



# MANNAUÐSMÁL RÍKISINS – 2

## STEFNA STJÓRNVALDA OG

### STAÐA MANNAUÐSMÁLA RÍKISINS

SEPTEMBER 2011

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR .....	3
VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM.....	7
SVÖR FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS .....	7
1 INNGANGUR .....	9
1.1 Markmið og afmörkun úttektar	9
1.2 Lagaheimild, aðferð og umsagnaraðilar	9
1.3 Skilgreining á mannauðsstjórnun	10
2 ÞRÓUN MANNAUÐS RÍKISINS.....	12
2.1 Opinberi vinnumarkaðurinn	12
2.2 Aldursskipting ríkisstarfsmanna	12
2.3 Aldurssamsetning ríkisstarfsmanna í OECD-ríkjum	14
2.4 Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins	15
2.5 Kynjahlutfall eftir ráðuneytum	16
2.6 Hlutfall kvenna í yfirstjórn stjórnarsýslunnar	17
2.7 Almenn um starfsmannaveltu	17
2.8 Starfsmannavelta hjá Fjármálaeftirlitinu	19
2.9 Starfsmannavelta í Stjórnarráði Íslands	20
2.10 Niðurstaða	21
3 STARFSUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA.....	22
3.1 Rannsóknir á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna	22
3.2 Staða mannauðsstjórnunar hjá ríkinu	22
3.3 Mismunandi viðhorf til starfsumhverfisins	23
3.4 Kostir þess að starfa hjá ríkinu	24
3.5 Þróun heildarlauna hjá ríkinu og á almennum vinnumarkaði	25
3.6 Frammistaða ríkisstarfsmanna	27
3.7 Niðurstaða	28
4 STEFNA STJÓRNVALDA Í MANNAUÐSMÁLUM .....	29
4.1 Þróun í starfsmannamálum ríkisins	29
4.2 Dreifstýring mannauðsmála á Íslandi	30
4.3 Stefna stjórnvalda í mannauðsmálum	30
4.4 Starfsmannastefna ríkisstofnana	31
4.5 Hlutverk starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis	32
4.6 Viðbrögð stjórnvalda við bankahruninu árið 2008	33
4.7 Kannanir á samdráttaraðgerðum ríkisins	34
4.8 Álag á starfsmenn eftir hrun bankakerfisins árið 2008	36
4.9 Áherslur stjórnvalda í kjarasamningum árið 2011	37
4.10 Kjarasamningar árið 2011	38
4.11 Niðurstaða	39

# NIÐURSTÖÐUR OG ÁBENDINGAR

Mannauðsstjórnun felst m.a. í því að beita markvissum aðferðum til að efla starfsmenn og bæta frammistöðu þeirra. Nokkrar nýlegar rannsóknir benda til þess að allnokkur munur sé á mannauðsstjórnun hjá opinberum stofnunum og einkafyrirtækjum og að mikið svigrúm sé til úrbóta á þessu sviði hjá ríkinu. Þá hafa rannsóknir sýnt að sterk tengsl eru á milli árangursríkrar mannauðsstjórnunar og velgengni stofnana. Veigamikill hluti nútíma mannauðsstjórnunar er að frammistaða sé metin með reglubundnum hætti. Það er m.a. forsenda þess að unnt sé að taka á ófullnægjandi árangri starfsmanna og hvetja þá til dáða. Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld verði að leggja meiri áherslu á að bæta mannauðsstjórnun og efla fræðslu um hana til stjórnenda ríkisins.

Stjórnvöld hafa ekki mótað formlega heildarstefnu í mannauðsmálum fyrir öll ráðuneyti og stofnanir ríkisins. Þessi málaflokkur hefur því að mati Ríkisendurskoðunar ekki hlotið þann sess sem honum ber. Áður en heildarstefna verður mótuð þurfa stjórnvöld að skoða ýmsa þætti mannauðsmála betur en gert hefur verið. M.a. þarf að greina og meta mögulega veikleika í mannauðsmálum ríkisins. Í þessu samhengi má nefna að meðalaldur ríkisstarfsmanna hefur hækkað mikið á síðustu árum. Nú er svo komið að tæplega helmingur þeirra er eldri en 50 ára og allt stefnir í að fjórðungur fari á líffeyri á næstu fimm árum. Þetta hlutfall er með því hæsta innan Efnahagssamvinnu- og framfarastofnunarinnar (OECD) og við því þarf að bregðast. Ríkið þarf að gera sér grein fyrir hvers konar atvinnurekandi það vill vera og hvernig það geti laðað til sín ungt og hæft starfsfólk og haldið því. Einn liður í því er að öllum upplýsingum sem þýðingu hafa fyrir mannauðsmál ríkisins sé safnað saman og þær gerðar opinberar eftir því sem mögulegt er.

Ríkisendurskoðun telur að ríkisstofnanir eigi að umbuna starfsmönnum sem skara fram úr í starfi. Það er ein af meginforsendum þess að unnt sé að auka skilvirkni og bæta þjónustu ríkisins. Könnun OECD frá árinu 2005 sem náði til 19 landa bendir til að minna tillit sé tekið til frammistöðu í starfi við launasetningu hér á landi en í nokkru öðru landi sem könnunin náði til. Ríkisendurskoðun gerði viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana í júní 2010 og kom í ljós að rúmlega helmingur þeirra metur ekki frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti.

Vísbendingar eru um að launakjör ríkisstarfsmanna hafi verið nokkru lakari en starfsmanna á almennum vinnumarkaði á tímabilinu 2004–2010. Stjórnvöld þurfa að meta hvaða áhrif viðvarandi launamunur milli vinnumarkaða hefur á samkeppnisstöðu ríkisins um hæft vinnuafli. Það er mat Ríkisendurskoðunar að miklu skipti að ríkið sé samkeppnishæft við einkamarkaðinn um góða starfsmenn. Minnki þessi launamunur

**MUNUR Á  
MANNAUÐSSTJÓRNUN  
HJÁ RÍKINU OG  
EINKAFYRIRTÆKJUM**

**GREINA ÞARF  
VEIKLEIKA Í  
MANNAUÐSMÁLUM  
RÍKISINS**

**UMBUNA Á  
STARFSMÖNNUM SEM  
SKARA FRAM ÚR**

**MIKILVÆGT AÐ VANDA  
TIL RÁÐNINGA**

er eðlilegt að samræmd séu önnur réttindi sem þessir aðilar njóta svo sem lífeyrisréttindi, veikindaréttindi, starfsöryggi o.fl.

Þegar mikil starfsmannavelta verður hjá hinu opinbera í kjölfar þenslu á almennum markaði þarf að mati Ríkisendurskoðunar að vera til áætlun um það hvernig bregðast skuli við til að ríkið geti haldið í góða stjórnendur og lykilstarfsmenn. Í þessu samhengi vill Ríkisendurskoðun benda á að áætlaður kostnaður vegna 20% starfsmannaveltu í 50 manna ríkisstofnun er talinn vera á bilinu 17–56 m.kr. á ári. Þessar tölur endurspeglar mikilvægi þess að vandað sé til ráðninga og að vel sé haldið utan um mannauð ríkisins.

Nýlegar kannanir gefa til kynna að í kjölfar hrunsins hafi vinnuálag aukist talsvert á starfsmönnum Stjórnarráðsins og heilbrigðis- og menntastofnana. Vinnuálag er einn þeirra þátta sem hefur hvað mest áhrif á starfsánægju og afköst og gæði þeirrar þjónustu sem veitt er. Þannig leiðir óeðlilega mikið vinnuálag til þess að veikindadagar verða fleiri en ella og starfsmannavelta meiri. Þetta eykur kostnað ríkisins og dregur úr afköstum. Einn liður í árangursríkri mannauðsstjórnun er að leita leiða til að draga úr álagi þar sem það er óeðlilega mikið. Þegar upp er staðið getur kostnaður við slíkar ráðstafanir verið smávægilegur í samanburði við þann kostnað sem af hefði hlotist ef ekkert hefði verið að gert.

**DREIFSTÝRINGIN  
HEFUR AÐ MÖRGU  
LEYTI GEFIST VEL**

Ísland er í hópi þeirra ríkja OECD sem hvað lengst hafa gengið í að dreifa valdi og ábyrgð á mannauðsmálum frá miðlægum stjórnvöldum til einstakra stofnana. Ríkisendurskoðun telur að þessi dreifstýring hafi að mörgu leyti gefist vel. Nauðsynlegt er hins vegar, ekki síst í ljósi bágrar stöðu mannauðsmála hjá ríkinu, að stjórnvöld setji sér formlega heildarstefnu í málaflokknum þar sem lykilmarkmið verði sett, aðgerðum forgangsraðað, þær tímasettar og árangursmælikvarðar skilgreindir.

## ÁBENDINGAR TIL FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS

### 1. STARFSMANNASKRIFSTOFA FJÁRMÁLARÁÐUNEYTISINS FÁI AUKIÐ HLUTVERK

Ríkisendurskoðun telur að hlutverk starfsmannaskrifstofunnar ætti að vera viðameira en það er nú. Efla þarf skrifstofuna til þess að hún geti sinnt mannauðsmálum betur en seint hefur gengið að innleiða nútíma mannauðsstjórnun hjá ríkisstofnunum. Ein ástæða þess er að þær hafa ekki haft nægan aðgang að ráðgjöf og aðstoð á þessu sviði.

### 2. STJÓRNVÖLD MÓTI LANGTÍMASTEFNU Í MANNAUÐSMÁLUM

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að setja sér heildstæða mannauðsstefnu sem nái til allra ráðuneyta og stofnana ríkisins. Skilgreina verður lykilmarkmið, áherslur og aðgerðir, auk árangursmælikvarða sem segja til um hvernig til tekst við að ná settum markmiðum. Ákveða þarf hver skuli bera ábyrgð á og hafa forgöngu um mótun slíkrar stefnu sem nái til allra ráðuneyta og stofnana. Einnig þarf að vera skýrt hver hafi umboð til að fylgja stefnunni eftir. Starfsmannaskrifstofa fjármála-ráðuneytisins hlýtur að koma sterklega til álita í þessu efni.

### 3. LJÚKA ÞARF VINNU VIÐ GÆÐAVIÐMIÐ OG TRYGGJA AÐ ÞEIM SÉ FYLGT

Ríkisendurskoðun tekur undir áherslur fjármálaráðherra sem lagðar voru í tengslum við gerð síðustu kjarasamninga um að mótuð verði tiltekin gæðaviðmið í mannauðsmálum og að stofnanir ríkisins verði skyldaðar til að fylgja þeim. Mikilvægt er að viðmiðin komist sem fyrst til framkvæmda og að starfsmannaskrifstofan tryggi að eftir þeim verði farið. Ríkisendurskoðun telur að niðurstöður eftirlitsins eigi að birtast opinberlega. Þá þarf starfsmannaskrifstofan einnig að móta starfsánægjuvísitölu sem mælir reglulega ánægju starfsmanna ríkisstofnana og ráðuneyta. Hún gæti orðið mikilvægur mælikvarði á árangur mannauðsstjórnunar og vísbending um stöðu innra starfsumhverfis hjá ríkinu.

### 4. LJÚKA ÞARF STJÓRNENDASTEFNU OG FYLGJA HENNI EFTIR

Miklar breytingar hafa orðið á verkefnum stjórnenda ríkisins á síðustu árum. M.a. eru gerðar auknar kröfur til þeirra á sviði mannauðsstjórnunar. Fjármálaráðherra hefur lagt áherslu á að mótuð verði sérstök stefna í málefnum stjórnenda. Ríkisendurskoðun fagnar því og telur mikilvægt að þeirri vinnu verði lokið sem fyrst enda er markmiðið m.a. að bæta mannauðsstjórnun ríkisins og efla stjórnendur enn frekar í starfi. Skilgreina þarf mælikvarða og fylgjast með hvernig gengur að ná settum markmiðum. Tryggja þarf að stjórnendum og embættismönnum sem skara fram úr í stjórnendamati verði umbunað fyrir góð störf. Verði það í formi launahækkunar umfram aðra stjórnendur þarf væntanlega einhvers konar samráð við kjararáð í þessum efnum eða jafnvel lagabreytingu.

### 5. META ÞARF VEIKLEIKA Í MANNAUÐSMÁLUM MEÐ KERFISBUNÐNUM HÆTTI

Mikilvægt er að fram fari reglulegt og kerfisbundið mat á veikleikum í mannauðsmálum ríkisins, ekki síst í tengslum við heildarstefnumótun stjórnvalda á þessu sviði. Mögulegir veikleikar eru m.a. hækkandi meðalaldur ríkisstarfsmanna, mikil starfsmannavelta, launamunur milli vinnumarkaða, aukið vinnuálag og sú staðreynd að hlutfallslega fleiri konur en karlar láta af störfum fyrir 60 ára aldur. Taka þarf afstöðu til þess hvort og þá hvernig skuli brugðist við þessum veikleikum og öðrum. Þá þarf að birta opinberlega upplýsingar sem aflað er á þennan hátt eftir því sem hægt er.

### 6. ATHUGA ÞARF AUKIÐ VINNUÁLAG RÍKISSTARFSMANNA

Ríkisendurskoðun telur að upplýsingar um aukið vinnuálag stjórnenda og starfsmanna ríkisins gefi starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins tilefni til að kanna nánar hvort það sé farið að skaða starfsemi og starfsmenn. Komi í ljós að svo sé þarf að ákveða hvernig við því verði brugðist.

### 7. FYLGJAST ÞARF MEÐ STARFSMANNAVELTU OG FJÖLDA VEIKINDADAGA

Samræmdar upplýsingar, t.d. um starfsmannaveltu ríkisstofnana og veikindadaga ríkisstarfsmanna, liggja ekki fyrir. Ríkisendurskoðun telur að fjármálaráðuneytið eigi að sjá til þess að ríkisstofnanir skrái þessar upplýsingar reglubundið og með samræmdum hætti í mannauðskerfi ríkisins. Þær þarf jafnframt að birta opinberlega enda gefa þær mikilvægar vísbendingar um stöðu mannauðsmála hjá stofnunum ríkisins á hverjum tíma.

## 8. FYLGJAST ÞARF MEÐ LAUNÞRÓUN Á VINNUMARKAÐI

Fjármálaráðuneytið og stéttarfélag opinberra starfsmanna hafa gert með sér samkomulag um að skoða launamun milli vinnumarkaða. Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að starfsmannaskrifstofan fylgist ávallt náið með launþróun í landinu bæði hjá hinu opinbera og á almennum vinnumarkaði. Móta þarf áætlun um hvernig bregðast eigi við þegar launamunur milli ríkisins og almenna markaðarins verður það mikill að hann hefur veruleg áhrif á starfsmannaveltu stofnana og þar með starfsemi þeirra. Langtímamarkmið ríkisins hlýtur að vera að draga úr þeim launamun sem nú er á milli vinnumarkaða.

## 9. FRAMMISTAÐA HAFI MEIRI ÁHRIF Á LAUNAKJÖR RÍKISSTARFSMANNA

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að fjármálaráðuneytið kanni hvernig hæfum starfsmönnum er umbunað á öðrum Norðurlöndum, en þar hefur hvað lengst verið gengið í að umbuna starfsmönnum fyrir góðan árangur í starfi. Sérstaklega þarf að kanna hvernig þar er reynt að tryggja að starfsmenn fái notið fullrar sanngirni við mat á frammistöðu þeirra.

## 10. META ÞARF MANNAFLAÐÖRF RÍKISINS TIL FRAMTÍÐAR

Starfsmannaskrifstofan á að hafa forystu um að meta mannaflapörf ríkisins og einstakra stofnana til framtíðar. Öll ráðuneyti þurfa að koma að þessu verkefni. Kanna þarf hvers konar starfsmenn, menntun, aldur, reynslu, o.fl. þurfi til að sinna þörfum ríkisrekstrar til lengri og skemmri tíma. Mannauður ríkisins byggir í sífellt meira mæli á sérhæfðu og menntuðu fólki og því þarf að bregðast tímanlega við skorti á starfsmönnum.

# VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM

## SVÖR FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS

„Hvað varðar viðbrögð við meginniðurstöðum þá skal almennt tekið undir það sem fram kemur á bls. 3 að mikilvægt sé að stjórnvöld leggi aukna áherslu á þátt mannauðsstjórnunar í ríkisrekstri með mótun heildstæðrar stefnu í mannauðsmálum og efli jafnframt fræðslu um hana til stjórnenda ríkisins. Ráðuneytið er sammála því að regluleg fyrirlögn kannana stuðli að markvissri þróun mannauðsstjórnunar hjá ríkinu. Það er mat ráðuneytisins að viðhorfskannanir af þessu tagi dragi upp heildstæða mynd af starfsumhverfi ríkisstarfsmanna auk þess sem niðurstöður þeirra geta veitt mikilvægar upplýsingar um veikleika og styrkleika í mannauðsmálum ríkisins. Í ljósi þess að eitt af viðfangsefnum ráðuneytisins er að setja fram tillögur að stefnu í starfsmannamálum ríkisins eru greinagóðar upplýsingar um starfsumhverfi ríkisstarfsmanna forsenda slíkrar vinnu. Því hefur ráðuneytið staðið fyrir reglulegri fyrirlögn kannanna þar sem m.a. er spurt um álit starfsmanna á stjórnendum, ímynd stofnunar, starfsánægju, laun, vinnutíma, streitu og ýmsa aðra þætti sem snerta starfsfólk og vinnustað þess. Ráðuneytið hyggst því halda áfram fyrirlögn kannana í því skyni að fá fram nauðsynlegar upplýsingar til að byggja á í mótun framtíðarstefnu í mannauðsmálum ríkisins.

Líkt og fram kom í svörum ráðuneytisins í skýrslu Ríkisendurskoðunar „Mannauðsmál ríkisins 1 – Starfslok ríkisstarfsmanna“, þá hyggst ráðuneytið beita sér fyrir því að mannauðsstefnu verði fylgt í rekstri stofnana og fyrirtækja í eigu ríkisins. Í stefnu ráðuneytisins í mannauðsmálum kemur meðal annars fram að lögð verði áhersla á markvissari innleiðingu á aðferðum mannauðsstjórnunar hjá ríkisstofnunum. Í því skyni verði stofnunum gert að setja sér heildstæða mannauðsstefnu. Stuðningur við framkvæmd starfsmannamála stofnana verður aukinn, einkum m.t.t. þess að áherslur í starfsmannamálum styðji við markmið stofnunar, eftirlit með framkvæmd stofnana í launa- og starfsmannamálum verður aukið og árlega verður metið hvort að stofnanir uppfylli lágmarkskröfur um heildstæða mannauðsstefnu.

Það er eitt af verkefnum ráðuneytisins að vinna markvisst að mótun stefnu í starfsmannamálum ríkisins í samræmi við áherslur hverju sinni. Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að eiga markviss samskipti við stjórnendur auk þess sem það hefur staðið fyrir þróun ýmissa stjórnartækja ásamt leiðbeiningum til stjórnenda sem snúa m.a. að starfsumhverfi þeirra og starfsmannastefnu.

Ráðuneytið hefur lagt áherslu á að búa yfir og miðla vönduðum og traustum upplýsingum til stjórnenda í þeim tilgangi að styðja við faglega stjórnun mannauðs innan stofnana og tryggja framgang bestu aðferða til þess að skapa stofnunum

umhverfi til að laða að og halda í hæft starfsfólk. Í samvinnu við Fjársýslu ríkisins hefur ráðuneytið unnið að uppfærslu á þeim hluta Oracle kerfisins sem býður upp á skráningu markvissra upplýsinga um mannauðinn. Þeir kerfishlutar sem um ræðir eru ráðningakerfi, sjálfsafgreiðsla, fræðslukerfi, vinnustund og ferðauppgjörskerfi. Í dag er einungis hluti þessara kerfa í notkun hjá hluta ríkisstofnana en ætlunin er að í lok árs 2012 verði fyrrnefndir kerfishlutar mannauðskerfisins allir í notkun hjá ríkisstofnunum. Með því að hafa í einum gagnagrunni allar upplýsingar um starfsmenn stofnunar er hægt að tengja saman ólík gögn sem saman mynda verðmætar upplýsingar um mannauð stofnunar á hverjum tíma. Þannig er til dæmis hægt að tengja upplýsingar um starfsmannaveltu, kostnað vegna starfsþróunar, mat starfsmanna á gæðum starfsþróunar, fjölda veikindadaga, starfsánægju og fjölda ráðninga, svo eitthvað sé nefnt.

Að mati ráðuneytisins er í þessari úttekt bent á þætti er lúta að mikilvægi heildstæðrar stefnumótunar í mannauðsmálum ríkisins. Fram til þessa hefur sjónum verið beint að einstökum þáttum frekar en samræmdri heildarsýn. Meginniðurstöður og ábendingar ríkisendurskoðunar í þessum efnum eru bæði mikilvægt og þarft innlegg og munu nýtast í þeirri vinnu sem framundan er við mótun heildstæðrar stefnu ríkisins á þessu sviði.“



# 1 INNGANGUR

## 1.1 MARKMIÐ OG AFMÖRKUN ÚTTEKTAR

Ríkisendurskoðun ákvað í upphafi árs 2010 að gera stjórnsýsluúttektir á nokkrum þáttum mannauðsmála ríkisins. Fyrsta skýrslan um þetta efni kom út í janúar 2011 og fjallaði um reglur sem gilda um starfslok ríkisstarfsmanna. Þessi skýrsla er önnur í röðinni og fjallar um stefnu stjórnvalda og stöðu mannauðsmála ríkisins. Í henni er m.a. leitað svara við þeirri spurningu hvort stjórnvöld eigi að stýra mannauðsmálum sínum með öðrum hætti en hingað til.

Markmið úttektarinnar var auk þess að svara eftirfarandi meginspurningum:

- Liggur fyrir heildstæð mannauðsstefna hjá ríkinu?
- Hverjar eru helstu hættur eða veikleikar í mannauðsmálum ríkisins? Hafa þær verið skilgreindar? Til hvaða ráðstafana hefur verið gripið til að fyrirbyggja að þær verði að vandamáli í rekstri ríkisins?
- Er ástæða til að auka upplýsingaöflun um ríkisstarfsmenn og miðla þeim opinberlega?

## 1.2 LAGAHEIMILD, AÐFERÐ OG UMSAGNARÆDILAR

Ríkisendurskoðun sækir heimild sína til stjórnsýsluendurskoðunar í 9. gr. laga um Ríkisendurskoðun, nr. 86/1997. Stjórnsýsluendurskoðun 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.

Úttektin byggði á niðurstöðum úr fjölmörgum nýlegum viðhorfskönnunum meðal ríkisstarfsmanna, þar sem skoðaðir eru ýmsir þættir í starfsumhverfi þeirra. Samanburður var gerður við starfsmenn á almennum vinnumarkaði og stjórnsýslu OECD-ríkja þar sem upplýsingar lágu fyrir. Kannanirnar voru gerðar af eftirfarandi aðilum: Fjármálaráðuneytinu, ParX og Háskóla Íslands árin 1998 og 2006, Verslunarmannafélagi Íslands árin 2007 og 2011, forsætisráðuneytinu árið 2010, Félagi starfsmanna í opinberri þjónustu árin 2007 og 2011, Ríkisendurskoðun árið 2010, Bandalagi háskólamenntaðra starfsmanna árið 2010, Capacent árið 2010 og Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands 2009. Aflað var upplýsinga úr launabókhalda ríkisins, auk upplýsinga um stöðu og þróun mannauðsmála í OECD ríkjum.

Ríkisendurskoðun ræddi við helstu hagsmunaaðila á hinum opinbera vinnumarkaði m.a. starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, nokkra forstöðumenn ríkisstofnana og starfsmenn ráðuneyta, Fjársýslu ríkisins, Félag forstöðumanna ríkisstofnana,

ÖNNUR SKÝRSLAN UM  
MANNAUÐSMÁL  
RÍKISINS

FJÖLMARGAR  
VIÐHORFSKANNANIR  
MEÐAL RÍKIS-  
STARFSMANNA

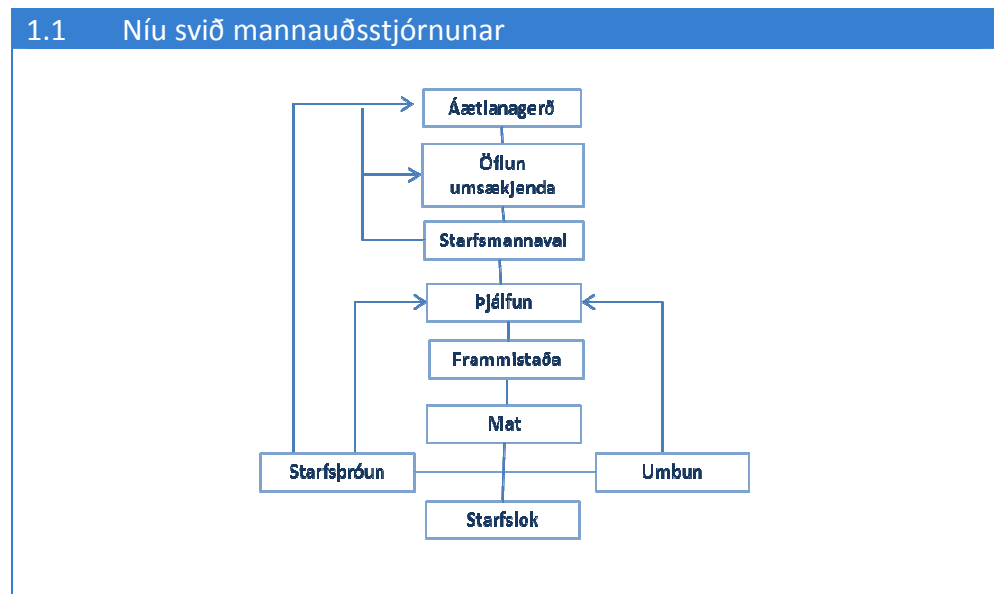
formann og framkvæmdastjóra BHM, auk þess sem leitað var til nokkurra framangreindra aðila vegna þeirra viðhorfskannanna sem gerð hefur verið grein fyrir. Óskað var umsagnar við drög að skýrslunni frá fjármálaráðuneytinu. Ríkisendurskoðun þakkar öllum þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

### 1.3 SKILGREINING Á MANNAUÐSSTJÓRNUN

Mannauðsstjórnun hefur verið skilgreind af Gylfa Dalmann, prófessor við Háskóla Íslands, sem allar þær ákvarðanir sem teknar eru og snúa að sambandi á milli starfsmanna og vinnuveitenda. Mannauðsstjórnun felur í sér stefnur, aðgerðir og kerfi sem hafa áhrif á hegðun, viðhorf og frammistöðu starfsmanna. Starfsfólk er grunnur að góðu starfi stofnana og miklu skiptir hvernig það er virkjað og hvatt til dáða. Til að ná sem bestum árangri þarf að laða að hæfustu einstaklingana, gefa þeim tækifæri til að þróast í starfi og hjálpa þeim að viðhalda og auka þekkingu sína og hæfni.

Undanfarinn áratug hafa orðið miklar breytingar á stjórnun og rekstri fyrirtækja og stofnana hér á landi. Í kjölfar þeirra hefur áhersla á starfsmannamál aukist mjög og nú er iðulega talað um mannaússtjórnun (e. *human resource management*) fremur en starfsmannastjórnun. Samhliða hafa nýjar vinnuaðferðir og breytt hugarfarar rutt sér til rúms. Áður miðaðist starfsmannastjórnun nær eingöngu við að ráða starfsmenn, gera við þá ráðningarsamning, reikna laun, halda utan um orlof og orlofsréttindi og túlka kjarasamninga. Mannauðsstjórnun leggur aftur á móti áherslu á að starfsmenn séu skilgreindir sem auðlind en ekki eingöngu kostnaðarþáttur í rekstri skipulagsheildar. Málaflokkurinn er því orðinn umfangsmeiri en áður og krefst meiri kunnáttu stjórnenda.

Fræðslusetrið Starfsmennt ([www.smennt.is](http://www.smennt.is)) hefur skipt viðfangsefnum mannaússtjórnunar í níu svið, allt frá áætlunargerð yfir í starfslok starfsmanna (mynd 1.1).



Heimild: Fræðslusetrið Starfsmennt (2005). *Mannauðsstjórnun*.

Fjármálaráðuneytið og fjölmörg stéttarfélag standa á bak við setrið og er því ætlað að sinna heilstæðri þjónustu á sviði endurmenntunarmála fyrir opinberar stofnanir og starfsmenn þeirra.

Notaðar eru ýmsar aðferðir og vinnubrögð sem hafa það að markmiði að hámarka frammistöðu og starfsánægju starfsmanna og skilvirkni starfsheildarinnar. Í bæklingi Fræðslusetursins Starfsmenntar um mannauðsstjórnun, sem gefinn var út árið 2005 í samstarfi við fjármálaráðuneytið, kemur fram að mikilvægt sé að stofnanir standi vel að öflun hæfra umsækjenda og starfsmannavali. Einnig þurfi starfslýsingar að vera skýrar og greinargóðar og móttaka nýliða markviss. Brýnt sé að starfsmannasamtöl fari fram og að þeim sé fylgt eftir. Endurgjöf til starfsmanna þurfi að vera markviss og stefna um starfspróun og endurmenntun skýr. Þá þurfi að liggja fyrir starfsmanna-stefna og starfsmannahandbók. Loks sé mikilvægt að fylgst sé með starfsmannaveltu, að gerðar séu mælingar á starfsánægju og að starfslokasamtöl fari fram.

Frammistöðustjórnun er einn þáttur mannauðsstjórnunar en hún felst í að leggja formlegt og kerfisbundið mat á framlag og störf starfsmanna og nota það til að ná fram markmiðum rekstrarins. Þegar frammistöðustjórnun er beitt er mikilvægt að störf séu vel skilgreind og markmið með þeim séu skýr. Gera verður starfslýsingu fyrir hvert starf og frammistöðuáætlun fyrir hvern starfsmann sem ræða skal í árlegu starfsmannasamtali. Þá er mikilvægt að stjórnendur veiti reglulega endurgjöf til að reyna að bæta skilvirkni starfsmanna og stuðla að því að sett markmið náist. Árangur stofnunar veltur á því hversu hæfir starfsmenn eru til að sinna verkefnum sínum. Þess vegna skiptir miklu máli að starfsmenn fái þá þjálfun og fræðslu sem þeir þarfnast á hverjum tíma. Þar koma starfspróunaráætlanir m.a. að góðum notum. Hver starfsmaður vinnur sína starfspróunaráætlun. Hún er síðan tekin til umræðu með næsta yfirmanni og loks samþykkt af báðum aðilum.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að stjórnendur mæli reglulega starfsánægju starfsmanna því niðurstöður þar um veita mikilvægar upplýsingar um innra starfs-umhverfi. Rannsóknir hafa sýnt fram á jákvæð tengsl starfsánægju og frammistöðu í starfi og að starfsánægja hefur áhrif á sjálfviljugar fjarvistir og starfsmannaveltu.

Í rannsókn Arneyjar Einarsdóttur lektors við Háskólann í Reykjavík þar sem mælitæki Evrópsku starfsánægjuvísitölunnar (*European Employee Index*) var notað kom í ljós að þeir þættir sem skipta íslenska starfsmenn mestu máli eru inntak starfs, vinnu-aðstæður og vinnuálag (35%). Ímynd fyrirtækis og starfspróun skipta starfsmenn einnig miklu máli (20%), þar á eftir koma laun og önnur kjör (11%). Af rannsókninni má ráða að launakjör hafi ekki úrslitaáhrif á ánægju í starfi en að þau skipti starfsmenn máli og þá sérstaklega að laun þeirra séu ekki lægri en býðst annars staðar.

