



# MANNAUÐSMÁL RÍKISINS – 1

## STARFSLOK RÍKISSTARFSMANNA

JANÚAR 2011

# EFNISYFIRLIT

<b>NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....</b>	<b>3</b>
<b>VIÐBRÖGD VIÐ ÁBENDINGUM.....</b>	<b>7</b>
Svör fjármálaráðuneytis.....	7
<b>1 INNGANGUR.....</b>	<b>10</b>
1.1 Markmið og afmörkun úttektar .....	10
1.2 Lagaheimild, aðferðarfræði og umsagnaraðilar.....	10
<b>2 ALMENNT UM STARFSMANNAMÁL RÍKISINS.....</b>	<b>12</b>
2.1 Fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna .....	12
2.2 Útgjöld ríkisins vegna launa og launatengdra gjalda .....	13
2.3 Stjórnun og skipulag starfsmannamála ríkisins.....	13
2.4 Almenn um réttarstöðu ríkisstarfsmanna í Evrópu .....	14
2.5 Norræna vinnumarkaðsmódelið – Flexicurity.....	16
<b>3 LAGAUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA.....</b>	<b>18</b>
3.1 Almenn um lagaumhverfið .....	18
3.2 Markmið starfsmannalaga .....	18
3.3 Hverjir eru ríkisstarfsmenn?.....	19
3.4 Markmið stjórnsýslulaga .....	20
3.5 Reglur um uppsagnir ríkisstarfsmanna .....	20
3.6 Uppsögn almennra starfsmanna ríkisins.....	21
3.7 Embættismanni veitt tímabundin lausn.....	23
3.8 Reglur um uppsagnir eru í meginatriðum frá 1954.....	25
3.9 Hversu oft eru ríkisstarfsmenn áminntir? .....	25
3.10 Kvörtun til umboðsmanns Alþingis .....	25
3.11 Stjórnsýslulögin og uppsagnir ríkisstarfsmanna.....	26
3.12 Starfslokasamningar ríkisstarfsmanna .....	27
3.13 Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands .....	28
3.14 Uppsagnir á almennum vinnumarkaði.....	28
3.15 Er almenni vinnumarkaðurinn sveigjanlegur? .....	29
3.16 Uppsagnir ríkisstarfsmanna í Danmörku.....	30
3.17 Samantekt .....	32
<b>4 VIÐHORF RÍKISSTARFSMANNA .....</b>	<b>36</b>
4.1 Nýlegar kannanir meðal ríkisstarfsmanna .....	36
4.2 Könnun meðal ríkisstarfsmanna 2006 .....	36
4.3 Könnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna 2010 .....	37
4.4 Viðtöl við forstöðumenn ríkisstofnana .....	43
<b>5 VIÐHORF FORSVARSMANNA BSRB OG BHM .....</b>	<b>45</b>
5.1 Viðhorf stéttafélaga ríkisstarfsmanna.....	45

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

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 lögnum 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 gjörbreytt, verkefni ríkisins séu orðin umfangsmeiri og í mörgum tilfellum sambærileg þeim sem eru á einkamarkaði. Þá hafi stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og setning stjórnarsýslulaganna 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

frá árinu 2003.<sup>1</sup> 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.

Það er ekki einungis hér á landi sem ríkisstarfsmenn njóta verndar í starfi umfram launþega á almennum vinnumarkaði því svo er einnig í nágrannalöndum okkar. Mis- munandi er þó hversu hátt hlutfall ríkisstarfsmanna nýtur hennar. Á síðustu árum hefur því verið haldið fram að vernd ríkisstarfsmanna í aðildarríkjum Evrópusambandsins og Efnahags- og framfarastofnunarinnar nái til fleiri starfa en rök standi til. Þróunin í þessum ríkjum hefur almennt verið á þann veg að smám saman hefur dregið úr sérstakri réttarvernd ríkisstarfsmanna. Þetta á þó ekki við um fámenna hópa embættismanna sem áfram er talin þörf á að vernda sérstaklega í starfi. Þessi sjónarmið hafa ekki enn fengið hjómgrunn hér á landi enda gilda reglur starfsmannalaganna um starfslok nánast um alla starfsmenn ríkisins, án tillits til þess hvaða stöðu þeir gegna. Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að endurmeta út frá almannahagsmunum sem og reynslunni af áminningarreglunum og stjórnarsýslulögunum hvort ekki sé tímabært að breyta þeim. Þau rök sem færð hafa verið fyrir réttarverndinni eiga ekki við um ýmis störf innan ríkisgeirans. Þessi störf, t.d. störf innan heilbrigðis- og menntakerfanna, eru þess eðlis að ekki verður talin hætta á að viðkomandi starfsmenn verði beittir pólitískum þrýstingi í starfi.

Þá telur Ríkisendurskoðun að það ferli sem reglur starfsmannalaganna mæla fyrir um og varðar áminningar og starfslok í tengslum við þær sé þunglamalegt og tímafrekt. Það leiði á sinn hátt til þess að þeir starfsmenn, sem gerst hafa brotlegir í starfi eða reynast ekki hæfir til að gegna því, öðlist ríkari vernd en til var ætlast. Til að unnt sé að segja starfsmanni upp þarf hann að hafa brotið af sér tvívegis með sama eða líkum hætti. Ekki má líða of langur tími milli brotanna því þá er hætta á að hið fyrra teljist fyrnt. Þá þarf að áminna starfsmanninn upp á nýtt og þannig koll af kalli. Hið sama á við ef seinna brotið er ekki sams konar og hið fyrra. Ekkert kemur því fræðilega í veg fyrir að starfsmaður geti „safnað“ áminningum án þess að unnt sé að segja honum upp ef ný brot eru óskyld þeim fyrri.

Ein forsenda skilvirkni og árangurs í starfsemi ríkisins er að frammistaða starfsmanna sé metin. Í könnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna kom fram að innan við helmingur svarenda metur frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglu- bundnum hætti. Að mati Ríkisendurskoðunar er brýnt að úr þessu verði bætt.

---

<sup>1</sup> <http://www.haestirettur.is/domar?nr=2770>

## 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 stjórnslulög 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 eigi 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 samráði við hlutaðeigandi stéttarfélög 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 hættu 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 faglegrar 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.

## ÁBENDINGAR TIL RÁÐUNEYTA OG FORSTÖÐUMANNA RÍKISSTOFNANA

### 1. FRAMMISTOÐA SÉ METIN REGLULEGA MEÐ FORMLEGUM HÆTTI

Ríkisendurskoðun telur að forstöðumenn eigi að meta frammistöðu starfsmanna reglulega og með formlegum hætti. Halda þarf til haga öllum gögnum og upplýsingum um matið til þess að unnt sé að taka á slakri frammistöðu starfsmanns

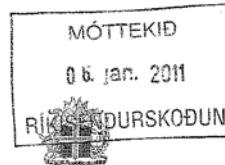
og styðja ákvörðun um uppsögn ef til hennar kemur. Frammistöðumatið á einnig að stuðla að því að ákvörðun byggist á málefnalegum sjónarmiðum, að starfsmanni sé tilkynnt með formlegum hætti um að frammistaða hans sé ekki nægilega góð og hvers sé vænst af honum í starfi. Þá ber jafnframt að þróa stjórnendamat fyrir embættismenn og aðra stjórnendur þar sem frammistaða þeirra yrði metin.

## 2. STARFSMANNASAMTAL FARI FRAM FYRIR LOK REYNSLUTÍMA OG HANN VERÐI LENGÐUR Í ALLT AÐ EITT ÁR Í VEIGAMEIRI STÖRFUM

Þegar starfsmaður er ráðinn til reynslu telur Ríkisendurskoðun að forstöðumaður eigi að taka starfsmannasamtal á seinni hluta reynslutímans eða sjá til þess að það fari fram. Að því loknu verði metið hvort rétt sé að fastráða starfsmanninn. Ákveða þarf hversu langur reynslutíminn þarf að vera til að hægt sé að meta hæfni, þekkingu og aðlögun starfsmanns að starfsumhverfi og vinnustaðamenningu stofnunar. Eðli málsins samkvæmt ættu þrjú mánuðir að nægja í ófaglærðum störfum en lengri reynslutíma þarf þegar störf eru sérhæfð eða um stjórnendur er að ræða. Ríkisendurskoðun leggur til að reynslutími embættismanna og annarra stjórnenda verði allt að 1 ár.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

## SVÖR FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ



Ríkisendurskoðun  
Pósthólf 5350  
125 Reykjavík

### FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Arnarhvíti 150 Reykjavík  
sími: 545 9200 bréfasími: 562 8280  
netfang: postur@fjr.stj.is  
www.fjarmalaraduneyti.is

Reykjavík 5. janúar 2011  
Tilv.: FJR10060019/201  
Tilv. yðar: S-970

Efni: Skýrsludrög „Mannauðsmál ríkisins 1 – Starfslok ríkisstarfsmanna“.

Ráðuneytið vísar til bréfs yðar, dags. 29. nóvember sl., þar sem óskað er eftir efnislegum athugasemdum ráðuneytisins við drög að skýrslunni „Mannauðsmál ríkisins 1 – Starfslok ríkisstarfsmanna“, ef einhverjar eru. Jafnframt er sérstaklega óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við meginniðurstöðum skýrslunnar og þeim ábendingum sem beinast að efni hennar ásamt stuttri greinargerð um hvort og hvernig brugðist verður við þeim.

Ráðuneytið vill taka fram eftirfarandi:

Almennt skal tekið undir það sem fram kemur á bls. 3 í drögum að mikilvægt sé að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, þar á meðal þau lög sem um þá gilda, séu þannig að stjórnýslan geti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt. Ráðuneytið er sammála því að meta þurfi frammistöðu starfsmanna með fornlegum og reglubundnum hætti og aðstoða forstöðumenn í starfsmannamálum. Auk þess tekur ráðuneytið undir að auka þurfi skilvirkni og sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins og bæta stjórnun til að nýta betur þann mannaúð sem ríkið ræður yfir.

Á undanförmum árum hefur ráðuneytið fengið ríkisstofnunum aukið svigrúm til að útfæra mannaúðs- og starfsmannastefnu í samræmi við markmið starfseminnar, almennar aðstæður og áherslur einstakra stofnana. Ýmsar kannanir á síðari árum hafa hins vegar sýnt fram á að fjöldi stofnana hefur ekki sinnt stefnumótun á þessu sviði sem skyldi. Á því eru ýmsar skýringar. Ráðuneytið mun því leggja áherslu á virka og markvissa innleiðingu á aðferðum mannaúðsstjórnunar hjá ríkisstofnunum til að styrkja faglega og nútímalega starfsemi þeirra og veita starfsfólki tækifæri til að þróa sig og þroska í starfi. Í þessu skyni verður stofnunum gert að:

- setja sér heildstæða starfsmannastefnu,
- gera starfslýsingar fyrir hvert starf og setja starfsþróunaráætlun fyrir hvern starfsmann,

- framkvæma árlega starfsmannasamtöl þar sem starfslýsingar og starfsþróunaráætlanir starfsmanna eru yfirfarnar.

Fjármálaráðherra kynnti framangreind áform ráðuneytisins fyrir ríkisstjórn með minnisblaði í byrjun nóvember sl. Í minnisblaðinu kemur m.a. fram:

- að stuðningur við framkvæmd starfsmannamála stofnana verður aukinn, einkum m.t.t. þess að áherslur í starfsmannamálum styðji við markmið stofnunar,
- að eftirlit með framkvæmd stofnana í launa- og starfsmannamálum verður aukið,
- að árlega verður metið hvort stofnanir uppfylli lágmarkskröfur um heildstæða starfsmannastefnu og árleg starfsmannasamtöl.

Framangreind áform munu hafa það í för með sér að breyttar og auknar kröfur verða gerðar til stjórnenda ríkisstofnana auk þess sem stefnt er að því að hreyfanleiki stjórnenda hjá ríkinu verði aukinn. Sérstök miðlæg stefna verður sett fyrir forstöðumenn ráðuneyta og stofnana og aðra stjórnendur, þar sem kröfur til þeirra eru aðrar og meiri en til almennra starfsmanna. Miðlæg stjórnendastefna mun byggja á því:

- að allir stjórnendur verða ráðnir á grundvelli faglegra hæfnisviðmiða,
- að hæfni stjórnenda verði markvisst aukin og henni viðhaldið með kerfisbundnum hætti,
- að fræðsla fyrir stjórnendur verði samhæfð og aukin áhersla lögð á fræðslu fyrir millistjórnendur og framtíðarstjórnendur.

Til að fylgja þessu eftir gerir ráðuneytið ráð fyrir því:

- að tekin verði upp stjórnendasamtöl við stjórnendur,
- að gerðar verði starfsþróunaráætlanir fyrir stjórnendur,
- að frammistaða stjórnenda verði metin með reglubundnu frammistöðumat, og
- að skilgreindir verði mælikvarðar fyrir grunnmat á rekstri stofnana í samráði við önnur ráðuneyti.

Ráðuneytið mun hafa náið samstarf við önnur ráðuneyti um framangreind atriði auk samráðs við ríkisstofnanir, forstöðumenn þeirra og samtök launafólks. Mun starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hafa forystu um það, m.a. á sérstökum samráðsvettvangi ráðuneyta og Félags forstöðumanna ríkisstofnana og samráðsfundum við samtök launafólks, en skrifstofan hefur gegnt mikilvægu hlutverki við að móta stefnu ríkisins almennt í starfsmanna- og mannaúðsmálum. Á skrifstofunni hvíla ákveðnar skyldur gagnvart forstöðumönnum og öðrum stjórnendum stofnana ríkisins að því er varðar upplýsingar, fræðslu og ráðgjöf um starfsmannamál ríkisins. Skrifstofan hefur því staðið fyrir almennri fræðslu um þessi mál með námskeiðum, fyrirlesturum, skrifum í fréttabréf ráðuneytisins fyrir stjórnendur ríkisstofnana og almennum leiðbeiningum/tilmælum til ráðuneyta og stofnana, ýmist í formi almennra bréfa, dreifibréfa eða tölvupósts. Margt af þessu efni er hægt að nálgast á vefsíðu ráðuneytisins.

Í tilefni af útgáfu skýrslu nefndar um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands hefur komið fram hjá forsætisráðherra að samhliða breytingum á lögum um Stjórnarráð Íslands þurfi að huga að endurskoðun laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Nefndin var skipuð af forsætisráðherra í desember 2009 og fengið það verkefni að gera tillögur að

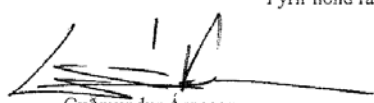


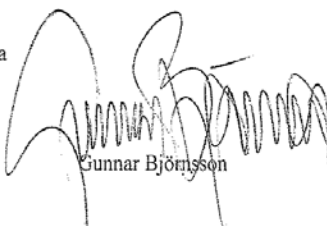
endurskoðun laga nr. 73/1969, um Stjórnarráð Íslands, og eftir atvikum öðrum lagareglum sem lúta að starfssemi Stjórnarráðsins og stjórnsýslu hér á landi. Nefndin skilaði skýrslu þann 13. desember sl. sem ber heitið „Samhent stjórnsýsla“. Í skýrslunni og tillögum nefndarinnar er m.a. vikið að starfsmannamálum ríkisins almennt. Í 8. kafla skýrslunnar kemur fram að nefndin mælir með því að hafist verið handa við endurskoðun starfsmannalaga sem að grunninum til eru frá árinu 1954, sbr. lið 4 í kafla 8.8. Í því sambandi leggur nefndin til að sérstaklega verði skoðað hvort afnema eigi fimm ára skipun embættismanna, sbr. kafla 8.6.2. Fjármálaráðuneytið er jafnframt þeirrar skoðunar að tímabært sé að auka sveigjanleika og svigrúm varðandi fyrirkomulag starfsloka, og að rétt sé að huga að breytingum á ákvæðum starfsmannalaga varðandi ferli og málsmeðferð varðandi uppsagnir.

Samkvæmt þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar 2010-2011 er stefnt að því að leggja fram frumvörp á vörþingi um breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins til samræmis við breytingu á lögum um Stjórnarráð Íslands. Þar sem fyrirhugað er m.a. að hefja vinnu við endurskoðun laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins telur ráðuneytið ekki tímabært að bregðast sérstaklega við þeim ábendingum sem beinast að því í skýrslunni en ítrekar það sem áður sagði að mikilvægt sé að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sé þannig að stjórnsýslan geti sinnt hlutverki sínu á skilvirkan og árangursríkan hátt.

Meginniðurstöður og ábendingar ríkisendurskoðunar munu hins vegar nýtast sem innlegg í þá vinnu sem framundan er við endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Fyrir hönd ráðherra

  
Guðmundur Arnason

  
Gunnar Björnsson

# 1 INNGANGUR

## LAGAUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA SEM VARÐAR STARFSLOK

### 1.1 MARKMIÐ OG AFMÖRKUN ÚTTEKTAR

Ríkisendurskoðun ákvað í upphafi árs 2010 að gera stjórnsluúttektir á ákveðnum þáttum starfsmannamála ríkisins. Í þessari úttekt er lagaumhverfi ríkisstarfsmanna skoðað m.t.t. starfsloka þeirra. Í henni er m.a. lagt mat á hvort stjórnendur nýti ákvæði um áminningar og uppsagnir í lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalögin) eða beiti öðrum úrræðum til að ná fram starfslokum. Þegar uppsögn á rætur að rekja til ástæðna eða atriða sem varða starfsmanninn sjálfan er skylt samkvæmt lögnum að veita honum fyrst áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum.

Í greinargerð með starfsmannalögnum kemur fram að markmið þeirra sé að auka sveigjanleika og hagkvæmni í ríkisrekstri, bæta þjónustu hins opinbera og gera starfsmannastefnu ríkisins skýrari. Þá átti að draga úr misræmi á réttarstöðu opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði.

Markmið úttektarinnar er að svara eftirfarandi spurningum:

- Er ástæða til að huga að breytingum á ákvæðum starfsmannalaga um málsmeðferð uppsagna ríkisstarfsmanna?
- Hvaða rök eru fyrir meira starfsöryggi ríkisstarfsmanna en starfsmanna á hinum almenna vinnumarkaði?
- Hvaða úrbætur þurfa að verða í mannauðsmálum til að sveigjanleiki og skilvirkni aukist í rekstri ríkisins?
- Hvernig er þessum málum háttað í nágrannalöndunum?

## EKKI TÆMANDI ÚTTEKT Á STARFSMANNA- LÖGUNUM

Það skal sérstaklega tekið fram að umfjöllun í skýrslunni um þær reglur starfsmannalaga sem hér skipta mestu máli er ekki ætlað að vera tæmandi úttekt á þeim. Tilgangurinn er fremur sá að draga saman í stuttu máli helstu þætti varðandi málsmeðferð uppsagna ríkisstarfsmanna til þess að lesendur átti sig á gildissviði og efni þeirra. Þá er rétt að hafa í huga að ekki hefur verið gerð heildstæð könnun á ástæðum starfsloka allra ríkisstarfsmanna á ákveðnu tímabili né hvernig þau hafi borið að. Þannig liggur t.d. ekki fyrir hversu margir hafa sjálfir sagt upp störfum eða hversu mörgum hefur verið sagt upp vegna atriða sem varða þá sjálfa eða hvort verið var að fækka starfsmönnum vegna hagræðingar í rekstri.

### 1.2 LAGAHEIMILD, AÐFERÐARFRÆÐI OG UMSAGNARADILAR

Ríkisendurskoðun sækir heimild sína til stjórnsluendurskoðunar í 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997. Stjórnsluendurskoðun er ein aðferð til að stuðla

m.a. að skynsamlegri og markvissari meðferð og nýtingu á almannafé og kanna hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins.

Ætlunin er að skipta verkefninu upp í a.m.k. þrjár skýrslur. Þetta er fyrsta skýrslan sem kemur út í þessum málaflokki en ráðgert er að næsta skýrsla komi út vorið 2011. Úttektin byggði á greiningu margvíslegra gagna m.a. lögum og reglugerðum sem lúta að málefnum ríkisstarfsmanna og rekstri ríkisstofnana, tölulegum upplýsingum frá ráðuneytum og Alþingi, viðhorfskönnun um starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sem fjármálaráðuneytið, Háskóli Íslands og ParX stóðu að árið 2007 og ýmsu erlendu efni um starfsumhverfi ríkisstarfsmanna í Evrópu. Þá er sérstakur kafli í skýrslunni um könnun Ríkisendurskoðunar frá því í júní 2010 á lagaumhverfi ríkisstarfsmanna.

Ríkisendurskoðun ræddi við helstu hagsmunaaðila á hinum opinbera vinnumarkaði m.a. starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, nokkra forstöðumenn ríkisstofnana, Félag forstöðumanna ríkisstofnana, starfsmannaskrifstofu Reykjavíkurborgar, starfsmannafélag Reykjavíkurborgar, formann og framkvæmdarstjóra BHM og formann, varaformenn og framkvæmdarstjóra BSRB, auk þess var leitað til sérfræðinga í vinnurétti og mannauðsstjórnun hjá hinu opinbera og til umboðsmanns Alþingis. Að höfðu samráði við hagsmunaaðila var ákveðið að kanna starfsumhverfi ríkisstarfsmanna í nágrannalöndunum sérstaklega í Danmörku en litið var m.a. til hinna Norðurlandanna við setningu starfsmannalaganna árið 1996. Ríkisendurskoðun aflaði einnig upplýsinga frá starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis í Danmörku.

