til að fylgjast betur með málum Orkubúsins og tryggja að starfsemi þess sé í samræmi við lög sem um það gilda og eigandastefnu ríkisins. Ekkert hefur þó komið fram í málinu sem bendir til þess að umrætt ósamræmi laga og samþykktu hafi komið að beinni sök meðan á það reyndi. Aldrei virðist heldur hafa staðið til að kalla inn varamann, hvað þá varamenn, á stjórnarfundi þar sem ráðning nýs orkubússtjóra var á dagskrá. Eins og fram hefur komið var þetta ósamræmi líka leiðrétt við fyrsta hentugleika eftir að vakin var athygli á því. Loks hefur ráðuneytið harmað þau mistök sem gerð voru.



Ríkisendurskoðun – Bríetartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100

postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is