Rannsóknir erlendis frá sýna að sterk tengsl eru milli annars vegar mannauðsstjórnunar stofnana og hins vegar framleiðni þeirra, afkomu, starfsánægju innan þeirra, starfsmannaveltu, fjarvista starfsmanna og utanaðkomandi ásóknar í störf hjá þeim. Öflug mannauðsstjórnun er því nauðsynleg öllum stofnunum sem vilja ná árangri.

## ÁHERSLA Á FRAMMISTÖÐU- STJÓRNUN OG STARFSPRÓUN

## INNTAK STARFS, VINNUAÐSTÆÐUR OG VINNUÁLAG Hafa MIKIL ÁHRIF Á STARFSÁNÆGJU

## MANNAUÐSSTJÓRNUN HEFUR ÁHRIF Á ÁRANGUR STOFNANA

## 2 ÞRÓUN MANNAUÐS RÍKISINS

### 2.1 OPINBERI VINNUMARKAÐURINN

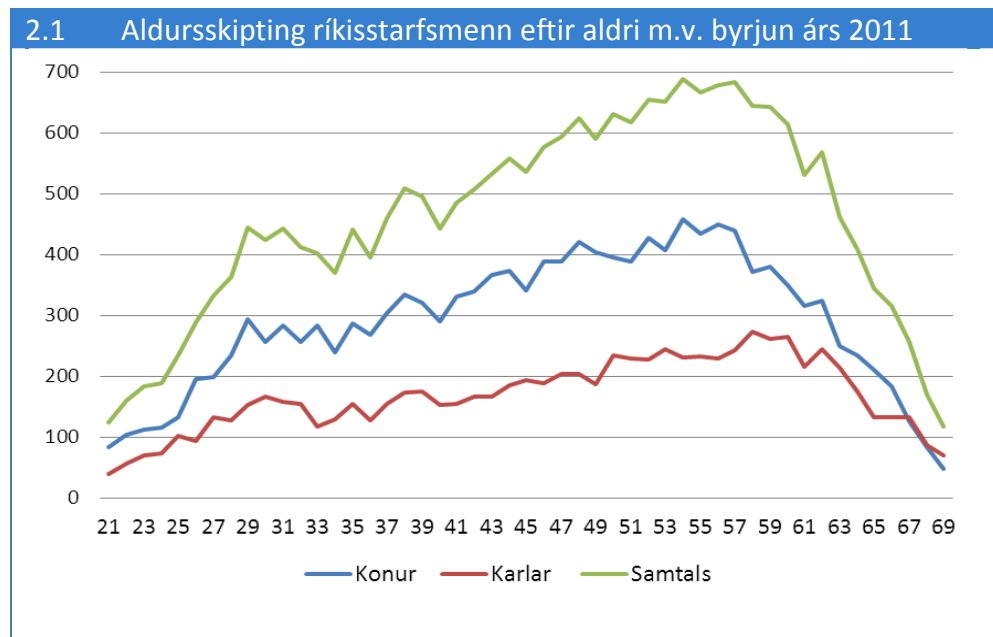
Í fyrri skýrslu Ríkisendurskoðunar um mannauðsmál ríkisins, *Mannauðsmál ríkisins – 1. Starfslok ríkisstarfsmanna*, kemur fram að árið 2009 var ríkið stærsti vinnuveitandi landsins með rúmlega 22 þúsund starfsmenn eða 12% af heildarvinnuaflinu. Það ár voru útgjöld vegna launa ríkisstarfsmanna 120 ma.kr. eða um 20% af heildarútgjöldum ríkissjóðs og eru þá lífeyrisskuldbindingar ekki meðtaldar. Starfsmannalögin kveða á um hverjir séu ríkisstarfsmenn. A-hluta stofnanir eru um 246 talsins og veita þær landsmönnum margvíslega grunnþjónustu og sinna ýmsu eftirliti í samfélaginu. Stofnanakerfi ríkisins skiptist í tvær mjög stórar stofnanir (Háskóla Íslands og Landspítalann) og fjölmargar litlar stofnanir. Rúmlega helmingur stofnana er með færri en 50 stöðugildi og fimmtungur þeirra er með færri en 10 stöðugildi.

### 2.2 ALDURSSKIPTING RÍKISSTARFSMANNA

Ríkisstarfsmenn hafa samkvæmt starfsmannalögum heimild til að vinna til 70 ára aldurs. Eins og sést á mynd 2.1 eru konur í meirihluta í öllum aldurshópum. Langflestir ríkisstarfsmenn eru eldri en 40 ára og er aldurshópurinn 52–57 ára langfjölmennastur. Um 18% ríkisstarfsmanna eru á því aldursbili. Algengt er að konur sem starfa hjá ríkinu hætti að vinna um og eftir 54 ára aldur en karlar um og eftir 60 ára aldur. Karlar eru um helmingur ríkisstarfsmanna í aldurshópnum 60–70 ára.

**HJÁ RÍKINU STARFA 22  
ÞÚSUND MANNS EÐA  
12% MANNAFLANS**

**RÍKISSTARFSMÖNNUM  
FJÖLGAR HRATT EFTIR 40  
ÁRA ALDUR**



Heimild: Fjársýsla ríkisins.

Ríkisendurskoðun kannaði líklegar skýringar á því að konur hætta fyrr að vinna hjá ríkinu en karlmenn. Athygli vekur í þessu sambandi að hlutfall kvenna í hópi öryrkja á skrá hjá Tryggingastofnun eykst mjög mikið eftir 50 ára aldur en tæplega fjórða hver kona eldri en 60 ára er öyrki. Ekki var hægt að greina úr hvaða atvinnugreinum viðkomandi einstaklingar komu áður en þeir voru metnir öryrkjar. Að sama skapi hefja konur almennt fyrr töku lífeyris hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins en karlar. Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld þurfi að kanna hvað valdi því að konur fara fyrr á lífeyri en karlar og hvort hægt sé að koma að einhverju leyti til móts við þær þannig að þær sjái sér hag í því að starfa lengur. Þá þarf að kanna hvort eitthvað sé í starfsumhverfi kvenna eða aðrar ástæður sem valda því að svo hátt hlutfall þeirra sem náð hefur 60 ára aldri þiggur örorkubætur.

**LEITA ÞARF  
SKÝRINGA Á ÞVÍ AÐ  
KONUR HÆTTA FYRR  
EN KARLMENN**

Meðalstarfsaldur hjá ríkinu hefur hækkað jafnt og þétt á síðustu árum eða úr 10,2 árum árið 2006 í 11,3 ár árið 2010. Þá hefur meðalaldur starfsmanna í opinberri stjórnslu og fræðslustarfsemi á síðustu árum verið hærri en starfsmanna í öðrum atvinnugreinum, samkvæmt vinnumarkaðsrannsóknum Hagstofu Íslands. Meðalaldur allra ríkisstarfsmanna hefur hækkað um 5,5 ár frá árinu 2001 en hann er nú (2011) tæplega 48 ár. Til samanburðar hefur meðalaldur starfsmanna á almennum markaði hækkað um 1 ár frá árinu 2003 og er nú um 41 ár en í þeirri meðaltalstölu eru einnig ríkisstarfsmenn. Eins og sést í töflu 2.2 þá hefur meðalaldur hækkað hvað mest hjá starfsmönnum sem starfa hjá ríkisstofnunum sem heyra undir utanríkisráðuneytið og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið. Meðalaldurinn var lægstur hjá starfsmönnum sem unnu hjá stofnunum sem heyrðu undir félags- og tryggingamálaráðuneytið.

**MEÐALALDUR HEFUR  
HÆKKAÐ MEIRA HJÁ  
RÍKINU EN  
EINKAFYRIRTÆKJUM**

2.2 Meðalaldur ríkisstarfsmanna eftir ráðuneytum á árunum 2001, 2006 og 2011			
	2001	2006	2011
ÆÐSTA STJÓRN RÍKISINS	45,1	46,0	49,5
FORSÆTISRÁÐUNEYTI	44,9	46,7	49,9
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTI	43,7	44,6	47,9
UTANRÍKISRÁÐUNEYTI	40,5	42,3	47,3
SJÁVARÚTVEGS- OG LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTI	39,8	42,6	50,4
SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTI	43,8	46,9	
DÓMS- OG KIRKJUMÁLARÁÐUNEYTI	42,2	43,3	47,9
FÉLAGS- OG TRYGGINGAMÁLARÁÐUNEYTI	38,2	38,4	
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTI	45,2	42,8	47,3
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTI	43,9	45,2	49,2
SAMGÖNGURÁÐUNEYTI	43,7	45,9	
IÐNAÐARRÁÐUNEYTI	43,7	45,5	47,9
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTI	43,3	43,4	43,8
HAGSTOFA ÍSLANDS	37,5	40,0	
UMHVERFISRÁÐUNEYTI	45,6	48,3	50,2
<b>MEÐALALDUR ALLRA RÍKISSTARFSMANNA</b>	<b>42,1</b>	<b>43,2</b>	<b>47,6</b>

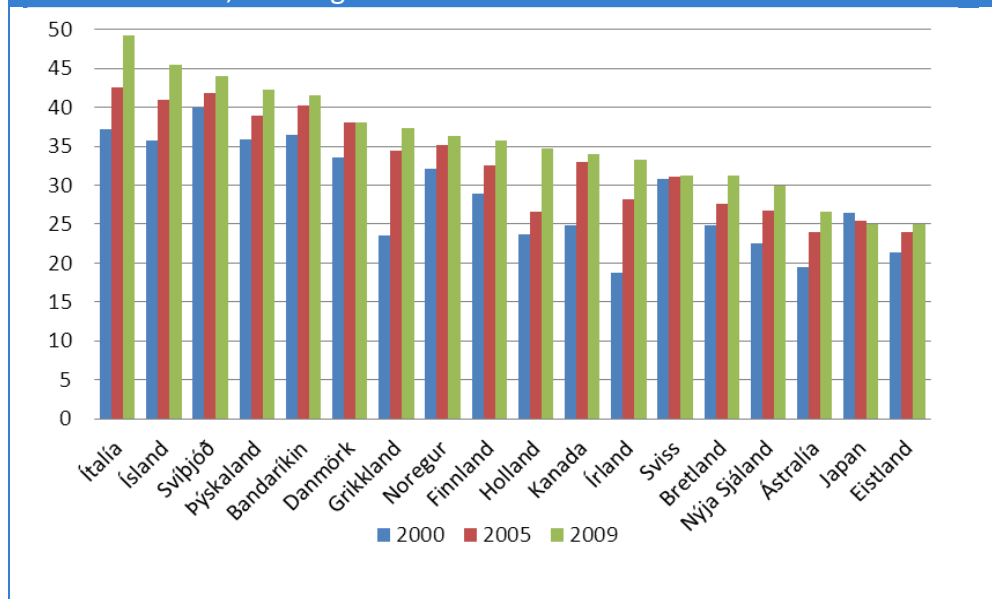
Heimild: Fjársýsla ríkisins.

Ríkisendurskoðun greindi ekki meðalaldur eða aldursamsetningu starfsmanna einstakra stofnana en telur ástæðu til að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins ráðist í slíkt verkefni og meti hvaða áhrif framangreind þróun muni hafa á ríkisreksturinn í nánustu framtíð og til lengri tíma lítið. Í því sambandi þarf að ákveða hvort grípa þarf til aðgerða til að stemma stigu við þessari þróun líkt og aðrar Evrópuþjóðir hafa gert. Benda má á að allar líkur eru á því að meðalaldur ríkisstarfsmanna haldi áfram að hækka þar sem minna er um nýráðningar hjá ríkinu og starfsmannavelta hefur að öllum líkindum lækkað eftir hrun bankakerfisins. Þá hafa stjórnvöld farið þá leið við sameiningar stofnana og ráðuneyta að endurráða þá starfsmenn sem fyrir eru en ná fram sparnaði með því að ráða ekki í störf þeirra sem hætta sjálfviljugir eða hefja töku lífeyris.

### 2.3 ALDURSSAMSETNING RÍKISSTARFSMANNA Í OECD-RÍKJUM

Mynd 2.3 sýnir að í þeim löndum sem eiga aðild að OECD voru ríkisstarfsmenn eldri en 50 ára á bilinu 25–49% af heildarfjölda ríkisstarfsmanna árið 2009. Á almennum vinnumarkaði þessara sömu landa var hlutfallið mun lægra eða á bilinu 20–30% af heildarfjölda starfsmanna. Þetta sama ár var hlutfall ríkisstarfsmanna á Íslandi sem voru eldri en 50 ára með því hæsta sem gerist innan OECD. Þess má geta að hlutfallið hefur farið hækkandi í öllum löndunum. Mikið hefur verið rætt og ritað um þessa þróun á vettvangi OECD.

**2.3 Hlutfall ríkisstarfsmanna í OECD löndum sem voru eldri en 50 ára árið 2000, 2005 og 2009.**



Heimild: *Government at a Glance* (2011). OECD.

Ríkisendurskoðun kannaði þróun aldursamsetningar ríkisstarfsmanna á tímabilinu 2001–2011 (tafla 2.4). Í ljós kom að hlutfall þeirra sem eru eldri en 50 ára hefur farið hækkandi. Árið 2001 voru 31% ríkisstarfsmanna 50 ára eða eldri en hlutfallið var komið í 46% árið 2011. Hlutfall yngri aldurshópa hefur lækkað og þá mest hópsins sem er yngri en 29 ára. Þessar breytingar má að einhverju leyti skýra með flutningi á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga um áramótin 2010/2011 en stór hluti af starfsmönnum málaflokksins er ungt fólk og konur.

2.4 Aldurssamsetning ríkisstarfsmanna árið 2001, 2006 og 2011			
	2001	2006	2011
YNGRI EN 29 ÁRA	23%	21%	11%
30-49 ÁRA	46%	43%	43%
50-59 ÁRA	19%	23%	29%
60 ÁRA EÐA ELÐRI	12%	13%	17%
<b>SAMTALS</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Heimild: Fjársýsla ríkisins.

Á undanförunum árum og áratugum hefur hækkandi meðalaldur íbúa vestrænna ríkja verið mikið til umræðu. Fram hefur komið að hærri meðalaldur samfara fækkun fæðinga hafi þegar haft mikil samfélagsleg áhrif og að þau eigi eftir að aukast. Þetta snertir vinnumarkaðinn mikið og þá sérstaklega þann opinbera þar sem meðalaldur ríkisstarfsmanna er almennt nokkru hærri en starfsmanna á almennum vinnumarkaði. Spáð er að með fækkun landsmanna muni samkeppni á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins um háskólamenntaða starfsmenn aukast.

Í flestum Evrópulöndum stendur hið opinbera frammi fyrir því að þurfa að endurnýja mannauð sinn vegna þess að hann eldist hratt. Stjórnvöld hafa í fyrsta lagi reynt að bregðast við þessum vanda með því að gera meira með sama fjölda eða færri starfsmönnum. Í öðru lagi hafa þau reynt að grípa til markvissra aðgerða til að halda núverandi starfsmönnum sem lengst í starfi, m.a. með því að draga úr réttindum þeirra sem fara snemma á lífeyri, bæta starfsumhverfið og bjóða starfsmönnum ýmiss konar hlunnindi og starfsþróun sem hvetur þá til að vinna lengur. Í þriðja lagi hafa þau reynt að fjölga umsækjendum um störf hjá ríkinu með því að ná til breiðari hópa, breyta þjálfunar- og ráðningarferlum, flýta ráðningarferlinu og bæta ímynd ríkisins og þeirra sem þar starfa með auglýsinga- og almannatengslaherferðum.