Óskað var umsagnar við drög að skýrslunni frá fjármálaráðuneytinu. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

**FYRSTA SKÝRSLAN AF  
NOKKRUM UM  
MANNAUÐSMÁL  
RÍKISINS**

**RÆTT VAR VIÐ HELSTU  
HAGSMUNAAÐILA Á  
HINUM OPINBERA  
VINNUMARKAÐI**

## 2 ALMENNT UM STARFSMANNAMÁL RÍKISINS

RÍKIÐ ER STÆRSTI VINNUVEITANDI LANDSINS

ÁRSVERK RÍKISSTARFS-  
MANNA VORU JAFNMÖRG  
2010 OG 2004

### 2.1 FJÖLDI ÁRSVERKA RÍKISSTARFSMANNA

Það sem einkennir íslenskan vinnumarkað í samanburði við vinnumarkaði annarra Evrópuríkja er smæð hans. Hér á landi eru einungis um 180 þúsund manns á vinnumarkaði en honum er gjarnan skipt í almennan vinnumarkað og opinberan vinnumarkað. Á almennum vinnumarkaði eru starfsmenn einkafyrirtækja en á opinberum vinnumarkaði eru starfsmenn ríkis og sveitarfélaga. Ríkið er stærsti vinnuveitandi landsins og eru ríkisstarfsmenn nú rúmlega 22 þúsund eða um 12% af heildarvinnuafli landsins.

Á mynd 2.1. sést fjöldi ársverka A-hluta ríkisstofnana eftir ráðuneytum. Langflestir eða um 60% ríkisstarfsmanna starfa hjá stofnunum sem heyra undir heilbrigðis- og menntamálaráðuneytin. Ársverkum ríkisstarfsmanna fjölgaði um 780 ársverk eða 5% frá árinu 2004 fram til bankahrunsins haustið 2008. Viðsnúningur varð frá þeim tíma til júní 2010 en þá fækkaði ársverkum um 5%. Í júní 2010 var umfang starfsmannamála A-hluta ríkisstofnana því orðið jafnmikið og það var árið 2004 eða um 15.200 ársverk.

#### 2.1 Fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna hjá A-hluta ríkisstofnunum eftir ráðuneytum 2004–júní 2010

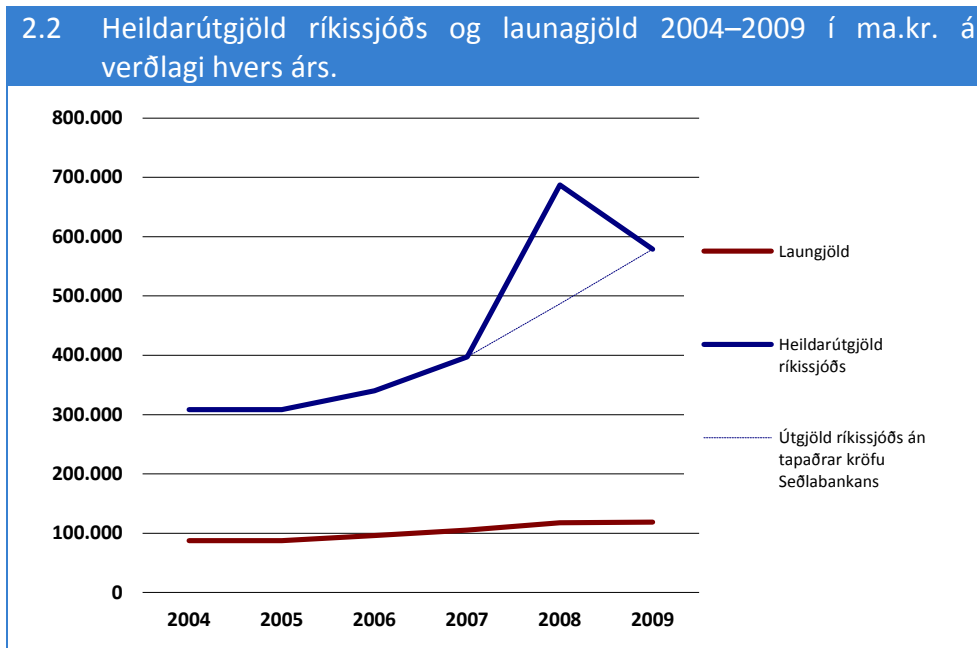
RÁÐUNEYTI:	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (JÚNÍ)
ÆÐSTA STJÓRNSÝSLA	277	273	275	288	281	318	292
FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ	68	69	66	64	154	151	52
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTIÐ	3.515	3.753	3.767	3.812	4.150	4.132	4.094
ÚTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ	402	416	488	439	258	279	290
LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ	420	419	415	408	405	400	385
SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTIÐ <sup>1</sup>	369	359	347	291	1	0	0
DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ	1.716	1.764	1.791	2.041	2.039	1.816	1.854
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ	1.193	1.155	1.157	1.229	1.484	1.491	1.464
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTIÐ	4.877	4.885	4.964	5.058	4.868	4.840	4.632
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ	787	770	765	753	741	788	693
SAMGÖNGURÁÐUNEYTIÐ	804	803	792	584	791	561	526
ÍÐNAÐARRÁÐUNEYTIÐ	195	191	185	177	186	164	162
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTIÐ	91	95	96	104	147	159	229
HAGSTOFAN <sup>2</sup>	93	98	90	80	0	0	0
UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ	370	358	352	340	451	493	502
SAMTALS	15.177	15.408	15.549	15.666	15.956	15.592	15.175

Heimild: Fjármálaráðuneytið. Í töflunni er ekki gerð grein fyrir fjölda ársverka ríkisfyrirtækja eða hlutafélaga sem ríkið á að hluta eða öllu leyti og nokkurra heilbrigðisstofnana. 1) Landbúnaðar- og sjávarútvegsráðuneyti sameinuðust árið 2008. Nokkrar stofnanir þessara ráðuneyta færðust til annarra ráðuneyta. 2) Hagstofan var færð undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið árið 2008.

## 2.2 ÚTGJÖLD RÍKISINS VEGNA LAUNA OG LAUNATENGDRÁ GJALDA

Útgjöld ríkisins vegna launa ríkisstarfsmanna voru samkvæmt ríkisreikningi um 20% af heildarútgjöldum ríkissjóðs árið 2009 eða tæplega 120 ma.kr. Þau hækkuðu um 36% á tímabilinu 2004–2009 á verðlagi hvers árs. Hlutfall launagjalda af heildargjöldum ríkissjóðs hefur hins vegar haldist nokkuð stöðugt eða um 26–28% á síðustu árum en lækkaði eins og fyrr segir niður í 20% árið 2009. Þess ber að geta að vísitala neysluverðs hækkaði um 54% og launavísitalan um 51% á sama tímabili.

LAUNAGJÖLD RÍKISINS ERU FIMMTUNGUR AF HEILDAR-ÚTGJÖLDUM ÞESS



Heimild: Ríkisreikningur. \*Árið 2008 féllu 200 ma.kr. á ríkissjóð vegna Seðlabanka Íslands.

## 2.3 STJÓRNUN OG SKIPULAG STARFSMANNAMÁLA RÍKISINS

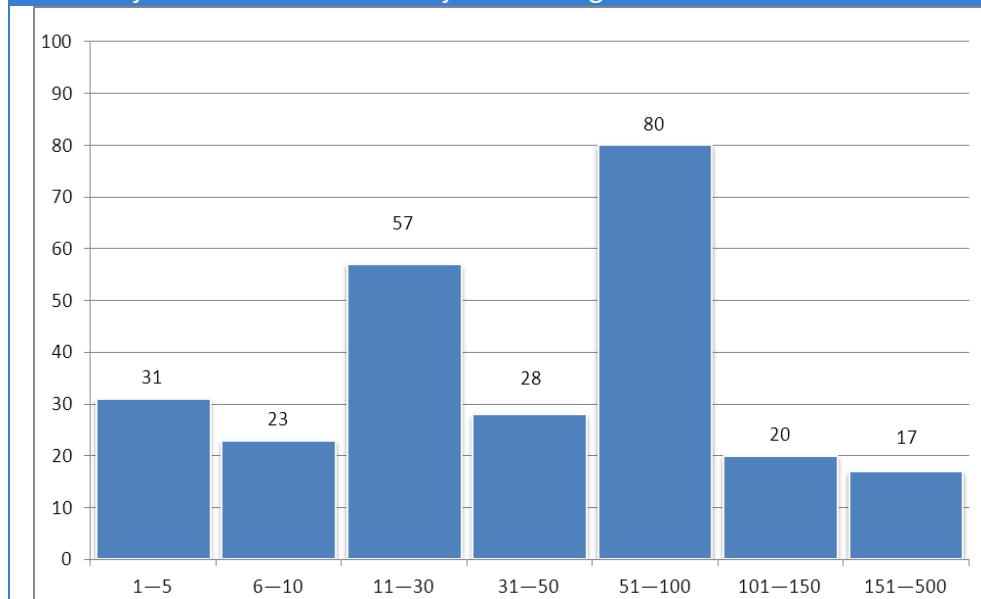
Ríkisstofnanir veita margvíslega þjónustu og sinna ýmsu eftirliti. Í hópi ríkisstarfsmanna eru m.a. framhaldsskóla- og háskólakennarar, læknar og hjúkrunarfræðingar, lögreglumenn og fangaverðir og sérfræðingar á ýmsum sviðum. Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hefur hækkað á síðustu árum og eru þeir nú tæplega 60% starfsmanna ríkisins. Þá má nefna að ríkið greiðir laun samkvæmt 31 kjarasamningi og semur við nærri 130 stéttarfélag. Árið 2009 voru um 40% ríkisstarfsmanna í stéttarfélagum sem eiga aðild að Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, 25% tilheyra félagum sem eiga aðild að Bandalagi háskólamanna og 8% tilheyrðu Kennarasambandi Íslands. Aðrir ríkisstarfsmenn tilheyrðu Alþýðusambandi Íslands eða stóðu utan bandalaga. Embættismenn heyra flestir undir kjararáð.

RÍKIÐ GREIÐIR LAUN SAMKVÆMT 31 KJARASAMNINGI

Mynd 2.3. sýnir fjölda stöðugilda ráðuneyta og ríkisstofnana árið 2009. Ríkisstofnanir voru þá 246 talsins og ráðuneytin tólf. Stærð stofnana er mjög breytileg þannig eru fámennustu stofnanirnar með 1–5 stöðugildi að meðtöldum forstöðumanni. Rúmlega helmingur stofnana er með færri en 50 stöðugildi en hjá þeim starfar aðeins lítill hluti ríkisstarfsmanna. Því má segja að ríkiskerfið samanstandi af fjölmörgum litlum stofnunum en aðeins nokkrum stórum.

RÍKISSTOFNANIR HÉR Á LANDI ERU FÁMENNAR

### 2.3 Fjöldi ríkisstofnana eftir fjölda stöðugilda árið 2009



Heimild: Svar fjármálaráðherra við fyrirspurn á Alþingi árið 2009. Tvær stærstu ríkisstofnanirnar vantar, þ.e. Landspítalann (4.000 stöðugildi) og Háskóla Íslands (1.300 stöðugildi).

### 2.4 ALMENNT UM RÉTTARSTÖÐU RÍKISSTARFSMANNA Í EVRÓPU

**SÉRREGLUR UM  
RÍKISSTARFSMENN ER AÐ  
FINNA Í LÖGGJÖF FLESTRA  
EVROPURÍKJA**

Sérreglur um ríkisstarfsmenn er að finna í löggjöf flestra landa Evrópu og víðar. Það sem einkennir reglurnar er að starfsöryggi ríkisstarfsmanna er meira en starfsmanna á almennum markaði. Þegar talað er um ríkisstarfsmenn annarra landa er átt við þá starfsmenn sem njóta svipaðrar réttarverndar og ríkisstarfsmenn samkvæmt starfsmannalögunum frá 1996.

**HLUTFALL  
RÍKISSTARFSMANNA  
FRÁ 10-90%**

Innan aðildarríkja Evrópusambandsins eru ríkisstarfsmenn allt frá því að vera um 90% allra starfsmanna hjá hinu opinbera niður í það að vera um 10% þeirra. Í Grikklandi eru þannig um 90% opinberra starfsmanna ríkisstarfsmenn. Samsvarandi tala fyrir Frakkland er 82%, fyrir Austurríki um 45-50%, fyrir Þýskaland um 40% og einungis um 36% opinberra starfsmanna í Danmörku eru ríkisstarfsmenn og fer sú tala lækkandi. Samkvæmt meðaltali fyrir 15 Evrópuríki eru opinberir starfsmenn um 17% alls vinnuafls. Þær tölur sem hér hafa verið nefndar er einungis unnt að nota sem grófan samanburð, enda mismunandi hvernig þjóðirnar aðgreina eiginlega ríkisstarfsmenn frá öðrum opinberum starfsmönnum. Það sem er þó sammerkt í þeim eignum er að þeir starfsmenn sem njóta sérstakrar réttarverndar í starfi teljast yfirleitt til ríkisstarfsmanna.

**HLUTVERK RÍKISSTARFS-  
MANNA ER AÐ TRYGGJA  
HLUTLAUSA OG FAGLEGA  
STJÓRNSÝSLU**

Ýmis rök voru og eru færð fyrir tvískiptingu vinnumarkaðarins í opinber störf og störf á einkamarkaði. Þannig var því haldið fram að ríkisstarfsmenn tengdust með órjúfánlegum hætti valdi ríkisins enda væri þeim ætlað að halda uppi lögum og reglum og framfylgja ákvörðunum og stefnu stjórnvalda. Hlutverk þeirra væri að tryggja hlutlausu og faglega stjórnarsýslu. Til þess að það gengi eftir yrði að vernda ríkisstarfsmenn gegn afskiptum stjórnmalamanna eða pólitískum þrýstingi og reyna að tryggja óháði þeirra. Störfín hefðu mikla þýðingu við að halda uppi stjórnarskrárvörðum réttindum almennings og skyldur ríkisstarfsmanna væru iðulega nátengdar hagsmunum ríkisins.

Hin sögulega og jafnframt ríkjandi ástæða fyrir vernd opinberra starfsmanna í starfi er því sú að með henni sé hagsmunum ríkisins og almennings best borgið. Ríkisvaldið taldi eða telur sig hafa hagsmuni af því að vernda opinbera starfsmenn í starfi og þess vegna voru eða eru lögfest ákvæði í löggjöf ýmissa landa sem vernda þá. Þetta er áréttað hér til þess að undirstrika að réttarverndin er að meginstefnu tilkomin vegna hagsmuna almennings og ríkisvaldsins en ekki vegna hagsmuna starfsmannanna sjálfra. Það er rétt að hafa í huga þegar því er haldið fram að hér sé einungis um réttindi ríkisstarfsmanna að ræða. Þá hefur verið bent á ýmis sameiginleg einkenni starfa ríkisstarfsmanna sem réttlæti að kveðið sé sérstaklega á um réttindi og skyldur þeirra í lögum.

## VERND OPINBERRA STARFSMANNA ÞJÓNAR HAGSMUNUM RÍKISINS OG ALMENNINGS

### SAMEIGINLEG EINKENNI STARFA RÍKISSTARFSMANNA:

1. Þeir hafa talsverð réttindi og bera miklar skyldur
2. Þeir ráðstafa fjármunum almennings til þýðingamikilla opinberra verkefna
3. Þeir geta haft áhrif á ýmis grundvallarréttindi borgaranna
4. Þeir eru á launum hjá almenningi til að vinna að hagsmunum þeirra
5. Þeim er fengið vald til að leggja á skatta
6. Þeir búa við aukið starfsöryggi og sýna meiri hollustu og ábyrgð gagnvart hinu opinbera.

Síðustu áratugi hefur í ýmsum löndum borið á því að ríkisstofnanir eru í vaxandi samkeppni við einkafyrirtæki um vel menntað og hæft starfsfólk. Á sama tíma hafa kröfur almennings til opinberrar þjónustu aukist. Þá hefur sérstaða opinbera vinnumarkaðarins minnkað. Í auknum mæli hefur verið litið svo á að ríkisstarfsmenn eigi ekki einungis rétt á viðunandi launum og starfsskilyrðum heldur jafnframt og ekki síður rétt til að tjá sig opinberlega, að semja um kjör sín og fara í verkfall. Bent hefur verið á að lítill, ef nokkur, munur sé á ýmsum störfum sem bæði eru unnin innan opinbera geirans og á einkamarkaði. Munurinn hafi enn minnkað eftir að störfum hjá hinu opinbera fjölgaði og ríkið fór að sinna fleiri þjónustuverkefnum.

## RÍKISSTOFNANIR ERU Í VAXANDI SAMKEPPNI VIÐ EINKAFYRIRTÆKI UM STARFSFÓLK

Mjög víða byggist munurinn á réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði ekki lengur á sýnilegum rökum. Innan aðildarríkja Evrópusambandsins er málefnum ríkisstarfsmanna skipað með mismunandi hætti og ekki virðist til nein algild regla í þeim efnum. Svo er einnig um önnur lönd utan Evrópusambandsins sem eiga aðild að Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD). Helgast þetta af ólíkum venjum, menningu, mismunandi regluverki og stjórnarháttum. Athygli vekur að fyrirkomulag mannauðsmála er mjög fjölbreytt þótt greina megi vissar meginlínur.

## LÍTILL MUNUR Á STÖRFUM HJÁ HINU OPINBERA OG EINKAMARKAÐI

Í mörgum löndum eru ríkisstarfsmenn æviráðnir og einungis hægt að segja upp ráðningarsamningi ef starfsmenn eru uppvísir að sviksemi. Víða er lagt bann við tímabundnum ráðningarsamningum. Einnig eru launakjör víða ákveðin með öðrum hætti en á almennum vinnumarkaði, m.a. af sérstökum launaneftum eða með einhliða ákvörðun stjórnvalda. Algengt er að tilteknir hópar ríkisstarfsmanna geti ekki farið í verkfall og víða eru kjaradeilur opinberra starfsmanna leystar fyrir sérstökum dómstólum eða með lagasetningu. Ríkisstarfsmenn þessara landa hafa yfirleitt mun

**DREGIÐ HEFUR VERIÐ  
ÚR RÉTTARVERND OG  
ÆVIRÁÐNINGAR ERU  
FÁTÍÐARI**

meiri rétt til almannatrygginga og lífeyrisréttinda en starfsmenn á almenna vinnu-  
markaðinum. Óhætt er þó að fullyrða, þegar á heildina er litið, að munur á kjörum  
ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum markaði verður sífellt minni í þessum  
löndum. Það á við um vinnutíma, kaup, lífeyrisréttindi, orlof og ráðningarferli. Við það  
er miðað að sá hæfasti sé ávallt ráðinn og ekki er tekið tillit til starfsaldurs eða annarra  
atriða sem ekki tengjast getu til að sinna starfinu.

Árið 2008 var svo komið að lagaleg staða ríkisstarfsmanna innan 16 aðildarríkja OECD  
var orðin sífellt líkari því sem starfsmenn á almennum markaði bjuggu við. Það hefur  
m.a haft í för með sér að dregið hefur úr þeirri vernd í starfi sem ríkisstarfsmenn hafa  
notið og æviráðningar eru orðnar fátíðari. Þeim starfsmönnum ríkja sem njóta sér-  
stakrar verndar vegna þess að þeir eru ríkisstarfsmenn hefur því fækkað á undan-  
förnum árum. Engu að síður er það enn svo að í flestum vestrænum lýðræðisríkjum  
gilda sérstök lög eða reglur um ríkisstarfsmenn. Í einstaka landi, eins og t.d. á Spáni, er  
gengið svo langt að setja ákvæði um starfsskilyrði opinberra starfsmanna í stjórnar-  
skrá. Þá má nefna að í sænsku stjórnarskránni eru enn ákvæði um opinbera  
starfsmenn, en þar í landi hefur verið gengið langt í að samræma réttindi og skyldur  
hjá hinu opinbera og á almenna vinnumarkaðinum.

## 2.5 NORRÆNA VINNUMARKAÐSMÓDELIÐ – FLEXICURITY

Stefna Evrópusambandsins er að auka sveigjanleika og skilvirkni á evrópskum vinnu-  
markaði en tryggja um leið félagslegt öryggi launþega. Fyrirmyndin er sótt til  
Danmerkur. Vakið hefur sérstaka athygli og áhuga hversu vel Dönum hefur tekist að  
efla samkeppnishæfni atvinnulífsins en um leið að verja kjör launþega. Danski  
vinnumarkaðurinn er talinn meðal þeirra sveigjanlegustu innan Evrópusambandsins  
eða jafn sveigjanlegur og vinnumarkaðurinn í Bretlandi. Auk þess búa danskir  
launþegar við sambærilegt félagslegt öryggi og launþegar í Svíþjóð. Af þessum  
ástæðum hefur danska vinnumarkaðsmódelið verið kallað Flexicurity (samsett úr  
ensku orðunum flexible og security). Þetta vinnumarkaðsmódel (sem sumir hafa nefnt  
hið norræna vinnumarkaðsmódel) hefur ekki þróast tilviljanakennt heldur verið mótað  
með samstilltu átaki aðila vinnumarkaðarins. Grunnurinn að því að vel hefur tekist til  
eru öflug samtök launþega og atvinnurekenda, þróuð og traust samskipti á  
vinnumarkaði og öflugt samráð stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.