## 2.4 HLUTFALL HÁSKÓLAMENNTAÐRA STARFSMANNA RÍKISINS

Flestir ríkisstarfsmenn eru með einhvers konar sérmenntun. Í hópi þeirra eru m.a. framhaldsskóla- og háskólakennarar, sjúkraliðar, læknar, sálfræðingar, hjúkrunarfræðingar, dómara, lögreglumenn, fangaverðir og sérfræðingar á ýmsum sviðum. Eins og sést í töflu 2.5 hefur hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins hækkað á síðustu árum úr 43% árið 1998 í 63% árið 2010 en að sama skapi hefur hlutfall þeirra sem hafa grunn- eða framhaldsskólamenntun lækkað. Hlutfall háskólamenntaðra starfsmanna hefur ávallt verið mun hærri hjá ríkinu en á almennum vinnumarkaði.

**MEÐALALDUR  
LANDSMANNA OG  
FÆRRI FÆÐINGAR HAFNA  
ÁHRIF Á VINNUMARKAÐINN**

**STJÓRNVÖLD Í EVRÓPU  
HAFNA GRIPIÐ TIL  
ÝMISSA AÐGERÐA  
VEGNA HÆKKANDI  
ALDURS STARFSMANNA**

## 2.5 Menntun ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði á árunum 1998, 2006 og 2010

VINNUMARKAÐURINN	2010	2006	1998
GRUNNMENTUN	33%	35%	43%
STARFS- OG FRAMHALDSSKÓLI	38%	39%	43%
HÁSKÓLAMENNTUN	28%	26%	14%
SAMTALS	100%	100%	100%
RÍKIÐ	2010	2006	1998
GRUNNMENTUN	6%	9%	12%
STARFS- OG FRAMHALDSSKÓLI	31%	34%	45%
HÁSKÓLAMENNTUN	63%	57%	43%
SAMTALS	100%	100%	100%

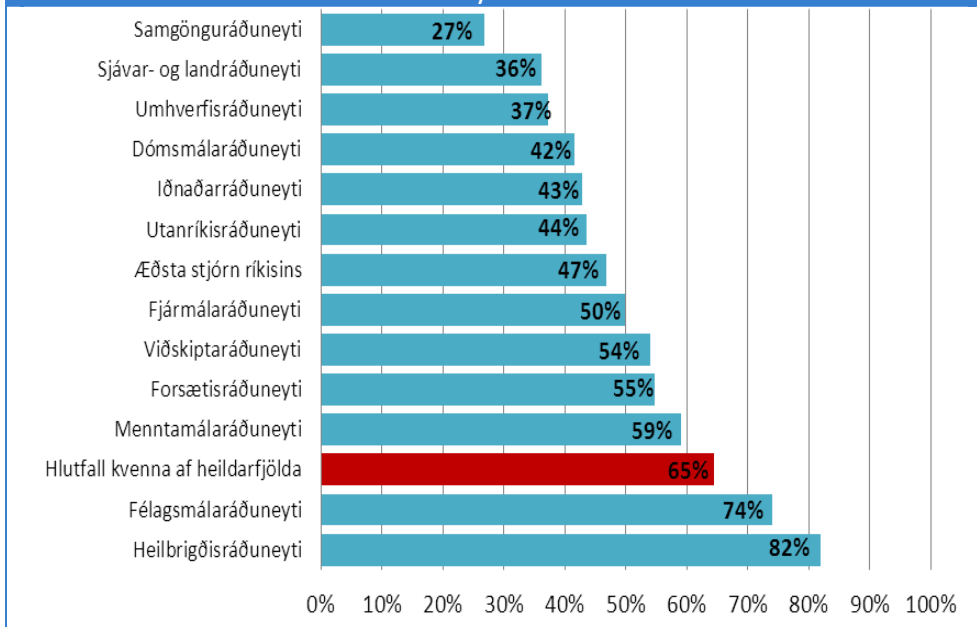
Heimild: *Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna* (1996 og 2006). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, ParX og Háskóli Íslands. Fjársýsla ríkisins fyrir árið 2010. Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar fyrir íslenska vinnumarkaðinn.

## 2.5 KYNJAHLUTFALL EFTIR RÁÐUNEYTUM

Á mynd 2.6 sést að árið 2010 voru tveir af hverjum þremur ríkisstarfsmönnum konur og hefur hlutfall þeirra hækkað á síðustu árum en það var 54% í október 1998. Árið 2010 voru konur í miklum meirihluta hjá stofnunum á sviði heilbrigðis-, félags-, menningar- og menntamála en um 75% ríkisstarfsmanna starfa í þessum málaflokkum. Konur eru hins vegar í minnihluta hjá stofnunum á sviði atvinnu-, samgöngu-, dóms-, utanríkis- og umhverfismála.

TVEIR AF HVERJUM  
ÞREMUR  
STARFSMÖNNUM  
RÍKISINS ERU KONUR

## 2.6 Hlutfall kvenna eftir ráðuneytum árið 2010



Heimild: Fjársýsla ríkisins.

Helstu skýringar á þessu má m.a. rekja til þess að konur voru í miklum meirihluta brautskráðra nemenda á heilbrigðis- og velferðarsviði Háskóla Íslands (85%) árið 2009 en innan þess sviðs eru t.d. læknisfræði, sjúkráþjálfun og hjúkrunarfræði. Sama á við



um kennslu- og uppeldisfræði og starfsnám á sviði félagsráðgjafar. Karlmennt eru hins vegar í meirihluta meðal brautskráðra nemenda Háskóla Íslands í raunvísindum, tölvunar-, hag- og verkfræði (60–70%). Ójafnt kynjahlutfall meðal ríkisstarfsmanna má að hluta rekja til þess að konur velja sér frekar nám þar sem opinberir aðilar eru nánast einu vinnuveitendurnir.

## 2.6 HLUTFALL KVENNA Í YFIRSTJÓRN STJÓRNSÝSLUNNAR

Samkvæmt upplýsingum úr skýrslu velferðarráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála frá árinu 2011 hefur hlutfall kvenna í æðstu stjórnunarstöðum hjá ríkinu ekki mikið breyst frá árinu 2006. Þrátt fyrir það er hægt að merkja breytingar í átt að jafnari kynjaskiptingu innan stjórnsýslunnar þegar lítið er lengra aftur í tímann. Í starfsumhverfiskönnun fjármálaráðuneytisins frá árinu 1999 kom fram að 16% forstöðumanna voru konur en það hlutfall er nú um 30% (2011). Árið 1999 voru konur 33% millistjórnenda í ráðuneytum og 15% ráðuneytisstjóra. Nú hefur orðið sú breyting að helmingur ráðuneytisstjóra er konur en hlutfall kvenna í hópi millistjórnenda hefur lítið breyst. Þegar þessi staða er borin saman við almenna vinnumarkaðinn þá er hlutfall kvenna í yfirstjórn nokkuð hærrí hjá ríkinu. Hlutfall kvenna í æðstu stjórnunarstöðum er um 20% á almennum vinnumarkaði en þar eru þær aðeins tæplega 47% allra starfsmanna. Ekki liggja fyrir upplýsingar um kynjaskiptingu millistjórnenda eða sérfræðinga. Tafla 2.7 sýnir hlutfall kvenna í yfirstjórn árið 2011.

**HÆGAR BREYTINGAR Á HLUTFALLI KVENNA Í STJÓRNUNARSTÖÐUM FRÁ ÁRINU 1998**

2.7 Hlutfall kvenna í yfirstjórn árið 2011		
STJÓRNUNARSTÖÐUR HJÁ RÍKINU	KARLAR	KONUR
HÆSTARÉTTARDÓMARAR	90	10
SÝSLUMENN	75	25
SENDIHERRAR	74	26
FORSTÖÐUMENN RÍKISSTOFNANA	70	30
SKRIFSTOFUSTJÓRAR RÁÐUNEYTA	67	33
HÉRAÐSDÓMARAR	65	35
RÁÐUNEYTISSTJÓRAR	50	50
STJÓRNUNARSTÖÐUR HJÁ FYRIRTÆKJUM	KARLAR	KONUR
FRAMKVÆMDASTJÓRAR	81	19
STJÓRNARFORMENN	77	23
STJÓRNARMENN	77	23

Heimild: Skýrsla velferðarráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála (2011). Velferðarráðuneytið.

## 2.7 ALMENNT UM STARFSMANNAVELTU

Starfsmannavelta verður þegar starfsmaður lætur af störfum hjá fyrirtæki að eigin ósk, honum er sagt upp eða hættir af öðrum ástæðum. Nokkrar aðferðir má nota til að reikna út starfsmannaveltu. Ein aðferðin er að deila fjölda starfsmanna sem hætta á tilteknum tíma í meðalfjölda starfsmanna fyrirtækisins á sama tímabili. Starfsmannavelta er breytileg milli atvinnugreina og ástands á vinnumarkaði. Í rannsókn Samtaka atvinnulífsins á starfsmannaveltu á vinnumarkaði á tímabilinu 2002–2005 kom í ljós að hún sveiflaðist á bilinu 9–15%. Frá þeim tíma fór starfsmannavelta vaxandi á vinnu-

**MIKIL VELTA HEFUR VERIÐ Á VINNUMARKAÐI SÍÐASTLIÐINN ÁRATUG**

**EÐLILEG STARFS-  
MANNAVELTA TALIN  
VERA Á BILINU 7-10%**

markaði ár frá ári allt til bankahrunsins árið 2008. Starfsmannavelta er yfirleitt mest í þjónustugeiranum og hún er meiri eftir því sem fyrirtækin verða stærri. Oft er rætt um að starfsmannavelta á bilinu 7–10% endurspegli eðlilega endurnýjun og þróun mannauðs hjá fyrirtækjum. Þá er starfsmannavelta yfirleitt hærrí á stoðsviðum fyrirtækja (þjónustustörf) en á kjarnasviðum þeirra. Talið er að þetta megi rekja til eðlis starfanna og menntunarstigs þeirra starfsmanna sem þeim gegna. Lengri tíma tekur yfirleitt að koma nýjum starfsmanni inn í störf á kjarnasviðum fyrirtækja og fá þá til að ná fullri framleiðni og afköstum.

**FYLGNI MILLI MIKILLAR  
STARFSMANNAVELTU  
OG LÉLEGS  
REKSTRARÁRANGURS**

Í CRANET-rannsókninni, sem fjallað er nánar um í kafla 3.2, er bent á að erlendar rannsóknir hafi sýnt fram á sterka fylgni milli mikillar starfsmannaveltu og lélegs rekstrarárangurs. Mikil starfsmannavelta getur gefið ýmsar vísbendingar um stöðu fyrirtækis en hún hefur einnig mikinn kostnað í för með sér. Sýnilegur kostnaður er til dæmis sá tími sem fer í öflun nýrra umsækjenda, í viðtöl við umsækjendur, launakostnaður á þjálfunartíma nýs starfsmanns, launakostnaður þeirra sem kenna nýliðanum (sem eru þá ekki að sinna störfum sínum að fullu á meðan), stjórnunar-kostnaður við móttöku nýliðans og uppsetning búnaðar fyrir hann. Duldi kostnaðurinn er til dæmis minni framleiðni á meðan nýr starfsmaður er að ná upp hraða auk fleiri villna og mistaka sem honum verða á og aukið stjórnunarálag vegna hans.

**KOSTNAÐUR VIÐ STARFS-  
MANNAVELTU 30–100%  
AF ÁRSLAUNUM VIÐ-  
KOMANDI STARFSMANNA**

Í grein Gylfa Dalmanns Aðalsteinssonar prófessors við viðskipta- og hagfræðideild Háskóla Íslands um mannauðsmál kom fram að rannsóknir sýni að áætla megi kostnað fyrirtækja vegna starfsmannaveltu á bilinu 30–100% af árslaunum viðkomandi starfsmanna. Fyrirtækið Capacent telur að beinn kostnaður við starfsmannaveltu sé nokkuð hærrí og áætla að hann nemi á bilinu einföldum til tvöföldum árslaunum starfsmannsins. Þegar lykilstarfsmenn hætta hefur starfsmannavelta einnig áhrif á starfsanda og samstarf. Álag á þá starfsmenn sem eftir eru í fyrirtækinu getur aukist og raunar hefur verið sýnt fram á að mikil starfsmannavelta lykilstarfsmanna getur valdið enn meiri starfsmannaveltu. Því getur verið dýrara fyrir fyrirtæki að missa lykilstarfsmenn og stjórnendur úr fyrirtækjum en almenna starfsmenn.

**ÝMSIR ÞÆTTIR Hafa  
ÁHRIF Á STARFS-  
MANNAVELTU**

Í þessu sambandi vill Ríkisendurskoðun benda á að samkvæmt launaúttekt fjármálaráðuneytisins voru laun háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna að meðaltali 464 þús.kr. á mánuði árið 2010 eða sem nemur um 5,6 m.kr. á ári. Í 50 manna stofnun þar sem starfsmannavelta er 20% má því áætla að kostnaður stofnunarinnar liggi á bilinu 17–56 m.kr. á ári ef miðað er við áætlun Gylfa Dalmanns. En allt að 110 m.kr. á ári miðað við Capacent. Þessar tölur endurspeglu mikilvægi þess að vanda val á starfsfólki og halda vel utan um mannauð ríkisins. Orsakir mikillar starfsmannaveltu geta verið nokkrar, svo sem mistök við ráðningu, léleg laun, bágbornar starfsaðstæður, léleg stjórnun og mikið framboð á betri störfum annars staðar. Lítil starfsmannavelta getur þýtt að starfsfólk viðkomandi stofnunar hafi ekki mikla möguleika á störfum annars staðar, t.d. vegna sérhæfðrar menntunar, eða að laun og starfsumhverfi á öðrum vinnustöðum séu lakari.

## EFTIRFARANDI ÞÆTTIR ERU TALDIR HAFA ÁHRIF Á STARFSMANNAVELTU

Starfsmannaráðningar

Framavonir

Hönnun starfs

Starfslýsingar og hlutverk

Væntingar starfsmanna, móttaka og kynning nýliða

Launakjör, hlunnindi og fríðindi

Endurmenntun/símenntun

Starfsánægja

Fyrirtækjahollusta

Mannauðsstjórnun

Starfsauði og starfsþróun

Heimild: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2000). *Mistök í ráðningum eru dýru verði keyptar*. Viðskiptablaðið.

Í fyrrgreindri CRANET-rannsókn kom fram að aðeins um þriðjungur stærstu atvinnurekenda á Íslandi fylgist kerfisbundið með starfsmannaveltu. Skýrsluhöfundar benda á að mestur ávinningur af veltumælingum náist í stórum fyrirtækjum þar sem hægt er að fylgjast með starfsmannaveltu milli deilda eða eininga á sama tímabili. Há velta getur þá bent til vandamála í stjórnun eða lélegra starfsaðstæðna sem ávinningur væri að bæta úr.

Upplýsingar um starfsmannaveltu og veikindadaga hjá stofnunum ríkisins eru ekki skráðar með samræmdum og kerfisbundnum hætti í mannauðskerfi ríkisins og eru því í raun ófáanlegar. Ríkisendurskoðun telur að fjármálaráðuneytið eigi að gefa fyrirmæli til stofnana um hvaða upplýsingar skuli skrá í kerfið og með hvaða hætti. Þá ætti starfsmannaskrifstofan að taka reglulega saman upplýsingar um starfsmannaveltu einstakra stofnana og ríkisins í heild. Slíkt getur gefið mikilvægar upplýsingar um starfsemina sem bregðast þarf við í tíma. Þegar mikil starfsmannavelta verður hjá ríkinu vegna þenslu á hinum almenna markaði þarf að vera til áætlun um það hvernig halda meggi í lykilstarfsmenn og stjórnendur svo stofnanir verði ekki fyrir of mikilli röskun á starfsemi sinni og kostnaður verði ekki of mikill við þjálfun nýrra starfsmanna.

## 2.8 STARFSMANNAVELTA HJÁ FJÁRMÁLAEFTIRLITINU

Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls bankanna frá 2010 var fjallað sérstaklega um starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Þar kom fram að fjármálaeftirlit krefst mikillar sérþekkingar og því væri forsenda fyrir skilvirku eftirliti að stofnunin hefði yfir að ráða mannafla sem hefði menntun og þekkingu við hæfi. Í skýrslunni kom fram að starfsmannavelta hjá Fjármálaeftirlitinu var að meðaltali um 11% á tímabilinu 2000–2008 (mynd 2.8). Veltan var mest á lánasviði 25% og á verðbréfasviði 17% en minnst á stoðsviði eða 2% árið 2006. Rannsóknarnefndin aflaði upplýsinga um næsta vinnustað þeirra einstaklinga sem létu af störfum hjá Fjármálaeftirlitinu. Sú greining leiddi í ljós að tæplega 80% starfsmanna fór til einkafyrirtækja

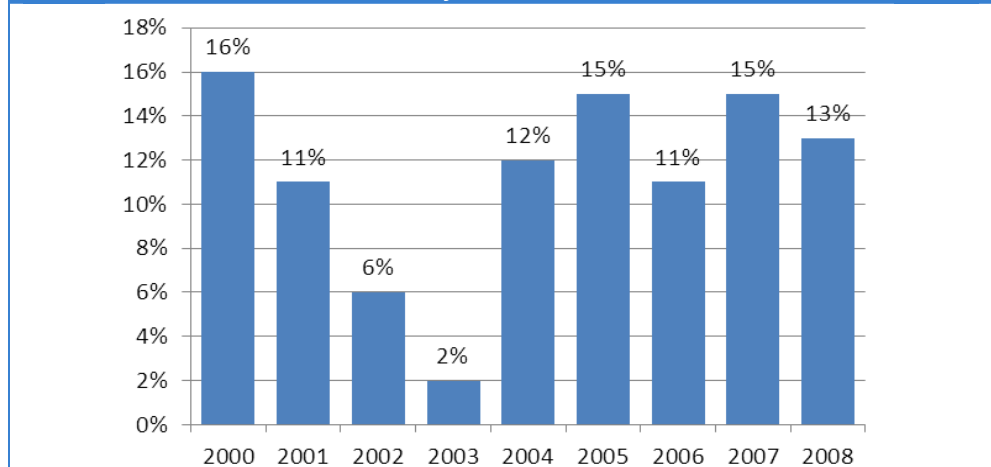
**STARFSMANNA-  
SKRIFSTOFAN ÆTTI AÐ  
FYLGJAST NÁIÐ MEÐ  
STARFSMANNAVELTU**

**STARFSMENN FÓRU TIL  
EINKAFYRIRTÆKJA**



þar af 40% til fyrirtækja sem heyra undir eftirlit Fjármálaeftirlitsins (viðskiptabanka, tryggingafélaga og lífeyrissjóða). Sama hlutfall starfsmanna fór til ráðgjafafyrirtækja, lögmannsstofa og endurskoðunarskrifstofa.

## 2.8 Heildarstarfsmannavelta Fjármálaeftirlitsins 2000-2008



Heimild: *Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir 2010* (2010). Rannsóknarnefnd Alþingis.

Á þessu sama tímabili lækkaði starfsaldur starfsmanna mikið. Árið 2000 höfðu um 60% starfsmanna starfað lengur en fimm ár hjá Fjármálaeftirlitinu en aðeins fjórðungur árið 2008. Það skýrist fyrst og fremst af því að það voru einkum þeir reyndari úr hópi starfsmanna stofnunarinnar sem ákváðu að hverfa til annarra starfa. Þegar bornar voru saman upplýsingar um virkni starfseminnar kom í ljós að hún dróst einmitt saman á þeim tíma sem starfsmannaveltan var mest.

Stjórnendur Fjármálaeftirlitsins greindu rannsóknarnefndinni frá því að veikleiki stofnunarinnar hefði m.a. birst í þeim takmörkuðum fjármunum sem hún hafði yfir að ráða. Gríðarleg samkeppni hafi verið um starfsfólk á fjármálamarkaði og stofnunin hafi á engan hátt verið í stakk búin til að keppa við fjármálamarkaðinn í launagreiðslum. Þetta hafi leitt til þess að margir starfsmenn stofnunarinnar hafi horfið til starfa á fjármálamarkaði og skortur hafi orðið á reynslumiklu fólki hjá stofnuninni. Rannsóknarnefnd Alþingis taldi það hafa komið niður á starfi Fjármálaeftirlitsins að stofnunin náði ekki að ráða til sín starfsmenn sem höfðu víðtæka reynslu af starfsemi fjármálafyrirtækja. Nefndin taldi brýnt að stofnuninni yrði gert kleift að laða til sín og halda starfsfólki með reynslu.

## 2.9 STARFSMANNAVELTA Í STJÓRNARRÁÐI ÍSLANDS

Forsætisráðherra skipaði nefnd í desember 2009 um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands sem fékk m.a. það hlutverk að leggja fram tillögur um hvernig efla mætti mannaúsmál í ráðuneytunum svo að þau yrðu samkeppnishæfari gagnvart almenna vinnumarkaðnum um hæft starfsfólk. Nefndin skilaði [skýrslu í lok árs 2010](#). Í henni kemur fram að starfsmenn ráðuneytanna eru tæplega 600 talsins og eru langflestir þeirra (70%) með háskólamenntun á sviði lögfræði, hagfræði, viðskiptafræði og stjórnsýslufræða. Nefndin lét gera könnun hjá starfsmönnum ráðuneytanna. Í ljós kom að 56% háskólamenntaðra starfsmanna hafði starfað hjá Stjórnarráðinu í fimm ára

**TÆPLEGA 60%  
HÁSKÓLAMENNTAÐRA  
STARFSMANNA HAFU  
MINNA EN 4 ÁRA  
STARFSREYNSLU**

eða skemur. Þegar nefndin kannaði málið nánar kom í ljós að mikil starfsmannavelta háskólamenntaðra starfsmanna hefur verið viðvarandi vandamál í Stjórnarráðinu.

Nefndin taldi mikinn kostnað hljóttast af svo mikilli starfsmannaveltu og því væri full ástæða til að kanna með ítarlegum hætti af hverju hún stafaði og grípa til ráðstafana til að stemma stigu við henni. Í skýrslu nefndarinnar kom fram að þroskastig mannauðsmála innan ráðuneyta væri sem næst 1. stigi en undir það fellur svonefnt hefðbundið starfsmannahald (sjá umfjöllun um mismunandi þroskastig mannauðsstjórnunar í kafla 3.2.). Nefndin taldi að til þess að ráðuneytin gætu staðið undir kröfum um mikla sérfræðiþekkingu og markvisst vinnulag yrði að gera róttækar breytingar á skipulagi og stjórnun mannauðsmála innan þeirra. Einnig yrði að koma á fót sérstakri mannauðseiningu hjá forsætisráðuneytinu sem hefði forystu í mannauðsmálum Stjórnarráðsins og aðstoðaði ráðuneytin í þeim efnum. Nefndin taldi að ef ráðuneytin ættu að geta keppt um hæft starfsfólk við stofnanir og fyrirtæki á markaði yrðu þau að bjóða starfsmönnum sínum sömu möguleika í launamálum, starfsþróun og símenntun.

Rannsóknarnefnd Alþingis komst að svipaðri niðurstöðu en í skýrslu hennar kemur fram að veikleikar íslenska stjórnkerfisins hafi komið skýrt fram í aðdraganda og eftirleik hrunsins haustið 2008. Einn af helstu veikleikum þess sé hversu fámenn ráðuneytin eru og vinnuálag mikið á lykilstarfsmönnum þeirra. Þá hafi fáir starfsmenn innan þeirra haft sérþekkingu, reynslu og hæfni til að takast á við verkefni af því tagi sem fjármálakreppan skóp. Tekið var fram að bolmagn ráðuneytanna réðist þó ekki af heildarfjölda starfsmanna heldur af fjölda þeirra sem væru vel menntaðir og þjálfaðir og gætu tekist á við mjög flókin og krefjandi verkefni. Nefndin taldi að fjölga þyrfti í þeim hópi starfsmanna og það yrði ekki gert á annan hátt en með því að skapa þannig starfsskilyrði í Stjórnarráðinu að þangað fengist fólk til starfa sem hefði þessa kosti.

**RÁÐUNEYTIM FÁMENN,  
VEIKBURÐA OG MIKIÐ  
ÁLAG Á LYKILSTARFS-  
MÖNNUM**

## 2.10 NIÐURSTAÐA

Ríkisendurskoðun telur undir framangreind sjónarmið rannsóknarnefndar Alþingis og telur að hér á landi verði ekki byggt upp öflugt og gott samfélag nema ráðuneytin og æðstu stofnanir ríkisins ráði við þau verkefni sem þeim eru falin lögum samkvæmt. Stofnunin telur að stjórnvöld verði á komandi misserum að leggja mikla áherslu á stefnumótun og úrbætur í mannauðsmálum ríkisins. Þessi málaflokkur hefur of lengi verið afskiptur, skort hefur heildarstefnumótun í mannauðsmálum fyrir allt ríkiskerfið og stjórnámálameð hafa ekki sýnt honum nægan áhuga sé tekið mið af mikilvægi hans. Tímabært er að breyta því. Stjórnsýslan þarf ávallt að vera fær um að vernda hagsmuni sína og borgaranna í alþjóðlegu umhverfi.

**LEGGJA VERÐUR MIKLA  
ÁHERSLU Á ÚRBÆTUR Í  
MANNAUÐSMÁLUM  
RÍKISINS**

Ríkisendurskoðun telur nauðsynlegt að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins fylgist vel með öllum breytingum á innra og ytra umhverfi ríkisstarfsmanna og að nægar og áreiðanlegar upplýsingar séu ávallt til staðar til að unnt sé að taka markvissar ákvarðanir í málefnum sem varða starfsmenn ríkisins en á það hefur skort. Nú liggja t.d. ekki fyrir á einum stað og með samræmdum hætti upplýsingar um launaþróun milli vinnumarkaða eða starfsstétta, launaþróun stjórnenda og embættismanna, starfsmannaveltu ríkisins í heild eða á einstökum stofnunum þess né fjölda veikindadaga. Brýnt er að úr þessu verði bætt.

# 3 STARFSUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA

## 3.1 RANNSÓKNIR Á STARFSUMHVERFI RÍKISSTARFSMANNA

Í þessum kafla verður m.a. vikið að nokkrum niðurstöðum í starfsumhverfiskönnunum sem ParX, fjármálaráðuneytið og Háskóli Íslands gerðu á árunum 1999 og 2007. Einnig nýlegum viðhorfskönnunum VR, BHM og SFR sem varpa ljósi á þróun kjara- og mannauðsmála hjá ríkinu og á almennum markaði frá hruni bankakerfisins haustið 2008. Þá verður gerð grein fyrir samanburðarrannsóknum Háskólans í Reykjavík og Háskóla Íslands á almenna og opinbera vinnumarkaðinum, auk niðurstaðna í könnun Ríkisendurskoðunar meðal forstöðumanna frá því í júní 2010. Eðlilegt er að ríkið skoði vel niðurstöður og ábendingar þessara kannana og rannsókna og taki mið af þeim við móttun mannauðsstefnu sinnar, enda varpa þær ljósi á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna og upplifun þeirra á því. Markmið Ríkisendurskoðunar er ekki að kanna alla þætti mannauðsstjórnunar ríkisins heldur einungis varpa ljósi á núverandi stöðu miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar.

## 3.2 STAÐA MANNAUÐSSTJÓRNUNAR HJÁ RÍKINU

Háskólinn í Reykjavík hefur framkvæmt hina alþjóðlegu CRANET-rannsókn (*Cranfield Network on International Human Resource Management*) á mannauðsstjórnun á Íslandi allt frá árinu 2002. Rannsóknin hefur það markmið að greina þroskastig mannauðsstjórnunar (*Human Resource Maturity Scale*) hjá íslenskum fyrirtækjum og stofnunum með fleiri en 100 starfsmenn. Stjórnendur voru beðnir um að meta nokkrar staðhæfingar og segja til um hverjar þeirra áttu best við fyrirtæki þeirra eða stofnun. Staðhæfingarnar vörðuðu stöðu mannauðsstjórnunar í skipulagsheildinni, mönnun og ráðningar, frammistöðumat og starfsþróun, laun og umbun og samskipti við starfsfólk. Rannsóknin leiddi í ljós að allnokkur munur er á mannauðsstjórnun milli opinberra stofnana og einkafyrirtækja á þann veg að hún virðist ekki eins árangursrík hjá þeim fyrrnefndu. Þrátt fyrir þetta kom í ljós að jákvæð þróun varð á þessu sviði milli árana 2006 og 2009 og að mestu breytingarnar urðu hjá opinberum stofnunum.

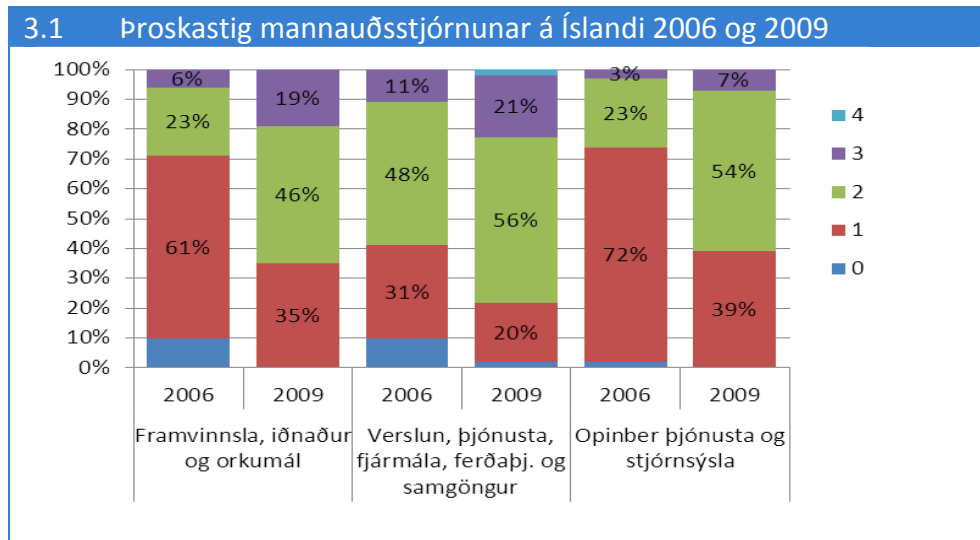
Eins og sést á mynd 3.1 voru 72% opinberra stofnana á þroskastigi 1 árið 2006 en það þýðir að hjá þeim er hefðbundið starfsmannahald og stjórnendur hafa lítið frumkvæði að því að beita aðferðum mannauðsstjórnunar. Þremur árum seinna var rúmur helmingur þeirra komin á þroskastig 2 sem þýðir að fagmennska á sviði starfsmannamála hefur aukist en áherslan er þó fyrst og fremst á daglega afgreiðslu mála. Þroskastig mannauðsmála mældist hæst í fyrirtækjum í verslun, þjónustu, ferðaþjónustu, samgöngum og fjármálafyrirtækjum en tæpur fjórðungur þeirra var á þroskastigi 3 og 4 árið 2009. Þroskastig 3 þýðir að ferli og kerfi á sviði mannauðs-

NÝLEGAR  
UPPLÝSINGAR UM  
STARFSUMHVERFI  
RÍKISSTARFSMANNA

OPINBERAR  
STOFNANIR  
EFTIRBÁTAR  
EINKAFYRIRTÆKJA

JÁKVÆÐ ÞRÓUN  
MILLI ÁRANNA 2006  
OG 2009

stjórnunar eru vel mótuð og hafa marktæk og jákvæð áhrif á reksturinn. Þroskastig 4 þýðir að litið er á mannauð sem grunnforsendu samkeppnisforsksots og mannauðs-stjórnun er sambætt við aðra stjórnun og rekstur skipulagsheildarinnar, auk þess sem mælingar á mannauði eru hluti af árangursmælingum rekstrarins. Niðurstöður CRANET-rannsóknarinnar benda til að mikið svigrúm sé til umbóta á sviði mannauðsmála hjá ríkisstofnunum.