Meginstoðir danska vinnumarkaðarins hafa verið nefndar gullni þríhyrningurinn en  
hann er samsettur úr þremur þáttum: Virkum vinnumarkaðsaðgerðum, öflugu vel-  
ferðarkerfi og sveigjanlegum reglum á vinnumarkaði. Vinnumarkaður er sveigjanlegur  
þegar saman fara hæfni atvinnulífsins og launþega/stéttarfélaga til að bregðast við  
breytingum og takast á við ný verkefni. Sveigjanlegur vinnumarkaður getur haft í för  
með sér að einstaklingar þurfa að skipta um starf og vera tímabundið utan vinnumark-  
aðar meðan leitað er að nýju starfi eða meðan þeir undirbúa sig undir nýtt starf. Á  
meðan er fjárhagsleg afkoma þeirra tryggð með öflugu velferðarkerfi þar sem atvinnu-  
leysistryggingar gegna lykilhlutverki. Einstaklingum sem missa vinnu er hjálpað aftur út  
á vinnumarkaðinn með öflugu kerfi vinnumarkaðsaðgerða sem byggir á ráðgjöf, starfs-  
menntun, starfsendurhæfingu og starfsþjálfun.

**JAFNVÆGI Á MILLI  
SVEIGJANLEIKA  
VINNUMARKAÐAR OG  
ÖRYGGI STARFS-  
MANNA**

**GULLNI ÞRÍHYRNINGUR-  
INN: VINNUMARKAÐS-  
AÐGERÐIR, VELFERÐAR-  
KERFI OG SVEIGJANLEGAR  
REGLUR.**



## HUGATAKIÐ SVEIGJANLEIKI VÍSAR Í:

**YTRI SVEIGJANLEIKA.** Átt er við lagalegt svigrúm til að ráða og segja starfsmönnum upp. Í því sambandi skiptir miklu máli hversu miklar form- og efniskröfur eru gerðar til málsmeðferðar við ráðningar og uppsagnir, m.a. hvort að tilkynna þurfi uppsögn skriflega, lengd uppsagnafrests, greiðslur vegna samningsrofs eða biðlauna, aðild þriðja aðila að málinu og hversu stíf skilyrði eru sett fyrir löglegri uppsögn.

**INNRI SVEIGJANLEIKA.** Átt er svigrúm til að ákvarða skipulag vinnunnar, m.a. að breyta skipulagi, verkaskiptingu milli starfsmanna, vinnutíma, yfirvinnu og ráða starfsmenn í tímabundin störf eða hlutastörf.

**SVEIGJANLEIKA STARFSMANNA TIL AÐ TAKAST Á VIÐ NÝ OG BREYTT VERKEFNI.** Hæfni þeirra til að sinna mismunandi störfum innan fyrirtækisins. Mikill sveigjanleiki gerir fyrirtækjum kleift að nýta sína starfsmenn betur m.a. þegar aðrir starfsmenn veikjast eða fara í orlof, þegar flöskuhálar myndast í framleiðslunni eða þegar þarf að endurskipuleggja reksturinn. Þessi sveigjanleiki er nátengdur sí- og endurmenntun starfsmanna og starfsþjálfun.

**SVEIGJANLEIKA FYRIRTÆKJA TIL AÐ ÁKVEÐA LAUN STARFSMANNA.** Í því sambandi skiptir máli hvort miðlægir kjarasamningar ákvarða laun eða hvort þeir setji lágmarkslaunin en launþega og atvinnurekanda er eftirlátið að semja um launakjörin að öðru leyti, m.a. á grundvelli frammistöðu og árangurs í starfi.

## HUGTAKIÐ ÖRYGGI VÍSAR Í:

**STARFSÖRYGGI** tryggir starfsmanni ákveðið starf hjá tilteknum atvinnurekanda.

**ATVINNUÖRYGGI** tryggir starfsmanni vinnu en ekki endilega sama starfið hjá sama atvinnurekanda. Þetta er megininntakið í norræna vinnumarkaðsmódelinu.

**FRAMFÆRSLUÖRYGGI** felur í sér að launþega er tryggð framfærsla ef hann missir vinnuna eða hættir vegna aldurs.

**FÉLAGSLEGT ÖRYGGI** vísar til réttar launþegans til að samhæfa vinnu og ábyrgð á fjölskyldu og aðrar félagslegar skyldur. Hér er einnig átt við rétt til leyfis frá störfum, m.a. til fæðingarorlofs, endurmenntunar eða starfsþjálfunar.

Á það hefur verið bent að mikill sveigjanleiki geti skapað óöryggi á vinnumarkaði og ósamhældni í samfélaginu. Á hinn bóginn geti mikið starfsöryggi dregið úr aðlögunarhæfni og takmarkað hagvöxt. Sveigjanleiki getur því falið í sér jákvæða og neikvæða þætti. „Jákvæður sveigjanleiki“ felur í sér aukin tækifæri fyrir launþega til símenntunar en jafnframt skuldbindingu af hálfu launþegans um að starfa hjá þeim vinnuveitanda sem kostað hefur menntun hans, a.m.k. í tiltekinn tíma. Slíkt samstarf hvetur til framþróunar og nýsköpunar. „Neikvæður sveigjanleiki,“ miðar aðeins að því að auðvelda uppsagnir starfsmanna. Það er sveigjanleiki sem vinnuveitendur og launþegar eða samtök þeirra sækjast ekki eftir. Markmiðið er að finna jafnvægi á milli kröfunnar um sveigjanlegan rekstur og kröfunnar um félagslegt öryggi launþega og skapa starfs- og rekstrarumhverfi þar sem báðir aðilar hagnast og þar með þjóðfélagið í heild sinni.

**KOSTIR OG GALLAR  
SVEIGJANLEIKA OG  
ÖRYGGIS**



## 3 LAGAUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA

### 3.1 ALMENNT UM LAGAUMHVERFIÐ

MUNUR Á  
LAGAUMHVERFI  
RÍKISREKSTRAR OG  
EINKAREKSTRAR

Ríkið er skipulagsheild sem stýrir stofnunum sínum á grundvelli laga og reglugerða. Forstöðumenn eru bundnir af lögum og reglum sem gilda ekki að öllu leyti fyrir einkafyrirtæki. Að meginstefnu til geta einkafyrirtæki gert það sem þeim er ekki bannað lögum samkvæmt en ríkisstofnanir mega yfirleitt einungis aðhafast það sem mælt er fyrir um í lögum. Meginástæðan fyrir þessum mun er að ríkisstarfsmenn fara með opinbert vald og ráðstafa fjármunum almennings. Ákvarðanataka er því eðli málsins samkvæmt opinber en hagsmunaaðilar, almenningur og fjölmiðlar, eiga rétt á aðgangi að gögnum um rekstur ríkisstofnana. Þá verða ríkisstarfsmenn að taka tillit til ýmissa jafnræðis- og samfélagssjónarmiða sem starfsmönnum einkafyrirtækja ber ekki lagaleg skylda til að fylgja.

ÝMIS LÖG GILDA UM  
RÍKISSTARFSMENN

Um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna og starfsumhverfi þeirra er fjallað í ýmsum lögum og reglum. Í þessum kafla er vikið að lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, starfsmannalögunum og eldri lögum sama efnis, og lögum nr. 37/1993, stjórnarsýslulögum. Einkum er fjallað um þau ákvæði laganna sem meirihluti forstöðumanna og ýmsir aðrir hafa haldið fram að geti hindrað eðlilegan sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins og þar með skilvirkan ríkisrekstur. Til samanburðar er gerð grein fyrir réttarstöðu starfsmanna á almennum vinnumarkaði og réttarstöðu ríkisstarfsmanna í Danmörku.

### 3.2 MARKMIÐ STARFSMANNALAGA

MARKMIÐIÐ AÐ AUKA  
SVEIGJANLEIKA OG  
HAGKVÆMNI

Með starfsmannalögunum árið 1996 voru gerðar miklar breytingar á fyrri löggjöf frá árinu 1954, um réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Breytingarnar byggðust á stefnu þáverandi stjórnvalda um nýskipan í ríkisrekstri (e. New Public Management). Á þessu tímabili urðu einnig aðrar breytingar sem höfðu veruleg áhrif innan stjórnarsýslunnar, svo sem stofnun embættis umboðsmanns Alþingis árið 1988 (lög nr. 13/1987, sbr. nú lög nr. 85/1997) og setning stjórnarsýslulaganna árið 1993. Meginmarkmið starfsmannalaganna var að auka sveigjanleika og hagkvæmni í ríkisrekstri en um leið átti að veita borgurum betri þjónustu. Að því var stefnt að búa ríkisstofnunum svipað starfsumhverfi og fyrirtækjum á einkamarkaði þannig að þær yrðu betur í stakk búnar að aðlagast breytingum í efnahagslífinu og breyttum þörfum og aðstæðum í samfélaginu. Talið var að umbætur í ríkisrekstri næðu ekki fram að ganga nema forstöðumönnum yrði veitt aukið svigrúm og sjálfstæði til að reka stofnanir sínar. Áhersla var lögð á að auka og skerpa ábyrgð forstöðumanna með því að leggja niður æviráðningar og meta stjórnunarstörf eftir árangri. Þá fengu forstöðumenn aukið vald til að taka ákvarðanir um laun og ákvarða þau með hliðsjón af ábyrgð og frammistöðu starfsmanna. Með þessum breytingum varð til sú meginregla að hlutaðeigandi ráðherra skipar

STARFSMANNAMÁL  
FÆRÐUST TIL  
FORSTÖÐUMANNA  
ÁRIÐ 1996

forstöðumann en hann ræður síðan aðra starfsmenn stofnunar. Heimild til að ákveða starfslok er þannig hjá þeim sem ræður í starfið eða skipar í embættið.

### 3.3 HVERJIR ERU RÍKISSTARFSMENN?

Hér á landi eru það starfsmannalögin sem skilgreina þá sem teljast til ríkisstarfsmanna. Þau taka til allra starfsmanna sem ráðnir eru til starfa í þjónustu ríkisins til lengri tíma en eins mánaðar og hafa það sem aðalstarf. Þó eru nokkrar undantekningar. Starfsmannalögin taka ekki til forseta Íslands, ráðherra, alþingismanna og starfsmanna opinberra hlutafélaga. Í lögunum er störfum hjá ríkinu skipt í embætti og önnur störf. Að sama skapi greinast ríkisstarfsmenn annars vegar í embættismenn og hins vegar aðra starfsmenn ríkisins. Rökin fyrir þessari skiptingu eru þau að réttindi ríkisstarfsmanna eigi að vera í réttu hlutfalli við þær skyldur sem á þeim hvíla. Embættismenn hafa ríkari skyldur en aðrir ríkisstarfsmenn og njóta því meira starfsöryggis en þeir. Mismunandi ákvæði starfsmannlaganna gilda um starfslok eftir því hvor hópurinn á í hlut.

Í starfsmannalögunum eru embættismenn ríkisins taldir upp. Til þeirra teljast m.a. ráðuneytisstjórar og skrifstofustjórar ráðuneyta, forstöðumenn ríkisstofnana, dómarar, lögreglumenn, tollverðir o.fl. Fjármálaráðherra sker úr um hvaða starfsmenn eru embættismenn í skilningi laganna og birtir í byrjun hvers árs lista í Lögbirtingarblaðinu yfir þá. Embættismenn eru tæplega 1.700 talsins og sinntu þeir rúmlega 1.400 ársverkum árið 2010. Hlutfall þeirra af heildarfjölda ríkisstarfsmanna er því innan við 10%. Rúmlega þriðjungur embættismanna heyrir undir kjararáð sem ákvarðar launakjör þeirra. Lögreglumenn, fangaverðir og tollverðir semja hins vegar um sín kjör í kjarasamningum og eru þeir aðilar að Bandalagi starfsmanna ríkis og bæjar.

LÖGIN NÁ EKKI TIL ALLRA RÍKISSTARFSMANNA

EMBÆTTISMENN ERU INNAN VIÐ 10% RÍKISSTARFSMANNA

3.1 Fjöldi embættismanna árið 2010	ÁRSVERK Í DAGVINNU	FJÖLDI KENNITALNA
<b>KJARARÁÐ</b>	<b>524</b>	<b>585</b>
DÓMARAR	52	59
PRESTAR ÞJÓÐKIRKJUNNAR	145	157
AÐRIR EMBÆTTISMENN	327	372
<b>BSRB</b>	<b>890</b>	<b>1.076</b>
LANDSSAMBAND LÖGREGLUMANNA	672	813
FANGAVERÐIR	107	139
TOLLVARÐAFÉLAG ÍSLANDS	111	129
<b>SAMTALS</b>	<b>1.414</b>	<b>1.661</b>

Heimild: Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins.

Meginreglan samkvæmt eldri starfsmannalögum frá árinu 1954 var sú að allir ríkisstarfsmenn voru embættismenn sem skipaðir voru ótímabundið. Þetta fyrirkomulag var rökstutt með vísan til þess að sambandið milli ríkisins sem vinnuveitenda og ríkisstarfsmanna væri frábrugðið því sem gerðist á almenna vinnumarkaðinum enda hefðu ríkisstarfsmenn ekki samnings- eða verkfallsrétt. Þess í stað höfðu ríkisstarfsmenn sérstök réttindi sem tryggðu þeim mikið öryggi í starfi eða það sem nefnt hefur verið „æviráðning“. Með starfsmannalögunum árið 1996 var þessu breytt og

EMBÆTTISMENN ERU SKIPADIR TIL 5 ÁRA

aðeins lítill hluti ríkisstarfsmanna skilgreindur sem embættismenn. Enda höfðu langflestir almennir starfsmenn ríkisins fengið samnings- og verkfallsrétt. Með lögunum var ráðningarform þeirra fært til samræmis við reglur á almenna vinnumarkaðinum. Nú eru ríkisstarfsmenn almennt ráðnir til starfa á ótímabundnum ráðningarsamningi með gagnkvæmum þriggja mánaða uppsagnarfresti. Embættismenn eru skipaðir í embætti til 5 ára í senn og framlengist skipunartíminn sjálfkrafa um 5 ár hafi ekki verið tilkynnt um auglýsingu starfs 6 mánuðum áður en hann rennur út.

### 3.4 MARKMIÐ STJÓRNSÝSLULAGA

Samhliða starfsmannalögunum þarf að beita málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga frá árinu 1993 við starfslok ríkisstarfsmanna, enda teljast áminning og uppsögn stjórnvaldsákvæðanir. Markmið stjórnsýslulaga er að setja lágmarkskröfur um undirbúning mála og lausn þeirra þannig að réttaröryggi almennings sé eins vel tryggt og unnt er gagnvart ákvörðunum stjórnvalda. Lögin gilda þegar stjórnvöld kveða einhliða á um rétt eða skyldu aðila. Í lögunum er að finna bæði form- og efnisreglur sem ber að fylgja við ákvarðanir um starfslok. Huga ber m.a. að rannsóknarreglunni sem skyldar stjórnvöld til að upplýsa mál nægjanlega áður en ákvörðun er tekin og meðalhófsreglunni sem kveður á um að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Þá ber að veita aðila kost á að tjá sig um efni máls áður en ákvörðun er tekin. Stjórnvald verður einnig að rökstyðja ákvörðun sína skriflega og byggja hana á málefnalegum sjónarmiðum. Stjórnsýslulögin ein og sér veita því ríkisstarfsmönnum meiri réttarvernd við uppsagnir en gerist á almenna vinnumarkaðinum.

### 3.5 REGLUR UM UPPSAGNIR RÍKISSTARFSMANNA

Mismunandi reglur gilda um uppsagnir ríkisstarfsmanna eftir því hvort um er að ræða embættismenn eða aðra starfsmenn ríkisins. Þá gilda ólíkar reglur um málsmeðferð eftir því hvaða ástæður eru fyrir uppsögn starfsmanns. Málsmeðferðin er flóknari og forbundnari ef uppsögn á rætur að rekja til atvika sem varða starfsmanninn sjálfan. Í þeim tilvikum hefur löggjafinn talið sérstaka þörf á að vernda ríkisstarfsmenn. Ef uppsögn á sér stað á reynslutíma eða ástæður uppsagnar eru hagræðing í rekstri eða refsiverð háttsemi er málsmeðferðin einfaldari.

#### ÁSTÆÐUR UPPSAGNAR ALMENNIS RÍKISSTARFSMANNS:

1. Brot á starfsskyldum og ávirðingar sem teljast sök starfsmanns (44. gr.)
2. Ófullnægjandi árangur eða skortur á getu til að sinna starfinu (44. gr.)
3. Skipulagsbreytingar og hagræðing í rekstri (44. gr.)
4. Fullnaðardómur eða játning á broti (45. gr.)

#### ÁSTÆÐUR LAUSNAR FRÁ EMBÆTTI:

1. Brot á starfsskyldum og ávirðingar sem telst sök starfsmanns (26. gr.)
2. Ófullnægjandi árangur eða skortur á getu til að sinna starfinu (26. gr.)
3. Óreiða á bókhaldi eða fjárreiðum, gjaldþrot eða nauðasamningar (26. gr.)
4. Svipting réttinda samkvæmt 68. gr. almennra hegningarlaga (26. gr.)
5. Útgjöld fara fram úr fjárlagaheimildum, verkefnum stofnunar er ekki sinnt sem skyldi eða þjónusta óviðunandi (38. gr.)

## 3.6 UPPSÖGN ALMENNRA STARFSMANNA RÍKISINS

Forstöðumaður hefur samkvæmt 1. mgr. 44. gr. starfsmannalaga heimild til að segja starfsmanni upp ef hann brýtur m.a. starfsskyldur sínar eða hefur ekki uppfyllt þær kröfur sem til hans eru gerðar. Áður en til uppsagnar kemur verður þó að veita starfsmanninum skriflega áminningu og gefa honum færi á að bæta ráð sitt, sbr. 21 gr. laganna. Sú háttsemi sem hægt er að áminna starfsmann fyrir eru m.a. óstundvísi, óhlýðni við yfirmann, vankunnátta, óvandvirkni, ófullnægjandi árangur, ölvun, ósæmileg eða óhæfileg framkoma eða athafnir. Þá má áminna starfsmann ef athafnir hans í starfi eða utan þess teljast ósamrýmanlegar starfinu.

Tilgangur skriflegrar áminningar er að aðvara starfsmann um að honum kunni að vera sagt upp störfum bæti hann ekki ráð sitt. Áður þarf forstöðumaður að upplýsa málið eftir bestu getu og tilkynna starfsmanni skriflega að ráðgert sé að veita honum skriflega áminningu. Í bréfinu verður að greina frá tilefni og ástæðum áminningar. Starfsmanni eru síðan gefnir nokkrir dagar til að kynna sér gögn málsins. Endanleg ákvörðun er tekin eftir að starfsmanni hefur verið gefinn kostur á að tala máli sínu. Á forstöðumanni hvílir jafnan sönnunarbyrði um að rétt hafi verið staðið að áminningu og að andmælaréttur starfsmanns hafi verið virtur.

### 3.6.1 STARFSMANNI SAGT UPP Í KJÖLFAR ÁMINNINGAR

Hafi starfsmaður verið áminntur skriflega samkvæmt 21. gr. starfsmannalaga þarf að fylgjast með því hvort hann bæti ráð sitt í kjölfarið. Ef hann gerir það ekki og forstöðumaður getur fært sönnur á það verður hann að huga að uppsögn samkvæmt 1. mgr. 44. gr. laganna. Fyrst verður að upplýsa hvort að starfsmaður hafi aftur orðið uppvís að sams konar háttsemi og þeirri sem hann var áður áminntur fyrir. Auk þess þarf að meta hvort of langt sé um liðið síðan síðasta brot átti sér stað þar sem áminningin glatar réttaráhrifum sínum með tímanum. Algengt er að miða við 12–24 mánuði í þessu sambandi en þó verður að líta til eðlis og alvarleika brotanna hverju sinni. Ef starfsmaður brýtur aftur af sér en um er að ræða aðra háttsemi en þá sem hann var áminntur fyrir getur forstöðumaður ekki sagt honum upp störfum heldur verður fyrst að veita honum skriflega áminningu fyrir seinna brotið og þannig koll af kalli.