Heimild: Ásta Bjarnadóttir, Arney Einarsdóttir og Finnur Oddsson (2006 og 2009). *Staða mannauðsmála á Íslandi. CRANET rannsóknin 2006/2009*. Háskólinn í Reykjavík.

### 3.3 MISMUNANDI VIÐHORF TIL STARFSUMHVERFISINS

SFR stéttarfélag í almannaþjónustu gerir árlega könnun meðal ríkisstofnana, sjálfs-eignarstofnana og fyrirtækja þar sem félagsmenn vinna. Allir starfsmenn, óháð stéttarfélagi, geta tekið þátt og svöruðu um 4.400 starfsmenn könnuninni árið 2011.

**3.2 Viðhorfsskannanir SFR og VR meðal félagsmanna til starfsumhverfisins árið 2007 og 2011**

	SFR	VR	SFR	VR
	2007	2007	2011	2011
TRÚVERÐUGLEIKI STJÓRNENDA	3,54	3,83	3,78	4,02
LAUNAKJÖR	2,52	3,24	2,67	3,22
VINNUSKILYRÐI	3,62	3,85	3,94	4,02
SVEIGJANLEIKI VINNU	3,22	3,57	4,09	4,33
SJÁLFSTÆÐI Í STARFI	4,15	4,22	4,22	4,34
ÁLAG OG KRÖFUR	3,92	3,99		
STOLT AF STOFNUN/ÍMYND	3,68	4,11	3,76	4,15
STARFSANDI	4,11	4,25	4,15	4,32
ÁNÆGJA OG STOLT			4,09	4,23
HEILDAREINKUNN	3,64	3,92	3,83	4,07

Heimild: *Stofnun ársins 2007 og 2011*. Stéttarfélag í almannaðjónustu og Verslunarmannafélag Reykjavíkur. Marktækur munur var á einkunum fyrir alla þætti sem og á heildareinkun árin 2007 og 2010. Mælingin er á skalanum 1-5. 5 þýðir mjög ánægð(ur).

Fimm ár í röð hafa sömu spurningar verið lagðar fyrir starfsmenn SFR og félagsmenn Verslunarmannafélags Reykjavíkur (VR) en þeir starfa á almennum vinnumarkaði.

Niðurstöður síðustu ára sýna að starfsmenn á almennum vinnumarkaði eru almennt jákvæðari til vinnuumhverfis síns en starfsmenn á opinberum vinnumarkaði. Eins og sést í töflu 3.2 mælist munurinn mestur á viðhorfi til launakjara (0,55), ímyndar stofnunar (0,39) og trúverðugleika stjórnenda (0,24).

Í rannsókn í vinnusálfræði frá 2009 sem unnin var af Hlín Kristbergisdóttur hjá Háskóla Íslands og Leifi Hafsteinssyni og Arneyju Einarsdóttur hjá Háskólanum í Reykjavík var borin saman upplifun starfsmanna einkafyrirtækja og starfsmanna opinberra stofnana á vinnustað sínum og starfi. Gerð var viðhorfskönnun og var úrtakið rúmlega 3.000 starfsmenn frá 28 fyrirtækjum og 32 stofnunum með fleiri en 70 starfsmenn. Megintilgangur rannsóknarinnar var að bera saman mat starfsmanna á ýmsum þáttum sem snertu vinnustað og starfsumhverfi þeirra. Niðurstöður leiddu í ljós að í flestum þáttum sem könnunin náði til var tölfræðilega marktækur munur einkafyrirtækjunum í vil. Viðhorf starfsmanna einkafyrirtækjanna voru m.ö.o. almennt jákvæðari en opinberu starfsmannanna. Mesti munurinn var á svörum við spurningum er vörðuðu upplifun starfsmanna á vinnustað sínum. Einnig kom fram að starfsmenn einkafyrirtækjanna voru ánægðari með mannauðsstjórnun sinna fyrirtækja en ríkisstarfsmennirnir.

Greinarhöfundar töldu þessar niðurstöður vera í samræmi við niðurstöður CRANET-rannsóknarinnar (sbr. kafli 3.2) og að umtalsverð tækifæri væru til úrbóta á þessu sviði hjá hinu opinbera. Í niðurstöðunum var fjallað um líklegar skýringar á þeim mun sem fram kom á afstöðu starfsmanna einkafyrirtækjanna og opinberu starfsmannanna. Höfundar töldu að skýringa væri e.t.v. að leita í takmörkuðum stjórnunarrétti stjórnenda opinberra stofnana þar sem stjórnendur hafa minna fjárhagslegt og stjórnunarlegt svigrúm til að bregðast við aðstæðum sem upp koma og sýna þannig bæði stuðning og sanngirni í verki. Þá var bent á þá staðreynd að starfsmenn hjá hinu opinbera semja síður einstaklingsbundið um sín laun og eru síður á breytilegum árangurstengdum launum. Fram kom að ekki væri hægt að fullyrða út frá gögnum rannsóknarinnar að ólíkt starfsumhverfi væri orsök þess munar sem mældist. Engu að síður töldu greinarhöfundar að niðurstöður gæfu stjórnendum opinberra stofnana tilefni til að spyrja sig að því hvort ábyrgðin væri að hluta til þeirra.

### 3.4 KOSTIR ÞESS AÐ STARFA HJÁ RÍKINU

Í könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna sem ParX, fjármálaráðuneytið og Háskóli Íslands stóðu að árið 2006 var spurt um ástæður þess að starfsmenn hófu störf hjá núverandi vinnuveitanda. Um 60% starfsmanna nefndu að starfið hafi virst áhugavert og svipaður fjöldi nefndi að starfið hæfði vel menntun þeirra. Athygli vekur að tæplega fjórði hver starfsmaður lagði áherslu á mikilvægi starfsöryggis. Fleiri eldri starfsmenn en yngri nefndu starfsöryggi sem ástæðu og þá frekar þeir sem voru með grunnmenntun en þeir sem voru með háskólamenntun. Tiltölulega lágt hlutfall starfsmanna eða innan við 10% sögðu ástæðuna hafa verið góð laun eða möguleika á starfsframa.

Í sömu könnun kom í ljós að starfsánægja ríkisstarfsmanna er almennt mikil en tæplega 80% þeirra voru sammála staðhæfingunni „Í heild er ég ánægð(ur) í starfi“ og af þeim voru 30% mjög sammála en 50% frekar sammála. Þá var einnig spurt hvort viðkomandi væri ánægður með laun sín hjá viðkomandi stofnun. Eins og fram kemur á

**STARFSMENN  
EINKAFYRIRTÆKJA  
ALMENNT JÁKVÆÐARI**

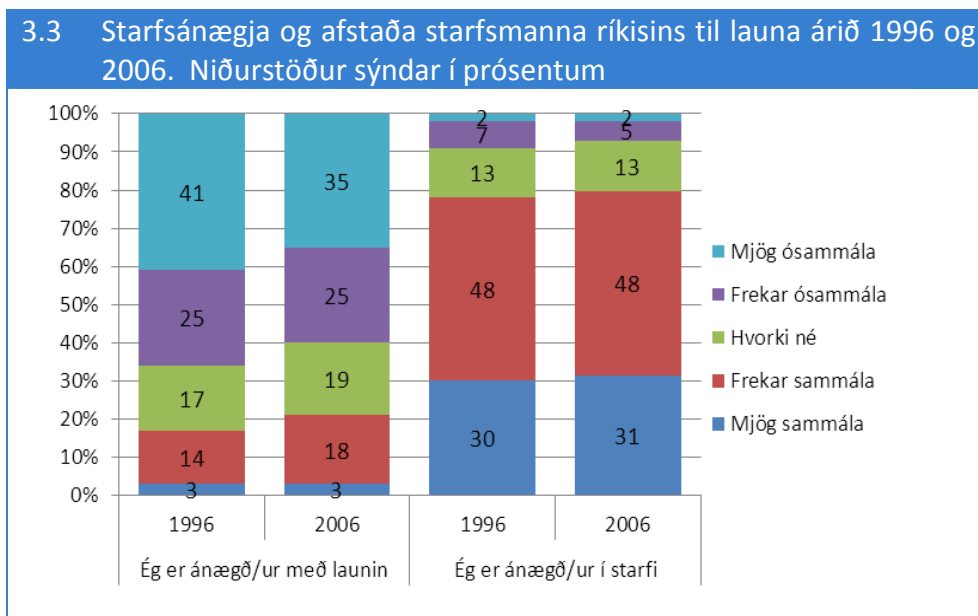
**60% RÉDU SIG TIL  
RÍKISINS ÞVÍ ÞEIM ÞÓTTI  
STARFIÐ ÁHUGAVERT**



mynd 3.3 svaraði innan við fjórðungur ríkisstarfsmanna því játandi og um 3% kváðust mjög ánægð með laun sín. Þá taldi um þriðjungur starfsmanna að launin væru sambærileg launum í hliðstæðum störfum hjá ríkinu. Afgerandi niðurstöður komu hins vegar fram þegar spurt var hvort launin væru sambærileg við laun í hliðstæðum störfum í einkageiranum en 75% voru ósammála þeirri staðhæfingu.

**80% RÍKISSTARFS-  
MANNA ERU ÁNÆGÐ  
Í STARFI EN 70%  
ÓÁNÆGÐ MEÐ  
LAUNIN**

Þessar niðurstöður benda til þess að ríkisstarfsmenn velji sér fremur starf eftir menntun sinni og áhugasviði en launakjörum og að fyrrnefndu þættirnir skipti það miklu máli að þeir séu almennt ánægðir í starfi. Þetta er í samræmi við niðurstöður Evrópsku starfsánægjuvísitölunnar sem fjallað var um í kafla 1.3 en þar kom í ljós að þó launakjör skipti máli hafa þau ekki úrlitaáhrif á ánægju í starfi. Athygli vekur að lítill munur er á niðurstöðum milli ára 1996 og 2006.



Heimild: *Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna* (1996 og 2006). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, ParX og Háskóli Íslands.

Í sams konar starfsumhverfiskönnun sem gerð var árið 2007 var spurt um ástæður óánægju með laun og kom í ljós að þrír af hverjum fjórum ríkisstarfsmönnum töldu að launin væru ekki í samræmi við álag og ábyrgð. Margir nefndu einnig að þau væru ekki í samræmi við reynslu, vinnuframlag eða laun annarra í sambærilegum störfum. Um helmingur ríkisstarfsmanna taldi að launasetning þeirra endurspeglaði ekki menntun og árangur í starfi. Að mati Ríkisendurskoðunar er ástæða til að gefa þessari fullyrðingu nánari gaum og velta því fyrir sér hvort of mikill launamunur sé á milli vinnumarkaða og hvort launaákvæðanir í ríkisrekstri taki í reynd mið af frammistöðu í starfi (sjá kafla 3.6).

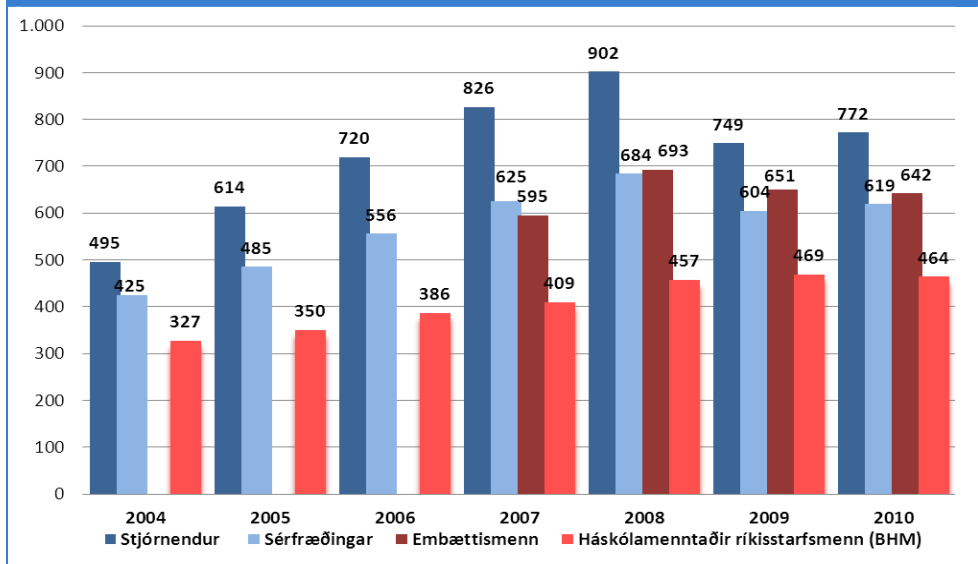
**TELJA LAUN EKKI Í  
SAMRÆMI VIÐ ÁLAG,  
ÁBYRGÐ, REYNSLU OG  
VINNUFRAMLAG**

### 3.5 PRÓUN HEILDARLAUNA HJÁ RÍKINU OG Á ALMENNUM VINNUMARKAÐI

Ríkisendurskoðun aflaði gagna um meðalheildarlaun háskólamenntaðra sérfræðinga og stjórnenda á vinnumarkaði. Opinberar launaupplýsingar gefa vísbendingar um að launakjör ríkisstarfsmanna hafi verið nokkru lakari en á almennum vinnumarkaði á

tímabilinu 2004–2010. Þær gefa til kynna að meðalheildarlaun háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna hafi verið 30–50% lægri en sérfræðinga á almennum vinnumarkaði á tímabilinu 2004–2010. Launamunurinn breikkaði jafnt og þétt til ársins 2007 þegar launahækkningar voru miklar á almennum vinnumarkaði en síðar dró úr honum eftir bankahrunið árið 2008. Athygli vekur að meðalheildarlaun sérfræðinga á almennum vinnumarkaði voru orðin hærri en embættismanna árið 2007.

### 3.4 Þróun meðalheildarlauna háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna og á almennum vinnumarkaði 2004–2010



Heimild: Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna (KOS), fjármálaráðuneytið og Hagstofa Íslands. Embættismenn eru: Prestar, ráðuneytis- og skrifstofustjórar, saksóknarar, sendiherrar, skólameistarar, sýslumenn og forstöðumenn ríkisstofnana.

Samanburðarhæfar upplýsingar um launaþróun embættismanna fyrir tímabilið 2004–2006 lágu ekki fyrir. Í gögnum Kjararannsóknarnefndar opinberra starfsmanna (KOS), sem lögð var niður árið 2007, kemur fram að meðalheildarlaun embættismanna sem heyrðu undir kjaranefnd (ýmsir) voru 566 þús.kr. árið 2004. Kjaranefnd ákvarðaði m.a. laun og starfskjör forstöðumanna ríkisstofnana og presta. Þessi hópur embættismanna var með um 15% hærri meðalheildarlaun en stjórnendur á vinnumarkaði árið 2004. Á mynd 3.4 eru meðalheildarlaun allra embættismanna árin 2007–2010 sem heyra undir kjararáð og er sá hópur stærri en sá sem heyrði undir kjaranefnd á sínum tíma. Kjararáð hóf starfsemi um mitt ár 2006 og leysti af hólmi Kjaradóm og kjaranefnd.

Fjármálaráðuneytið og stéttarfélag opinberra starfsmanna hafa gert með sér samkomulag um að skoða launamun milli vinnumarkaða samkvæmt bókun í kjarasamningum þessara aðila frá því vorið 2011. Ríkisendurskoðun telur að starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins eigi að fylgjast kerfisbundið með launaþróun í landinu bæði hjá hinu opinbera, á almennum markaði og hjá einstökum ríkisstofnunum og starfsstéttum. Afla þarf þessara upplýsinga reglulega og með samræmdum hætti. Stjórnvöld hljóta að stefna að því að móta launastefnu til framtíðar sem miðar að því að minnka eða eyða mun á launakjörum ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almennum markaði. Stjórnvöld þurfa að huga að og meta hvaða áhrif það hefur á samkeppnisstöðu ríkisins að viðvarandi sé talsverður launamunur milli vinnumarkaða. Samhliða

Þessu mati þarf ríkið að setja sér áætlun um hvernig laða eigi t.d. yngra fólk til starfa hjá ríkinu og tryggja að það sjái ríkið sem framtíðarvinnustað.

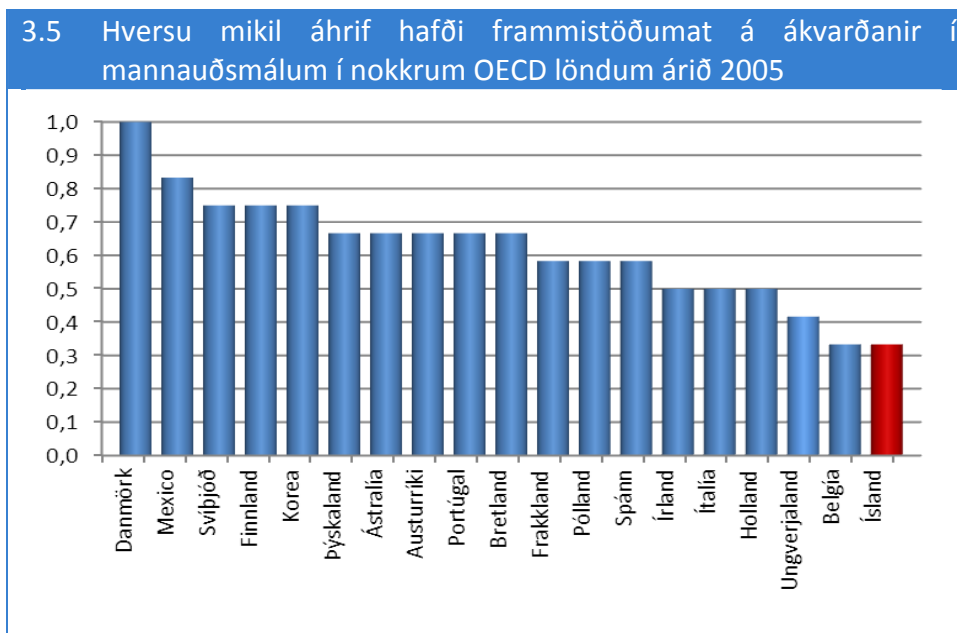
Miklu skiptir að ríkið sé samkeppnishæft við einkamarkaðinn um góða starfsmenn. Minnki þessi launamunur er eðlilegt að samræmd séu önnur réttindi sem þessir aðilar njóta nú, s.s. lífeyrisréttindi, veikindaréttindi, starfsöryggi o.fl. Spurning er hvort slík réttindi eigi að fylgja almennum störfum hjá ríkinu ekki síst í þeim tilvikum sem munur á þeim og störfum í einkageiranum fer minnkandi. Önnur sjónarmið kunna að eiga við um æðstu störf hjá ríkinu enda hafa þau oft ákveðna sérstöðu. Flestar þjóðir veita starfsmönnum sem gegna slíkum störfum sérstaka vernd í starfi og tryggja kjör þeirra til að þeir geti á hverjum tíma verið eins óháðir valdhöfum og mögulegt er.

**ÁHRIF  
LAUNAMUNAR Á  
SAMKEPPNISSTÖÐU  
STOFNANA UM  
HÆFA STARFSMENN**

### 3.6 FRAMMISTAÐA RÍKISSTARFSMANNA

Efnahagssamvinnu- og framfarastofnunin (OECD) gerir reglulega mælingar á ýmsum þáttum sem snúa að mannauðsstjórnun í ríkisrekstri. Ein mælingin tekur til þess hversu mikil áhrif frammistaða ríkisstarfsmanna hefur á launasetningu þeirra, á framgang í starfi og hvort hún leiði til þess að ráðningasamningar þeirra séu endurskoðaðir (mynd 3.5). Árið 2005 var Ísland í neðsta sæti af öllum OECD löndunum þegar þessir þættir voru skoðaðir en Norðurlöndin skoruðu hæst.

**FRAMMISTAÐA HEFUR  
LÍTIL ÁHRIF Á  
ÁKVARÐANIR  
HÉRENDIS**

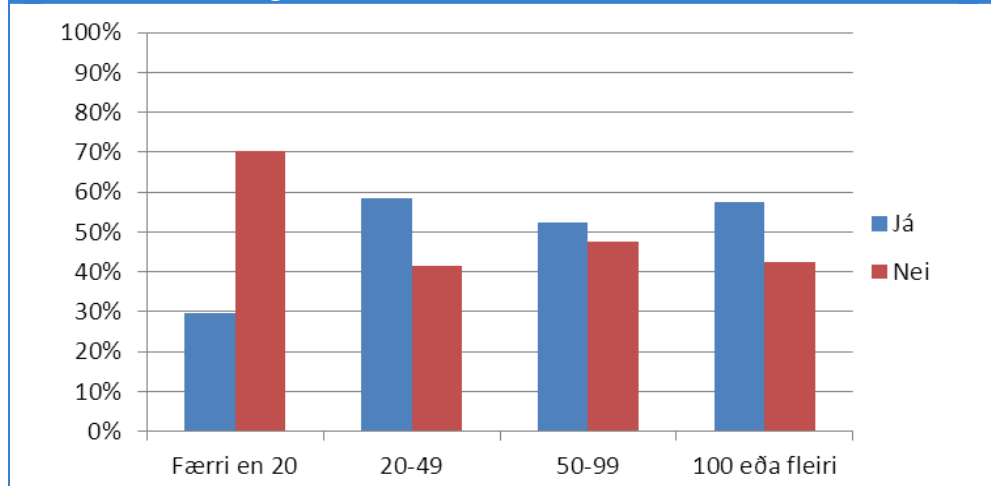


Heimild: *Government at a Glance* (2011). OECD. Skalin er á bilinu 0-1 og þýðir 0 að engin áhrif en 1 þýðir mikil áhrif.

Þessi niðurstaða bendir til að ekki hafi að fullu náðst markmið nýrri stofnanasamninga um að taka beri meira tillit til frammistöðu og hæfni í starfi við launasetningu, sbr. kafla 4.1. A.m.k. hafi ekki verið gengið nógu langt í að tengja þessa þætti saman svo frammistaða geti haft veruleg áhrif á launakjör. Í stofnanasamningum eru yfirleitt ákvæði sem veita forstöðumönnum svigrúm til að umbuna hæfum og góðum starfsmönnum. Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana sem Ríkisendurskoðun gerði í júní 2010 sýndi að rúmlega helmingur þeirra metur ekki frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti (mynd 3.6). Þá

kom í ljós að einungis tæplega 30% stofnana með færri en 20 starfsmenn meta frammistöðu starfsmanna en 50–60% stofnana sem hafa fleiri starfsmenn. Í ljós kom að þeir forstöðumenn sem ekki meta frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglubundnum hætti eru líklegri til að bregðast ekki við ef hún er ófullnægjandi.

### 3.6 Fer fram formlegt og reglulegt mat á frammistöðu starfsmanna? Niðurstöður greindar niður eftir stærð stofnana



Heimild: Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna ríkisstofnana um starfslok ríkisstarfsmanna (2010). Ríkisendurskoðun.

### 3.7 NIÐURSTAÐA

Ríkisendurskoðun telur að stjórnendur hjá ríkinu verði í meira mæli en hingað til að beita aðferðum mannauðsstjórnunar. Veigamikill hluti hennar felst í að meta frammistöðu starfsmanna með formlegum og reglulegum hætti. Slíkt frammistöðumat er m.a. forsenda þess að unnt sé að taka á ófullnægjandi árangri starfsmanna og hvetja þá til betri verka. Stofnunin telur að ríkisstofnanir eigi að umbuna sérstaklega starfsmönnum sem skara fram úr í starfi. Það er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að auka skilvirkni og bæta þjónustu ríkisins. Nauðsynlegt er að starfsmönnum sé ávallt ljóst að frammistaða þeirra skipti máli og að beitt sé viðurkenndum og formlegum reglum við mat á henni. Lagt er til að fjármálaráðuneytið kanni hvernig þessum málum er fyrir komið á hinum Norðurlöndunum, en þau hafa gengið hvað lengst í að umbuna starfsmönnum fyrir góðan árangur í starfi. Sérstaklega þarf að kanna hvernig löndin reyna að tryggja að starfsmenn fái notið fullrar sanngirni við slíkt mat.

## 4 STEFNA STJÓRNVALDA Í MANNAUÐSMÁLUM

### 4.1 ÞRÓUN Í STARFSMANNAMÁLUM RÍKISINS

Í lok 20. aldar voru gerðar ýmsar umbætur á rekstri og starfsemi ríkisins sem rekja má til stefnu fyrri ríkisstjórna um nýskipan í ríkisrekstri. Þegar sú stefna var innleidd hér árið 1996 hafði hún verið reynd í 10–15 ár í nokkrum löndum sem eiga aðild að OECD. Kjarni hennar er að í stað miðstýringar eigi að færa vald, ábyrgð og ákvarðanatöku sem næst vettvangi í því skyni að auka hagkvæmni í rekstri ríkisins og bæta opinbera þjónustu. Árið 1995 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að semja frumvarp til nýrra laga og endurskoða stefnu ríkisins í starfsmannamálum. Nefndin skilaði stjórnvöldum tilögum að nýrri stefnu sem samþykkt var í ríkisstjórn í nóvember 1995 en frumvarpið var samþykkt á Alþingi árið 1996. Meginmarkmiðið var að auka hagkvæmni í ríkisrekstri, stuðla að bættri þjónustu og gera starfsmannastefnu ríkisins skýrari.

Nefndin lagði til að stefna ætti að því að gera ríkisstofnanir að fyrsta flokks vinnuveitendum, m.a. með því að dreifstýra mannauðsmálum og færa almennar stjórnunarheimildir til forstöðumanna. Þessar breytingar áttu að hvetja stjórnendur til að taka í auknum mæli upp aðferðir einkafyrirtækja í mannauðsmálum. Þá lagði nefndin til aukinn sveigjanleika í starfsmannahaldi ríkisins með því að gera réttarstöðu þeirra sem líkasta réttarstöðu starfsmanna einkafyrirtækja og færa kjarasamningsgerð við ríkisstarfsmenn í svipað horf og tíðkast á hinum almenna vinnumarkaði. Launakerfi ríkisins skyldi einfalda þannig að aðeins yrði samið um tiltekin grunnlaun og lágmarksréttindi starfsmanna í kjarasamningum. Hverfa átti frá miðlægum launaákvörðunum og gera þess í stað stofnanasamninga milli hlutaðeigandi stofnunar og stéttarféлага. Stjórnendur áttu að geta ákvarðað laun einstakra starfsmanna eftir hæfni, menntun, ábyrgð og frammistöðu. Launaákvæðanir áttu að styðjast við almennar reglur og málefnaleg sjónarmið þannig að fyllsta jafnræðis yrði gætt, t.d. milli karla og kvenna. Að lokum taldi nefndin mikilvægt að vanda betur til ráðninga hjá ríkinu, auka kröfur til menntunar og starfsreynslu ríkisstarfsmanna og efla endurmenntun þeirra.

Árið 1997 sömdu stéttarfélag ríkisstarfsmanna og fjármálaráðuneytið um að útfærsla og framkvæmd stofnanapáttar kjarasamnings yrði færð nær vettvangi starfsmanna. Með þessu átti að auka sveigjanleika ríkisstofnana í launaákvörðunum og draga úr takmörkunum miðlægs samnings. Nokkrir erfiðleikar urðu við framkvæmdina m.a. við að ná fram samræmdri niðurstöðu innan sömu stofnunar. Árið 2005 komust samningsaðilar að samkomulagi um að útbúa eina sameiginlega launatöflu fyrir hverja stofnun og gera sérstaka stofnanasamninga milli stéttarféлага og viðkomandi ríkisstofnunar. Markmiðið var að fjölga úrræðum stofnana til að umbuna starfsmönnum og árangurs-

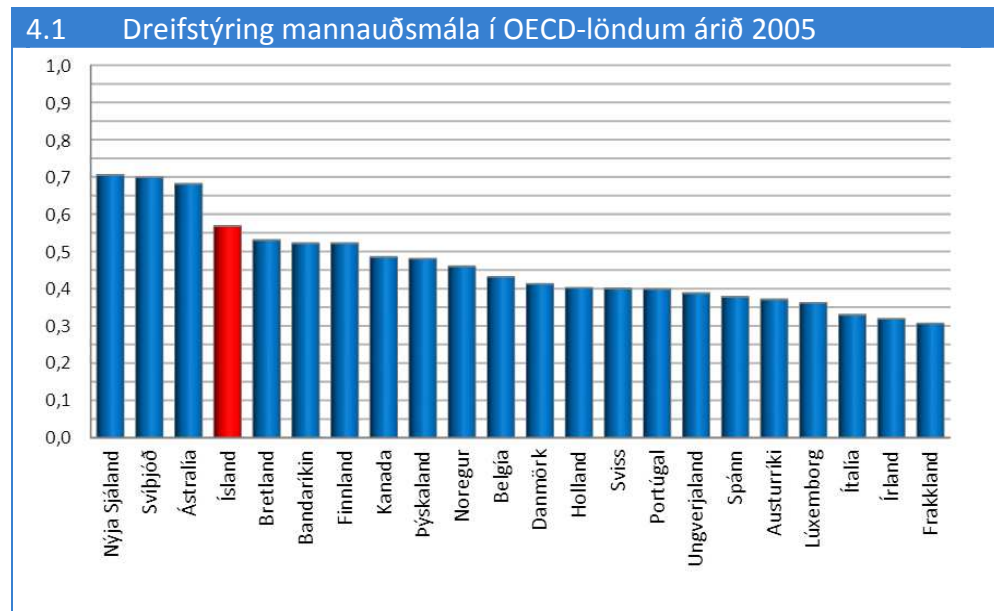
**DREIFSTÝRING  
MANNAUÐSMÁLA  
RÍKISINS TEKIN UPP  
ÁRIÐ 1996**

**INNLEIÐA ÁTTI  
AÐFERÐIR ALMENNA  
MARKAÐARINS HJÁ  
RÍKINU**

tengja laun að hluta. Samtímis var dregið úr sjálfvirkum hækkunum, t.d. voru aldursþrep felld úr launatöflum. Í stofnanasamningi átti að skilgreina þá þætti sem ráða skyldu röðun í launaflokka og hvernig ætti að meta persónu- og tímabundna þætti, s.s. viðbótarmenntun, starfsreynslu, tímabundið álag, hæfni, árangur og frammistöðu. Langflestar ríkisstofnanir innleiddu þessar breytingar á árunum 2005 og 2006.

## 4.2 DREIFSTÝRING MANNAUÐSMÁLA Á ÍSLANDI

Árið 2005 kannaði OECD hve langt aðildarríki samtakanna hefðu gengið í dreifstýringu mannaúðsmála. Í ljós koma að mikill munur var á ríkjum að þessu leyti (mynd 4.1). Ísland skoraði 0,57 á skalanum 0–1 og var í hópi þeirra ríkja sem hvað lengst höfðu gengið. Næst í röðinni fyrir neðan Ísland komu Bretland, Bandaríkin, Finnland og Kanada. Þau lönd sem höfðu gengið lengra en Ísland á þessu sviði voru Ástralía, Svíþjóð og Nýja Sjáland. Í ljós kom að Norðurlönd og enskumælandi lönd höfðu gengið lengra í dreifstýringu mannaúðsmála en löndin á meginlandi Evrópu.