Ef starfsmaður sem hlotið hefur áminningu gerist aftur sekur um sams konar háttsemi og hann var áminntur fyrir getur forstöðumaður sagt honum upp. Áður þarf þó að gefa starfsmanninum kost á því að tjá sig um ástæður uppsagnar. Til þess að hann geti notað andmælarétt sinn þarf að greina honum skriflega frá tilefni og ástæðu uppsagnar og gefa honum nokkurra daga frest til andmæla. Endanleg ákvörðun um uppsögn er tekin að andmælafresti liðnum. Ef forstöðumaður ákveður að segja starfsmanni upp störfum þarf hann að tilkynna honum það skriflega með uppsagnarbréfi. Til að tryggja sönnur þess að starfsmaður hafi mótttekið uppsagnarbréfið þarf hann að staðfesta móttökuna með undirskrift eða senda bréfið í ábyrgðarpósti. Í samræmi við stjórnsýslulögin á að gefa starfsmanni 14 daga frest til að óska eftir rökstuðningi og þarf að svara slíkri beiðni innan sömu tímamarka. Í framhaldinu getur starfsmaðurinn

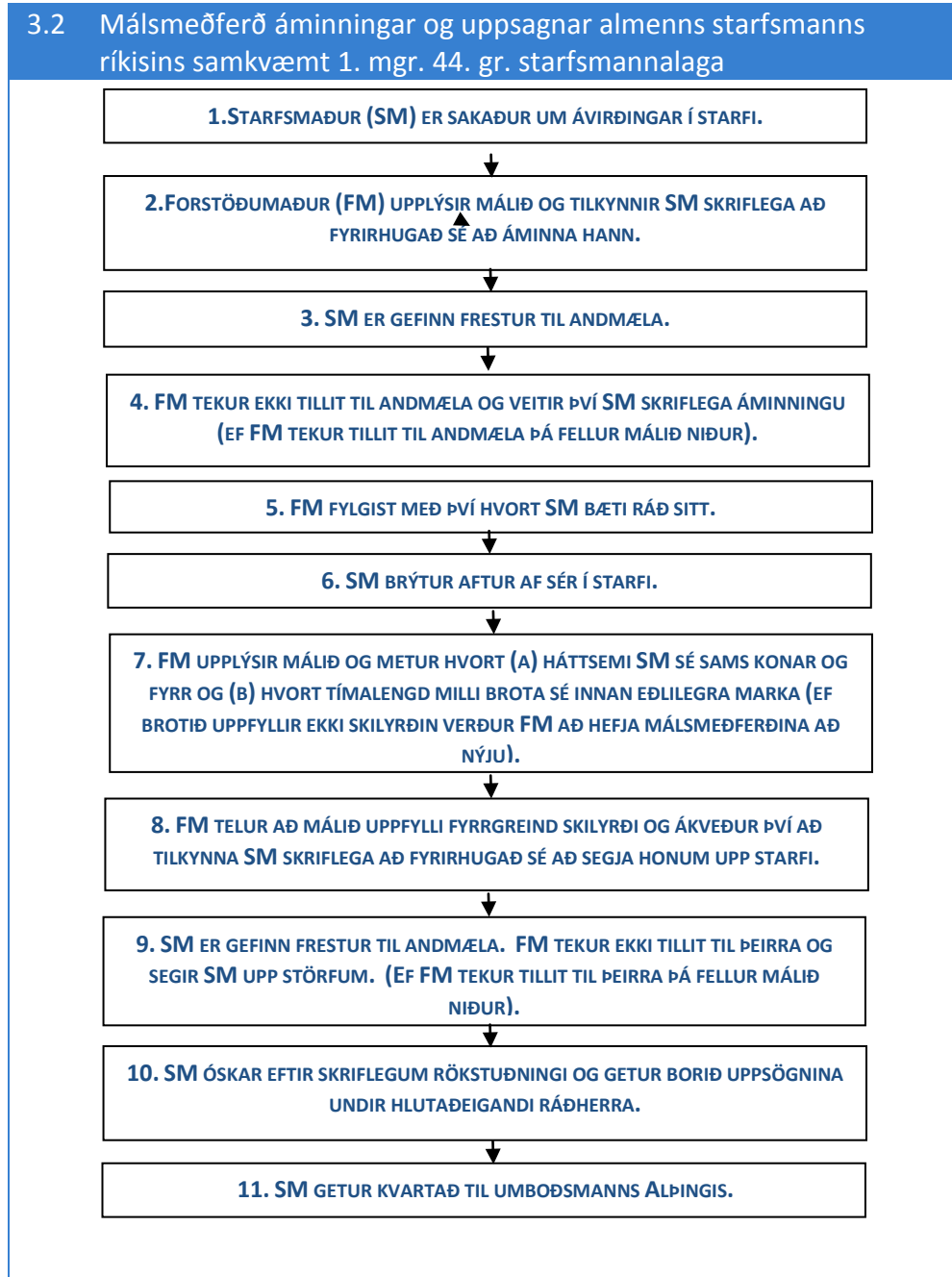
**UNDANFARI UPPSAGNAR  
ER SKRIFLEG ÁMINNING**

**STARFSMAÐUR Á AÐ FÁ  
TÆKIFÆRI TIL AÐ BÆTA  
RÁÐ SITT**

**ANNAÐ BROT VERÐUR  
AÐ VERA SAMS KONAR  
TIL AÐ ÞAÐ GETI LEITT  
TIL UPPSAGNAR**

**STARFSMAÐUR  
HEFUR ANDMÆLA-  
RÉTT OG GETUR  
KÆRT UPPSÖGN**

borið uppsögnina undir hlutaðeigandi ráðherra og síðan umboðsmann Alþingis og dómstóla ef svo ber undir.



### 3.6.2 STARFSMANNI SAGT UPP AF REKSTRARLEGUM ÁSTÆÐUM

Forstöðumaður hefur heimild samkvæmt 2. mgr. 44. gr. starfsmannalaga að segja starfsmanni upp af rekstrarlegum ástæðum, þ.e. vegna skipulagsbreytinga, sparnaðar eða samdráttar í þjónustu. Í þeim tilfellum þarf forstöðumaður ekki að veita skriflega áminningu eða gefa starfsmanni tækifæri til að bæta ráð sitt enda varðar uppsögnin ekki hann sjálfan. Ólíkt uppsögn á grundvelli brota á starfsskyldum eða ófullnægjandi árangurs í starfi eins og fjallað hefur verið um í köflum 3.6.1. og 3.6.2. er honum ekki gefinn kostur á að tjá sig um ástæður uppsagnar áður en hún tekur gildi. Hann getur

**UPPSÖGN AF  
REKSTRARLEGUM  
ÁSTÆÐUM VERÐUR AÐ  
RÖKSTYÐJA**

ekki heldur borið uppsögnina undir ráðherra. Forstöðumaður verður hins vegar að rökstyðja uppsögnina skriflega ef starfsmaður óskar þess.

### 3.6.3 STARFSMANNI SAGT UPP Á REYNSLUTÍMA

Ákvæði starfsmannalaga gera ráð fyrir sérstökum reynslutíma í upphafi starfs en í lögnum er ekki kveðið á um hversu langur hann skuli vera. Í Hæstaréttardómi frá 1999 kom fram að vilji löggjafans stæði til þess að eftirláta forstöðumönnum ríkisstofnana að ákveða lengd reynslutíma hverju sinni og uppsagnarfrest á reynslutíma. Sé þetta ekki tilgreint í ráðningarsamningi gildir sú regla, líkt og á almennum vinnu- markaði, að fyrstu þrjú mánuðir í starfi teljast til reynslutíma. Forstöðumenn verða að taka fram með nákvæmum hætti í ráðningarsamningi ef lengd reynslutíma á að vera önnur en þrjú mánuðir. Ástæðurnar eru þær að uppsagnarfrestur er jafnan styttri á reynslutíma en þegar um fastráðningu er að ræða, eða einn mánuður á móti þremur. Þá er áminning ekki nauðsynlegur undanfari uppsagnar á reynslutíma.

**FORSTÖÐUMENN GETA  
ÁKVEÐIÐ LENGÐ  
REYNSLUTÍMA**

Þótt ekki sé skylt að áminna starfsmann sem ráðinn er til reynslu áður en honum er sagt upp getur hann þó óskað eftir því að uppsögn sé rökstudd. Geri hann það er talið nægja að forstöðumaður sýni fram á að uppsögn hafi orðið á reynslutíma. Starfsmaðurinn á ekki rétt að tjá sig um ástæður uppsagnar líkt og þegar um uppsögn fastráðins starfsmanns er að ræða. Það gefur því augaleið að forstöðumenn þurfa að nýta reynslutíma til að ganga úr skugga um að starfsmaður uppfylli þær kröfur sem til hans eru gerðar. Í þessu sambandi þurfa þeir að hafa tvennt í huga. Í fyrsta lagi að ákveða hversu langan reynslutíma þeir þurfa til að meta hæfni, þekkingu og aðlögun starfsmanns að vinnustaðamenningu stofnunar. Eðli málsins samkvæmt ættu þrjú mánuðir að duga í ófaglærðum störfum en lengri reynslutíma þarf væntanlega þegar um sérhæfð störf og stjórnunarstörf er að ræða. Að mati Ríkisendurskoðunar ættu forstöðumenn að nýta starfsmannasamtöl við þetta mat. Stofnunin telur að við ráðningu eigi að upplýsa starfsmann um að starfsmannasamtal fari fram á seinni hluta reynslutímans til að meta hvort að rétt sé að bjóða honum fastráðningu.

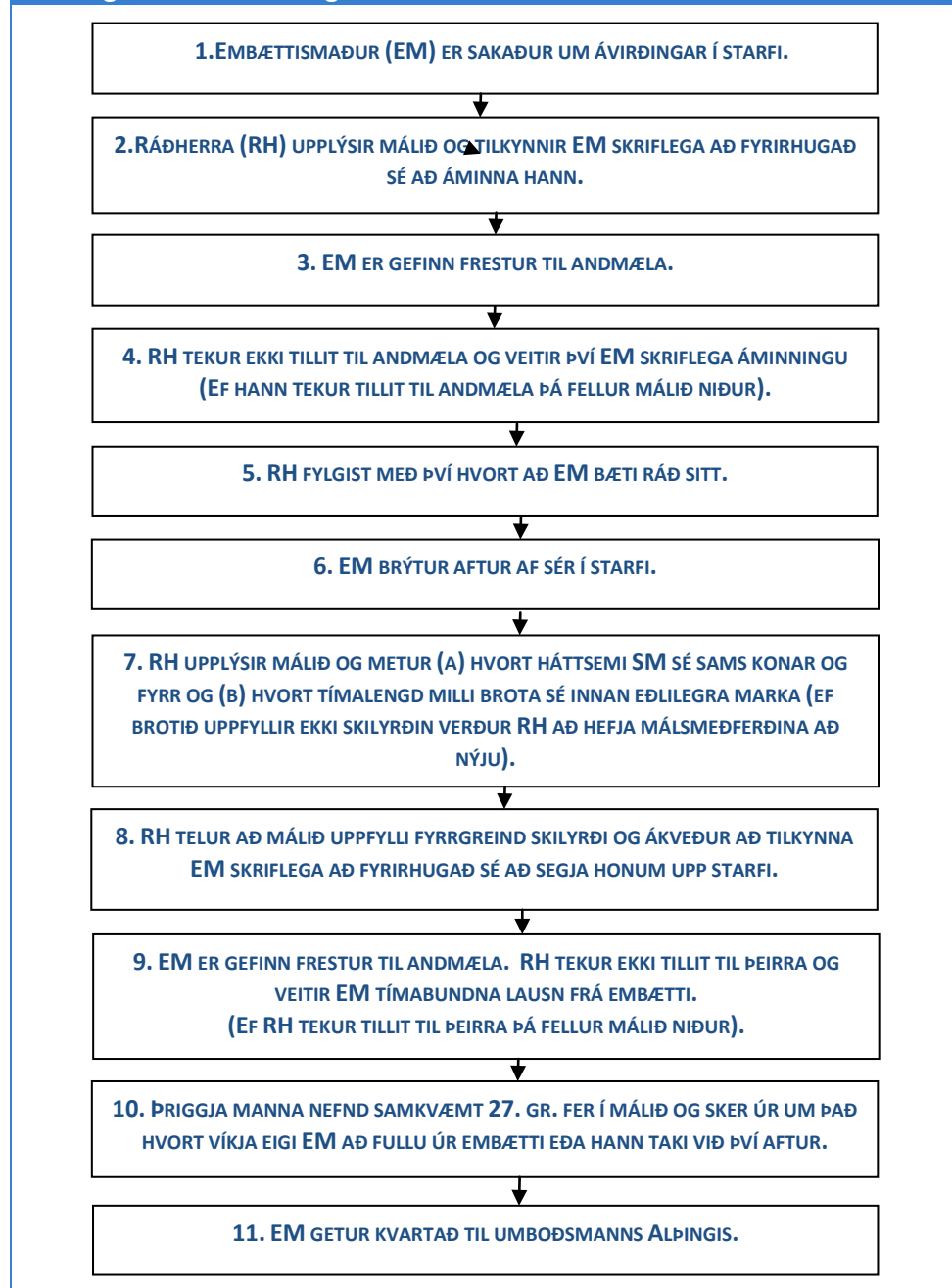
**STARFSMANNASAMTAL  
FARI FRAM Á  
REYNSLUTÍMA**

## 3.7 EMBÆTTISMANNI VEITT TÍMABUNDIN LAUSN

Embættismenn bera ríkari lagalegar skyldur en aðrir starfsmenn ríkisins. Unnt er að veita þeim lausn frá embætti á grundvelli fleiri ástæðna en þegar aðrir starfsmenn eiga í hlut. Forstöðumenn bera sérstaka ábyrgð á starfsemi stofnana sem þeir stýra og er sú ábyrgð bæði fagleg og rekstrarleg, sbr. VII. kafla laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þegar upp koma ávirðingar á hendur embættismanni er það ráðherra sem ákveður hvort og þá hvaða úrræðum skuli beita. Ráðherra getur veitt embættismanni skriflega áminningu og er málsmeðferðin þá sú sama og lýst er í köflum 3.6.1 og 3.6.2. Bæti hann ekki ráð sitt í kjölfar slíkra áminninga er honum veitt lausn frá embætti um stundarsakir. Skrifleg áminning er ekki alltaf nauðsynlegur undanfari lausnar um stundarsakir og eru undantekningarnar tilgreindar í lögnum. Þannig er t.d. ekki skylt að áminna ef óreiða er á fjárreiðum stofnunarinnar, bú embættismanns hefur verið tekið til gjaldþrotaskipta eða hann er grunaður um refsiverða háttsemi. Í slíkum tilfellum er ráðherra ekki skylt að gefa embættismanni kost á að tjá sig um ástæður lausnar frá embætti áður en hún tekur gildi.

**EMBÆTTISMENN BERA  
RÍKARI LAGALEGAR  
SKYLDUR EN AÐRIR  
STARFSMENN RÍKISINS**

### 3.3 Málsmeðferð áminningar og lausnar frá embætti samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga



#### 3.7.1 EMBÆTTISMANNI VEITT LAUSN AÐ FULLU FRÁ EMBÆTTI

Þegar embættismanni er veitt lausn um stundarsakir fer nefnd þriggja manna með málið. Hlutverk hennar er að rannsaka, upplýsa og ákveða hvort rétt sé að veita embættismanni lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu. Nefndin starfar samkvæmt starfsmannalögum og reglum stjórnáskiluráttar, auk þess sem málsmeðferðin fylgir ítarlegum starfsreglum frá árinu 1996. Í þeim kemur fram að þegar fjármálaráðherra hefur skipað nefndarmenn á nefndin að tilkynna hlutaðeigandi ráðherra og embættismanni með bréfi að meðferð málsins sé hafin og er þeim veittur tveggja vikna frestur til að skila inn gögnum. Ráðherra á að skila inn greinargerð þar sem fram kemur rökstuðningur fyrir því hvers vegna hann veitti embættismanninum lausn um stundarsakir. Í framhaldinu er embættismanninum gefinn kostur á að tjá sig



skriflega um þau gögn sem ráðherra hefur lagt fram. Þá getur nefndin aflað gagna og upplýsinga frá öðrum aðilum sem kunna að geta upplýst um málsatvik og réttarstöðu embættismannsins að öðru leyti. Þegar framlagningu gagna er lokið er málið tekið fyrir hjá nefndinni og aðilum máls þá aftur gefinn kostur á að tjá sig um það. Síðan heldur nefndin fundi eins oft og þurfa þykir til að komast að niðurstöðu og leitast við að skila álitum fjórum vikum eftir að aðilar hafa tjáð sig um málið. Álitum er endanlegt og er ekki hægt að skjóta því til æðra stjórnvalds. Embættismenn geta líkt og aðrir starfsmenn ríkisins óskað eftir álitum umboðsmanns Alþingis.

### 3.8 REGLUR UM UPPSAGNIR ERU Í MEGINATRIÐUM FRÁ 1954

Í eldri starfsmannalögunum frá árinu 1954 fjallaði þriðji kaflinn um lausn starfsmanna úr stöðum og giltu sömu málsmeðferðarreglur fyrir alla starfsmenn ríkisins hvort sem þeir voru skipaðir, settir eða ráðnir í þjónustu þess. Í 7. gr. eldri starfsmannalaga kom fram að veitingarhafi hafði rétt til að veita ríkisstarfsmanni lausn um stundasakir fyrir sömu eða svipaðar ástæður og tilgreindar eru í 21. gr. núgildandi starfsmannalaga. Heimild til að segja ríkisstarfsmanni upp störfum vegna ófullnægjandi árangurs í starfi var þó ekki í eldri lögunum.

**HEIMILT AÐ SEGJA  
STARFSMANNI UPP  
VEGNA ÓFULLNÆGJANDI  
ÁRANGURS**

Í lögunum var kveðið á um að veita skyldi starfsmanni fyrst áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt. Átti áminningin jafnan að vera skrifleg með tilgreindum ástæðum. Þessu til viðbótar var heimilt að veita starfsmanni lausn um stundasakir án áminningar ef hann hafði með höndum fjárreiður og ætla mátti að óreiða væri á þeim, bú hans hafði verið tekið til gjaldþrotaskipta, hann grunaður um háttsemi sem varðaði við almenn hegningarlög eða ef heilsan væri orðin það slæm að hann gæti ekki sinnt starfi sínu lengur. Í frumvarpi til starfsmannalaganna frá 1996 var að því stefnt að breyta þessari málsmeðferð. Hverfa átti frá því að gera skriflega áminningu nauðsynlegan undanfara uppsagnar almennra ríkisstarfsmanna og lausnar frá embætti. Þessi áform náðu ekki fram að ganga. Afleiðingin er sú að núgildandi reglur um áminningar og uppsagnir hafa í meginatriðum verið óbreyttar frá 1954.

**NÚGILDANDI REGLUR  
UM ÁMINNINGAR OG  
UPPSAGNIR ERU  
ÓBREYTTAR FRÁ 1954**

### 3.9 HVERSU OFT ERU RÍKISSTARFSMENN ÁMINNTIR?

Haustið 2009 kom fram fyrirspurn á Alþingi til fjármálaráðherra um fjölda áminninga og fjölda skipaðra tilsjónarmanna með rekstri ríkisstofna yfir fimm ára tímabil (2004–2009). Í svari ráðherra kom fram að einungis 14 almennir ríkisstarfsmenn af rúmlega 24 þúsund hefðu verið áminntir á tímabilinu og þrír forstöðumenn. Í tveimur tilfellum var tilsjónarmaður skipaður yfir rekstur stofnunar vegna fjárhagsvandræða. Af þessu má draga þá ályktun að þau lagalegu úrræði í starfsmannalögunum sem ráðherrar og forstöðumenn hafa til að bregðast við brotum eða ávirðingum í starfi eru mjög lítið notuð.

**AÐEINS 17 RÍKISSTARFS-  
MENN VORU ÁMINNTIR Á  
5 ÁRA TÍMABILI**

### 3.10 KVÖRTUN TIL UMBOÐSMANNS ALÞINGIS

Umboðsmaður Alþingis hefur það hlutverk að hafa eftirlit með stjórnslu ríkisins og gæta þess að hún fari fram í samræmi við lög og vandaða stjórnsluhætti. Ríkisstarfsmenn geta í kjölfar uppsagnar borið fram kvörtun til hans. Kvörtunin þarf að berast

**AÐEINS 13 MÁL TIL  
UMBOÐSMANNS Á  
TÆPUM ÁRATUG**

honum innan árs frá því að ákvörðun lá fyrir eða þegar æðra stjórnvald hefur fjallað um málið. Tafla 3.3 sýnir að umboðsmaður hefur fengið á bilinu 13–34 mál sem varða opinbera starfsmenn (starfsmenn sveitarfélaga og ríkisstarfsmenn) til úrlausnar á ári hverju eða um 8% af heildarfjölda allra mála á tímabilinu 2001–2009. En mál sem varða einungis starfslok ríkisstarfsmanna, þ.e. áminningar og uppsagnir, eru 13 samtals sem er hálf prósenta af heildarfjölda mála á sama tímabili.

3.4 Fjöldi kvartana til umboðsmanns Alþingis 2001–2009						
ÁR	HEILDARFJÖLDI MÁLA	OPINBERIR STARFSMENN	HLUTFALL	VEGNA STAFSLOKA	HLUTFALL	
2001	248	15	6%	2	0,8%	
2002	280	13	5%	1	0,4%	
2003	299	30	10%	0	0,0%	
2004	323	27	8%	2	0,6%	
2005	314	25	8%	2	0,6%	
2006	273	25	9%	4	1,5%	
2007	308	28	9%	0	0,0%	
2008	346	34	10%	1	0,3%	
2009	338	31	9%	1	0,3%	
<b>SAMTALS</b>	<b>2.729</b>	<b>228</b>	<b>8%</b>	<b>13</b>	<b>0,5%</b>	

Heimild: Umboðsmaður Alþingis

#### ÁLIT UMBOÐS- MANNNS KEMUR EKKI Í VEG FYRIR RÉTTAR- ÁHRIF UPPSAGNAR

Málsmeðferðin hjá umboðsmanni er í meginatriðum þessi: Ríkisstarfsmaður sem ber kvörtun undir umboðsmann verður að lýsa tilefninu og fylgja þarf rökstuðningur og önnur sönnunargögn sem skipta máli. Umboðsmaður hefur víðtækt vald til að krefja stjórnvöld um gögn og upplýsingar um málið og getur sett stjórnvaldi ákveðinn frest í þessu skyni. Ef hann telur að um sé að ræða meinbugi á málsmeðferð við uppsögn fá þau stjórnvöld sem í hlut eiga tækifæri til að gera grein fyrir sjónarmiðum sínum áður en umboðsmaður skilar álitinu sínu. Umboðsmaður hefur heimild til að ljúka málum með álitinu þar sem hann beinir tilmælum til stjórnvalda um úrbætur ef uppsögn hefur brotið í bága við lög eða gengið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum. Þess ber að geta að álit umboðsmanns Alþingis kemur ekki í veg fyrir eða frestar réttaráhrifum uppsagnar. Að fengnu álit umboðsmanns getur ríkisstarfsmaður farið með málið fyrir dómstóla.

### 3.11 STJÓRNSÝSLULÖGIN OG UPPSAGNIR RÍKISSTARFSMANNA

Umboðsmaður Alþingis getur samkvæmt lögum um embættið gert sínar eigin frumkvæðisathuganir á stjórnsýslunni. Athuganir hans á málum um ráðningar og starfslok ríkisstarfsmanna voru tilefni þess að umboðsmaður sendi fjármálaráðherra bréf í nóvember 2006. Þar vildi hann vekja athygli á þeirri skoðun sinni að þörf væri á að auka fræðslu fyrir forstöðumenn um ráðningar og starfslok ríkisstarfsmanna til þess að betur yrði vandað til undirbúnings og ákvarðanatöku. Umboðsmaður taldi að skortur á fræðslu skýrði að hluta til þá afstöðu forstöðumanna að stjórnsýslureglur stæðu í vegi fyrir nauðsynlegum breytingum og umbótum í starfsmannamálum. Hann benti á að reglurnar snerust um sömu atriði og forstöðumenn þurfa að beita við úrlausn mála gagnvart borgurunum vegna almennra viðfangsefna stofnana. Bætt þekking á þessu sviði ætti því að skila sér í meira réttaröryggi í störfum stjórnsýslunnar, bæði fyrir hinn almenna borgara og starfsfólk.

#### AUKA ÞARF AÐSTOÐ VIÐ FORSTÖÐUMENN VEGNA RÁÐNINGA OG STARFSLOKA

Í frumvarpi um breytingar á starfsmannalögum sem fjármálaráðherra lagði fram á Alþingi árið 2003 var kveðið á um að falla skyldi frá skyldu til áminninga þegar ástæður uppsagnar vörðuðu starfsmanninn sjálfan. Jafnframt kom fram að stjórnslögin ættu ekki að ná yfir þann kafla starfsmannalaganna sem fjallaði um uppsagnir ríkisstarfsmanna. Félag forstöðumanna ríkisstofnana var fylgjandi frumvarpinu en stéttarfélag ríkisstarfsmanna voru á móti. Það fékk ekki afgreiðslu á þinginu.

**FRUMVARP UM  
BREYTINGAR Á LÖGUM  
ÁRIÐ 2004**

Eins og umboðsmaður Alþingis bendir á hafa stjórnslögin að geyma lágmarkskröfur sem gerðar eru til stjórnslunnar við úrlausn mála hvort sem þau beinast að borgunum eða ríkisstarfsmönnum. Lögin varða ekki einungis stöðu þessara aðila heldur skapa einnig starfskilyrði stjórnslunnar og setja þau grundvallargildi sem henni ber að fylgja. Við setningu slíkra reglna vegast annars vegar á réttaröryggis- sjónarmið og hins vegar sjónarmið um skilvirkni og hagkvæmni. Hið fyrri leggur áherslu á að tryggja réttaröryggi með skýrum efnis- og málsmeðferðarreglum. Á hinn bóginn gera of ítarlegar reglur stjórnsluna þyngri í vöfum og kostnaðarsamari.

**NÓG AÐ STJÓRNSÝSLU-  
LÖGIN GILDI UM STARFS-  
LOK OG RÁÐNINGAR**

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna haustið 2008 er bent á þá staðreynd að stjórnslan er almannþjónusta sem fjármögnuð er með skattfé landsmanna. Nálægð hennar við hið pólitíska vald getur skapað hagsmunaárekstra og spillingu. Mikilvægt er því að starfsskilyrði þeirra sem starfa í stjórnslunni séu þannig að stjórnslan geti sinnt hlutverki sínu á hagkvæman, skilvirkan og árangursríkan hátt. Stjórnslögunum er ætlað að stuðla að því að umrædd gildi séu virt sem og að hlutaðeigandi aðilar njóti réttlátrar málsmeðferðar, gagnsæi í vinnubrögðum og að stjórnvöldum sé veitt nauðsynlegt lýðræðislegt aðhald. Þá eiga þau einnig að stuðla að vönduðum undirbúningi mála og að ákvarðanir séu byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ríkisendurskoðun telur með hliðsjón af framansögðu að veigamikil rök séu fyrir því að stjórnslöög gildi um starfslok ríkisstarfsmanna, enda mikilvægt að vandað sé til þessara ákvarðana.

**STJÓRNSÝSLÖGIN  
STUÐLA M.A. AÐ  
VÖNDUÐUM  
UNDIRBÚNINGI MÁLA**

### 3.12 STARFSLOKASAMNINGAR RÍKISSTARFSMANNA

Árið 2007 tók umboðsmaður Alþingis að eigin frumkvæði til athugunar heimildir forstöðumanna til að gera starfslokasamninga við starfsmenn sína. Hann komst að þeirri niðurstöðu að starfsmannalögin hafi ekki að geyma ákvæði um þessa samninga. Slíkir samningar hafa engu að síður verið gerðir. Niðurstöður könnunar Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna, sem fjallað er um í kafla 4.7, leiddi í ljós að 17% þeirra höfðu gert starfslokasamning við starfsmann. Í álitinu bendir umboðsmaður á að hugtakið starfslokasamningur er ekki fastmótað í íslenskum rétti en að hans mati er þar um að ræða samning sem kveður á um að starfsmaður láti af starfi gegn fjárgreiðslu, t.d. launum í ákveðinn tíma, eða annarri breytingu á starfskjörum, s.s. tímabundinni stöðuhækkun eða auknum lífeyrisréttindum. Umboðsmaður taldi einnig óljóst hvort allir ríkisstarfsmenn ættu kost á starfslokasamningi eða hvort slíkir samningar stæðu einungis fáum til boða. Í svari fjármálaráðuneytis kom fram að ekki væri heimilt að gera starfslokasamning við ríkisstarfsmenn án sérstakrar lagaheimildar og hana væri

**FRUMKVÆÐISATHUGUN  
UMBOÐSMANNS ALÞINGIS  
Á STARFSLOKA-  
SAMNINGUM**

ekki að finna í lögum. Því væri forstöðumönnum ekki heimilt að gera starfslokasamninga.

#### VEITA Á LAGAHEIMILD TIL AÐ GERA STARFS- LOKASAMNINGA

Ríkisendurskoðun telur að veita eigi ráðherra og forstöðumanni með lögum heimild til að gera starfslokasamning við ríkisstarfsmann um að hann haldi launum og öðrum kjörum í uppsagnarfresti án þess að þurfa að vinna hann. Stofnunin telur almennt ekki skynsamlegt að starfsmanni sem sagt hefur verið upp sé gert að vinna uppsagnarfrest. Líklegt er að starfsmaður sem þannig er ástatt um sé orðinn afhuga starfinu. Afstaða hans og hegðun getur haft slæm áhrif á vinnuumhverfið. Þá skýtur það skökku við að starfsmaður sem t.d. hefur ekki náð tilætluðum árangri eða hefur átt erfitt með samskipti á vinnustað sé látinn vinna uppsagnarfrest. Eðlilegra er að ráðherrar og forstöðumenn hafi heimild til að semja um starfslok viðkomandi ríkisstarfsmanns án þess þó að hann missi umsamin réttindi sín, s.s. lífeyrisréttindi. Þannig er komið til móts við þarfir og hagsmuni beggja, starfsmannsins og ríkisins.

### 3.13 NEFND UM ENDURSKOÐUN LAGA UM STJÓRNARRÁÐ ÍSLANDS

Í ársbyrjun 2010 skipaði forsætisráðherra nefnd sem skyldi leggja fram tillögur um breytingar á lögum um Stjórnarráð Íslands og eftir atvikum breytingar á öðrum lögum sem lúta að starfsemi Stjórnarráðsins og stjórnsýslu ríkisins. Markmiðið með starfi nefndarinnar var m.a. að stuðla að auknum sveigjanleika innan ráðuneyta og stofnana. Nefndin fjallaði sérstaklega um niðurstöður rannsóknarnefndar Alþingis og ábendingar hennar varðandi Stjórnarráð Íslands. Í áfangaskýrslu nefndarinnar frá maí 2010 komu fram margar tillögur til úrbóta, m.a. að auka ætti heimildir forstöðumanna til að segja starfsmönnum upp. Jafnframt þyrfti að huga að því að koma á fót sterkari stjórnsýslu sem óttaðist ekki pólitískt vald. Í samræmi við þessa niðurstöðu var lagt til að ákvæði starfsmannalaga um áminningar yrði afnumið sem og greinarmunur uppsagna eftir ástæðum. Þá yrði réttur starfsmanna til andmæla í öllum tilvikum tryggður.

#### MARKMIÐIÐ AÐ SETJA FRAM TILLÖGUR UM AUKINN SVEIGJANLEIKA

Meginrök nefndarinnar fyrir því að breyta reglum um uppsagnir ríkisstarfsmanna voru þau að stjórnendur teldu að erfitt væri að segja upp starfsfólki sem ekki stæði undir væntingum, hefði sýnt slæga frammistöðu eða brotið gegn starfsskyldum sínum. Vegna þess hve tímafrekt og flókið áminningarferlið væri veigruðu stjórnendur sér við að nýta það. Hins vegar væri mun einfaldara að segja starfsmanni upp þegar ástæðan væri hagræðing eða skipulagsbreytingar. Þetta ýtti að mati nefndarinnar undir að stjórnendur sniðgengju regluverkið gagnvart starfsmönnum sem ekki þættu hafa staðið sig í starfi og notuðu hagræðingu eða skipulagsbreytingar til að koma þeim frá. Nefndin taldi farsælla að ekki yrði gerður greinarmunur eftir ástæðum uppsagnar og starfsmaður ætti ávallt að eiga kost á andmælum. Þá taldi nefndin að einfalda þyrfti málsmeðferðina og auka svigrúm stjórnenda til að meta frammistöðu starfsmanna.

#### EINFALDA Á MÁLMEÐFERÐ OG AUKA SVIGRÚM STJÓRNENDA

### 3.14 UPPSAGNIR Á ALMENNUM VINNUMARKAÐI

Helstu ákvæði laga um uppsagnir starfsmanna á almennum vinnumarkaði er að finna í lögum um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá árinu 1979 en þar til viðbótar gilda ákvæði kjarasamninga stéttarféлага. Ráðningasamningar á almennum vinnumarkaði

#### ÁSTÆÐUR UPPSAGNAR FREKAR RÆDDAR EN TILGREINDAR Í UPPSAGNARBRÉFI

eru almennt ótímabundnir með gagnkvæmum uppsagnarfresti, sem þýðir að bæði vinnuveitandi og starfsmenn þurfa að tilkynna uppsögn á honum með sama fresti og sömu formskilyrðum. Uppsagnarfresturinn er mismunandi eftir kjarasamningum en hann er jafnan ein vika á fyrstu þremur mánuðum og lengist í einn mánuð eftir þriggja mánaða starf og í þrjá mánuði eftir sex mánuði í starfi. Um málsmeðferð og þær reglur sem gilda um uppsagnir er samið í kjarasamningi. Ferlið er mun einfaldara en gerist hjá ríkinu. Almennt er viðurkennt í íslenskum vinnurétti að báðir aðilar geti sagt upp ráðningarsamningi af hvaða ástæðum sem er og er ekki skylt að greina frá þeim í uppsagnarbréfi. Samkvæmt upplýsingum frá Samtökum atvinnulífsins er algengt að atvinnurekandi skýri ástæður uppsagnar þegar uppsagnarbréf er afhent starfsmanni. Ef ástæður uppsagnar eiga rætur að rekja til vanhæfni eða hegðunar starfsmanns velja atvinnurekendur gjarnan að ræða þau mál við hann í stað þess að tilgreina ástæður skriflega í uppsagnarbréfi.

Algengast er að starfsmaður vinni út uppsagnarfrestinn. Á starfsmanni hvílir ávallt sú skylda að vinna hann, nema samkomulag náist um annað. Á vinnuveitanda hvílir sú skylda að leyfa starfsmanni að gegna starfi í uppsagnarfresti. Hann getur ekki einhliða breytt ráðningarsambandi þeirra. Uppsagnarfrestur getur hins vegar oft reynst báðum aðilum erfiður, svo talsvert er um að gerðir séu samningar milli aðila um starfslok. Slíkir samningar eru mjög mismunandi en algengast er að starfsmanni sé sagt upp störfum með kjarasamningsbundnum uppsagnarfresti en ekki óskað eftir vinnuframlagi hans á meðan fresturinn rennur út. Þetta fyrirkomulag á ekki við þegar um fyrirvaralaus uppsögn úr starfi er að ræða en forsenda hennar eru verulegar vanefndir af hálfu starfsmanns á ráðningarsamningi, annað hvort vegna ásetnings eða gáleysis. Það getur m.a. verið vegna þess að starfsmaður mæti ekki í vinnu, ræki störf sín með ófullnægjandi hætti eða gerist alvarlega brotlegur í starfi.

Starfsmenn geta óskað eftir viðtali við atvinnurekanda um starfslok sín og ástæður uppsagnar. Þetta fyrirkomulag kom fyrst inn í kjarasamninga Samtaka atvinnulífsins og landssambanda ASa árið 2008. Að loknu viðtali getur starfsmaður óskað eftir skriflegum skýringum á ástæðum uppsagnar. Fallist atvinnurekandi ekki á ósk hans á hann rétt á öðrum fundi að viðstöddum trúnaðarmanni eða öðrum fulltrúa stéttarfélags. Þessu hefur lítið verið beitt að sögn fulltrúa Verslunarfélags Reykjavíkur sem Ríkisendurskoðun ræddi við. Þetta hafi litlu skilað fyrir starfsmenn enda væru þeir litlu óbættari með að fá misgjörðir sínar eða vammir tíundaðar skriflega.

### 3.15 ER ALMENNI VINNUMARKAÐURINN SVEIGJANLEGUR?

Í grein Katrínar Ólafsdóttur, lektors við Háskólann í Reykjavík, sem ber heitið „Er íslenskur vinnumarkaður sveigjanlegur?“<sup>2</sup> kemur fram að almenni vinnumarkaðurinn hér á landi falli undir þá skilgreiningu að vera sveigjanlegur. Hann sé mun sveigjanlegri en vinnumarkaðir aðildarríkja Evrópusambandsins. Reglur um ráðningar og uppsagnir starfsmanna séu mun færri á Íslandi og hamli lagaumhverfið síður starfsemi almenna

**STARFSMENN VINNA  
OFT EKKI UPPSAGNAR-  
FRESTINN EN HALDA  
UMSÖMDUM LAUNUM**

**ÍSLENSKUR VINNUMARK-  
AÐUR ER SVEIGJAN-  
LEGUR Í ALÞJÓÐLEGUM  
SAMANBURÐI**

<sup>2</sup> Greinin er þýðing á fyrsta kafla doktorsriggerðar höfundar sem skrifuð er við Cornell University og ber heitið: „The Icelandic Labor Market – Is it flexible?“

vinnumarkaðarins en víða annars staðar. Annað einkenni hans sé að reglur komi fram í kjarasamningum fremur en í lögum. Í rannsókninni er birtur listi frá Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) um hversu sveigjanlegur almenni vinnumarkaðurinn var í aðildarríkjunum árið 1999. Matið byggðist á tólf atriðum, m.a. reglum um framkvæmd uppsagna, uppsagnarfresti, starfslokagreiðslum og hversu flókið var að segja starfsmönnum upp. Í þessu mati var Ísland í 2. sæti á lista yfir þau 28 lönd þar sem minnstar hömlur eru lagðar á almenna vinnumarkaðinn. Í efstu sætunum voru Bandaríkin, Ísland, Bretland og Kanada. Danmörk var í 8. sæti, Finnland í 11., Noregur í 17. og Svíþjóð í 25. sæti.

### 3.16 UPPSAGNIR RÍKISSTARFSMANNA Í DANMÖRKU

Mismunandi reglur gilda um uppsagnir ríkisstarfsmanna í Danmörku eftir því hvort um embættismenn eða almenna starfsmenn er að ræða. Reglur um uppsagnir embættismanna er að finna í lögum um embættismenn frá árinu 2001. Um uppsagnir almennra starfsmanna gilda hins vegar ákvæði í kjarasamningum milli stéttarféлага opinberra starfsmanna og fjármálaráðuneytisins. Uppsögn ríkisstarfsmanns er stjórn-sýsluákvörðun í skilningi stjórn-sýslulaga. Því verða opinberir atvinnurekendur (ráðherra og forstöðumenn ríkisstofnana) að fylgja málsmeðferðareglum þeirra og almennum reglum stjórn-sýsluréttar þegar ákvörðun um uppsögn er tekin. Réttarágrein- ingi um framkvæmd eða túlkun þessara reglna ber að skjóta til almennra dómstóla.

#### 3.16.1 UPPSAGNIR ALMENNRA STARFSMANNA RÍKISINS

Í kjarasamningum opinberra starfsmanna er ekki að finna tæmandi upptalningu á þeim ástæðum sem leitt geta til uppsagna starfsmanna ríkisins. Uppsögn verður að byggjast á málefnalegum ástæðum sem rekja má annað hvort til stofnunarinnar, svo sem sparnaðar eða endurskipulagningar starfseminnar eða atvika sem tengjast hátt- semi eða afstöðu starfsmannsins, s.s. að hann er áhugalaus um starf sitt, hefur ítrekað verið frá vegna veikinda eða átt í samskiptaerfiðleikum. Áður en forstöðumaður tekur ákvörðun um fyrirhugaða uppsögn verður hann að gefa starfsmanni kost á að andmæla. Andmælin eiga einungis að lúta að staðreyndum sem hafa verulega þýðingu í málinu. Ef fyrirhuguð uppsögn er vegna vanhæfni í starfi, samstarfserfiðleika eða vegna annarrar gagnrýni á störf viðkomandi starfsmanns ber forstöðumanni skylda til að meta réttmæti sönnunargagna og leita eftir sjónarmiðum samstarfsmanna hans.

Samkvæmt stjórn-sýslulögum verður forstöðumaður að gefa tiltekinn frest til and- mæla og verður hann að tilkynna viðkomandi starfsmanni að ákvörðun um fyrirhug- aða uppsögn verði tekinn að þeim tíma liðnum. Forstöðumanni ber skylda til að svara andmælum starfsmannsins og getur hann gert það í síðasta lagi í uppsagnarbréfinu. Hann verður að varðveita skriflegar upplýsingar sem hafa verulega þýðingu í málinu og á þessi regla einnig við um samskipti milli málsaðila sem hafa farið fram munnlega. Uppsögn verður að vera skrifleg. Í uppsagnarbréfi þarf að fjalla um helstu málsatvik og mat forstöðumanns á andmælum starfsmannsins. Vísa þarf í viðeigandi réttarreglur og rökstyðja niðurstöðuna. Ef unnt er að skjóta málinu til æðra stjórnvalds verður að upplýsa starfsmanninn um það í uppsagnarbréfinu. Uppsagnarfrestur starfsmanna er almennt einn mánuður á reynslutíma en lengist í sex mánuði eftir níu ára starfsaldur.

STARFSSKILYRÐI  
ALMENNRA  
RÍKISSTARFSMANNA Í  
KJARASAMNINGUM

UPPSÖGN ÞARF AÐ  
BYGGJAST Á  
MÁLEFNALEGUM  
SJÓNARMIÐUM

FORSTÖÐUMAÐUR  
VERÐUR AÐ RÖKSTYÐJA  
UPPSÖGN

Almenna reglan er að forstöðumaður þarf að tilkynna stéttarfélagi starfsmannsins um uppsögnina á sama tíma og uppsagnarbréfið er afhent starfsmanninum. Þetta gildir einungis ef starfsmaður hefur starfað samfelld hjá stofnuninni í meira en fimm mánuði. Stéttarfélagið hefur 14 daga til að bregðast við uppsögninni. Ef það nær ekki samkomulagi við forstöðumanninn um að starfsmaður fái að taka aftur við starfi sínu eða ekki er gengið að kröfu þess um fjárgreiðslu eða bætur til handa starfsmanninum þá fær félagið aftur 14 daga til að skila inn skriflegri kröfu um málið. Innan mánaðar verður forstöðumaður og fulltrúar stéttarfélagsins að hittast og funda um málið. Ef ekki næst samkomulag á fundinum getur stéttarfélagið krafist þess að málið verði sent til gerðardóms og verður tilkynningin um það að koma eigi síðar en átta vikum eftir að skriflega krafan var send forstöðumanni. Gerðardómstóllinn er sérstök stofnun sem samið var um í kjarasamningum. Gerðardómsmaðurinn fer með sáttagerðina og er ekki hægt að skjóta úrskurðinum til æðra stjórnvalds. Starfsmenn geta farið með málið til almennra dómstóla ef stéttarfélagið álitur að ekki sé ástæða til að senda málið í gerðardóm.

### 3.16.2 LAUSN EMBÆTTISMANNA FRÁ STÖRFUM

Samkvæmt lögum frá árinu 2001 teljast þeir sem gegna æðstu stöðum hjá danska ríkinu eða þjóðkirkjunni embættismenn, s.s. stjórnendur ráðuneyta, forstöðumenn ríkisstofnana og dómarar. Einnig prestar, lögreglumenn og starfsmenn varnarmála. Áður töldust fleiri ríkisstarfsmenn í Danmörku til embættismanna. Í lögnum eru mun ítarlegri reglur um starfsskyldur embættismanna en gilda um almenna ríkisstarfsmenn. Þetta á einnig við um viðurlög við brotum í starfi og um starfslok og lífeyrisréttindi þeirra. Embættismenn eiga rétt á tveggja vikna uppsagnarfresti á fyrstu sex mánuðum í starfi en eftir það er uppsagnarfresturinn þrjú mánuðir. Fresturinn getur verið styttri eða fallið algjörlega niður ef embættismanni er veitt lausn frá embætti vegna brota á lögum eða alvarlegra brota á starfsskyldum sínum. Þá eiga þeir rétt á þriggja ára biðlaunum ef starf þeirra er lagt niður. Um launakjör þeirra er hins vegar samið í kjarasamningum. Samkvæmt lögnum er embættismönnum ekki leyfilegt að fara í verkfall ef kjarasamningar nást ekki. Í þeim tilfellum eru launakjörin ákvörðuð með lagasetningu.

Í lögum um embættismenn segir að sá sem fer með veitingarvaldið skipi embættismann og veiti honum lausn frá því. Veitingarhafi getur veitt embættismanni lausn frá embætti ef hann verður fyrir álitshnekki í starfi eða utan þess eða getur ekki sinnt starfi sínu á þann máta sem það krefst. Í lögnum eru ekki nákvæmlega tilgreindar þær ástæður sem verða að liggja til grundvallar en þær verða að uppfylla það skilyrði að vera málefnalegar, s.s. vegna aldurs, heilsufars, hæfni til að gegna starfinu, samstarfserfiðleika, brots í starfi eða þess að embættið er lagt niður. Þá er hægt að veita embættismanni lausn frá embætti á reynslutíma ef veitingarhafi telur að hann hafi ekki staðið undir væntingum.

Áður en ráðherra tekur ákvörðun um lausn frá embætti verður hann að veita embættismanni kost á að andmæla og láta stéttarfélag hans vita um málið. Ferlið er að mörgu leyti svipað og hjá almennum starfsmönnum ríkisins sem lýst var hér að

**AÐKOMA STÉTTAR-  
FÉLAGS ER SKÝR**

**RÍKISSTARFSMÖNNUM  
SEM HEYRA UNDIR LÖG  
UM EMBÆTTISMENN  
HEFUR FÆKKAÐ**

**SEGJA MÁ EMBÆTTIS-  
MANNI UPP STÖRFUM  
EF HANN STENDUR EKKI  
UNDIR VÆNTINGUM**

**FJÁRMÁLARÁÐHERRA  
SETUR NÁNARI  
REGLUR UM SKILYRÐI  
UPPSAGNA  
EMBÆTTISMANNA**



framan. Andmælin eiga einungis að lúta að staðreyndum í málinu en ef ástæðan er vanhæfni í starfi, samstarfserfiðleikar eða önnur gagnrýni á störf hans ber ráðherra að meta réttmæti sönnunargagna og leita eftir sjónarmiðum annarra starfsmanna í málinu. Ráðherra gefur tiltekinn frest til andmæla og verður að tilkynna embættismanni að ákvörðun um fyrirhugaða lausn frá embætti verði tekinn að þeim tíma liðnum. Ráðherra ber skylda til að svara andmælum embættismannsins og getur hann gert það í uppsagnarbréfinu. Í uppsagnarbréfi þarf að skýra helstu málsatvik, setja fram mat á andmælunum, vísa í viðeigandi réttarreglur og rökstyðja niðurstöðu málsins. Í því þarf einnig að koma fram að embættismanni beri ekki að tjá sig um málið.

Fjármálaráðherra setur nánari reglur um skilyrði og málsmeðferð uppsagna embættismanna. Í þeim segir að viðkomandi ráðherra skipi formann nefndar sem fer með rannsókn málsins. Ef ráðherra er beinn málsaðili að málinu getur hann óskað eftir að forseti dómarráðsins skipi hann. Embættismaður verður að mæta með fulltrúa sínum á fyrsta fund nefndarinnar og getur hann verið frá stéttarfélagi, frá sama ráðuneyti eða stofnun eða löglærður fulltrúi. Formaðurinn ákveður málsmeðferðina hjá nefndinni. Ríkisstarfsmenn eru skyldugir til að koma fyrir nefndina og geta þeir átt von á fjársektum ef þeir neita. Embættismaðurinn og stéttarfélag hans á rétt á skriflegum gögnum málsins á meðan málið er til rannsóknar og eftir að því lýkur. Yfirheyrslur og fundir nefndarinnar eru ekki opinber. Þó getur viðkomandi ráðherra ákveðið að málið verði opinbert ef viðkomandi embættismaður, í samráði við stéttarfélag sitt, fer fram á það. Nefndin lýkur máli sínu með skýrslu og getur niðurstaða hennar verið að ekki eigi að veita viðkomandi embættismanni lausn frá embætti, veita eigi formlega aðvörðun eða áminningu í starfi, fjársekt, flutningi í starfi, lækkun í tign eða launum eða lausn að fullu frá embætti. Ljúki rannsókn nefndarinnar með því að embættismaður beri ekki sök í málinu verður lögfræðikostnaður hans greiddur af ríkinu. Ef embættismaður er sakaður um brot á lögum getur hann krafist þess að málið verði tekið fyrir af almennum dómstólum.

## 3.17 SAMANTEKT

### 3.17.1 EINFALDA Á MÁLSMEÐFERÐ VIÐ UPPSAGNIR RÍKISSTARFSMANNA

Reglur starfsmannalaganna um áminningar og uppsagnir ríkisstarfsmanna eru í meginatriðum frá árinu 1954. Á þeim tíma voru allir ríkisstarfsmenn embættismenn eða kjör þeirra með þeim hætti að þeir gátu ekki samið um þau í kjarasamningum og höfðu ekki verkfallsrétt. Ekki þarf að fjölyrða um þær miklu breytingar sem orðið hafa á vinnumarkaði og starfsumhverfi ríkisstarfsmanna frá þeim tíma. Með frumvarpi til starfsmannalaga árið 1996 var ætlunin að breyta þessum reglum og afnema áminningarskylduna. Þessi áform hlutu hins vegar ekki náð fyrir augum Alþingis. Frá því að löggin tóku gildi hefur umræðan haldið áfram um nauðsyn þess að breyta reglunum. Má t.d. benda á frumvarp fjármálaráðherra árið 2003<sup>3</sup> til breytinga á starfsmannalögnum sem kvað á um að 21. gr. þeirra um áminningar félli alfarið brott og að stjórnvísingur tækju ekki til ákvarðana um uppsagnir ríkisstarfsmanna. Vorið 2010 komst síðan nefnd um endurskoðun á lögum um Stjórnarráð Íslands að þeirri niður-

<sup>3</sup> <http://www.althingi.is/alttext/130/s/0352.html>



stöðu að afnema ætti ákvæði starfsmannalaga um áminningar. Samhliða því ætti að afnema greinarmun uppsagna eftir ástæðum og tryggja rétt starfsmanna til andmæla óháð ástæðu uppsagnar. Tillögurnar eru til þess fallnar að einfalda málsmeðferð við uppsagnir ríkisstarfsmanna, þó með mismunandi hætti sé.

Þegar um er að ræða almennan starfsmann er forstöðumanni skylt að veita honum fyrst áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum. Áður en formlegri áminningu er beitt, sem telst mjög íþyngjandi stjórnvalds-ákvörðun, hefur starfsmanni, sé allt með felldu, margsinnis verið gefinn kostur á að bæta ráð sitt, enda skylt samkvæmt stjórnvísulögum að nota ekki harðari úrræði en nauðsyn krefur. Flestir starfsmenn taka sig þá á eða segja sjálfir upp. Þeir starfsmenn sem forstöðumenn standa frammi fyrir að áminna eru því yfirleitt staðráðnir í að sitja sem fastast þrátt fyrir allt sem á undan er gengið. Ákvæði um áminningu draga því óhjákvæmilega niðurstöðu á langinn, þ.e. að starfsmaður láti af störfum. Nauðsynlegt er fyrir alla aðila, ekki síst starfsmanninn sjálfan en einnig yfirmenn og aðra starfsmenn stofnunar, að úrlausn fái störfum fyrir en gildandi lagaákvæði gera ráð fyrir. Þá er ónefnt það tjón sem getur orðið á starfsanda stofnunar þegar mál af þessum toga dragast á langinn.

Ef litlar líkur eru á að starfsmaður bæti ráð sitt eftir að hafa fengið áminningu má segja að tilgangurinn með henni sé brostinn. Einnig hefur verið litið svo á að áminning glati réttaráhrifum sínum eftir tiltekinn tíma og að honum liðnum þurfi að áminna aftur vegna sama eða sams konar brots. Jafnframt er litið svo á að ekki sé unnt að segja starfsmanni upp vegna annars brots en áminnt var fyrir nema áminna að nýju vegna seinna brotsins og gefa starfsmanni enn kost á að bæta sig. Ekkert kemur því fræðilega í veg fyrir að starfsmaður geti „safnað“ áminningum án þess að unnt sé að segja honum upp ef nýju brotin eru óskyld þeim fyrir.

Að mati Ríkisendurskoðunar á að endurskoða skyldu til að áminna ríkisstarfsmenn áður en gripið er til uppsagna samkvæmt 1. mgr. 44. gr. eða lausnar frá embætti samkvæmt 26. gr. starfsmannalaga. Lagt er til að þau atriði sem tilgreind eru sérstaklega í 21. gr. starfsmannalaganna og skylt er að áminna fyrir (og öll sú háttsemi önnur sem talin hefur verið falla undir ákvæðið) verði áfram grundvöllur uppsagnar þó áminningarskyldan og það sem henni fylgir falli brott. Það ætti að minnka líkur á að forstöðumenn freistist til að sniðganga regluverkið með því að segja starfsmönnum upp með vísan til skipulagsbreytinga og hagræðingar samkvæmt 2. mgr. 44. gr. starfsmannalaga þegar hin raunveruleg ástæða er að þeir hafi ekki staðið sig í starfi.

Jafnframt telur Ríkisendurskoðun að stjórnvísulögin veiti starfsmönnum fullnægjandi réttarvernd. Í henni felst m.a. að uppsögn verður að byggjast á málefnalegum ástæðum og að ávallt verði að gefa ríkisstarfsmanni kost á að andmæla hinni fyrirhuguðu ákvörðun, m.a. með því að gefa þeim tækifæri á að tjá sig áður en hún er tekin. Þá felur meðalhófsregla stjórnvísulaga í sér að áður en gripið er til þess að segja starfsmanni upp verður að jafnaði að hafa verið beitt vægari úrræðum svo sem tiltali. Hafa ber í huga í þessu sambandi að samkvæmt almennum reglum vinnuréttarins ber

## STARFSMAÐUR GETUR „SAFNAÐ“ ÁMINNINGUM

## FELLA Á NIÐUR SKYLDU TIL AÐ ÁMINNA RÍKISSTARFSMENN

## STJÓRNVÍSLÖGIN VEITA RÍKISSTARFSMÖNNUM FULLNÆGJANDI RÉTTARVERND

að jafnaði að gefa starfsmanni kost á að bæta ráð sitt uppfylli hann ekki starfsskyldur sínar. Í núgildandi löggjöf fer nefnd þriggja manna með mál embættismanna og sker úr um það hvort að veita eigi lausn að fullu eða láta hann taka aftur við embætti sínu. Þeir geta líkt og aðrir starfsmenn ríkisins kvartað til umboðsmanns Alþingis. Af þessu leiðir að starfsöryggi ríkisstarfsmanna verður meira en gerist á almennum vinnumarkaði þótt áminning falli brott.

### **3.17.2 KANNA Á HVORT RÉTT SÉ AÐ FÆRA ÁKVÆÐI STARFSMANNALAGA Í KJARASAMNINGA**

Þróunin hefur nánast alls staðar í Evrópu verið sú að smám saman hefur verið dregið úr lagalegri réttarvernd ríkisstarfsmanna nema gagnvart fámennum hópi embættismanna sem sérstök rök eru fyrir að vernda í starfi. Hjá þeim löndum sem eiga aðild að Evrópusambandinu er málefnum ríkisstarfsmanna skipað með mismunandi hætti. Aðgreining eiginlegra ríkisstarfsmanna frá öðrum starfsmönnum byggjast oft ekki á sýnilegum rökum. Engu að síður er það enn svo að í flestum löndum gilda sérstök lög um ríkisstarfsmenn.

Þeir sem eru í föstu starfi og falla undir starfsmannalögin hér á landi eru ríkisstarfsmenn. Stjórnvöld þurfa að taka afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé út frá hagsmunum ríkisins og almennings að allir starfsmenn þess hafi lagalega stöðu ríkisstarfsmanna. Sé vilji til að þrengja þann hóp sem nýtur sérstakrar verndar í starfi mætti hugsa sér að til hans teldust einungis þeir ríkisstarfsmenn sem ekki er heimilt að fara í verkfall samkvæmt 19. grein laga um kjarasamninga opinbera starfsmanna frá 1986. Um þennan hóp starfsmanna yrðu sett sérstök lög en sá háttur er hafður á víða í Evrópu. Aðrir starfsmenn þ.e. þeir sem nú hafa verkfallsrétt myndu halda áunnum starfstengdum réttindum sínum sem nú eru lögbundin á þann hátt að þau yrðu færð yfir í kjarasamninga sem gilda milli aðila. Með því að færa núverandi lagaumhverfi annarra ríkisstarfsmanna en þröngs hóps æðstu embættismanna inn í kjarasamninga, líkt og Danir hafa gert, gæti opnast svigrúm til þess að auka sveigjanleika í rekstri ríkisins. Auðveldara kynni að vera að bregðast við óvæntum aðstæðum á vinnumarkaði ef aðilar gætu samið um hvernig á þeim skuli tekið í stað þess að þurfa að leita til Alþingis til að fá lögum breytt. Það fyrirkomulag sem Danir hafa á þessum málum er þekkt meðal starfsmanna sveitarfélaga hér á landi.

Hjá Reykjavíkurborg starfa að jafnaði um átta þúsund starfsmenn. Auk þess starfa um eitt þúsund starfsmenn hjá dótturfyrirtækjum borgarinnar. Fyrirmyndir um ráðningaréttindi starfsmanna Reykjavíkurborgar og flestra sveitarfélaga hafa jafnan verið sóttar í lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og reglur sama efnis verið teknar inn í kjarasamninga stéttarfélaga við sveitarfélögin. Því geta sveitarfélögin ekki breytt slíkum ákvæðum einhliða líkt og löggjafinn getur tæknilega með lagasetningarvaldi sínu heldur verður að semja um breytingar í kjarasamningum milli aðila vinnumarkaðarins. Starfsmaður hefur heimild til að skjóta ákvörðun um uppsögn fyrst til borgarstjóra og síðan til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis á grundvelli 103. gr. sveitarstjórnarlaga og að því loknu getur hann kvartað til umboðsmanns Alþingis.

Árið 2001 var horfið frá því í Danmörku að löggjafinn kvæði einhliða á um réttindi og skyldur allra starfsmanna ríkisins. Nú er einungis kveðið á um réttindi og skyldur æðstu embættismanna Dana í lögum. Um réttindi og skyldur annarra starfsmanna er kveðið á um í kjarasamningum. Með því móti telja Danir betur tryggt að starfsumhverfi ríkisstarfsmanna þróist í samræmi við samfélagslegar breytingar. Markmiðið er að finna jafnvægi á milli kröfunnar um sveigjanlegan rekstur og kröfunnar um félagslegt öryggi og skapa starfs- og rekstrarumhverfi þar sem báðir aðilar hagnast og þar með þjóðfélagið í heild sinni. Ríkisendurskoðun telur að athuga beri hvort það fyrirkomulag sem sveitarfélögin og Danir hafa á þessum málum henti a.m.k. að einhverju leyti innan ríkisgeirans hér á landi.

Starfsmannamál ríkja eru í stöðugri þróun og full ástæða er til að skoða það sem aðrar þjóðir eru að gera í þeim efnum. Athyglisvert er að í Danmörku er ekki skylt að áminna áður en ríkisstarfsmanni er sagt upp. Þá er ekki í kjarasamningum þar í landi tæmandi talin þau atvik eða háttsemi sem leitt getur til uppsagna. Hins vegar verður uppsögn að byggjast á málefnalegum ástæðum og málsmeðferðin að fylgja stjórnsýslulögum.

## 4 VIÐHORF RÍKISSTARFSMANNA

### KANNANIR UM VIÐHORF RÍKISSTARFSMANNA

#### 4.1 NÝLEGAR KANNANIR MEÐAL RÍKISSTARFSMANNA

Á síðustu árum hafa fjórar kannanir verið gerðar á viðhorfi ríkisstarfsmanna til starfsumhverfis síns. Árið 2006 stóðu fjármálaráðuneytið, Háskóli Íslands og ParX að þremur umfangsmiklum könnunum á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna og stjórnun og starfsmannamálum ríkisstofnana. Ríkisendurskoðun stóð að fjórðu könnuninni í júní 2010. Þar var spurt um viðhorf forstöðumanna ríkisstofnana til lagaumhverfis ríkisstarfsmanna og tiltekinna þátta starfsmannamála ríkisins.

### BREYTINGAR Á STARFSUMHVERFI STJÓRNENDA

#### 4.2 KÖNNUN MEÐAL RÍKISSTARFSMANNA 2006

Niðurstöður könnunar fjármálaráðuneytisins, Háskóla Íslands og ParX árið 2006 gáfu ótvírætt til kynna að skerpa þyrfti á stjórnendahlutverki forstöðumanna. Samfara auknum kröfum stjórnvalda um árangursríkan ríkisrekstur hefur áhersla á rekstrarleg verkefni forstöðumanna vaxið. Þessi breyting á starfsumhverfi forstöðumanna hefur leitt til þess að ekki er í eins miklum mæli og áður gerð krafa um að stjórnandi hafi sérþekkingu á faglegum málaflokkum stofnunar. Nú er meiri áhersla lögð á að stjórnendur sinni almennri stjórnun betur, m.a. mannauðsstjórnun sem stuðla á að því að stofnun ráði til sín hæft starfsfólk og leitist við að halda því ánægðu í starfi.

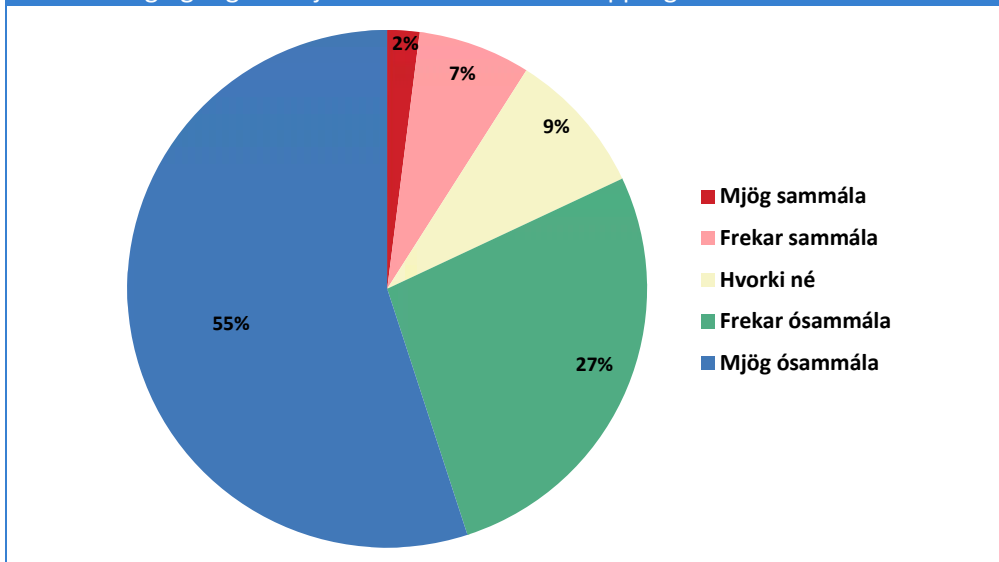
### TÖLUVERÐUR HLUTI AF VINNU FORSTÖÐUMANNA FER Í FAGLEG STÖRF

Eins og kom fram í kafla 2.3. samanstendur ríkiskerfið hér á landi af fjölmörgum litlum stofnunum og nokkrum stórum. Í könnuninni kom fram að afskipti forstöðumanna af mannauðsmálum ráðast nokkuð af stærð stofnunar. Ríkisstofnanir með fleiri en 100 starfsmenn voru almennt með sérstakan starfsmann sem eingöngu sinnir mannauðsmálum. Hjá minni stofnunum var algengt að forstöðumaður sæi alfarið um þessi mál. Þrátt fyrir áðurgreindar breytingar á starfi forstöðumanna var það þó enn svo að fagleg vinna var umtalsverður hluti af starfi þeirra en minni tíma var varið í fjármála- stjórn og mannauðsmál. Þá voru forstöðumenn iðulega einnig betur upplýstir um fagleg verkefni stofnunar en ýmsa rekstrarlega þætti hennar. Þá var bent á að faglegar kröfur og væntingar fagráðuneytis voru betur skilgreindar í árangursstjórnunar- samningum en rekstrarlegu markmiðin. Því er ekki að undra að ein af niðurstöðum könnunarinnar hafi verið sú að brotalöm sé á stjórnun ýmissa rekstartengdra verkefna ríkisstofnana. Hún leiddi einnig í ljós að einungis 44% ríkisstarfsmanna eru ánægð með stjórnun sinnar stofnunar og rúmur helmingur með æðsta yfirmann sinn.

### 44% STARFSMANNA RÍKISINS ER ÁNÆGÐUR MEÐ STJÓRNUN SINNAR STOFNUNAR

Í könnuninni voru forstöðumenn spurðir um afstöðu þeirra til laga og reglna um uppsagnir starfsmanna. Afgerandi afstaða kom fram hjá þeim við staðhæfingunni „Lög og reglur setja mér ekki skorður við uppsagnir starfsmanna.“ Alls voru 82% frekar eða mjög ósammála þessari staðhæfingu en eingöngu 9% voru sammála.

#### 4.1. Lög og reglur setja mér ekki skorður við uppsagnir starfsmanna



LANGFLESTIR TÖLDU AÐ LÖG OG REGLUR SETTU ÞEIM SKORÐUR VIÐ UPPSAGNIR

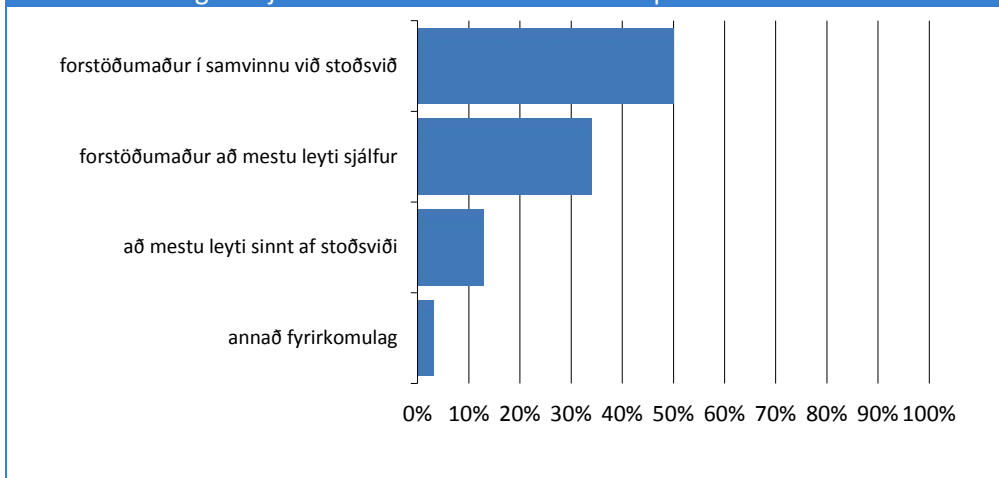
### 4.3 KÖNNUN RÍKISENDURSKOÐUNAR MEÐAL FORSTÖÐUMANNA 2010

#### 4.3.1 STAÐA STARFSMANNAMÁLA

Í könnun Ríkisendurskoðunar voru forstöðumenn beðnir um að svara ýmsum spurningum um stjórnun starfsmannamála. Könnunin náði til allra forstöðumanna ríkisstofnana sem voru samtals 206 á þeim tíma sem hún var gerð. Af þeim svöruðu 162 og var svarhlutfallið því um 80%. Í ljós kom að um helmingur svarenda sinnir starfsmannamálum í samvinnu við stoðsvið en þriðjungur sér að mestu leyti um þau sjálfur. Þá töldu yfir 70% svarenda að styrkur þeirra sem forstöðumanna lægi í faglegum verkefnum stofnunarinnar en mun færri töldu hann liggja í fjármálastjórn (16%) eða mannauðsstjórnun (11%). Svarendur kváðust leita eftir ráðgjöf í starfsmannamálum víða. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins var þó oftast nefnd í þessu sambandi. 80% svarenda töldu sig fá nægilega ráðgjöf hjá þeim sem þeir leituðu helst til.

ÞRIÐJUNGUR SINNTI STARFSMANNAMÁLUM AÐ MESTU LEYTI SJÁLFUR

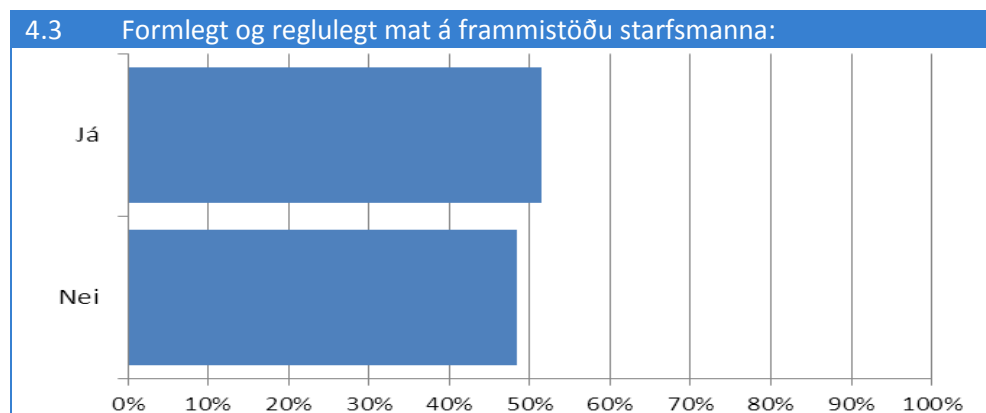
#### 4.2 Hvernig er stjórnun starfsmannamála sinnt á þinni stofnun?



**HELMINGUR  
FORSTÖÐUMANNA METUR  
FRAMMISTÖÐU  
STARFSMANNA  
REGLULEGA**

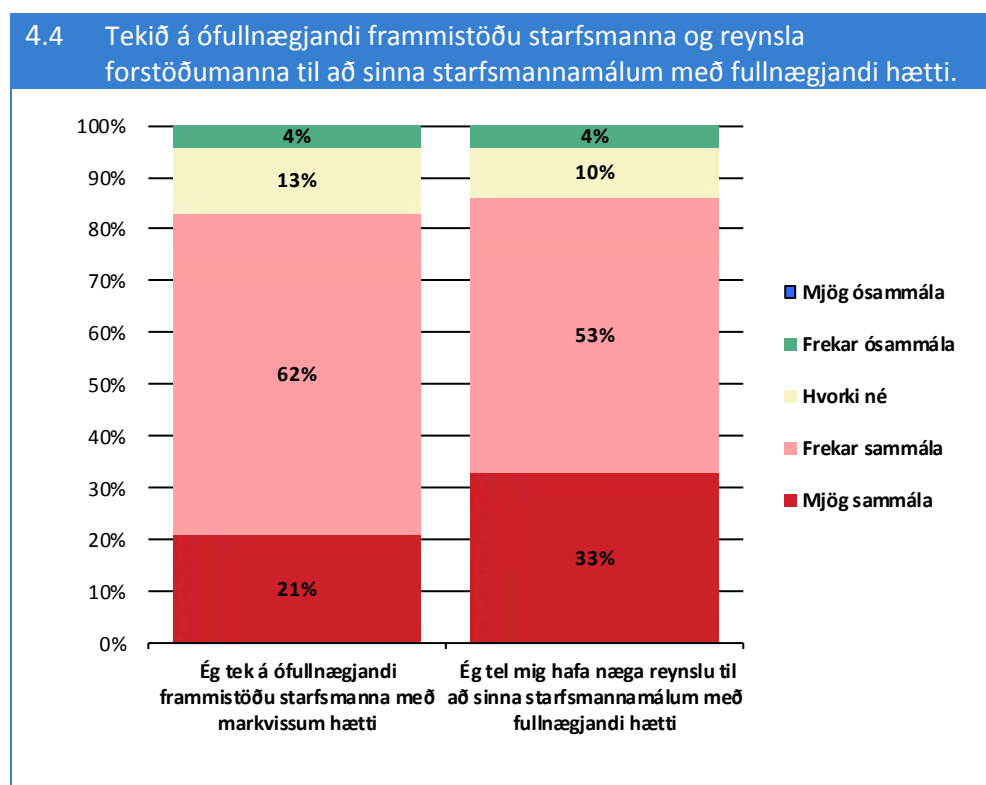
### 4.3.2 MAT Á FRAMMISTÖÐU STARFSMANNA

Forstöðumenn voru spurðir hvort að frammistaða starfsmanna hjá viðkomandi stofnun væri metin með formlegum og reglulegum hætti. Rúmlega helmingur þeirra svaraði því játandi.



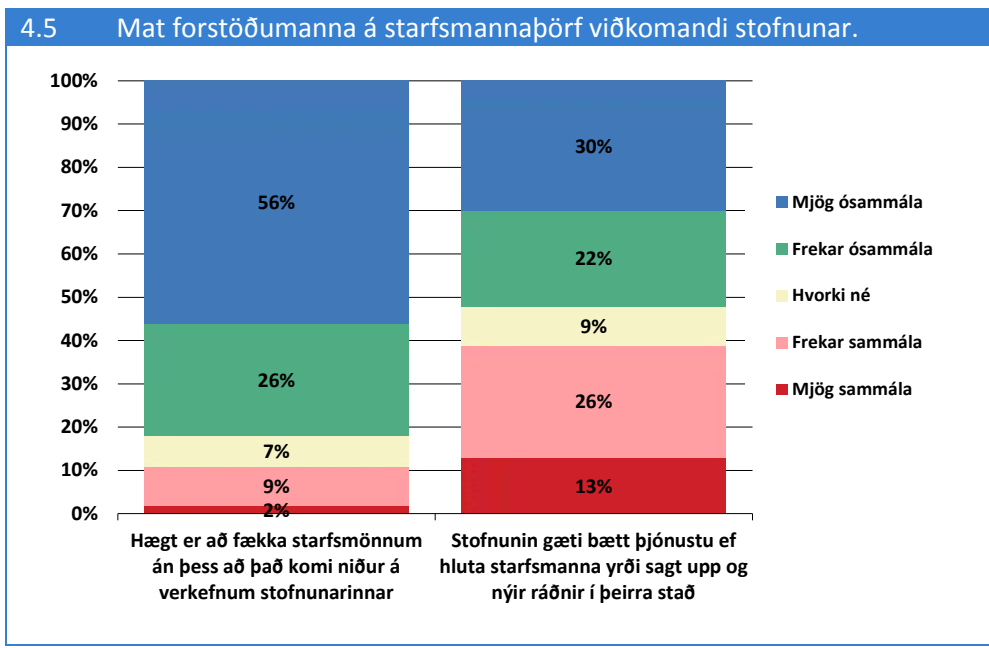
**85% TALDI SIG HAFANÆGJA REYNSLU Í STARFSMANNAMÁLUM**

Þrátt fyrir að rúmlega helmingur forstöðumanna hafi sagst meta frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti töldu langflestir þeirra (85%) sig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum með fullnægjandi hætti og taka markvisst á ófullnægjandi frammistöðu.



**80% FORSTÖÐUMANNA TELUR EKKI HÆGT AÐ FÆKKA STARFSMÖNNUM**

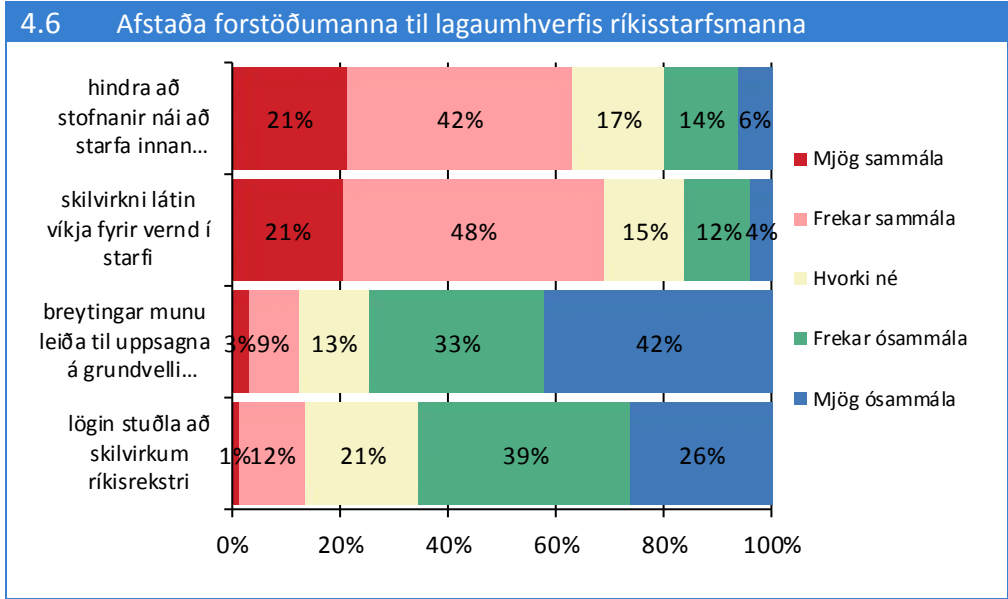
Um 80% svarenda reyndust ósammála því að hægt væri að fækka starfsmönnum án þess að það kæmi niður á lögbundnum verkefnum stofnunarinnar en um 10% var sammála staðhæfingunni. Athyglisvert er að 40% forstöðumanna telja að stofnunin gæti betur sinnt lögbundnum verkefnum sínum og bætt þjónustuna ef hluta starfsmanna yrði sagt upp og nýir ráðnir í þeirra stað.



### 4.3.3 VIÐHORF TIL LAGAUMHVERFISINS

Í könnun Ríkisendurskoðunar reyndist yfir helmingur svarenda ósammála staðhæfingunni „Ég tel að lög og reglur um ríkisstarfsmenn stuðli að skilvirkum ríkisrekstri“ en aðeins 13% er sammála. Tveir af hverjum þremur svarendum voru sammála annars vegar staðhæfingunni „Ég tel að í núverandi lagaumhverfi hafi mikilvægi skilvirkis ríkisrekstrar vikið fyrir órökstuddri nauðsyn þess að vernda alla ríkisstarfsmenn í starfi“. Sama hlutfall svarenda lýsti sig sammála fullyrðingunni „Ég tel að lög og reglur um ríkisstarfsmenn geti unnið gegn því að stofnanir nái að starfa innan fjárheimilda“. Þá voru 75% svarenda ósammála staðhæfingunni „Ég tel að aukið svigrúm til að segja upp starfsmönnum muni leiða til uppsagna á grundvelli geðþóttaákvæðana“.

**13% FORSTÖÐUMANNA TELUR AÐ LÖG OG REGLUR STUÐLI AÐ SKILVIRKUM RÍKISREKSTRI**



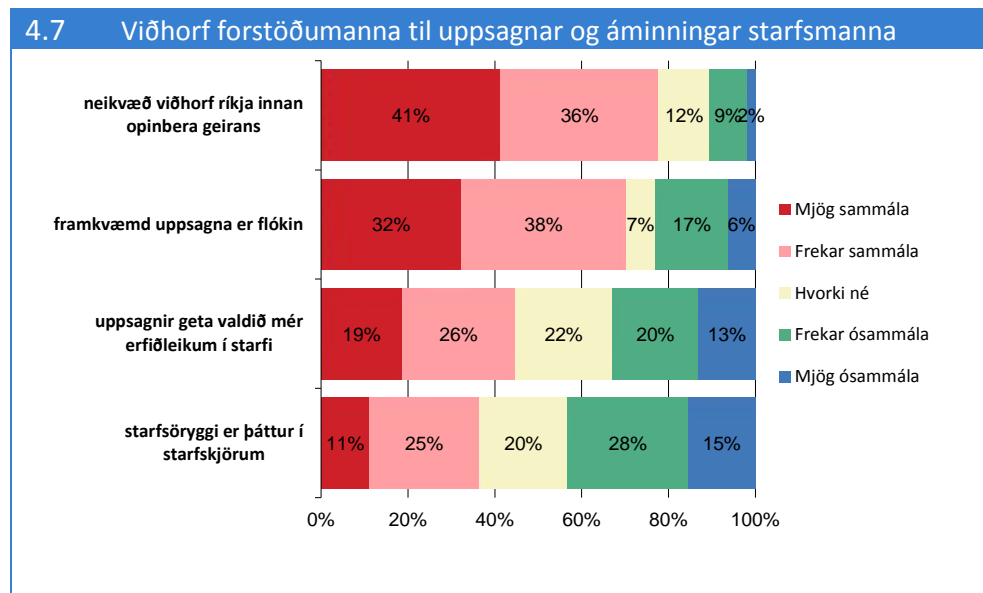
**13% FORSTÖÐUMANNA TELUR AÐ LÖG OG REGLUR STUÐLI AÐ SKILVIRKUM RÍKISREKSTRI**



**70% FORSTÖÐUMANNA  
TELUR AÐ FRAMKVÆMD  
ÁMINNINGA OG  
UPPSAGNA SÉ FLÓKIN**

#### 4.3.4 VIÐHORF TIL UPPSAGNA OG ÁMINNINGA

Í könnuninni var spurt um viðhorf forstöðumanna til fimm þátta er varða uppsagnir og áminningar. Eins og sést á mynd 4.6. voru 77% svarenda sammála staðhæfingunni „Ég tel að neikvæð viðhorf innan opinbera geirans til áminninga og uppsagna starfsmanna torveldi stjórnendum að grípa til þessara úrræða“.



**FLESTIR FORSTÖÐU-  
MENN HAFA VEITT  
STARFSMANNI TILTAL  
VEGNA ÁVIRÐINGA**

70% svarenda töldu að framkvæmd áminninga og uppsagna sé það flókin að erfitt sé að beita þessum úrræðum. Svipað hlutfall svarenda taldi að þegar forstöðumenn hefðu gripið til þessara aðgerða þá endaði málið oftast í fjölmiðlum, hjá umboðsmanni Alþingis eða fyrir dómstólum sem skaðaði ímynd viðkomandi stofnunar. Athygli vekur að 43% svarenda taldi sig ekki geta sagt upp starfsmönnum því starfsöryggi væri svo mikilvægur þáttur í starfskjörum ríkisstarfsmanna og að þriðji hver svarandi taldi að áminningar og uppsagnir starfsmanna gætu valdið þeim erfiðleikum í starfi.

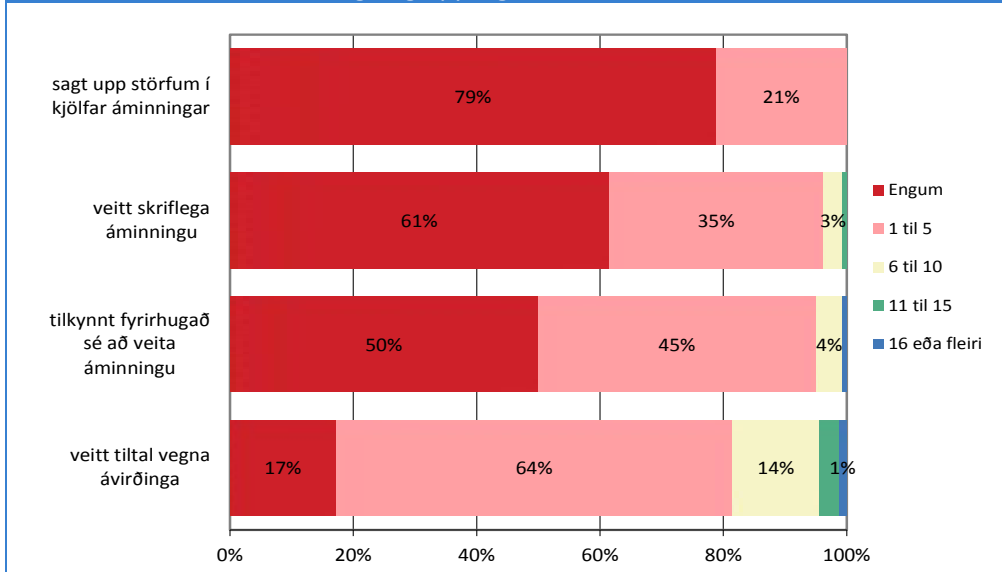
#### 4.3.5 FRAMKVÆMD UPPSAGNA OG ÁMINNINGA

Í könnuninni var spurt um framkvæmd áminninga og uppsagna samkvæmt 21. gr. og 44. gr. laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna (starfsmannalaga). Í ljós kom að flestir svarenda eða 83% höfðu veitt fleirum en einum starfsmanni tiltal vegna ávirðinga sem tilgreindar eru í 21. gr. starfsmannalaga, s.s. vegna ósæmilegrar framkomu, vanrækslu, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi. Helmingur svarenda hafði tilkynnt starfsmanni skriflega að fyrirhugað væri að veita honum áminningu á grundvelli sömu laga en færri eða 40% höfðu veitt starfsmanni skriflega áminningu. Aðeins fimmti hver svarandi hafði sagt starfsmanni upp í kjölfar áminningar á grundvelli 44. gr. starfsmannalaga.

**HELMINGUR FORSTÖÐU-  
MANNA HEFUR LAGT AÐ  
STARFSMANNI AÐ SEGJA  
UPP STÖRFUM**

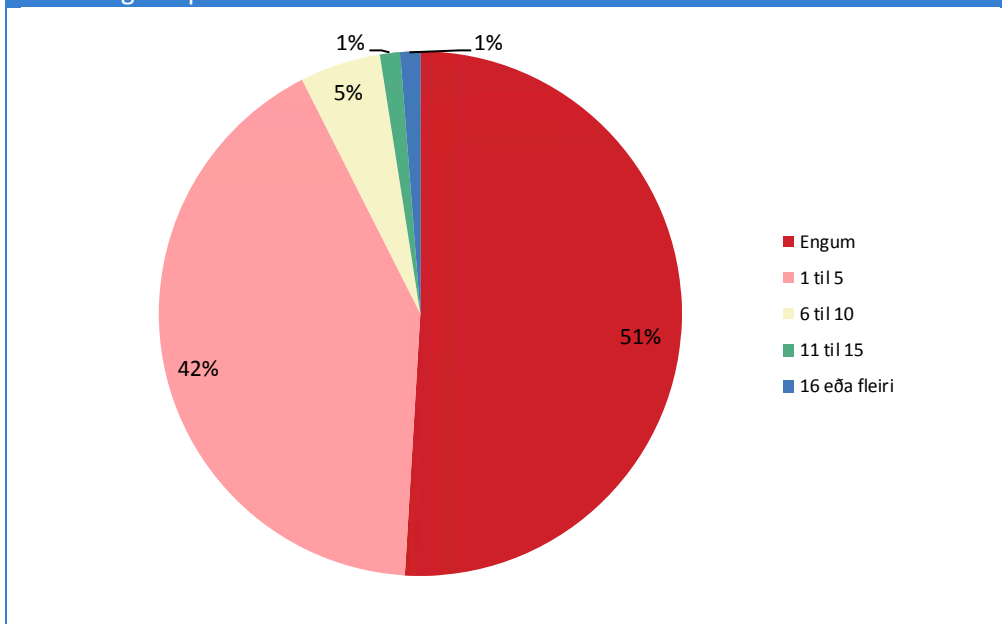


#### 4.8 Framkvæmd áminninga og uppsagna



Athygli vekur að rúmlega helmingur svarenda hafði lagt að starfsmanni að segja upp og 7% hafði lagt að fleirum en sex starfsmönnum að hætta á starfstíma sínum.

#### 4.9 Hversu margir starfsmenn hafa sagt upp störfum vegna þess að þú hefur lagt að þeim að hætta?

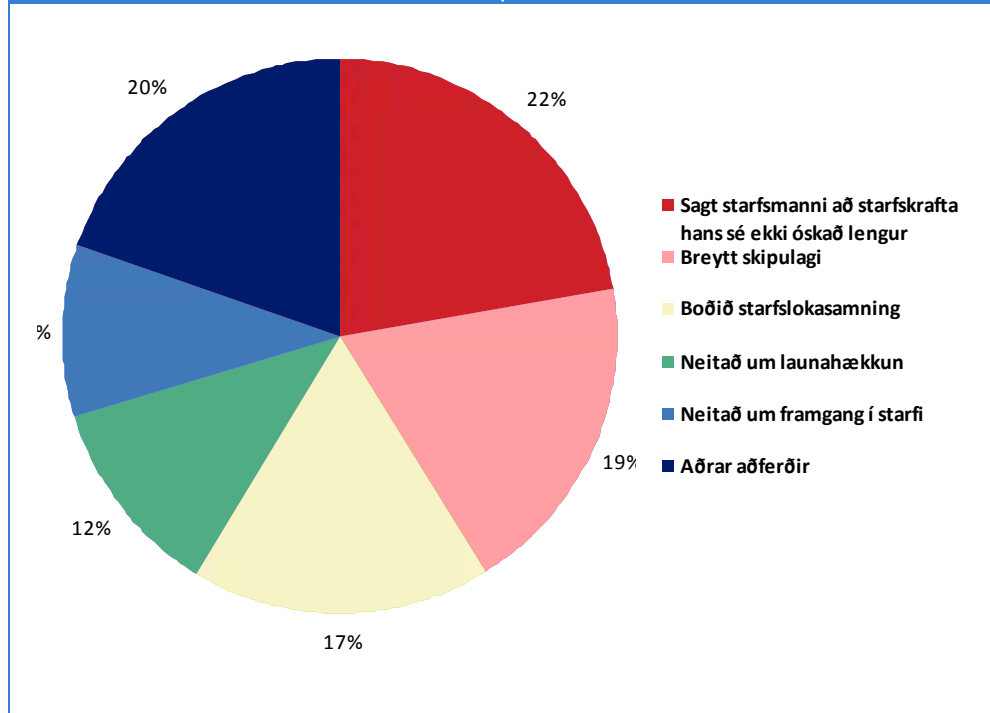


Könnunin leiddi í ljós að forstöðumenn beita ýmsum aðferðum til þess að fá starfsmann til að segja upp starfi. Þannig hafði fimmti hver svarandi sagt starfsmanni að starfskrafta hans væri ekki óskað lengur og að best væri úr því sem komið væri að hann segði sjálfur upp. Nánast sama hlutfall hafði breytt skipulagi í því skyni að flýta fyrir starfslokum tiltekins starfsmanns eða starfsmanna. Þá hafði 17% svarenda boðið

**FORSTÖÐUMENN BEITA ÝMSUM AÐFERÐUM TIL AÐ FÁ STARFSMANN TIL AÐ SEGJA UPP**

starfsmanni starfslokasamning og um 10% þeirra neitað starfsmanni um launahækkun eða framgang í starfi til þess að þvinga fram starfslok.

4.10 Ef starfsmenn hafa sagt upp störfum vegna þess að þú hefur lagt að þeim að hætta, hvaða aðferðum hefur þú helst beitt?



**ÚRRÆÐI FYRIR  
STARFSMENN SEM EIGA  
VIÐ ANDLEGA EÐA  
LÍKAMLEGA VANHEILSU  
AÐ STRÍÐA**

Af þeim svarendum sem lagt höfðu að starfsmanni að segja upp beittu 20% þeirra öðrum aðferðum en nefndar eru hér að ofan. Þessir forstöðumenn bentu starfsmönnum m.a. á að þeir ættu að sækja um örorkubætur vegna heilsuleysis eða leita sér lækninga vegna þunglyndis eða of mikillar áfengisneyslu. Þá höfðu sumir þeirra neitað starfsmönnum um launalaust leyfi eða ráðið þá í önnur og léttari störf eftir langvarandi veikindi. Enn fremur höfðu sumir gripið til þess ráðs að framlengja ekki tíma- bundna ráðningu eða lækka laun með því að taka af viðkomandi sérstök verkefni.

**FORSTÖÐUMENN HAFU  
BENT STARFSMÖNNUM  
Á AÐ ANNÆÐ STARF  
HENTI ÞEIM BETUR**

Einn svarandi hafði skrifað starfsmanni eins konar viðvörðun sem þó jafngilti ekki áminningu. Þá höfðu svarendur sagt við starfsmann að fyrirhugað væri að grípa til áminningar ef hann segði ekki sjálfur upp störfum. Svarendur höfðu einnig rætt við starfsmenn um framtíðarsýn þeirra, áhugasvið, starfsþróun og frammistöðu í starfi og bent þeim á að annað starf eða starfsvettvangur hentaði þeim betur. Nokkrir svarendur lögðu áherslu á að besta niðurstaðan fyrir stofnunina og starfsmanninn væri að ná fram sameiginlegum skilningi á því að starfslok væru besta lausnin.

**4.3.6 ALMENNT ÁLIT FORSTÖÐUMANNA Á LAGAUMHVERFINU**

Í könnun Ríkisendurskoðunar var svarendum gert kleift að koma á framfæri skoðunum sínum og nýttu 53 þeirra sér þann möguleika. Eftirfarandi eru nokkur svör en þau voru m.a. valin með hliðsjón af öðrum svörum.

## VIÐHORF FORSTÖÐUMANNA:

„Starfsmannalögin eru meingölluð er kemur að uppsögnum. Það er varla hægt að segja upp fólki vandræðalaust. Annað hvort þarf að leggja starf niður eða ræna fólk ærunni (áminningarferlið). Þessu þarf að breyta, núverandi fyrirkomulag kostar mikla fjármuni, hefur neikvæð áhrif á rekstur og launakjör og á starfsanda.“

„Ég ber mikla virðingu fyrir réttindum opinberra starfsmanna, en það er grundvallaratriði að rekstur ríkisstofnana sé skilvirkur og þjóni samfélaginu á sem öflugastan hátt. Því verður að treysta dómgreind forstöðumanna betur í starfsmannamálum en núverandi reglur og lög gefa tilefni til.“

„Uppsagnir eiga að vera mögulegar á grundvelli málefnalegrar ástæðu.“

„Aftengja þarf stjórnýslulög við ráðningar í störf á vegum hins opinbera og gera þarf forstöðumönnum kleift að segja upp starfsmanni án verulegra forbindinga ef ljóst er að hann veldur ekki starfinu.“

„Það ferli sem forstöðumönnum ber að virða og fara eftir er afar tímafrekt og þyrfti að einfalda. Samkvæmt ákvæðum laga eru þær ástæður sem réttlæta uppsögn svo þröngar að bæði stofnunin og viðskiptavinir geta liðið fyrir vanhæfi starfsmanns í langan tíma áður en hægt er að beita uppsögn sem úrræði. Eins og staðan er í dag getur starfsmaður í raun vanrækt starf sitt alvarlega svo lengi sem hann mætir í vinnuna og brýtur ekki stórlega af sér samkvæmt ákvæðum hegningalaga. Að mínu mati er hægt að einfalda lögin til muna og gera þau raunverulegt og virkt úrræði ásamt því að tryggja á sama tíma að forstöðumaður geti ekki beitt uppsögnum eftir eigin geðþótta.“

„Ríkisstofnanir eru svolítið eins og risaskip. Það tekur of langan tíma að sveigja reksturinn til, varðandi breytingar á starfsmannamálum.“

## 4.4 VIÐTÖL VIÐ FORSTÖÐUMENN RÍKISSTOFNANA

Ríkisendurskoðun ræddi við nokkra forstöðumenn almennt um lagaumhverfi ríkisstarfsmanna og uppsagnir þeirra. Í viðtölunum kom fram að starfsmannalögin væru flókin og íþyngjandi fyrir ríkisreksturinn og mannauðsstjórnun ríkisins. Forstöðumenn bentu á að ekki væri nægilegt samræmi milli ábyrgðar sem þeir bæru á rekstri ríkisstofnana og stjórnunarréttar þeirra. Þeim ber samkvæmt lögum að halda sig innan fjárheimilda og veita góða þjónustu en slíkt verður ekki gert nema með góðum og samstilltum starfsmannahópi. Í störfum sínum og þá sérstaklega við uppsögn starfsmanna þurfa þeir að taka tillit til hagsmuna og réttinda margra ólíkra aðila, svo sem viðkomandi starfsmanns, stofnunarinnar, annarra starfsmanna, skattgreiðenda og notenda þjónustunnar. Þeir bentu einnig á að mun meira aðhald væri með ríkisrekstri og meiri kröfur væru um gagnsæi í ákvarðanatöku hjá ríkinu en

**EKKI SAMRÆMI Á MILLI  
ÁBYRGÐAR OG  
STJÓRNUNARRÉTTAR**

hjá einkafyrirtækjum. Upplýsingar um störf opinberra starfsmanna verða almennt ekki talin til einkamálefna þeirra í skilningi upplýsingalaga og er almenningi heimill aðgangur að gögnum í málum þar sem ríkisstarfsmanni er sagt upp störfum.

#### UPPSÖGN ER VEIGAMIKIL ÁKVÖRÐUN OG NEYÐARÚRRÆÐI

Forstöðumenn voru allir sammála um að uppsagnir starfsmanna væru viðurhlutamikil ákvörðun. Það gæti verið skýringin á því að þeir leita annarra leiða til að taka á óviðunandi frammistöðu í starfi. Uppsögn starfsmanns er neyðarúrræði sem er beitt þegar aðrar leiðir hafa verið reyndar eða ekki taldar færar. Uppsagnir eru dýrar fyrir stofnunina því mikill tími fer í að ráða og þjálfra nýjan starfsmann. Þær eru einnig tímafrekar og erfiðar fyrir stjórnendur, raska vinnufriði annarra starfsmanna og skaða oft og tíðum ímynd stofnunarinnar. Af þessum ástæðum er lítil hætta á að geðþótta-sjónarmið ráði för við uppsagnir, eins og sumir vilja halda fram. Enginn forstöðumaður grípur til uppsagna nema að vandlega athuguðu máli og á grundvelli málefnalegra forsendna.

#### ÁMINNING SVIPTIR MENN ÆRUNNI

Í umræðu um uppsagnir starfsmanna ríkisins kom fram sú skoðun að skriflegar áminningar hafi ekki nýst sem tæki til mannaúdsstjórnunar eins og þeim var ætlað að gera. Forstöðumenn telja málsmeðferðina of flókna og ekki henta til að leysa úr vandamálum. Viðhorf ríkisstarfsmanna til áminninga eru þau að með þeim sé verið að svipta starfsmenn ærunni. Það sé skýringin á því að forstöðumenn beiti úrræðinu einungis þegar um mjög alvarleg og ítrekuð brot er að ræða. Forstöðumenn bentu á dæmi þar sem þeir töldu ekki við hæfi að beita skriflegri áminningu. Í slíkum tilvikum yrði að leita annarra leiða til að fá starfsmann til að hætta störfum. Fyrra dæmið er um starfsmann sem sinnt hefur starfi sínu vel í mörg ár en þegar hér er komið hefur hann misst áhuga á því. Að mati forstöðumanns þarf starfsmaðurinn að breyta um starfsumhverfi og takast á við ný og krefjandi verkefni. Áminning vegna slæglegrar frammistöðu í núverandi starfi myndi væntanlega skila litlu og skaða starfsmanninn til frambúðar. Seinna dæmið er um starfsmann sem hafði gegnt stjórnunarstarfi lengi hjá sömu stofnun en vegna heilsubreysts gat hann ekki sinnt starfinu eins vel og áður. Forstöðumaður velti fyrir sér hvort eðlilegt gæti talist í slíku tilviki að binda enda á ráðningarsambandið með skriflegri áminningu. Augljóst má vera að það var ekki fýsilegur kostur frekar en í fyrra dæminu. Af þessum einföldu dæmum má ráða að mjög óheppilegt er að gera áminningu að fortakslausu skilyrði fyrir því að unnt sé að segja starfsmanni upp störfum vegna atvika sem varða hann sjálfan.

#### EKKI ER VIÐ HÆFI AÐ BEITA ÁMINNINGU Í ÖLLUM MÁLUM, T.D. VEGNA VEIKINDA

Í 44. grein starfsmannalaga er það ófrávíkjanlegt skilyrði að veita starfsmanni skriflega áminningu ef hann brýtur starfsskyldur sínar eða skortir getu til að gegna starfinu. Þá er skylt að gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en honum er sagt upp störfum. Í viðtali við einn forstöðumann kom fram sú skoðun að gera þurfi skarpari greinarmun á broti á starfsskyldum annars vegar og skorti á getu til að sinna störfum sínum hins vegar. Ekki væri raunhæft að ætlast til þess að forstöðumaður veitti starfsmanni skriflega áminningu og gæfi honum færi á að bæta sig t.d. þegar hann skortir getu eða starfsþrek til að sinna starfinu. Eðlilegra er að skrifleg áminning tæki einungis til brota á starfsskyldum sem teldust vera sök starfsmanns, þ.e. vanrækslu, óhlýðni eða annarri ósæmilegri háttsemi. Bent var á að betra væri í slíkum tilvikum af fá starfsmann til að hætta starfi og greiða honum laun í uppsagnarfresti án þess vinnuframlag kæmi á móti.

# 5 VIÐHORF FORSVARSMANNA BSRB OG BHM

## 5.1 VIÐHORF STÉTTAFÉLAGA RÍKISSTARFSMANNA

Ríkisendurskoðun átti fundi með forsvarsmönnum BHM og BSRB en áður höfðu þeir fengið tækifæri til að kynna sér niðurstöður könnunar stofnunarinnar á viðhorfi forstöðumanna. Á fundunum kom fram andstaða samtakanna við breytingar á reglum starfsmannalaga er varða starfslok. Svipuð sjónarmið koma fram í pistli formanns BHM á heimasíðu samtakanna og í ályktun stjórnar BSRB.

### 5.1.1 ÁLYKTUN STJÓRNAR BSRB UM KÖNNUN RÍKISENDURSKOÐUNAR

Á heimasíðu BSRB er vakin athygli á því að fáir forstöðumenn meti frammistöðu starfsmanna reglulega og að aðeins lítill hluti þeirra telji styrk sinn liggja í mannauðsstjórnun. Í ályktun stjórnar BSRB segir orðrétt: „Stjórn BSRB lýsir furðu yfir niðurstöðum könnunar hjá forstöðumönnum ríkisstofnana, þar sem þeir kalla eftir breytingum á lögum og reglum til að stuðla að skilvirkum ríkisrekstri. Sé pottur brotinn í þeim efnum hlýtur að vera við stjórnendurna að sakast“. Í ályktuninni kemur fram að samkvæmt könnuninni láti aðeins um helmingur forstöðumanna fara fram reglulegt mat á frammistöðu starfsmanna. Stjórnin telur að slíkt mat sé undirstaða góðrar mannauðsstjórnunar og bendir á að það sé miður að forstöðumenn ríkisstofnana skuli láta undir höfuð leggjast að nýta sér þau verkfæri sem þeim standa til boða, s.s. frammistöðumat og starfsmannasamtöl, til að gera stofnanirnar skilvirkari.

**REGLULEGT MAT Á FRAMMISTÖÐU ER UNDIRSTAÐA GÓÐRAR MANNAUÐSSTJÓRNUNAR**

### 5.1.2 PISTILL FORMANNS BHM UM KÖNNUN RÍKISENDURSKOÐUNAR

Í pistli formanns BHM á heimasíðu samtakanna kemur m.a. fram að hann er ósammála mati meirihluta svarenda í könnun Ríkisendurskoðunar sem taldi að framkvæmd uppsagna samkvæmt starfsmannalögum væri flókin. Formaðurinn bendir á að í reynd séu starfsmannalögin einfölduð útgáfa af almennum reglum stjórnarsýsluréttar. Formreglur laganna varðandi áminningar og uppsagnir séu mjög skýrar, auðvelt sé að átta sig á því hverjir séu aðilar máls og að reglur um birtingu og andmæli séu kristaltærar. Vanda forstöðumanna í þessu sambandi megi rekja til þess að þeir séu ekki sérfræðingar í mannauðsstjórnun heldur liggja styrkur þeirra í faglegum verkefnum. Formaðurinn bendir einnig á að þó að 83% forstöðumanna segist taka með markvissum hætti á ófullnægjandi frammistöðu starfsmanna leggi einungis innan við helmingur þeirra formlegt mat á frammistöðu starfsfólks. Þetta vekur upp þá spurningu hvort að inngrip forstöðumanna vegna ófullnægjandi frammistöðu starfsmanna byggji á nægilega faglegum forsendum.

**STARFSMANNALÖGIN ERU EINFÖLDUÐ ÚTGÁFA AF ALMENNUM REGLUM STJÓRNARSÝSLURÉTTAR**