Heimild: *Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna* (1996 og 2006). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, ParX og Háskóli Íslands. Skalinn er á bilinu 0-1 og þýðir 0 enga dreifstýringu en 1 þýðir mikla dreifstýringu.

## 4.3 STEFNA STJÓRNVALDA Í MANNAUÐSMÁLUM

Stjórnvöld hafa ekki samþykkt formlega heildarstefnu um mannaúðsmál ríkisins þar sem sett eru lykilmarkmið, aðgerðum forgangsraðað, þær tímasettar og árangursmælikvarðar skilgreindir. Samkvæmt upplýsingum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins hefur stefnan m.a. birst í lögum, ýmsum reglum, kjarasamningum og stefnu fyrri ríkisstjórna um nýskipan í ríkisrekstri. Stefnan hefur náð tiltekið komið fram í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (starfsmannalögum), lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins og lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Í kjarasamningum eru einnig mörg ákvæði sem eru hluti miðlægrar mannaúðs-stefnu.

Að mati Ríkisendurskoðunar er nauðsynlegt að marka heildstæða mannauðsstefnu fyrir ríkið sem ná til allra ráðuneyta og stofnana. Í henni komi fram áherslur ríkisins í mannauðsmálum og sýn á það hvers konar atvinnurekandi það vill vera. Skilgreina verður lykilmarkmið, forgangsraða og tímasetja aðgerðir sem eiga að gera markmiðin að veruleika og árangursmælikvarða sem segja til um hvernig gengur að ná þeim. Setja þarf viðmið fyrir hverja árangursmælingu fyrir sig, þar sem fram kemur hvað telst góður árangur, hvað viðunandi og hvað óviðunandi. Niðurstöðurnar þarf síðan að nýta til frekari ákvarðanatöku á þessu sviði, m.a. um það hvernig best sé að standa að eftirfylgni og hvaða þættir skipta máli við endurskoðun stefnunnar. Ákveða verður hver skuli hafa forystu um slíka stefnumótun og bera ábyrgð á framkvæmd stefnunnar. Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins hlýtur að koma sterklega til álita í því efni en þá verður að efla hana og skilgreina hlutverk hennar betur en nú er.

**SETJA ÞARF STEFNU OG TRYGGJA EFTIRFYLGNI HENNAR**

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að við stefnumótunarvinnuna liggi fyrir upplýsingar um hættur eða veikleika í mannauðsmálum ríkisins sem tekið verði mið af. Víða erlendis er talið æskilegt að aldurs- og kynjadreifing ríkisstarfsmanna sé í samræmi við dreifinguna í þjóðfélaginu í heild. Stefna stjórnvalda skuli taka mið af þessu. Í þessu samhengi má benda á að hlutfall kvenna meðal ríkisstarfsmanna hefur hækkað mikið á síðustu árum og er nú svo komið að þær eru tvær af hverjum þremur ríkisstarfsmönnum en einungis 30% forstöðumanna ríkisstofnana (sbr. kafla 2.5. og 2.6.). Við mótun stefnu þurfa stjórnvöld jafnframt að taka mið af vissum hættum sem steðja að ríkinu, s.s. að hlutfallslega mun fleiri konur en karlar hætta störfum fyrir 60 ára aldur. Einnig að hlutfall ríkisstarfsmanna eldri en 50 ára hefur farið hækkandi og allt stefnir í að fjórðungur þeirra fari á lífeyri á næstu fimm árum. Þetta er meðal þeirra þátta sem þarf að skoða nánar og taka afstöðu til með markvissu áhættumati. Síðan verður að ákveða hvort og þá hvernig brugðist verður við.

**META ÞARF VEIKLEIKA Í STARFSMANNAMÁLUM RÍKISINS TIL SKEMMRI OG LENGRI TÍMA**

#### 4.4 STARFSMANNASTEFNA RÍKISSTOFNANA

Á síðustu árum hefur færst mjög í vöxt að stofnanir setji sér starfsmannastefnu. Markmið hennar er að tryggja sameiginlegan skilning starfsmanna á þeim viðfangsefnum sem stefnan tekur til. Algengt er að í henni sé fjallað um ráðningar, starfsþróun, starfskjör, jafnrétti, vinnubrögð og vinnuumhverfi. Stefnan er notuð til að greina frá því hvaða skyldur stjórnendur hafa gagnvart starfsmönnum, hvers konar umhverfi þeim er búið og til hvers er ætlast af þeim. Starfsmannastefnan á að vera leiðbeining fyrir stjórnendur í mannauðsmálum og hjálpa þeim að nýta mannauðinn sem best.

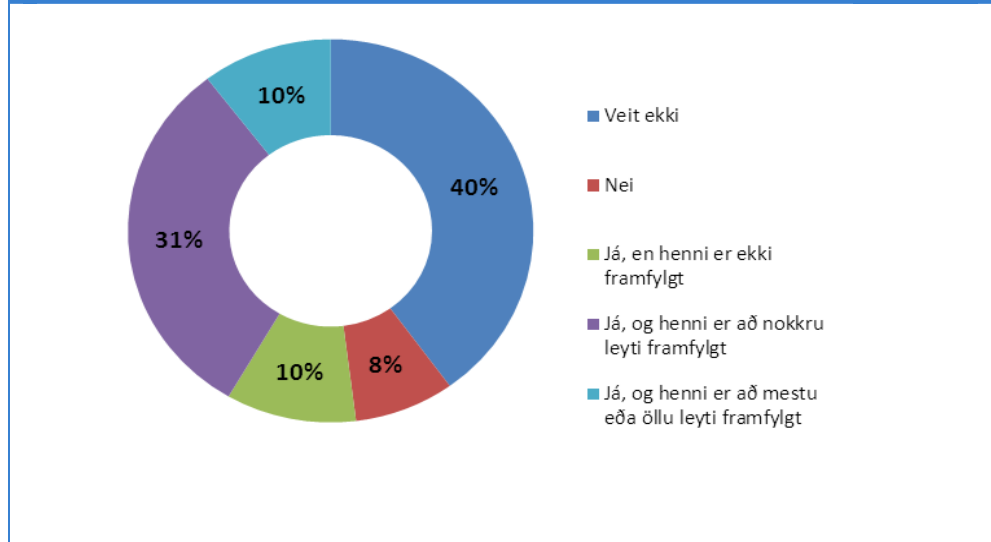
**STARFSMANNASTEFNA TRYGGIR SAMEIGINLEGAN SKILNING STARFSMANNNA OG STJÓRNENDA**

Á ríkisstofnunum hvílir sú lagaskylda að semja jafnréttisáætlanir en þeim er ekki skylt að setja fram starfsmannastefnu. Í starfsumhverfiskönnun fjármálaráðuneytisins, ParX og Háskóla Íslands frá árinu 2006 kom í ljós að nær allir forstöðumenn ríkisstofnana töldu að starfsmannamál gegndu mikilvægu hlutverki hjá stofnuninni. Þegar þeir voru spurðir hvort í gildi væri skrifleg starfsmannastefna svöruðu tveir af hverjum þremur því játandi. Þegar almennir starfsmenn voru spurðir sömu spurningar svaraði hins vegar aðeins helmingur þeirra játandi. Eins og sést á mynd 4.2 þá sögðu aðeins 10% starfsmanna að starfsmannastefnunni væri framfylgt að mestu eða öllu leyti. Jákvæð fylgni var á milli virkrar starfsmannastefnu og afstöðu starfsmanna til stjórnunar og starfsánægju, þ.e. starfsmenn voru almennt ánægðari þar sem rekin var markviss og

**AÐEINS 10% RÍKISSTARFSMANNNA SEGJA STEFNUNNI FYLGT AÐ MESTU EÐA ÖLLU LEYTI**

sýnileg starfsmannastefna. Rétt er að geta þess að miklar breytingar höfðu orðið frá því að starfsumhverfiskönnun var gerð árið 1998 en þá voru einungis 20% stofnana með starfsmannastefnu.

#### 4.2 Starfsumhverfiskönnun 2006: Er stofnunin með skriflega starfsmannastefnu?



Heimild: Könnun á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna (1996 og 2006). Reykjavík: Fjármálaráðuneytið, ParX og Háskóli Íslands.

#### 4.5 HLOTVERK STARFSMANNASKRIFSTOFU FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIS

Eins og fram hefur komið fólst nýskipan í ríkisrekstri m.a. í að dreifa ábyrgð á framkvæmd starfsmannamála. Nú er meginreglan sú að forstöðumenn fara með almennar stjórnunarheimildir og hafa vald til að taka ákvarðanir um réttindi og skyldur starfsmanna. Almennu verður þeim ákvörðunum ekki skotið til hlutaðeigandi ráðuneytis. Hlutverk starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins í dreifstýrðum ríkisrekstri er fyrst og fremst að fara með fyrirvar ríkisins í launa- og kjaramálum starfsmanna og fjalla almennt um réttindi þeirra og skyldur. Undir verksviðs skrifstofunnar falla m.a. verkefni samninganefndar ríkisins. Starfsmannaskrifstofan annast túlkun á kjarasamningum og almennum lagaákvæðum um ríkisstarfsmenn. Skrifstofan veitir einnig stjórnvöldum, einstökum ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf í starfsmannamálum og gerir úttektir á sviði kjaramála. Á skrifstofunni starfa 11 sérfræðingar.

Árið 2009 skipaði forsætisráðherra nefnd til að endurskoða lög um Stjórnarráð Íslands og kom skýrsla nefndarinnar út í desember 2010 undir heitinu *Samhent stjórnsýsla*. Þar er lagt til að sett verði upp sérstök mannauðsskrifstofa fyrir Stjórnarráðið (án tengsla við starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins) undir forystu forsætisráðuneytisins. Leiða má ákveðin rök fyrir þessari tillögu í ljósi stöðu mannauðsmála hjá ráðuneytum og mikilvægi og sérstöðu Stjórnarráðsins (sbr. kafla 2.9). Ríkisendurskoðun tekur undir þessar tillögur en telur hins vegar að hlutverk starfsmannaskrifstofunnar ætti að vera viðameira nú en það varð í kjölfar þess að mannauðsmál fluttust til stofnana ríkisins á sínum tíma.



Ríkisendurskoðun telur að dreifstýring mannaúðsmála hafi að mörgu leyti gefist vel en hins vegar þurfi að efla starfsmannaskrifstofuna, m.a. í ljósi þess hversu lágt þroskastig mannaúðsstjórnunar er almennt innan ríkisins (sbr. kafla 3.2.) og hversu seint hefur gengið að innleiða árangursstjórnun. Til þessa hefur starfsmannaskrifstofan verið of bundin við gerð kjarasamninga og túlkun þeirra. Að mati Ríkisendurskoðunar ætti hún að hafa forystu um að móta heildstæða mannaúðsstefnu fyrir ríkið, greina áhættu í rekstri þess og halda utan um og beita mótvægisáðgerðum eftir því sem nauðsynlegt þykir. Þá ætti starfsmannaskrifstofan að afla með reglubundnum hætti upplýsinga um hvernig ríkisstofnunum gengur að ná fram þeim markmiðum sem sett eru í heildarstefnunni og um stöðu og þróun mannaúðsmála almennt hjá ríkinu. Upplýsingarnar ætti að birta opinberlega eftir því sem hægt er. Ennfremur ætti skrifstofan að aðstoða forsvarsmenn stofnana meira í mannaúðsmálum en nú er gert. Auk þess ætti hún að móta gæðaviðmið í mannaúðsstjórnun (kafla 4.9.) í samstarfi við Félag forstöðumanna og stéttarfélag ríkisstarfsmanna og hafa eftirlit með að eftir þeim verði farið. Þessu hlutverki telur Ríkisendurskoðun að starfsmannaskrifstofan ætti að sinna bæði gagnvart stofnunum ríkisins og mannaúðsskrifstofu Stjórnarráðsins. Til þess að svo geti orðið þarf hins vegar að endurskoða hlutverk og starfsemi skrifstofunnar með markvissum hætti og efla hana til muna.

Þessu til viðbótar telur Ríkisendurskoðun að starfsmannaskrifstofan þurfi að hafa forystu um að meta mannaflapörf ríkisins til framtíðar. Öll ráðuneyti þurfa að koma að þessu verkefni. Kanna þarf hvers konar starfsmenn, menntun, aldur o.fl. þurfi til að sinna þörfum ríkisrekstrar til lengri og skemmri tíma. Starfsemi ríkisins byggist í sífelld ríkari mæli á sérhæfðu og menntuðu fólki og því þarf að bregðast í tíma við skorti á starfsmönnum með tiltekna menntun og reynslu. Þá hafa ýmsar ytri aðstæður mikil áhrif á rekstur ríkisins, s.s. hækkun meðalaldurs landsmanna sem óhjákvæmilega mun leiða til enn meira álags á heilbrigðiskerfið í framtíðinni.

## 4.6 VIÐBRÖGÐ STJÓRNVALDA VIÐ BANKAHRUNINU ÁRIÐ 2008

Í skýrslu fjármálaráðherra sem lögð var fyrir Alþingi haustið 2009 um áætlun um jöfnuð í ríkisfjármálum 2009–2013 kom fram að við hrun fjármálakerfisins í október 2008 voru fjármál ríkisins sett í uppnám. Fjármálaráðherra taldi óhjákvæmilegt að bregðast við þessu ástandi með róttækum aðgerðum. Fyrirséð var að boðaðar aðgerðir myndu hafa í för með sér miklar breytingar á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Í skýrslunni kom fram að útgjöld ríkisins yrðu m.a. lækkuð með hagræðingu í rekstri, endurskipulagningu stofnanakerfisins, verkefnaflutningi og sameiningu ráðuneyta og stofnana og endurmati á verkefnum þeirra. Stefna átti að því að sameiningar ríkisstofnana myndu skila sparnaði, s.s. fækkun starfsfólks í yfirstjórn og stoðdeildum. Þá átti ekki að ráða í störf sem losnuðu hjá ráðuneytum og stofnunum ríkisins nema brýna nauðsyn bæri til en nýta þess í stað þá sérfræðiþekkingu og mannaúð sem væri til staðar.

Í skýrslunni kemur fram að sett voru markmið um 5–10% samdrátt í rekstrarútgjöldum af ársveltu stofnana. Þessar sparnaðaraðgerðir hafa verið framkvæmdar þrjú fjárlaga-ár í röð (árin 2009–2011) og fyrirséð er að einnig verði 1–3% niðurskurður árið 2012. Ráðuneytum og stofnunum er að mestu leyti falið að framfylgja áformum um sam-

drátt í rekstrargjöldum ríkisins. Jafnframt ákvað ríkisstjórnin að beita tilteknum viðmiðum eða leiðarljósum við ákvarðanir og framfylgd aðgerða til að lækka útgjöld ríkissjóðs. Laun æðstu yfirmanna hjá ríkinu voru lækkuð þannig að þau yrðu ekki hærrí en laun forsætisráðherra. Til samræmis lækkaði kjararáð laun annarra embættismanna sem undir það heyra. Hjá þeim starfsmönnum sem voru með heildarlaun umfram 400 þús.kr. á mánuði áttu laun að lækka þannig að þeir sem báru mest úr bótum lækkuðu hlutfallslega meira (allt að 10%) en þeir sem lægri laun höfðu. Leita átti jafnframt leiða til að minnka yfirvinnu og starfshlutfall í stað uppsagna. Starfsfólki sem öðlast hafði rétt til töku lífeyris var boðið upp á sveigjanleg starfslok. Að lokum áttu ráðuneyti og stofnanir að endurskoða aukagreiðslur starfsmanna og gera ráðstafanir til að draga verulega úr ferðakostnaði og risnu.

## 4.7 KANNANIR Á SAMDRÁTTARAÐGERÐUM RÍKISINS

Vorið 2010 gerði Ríkisendurskoðun könnun meðal ríkisstofnana og ráðuneyta í tengslum við endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2009 þar sem spurt var hvernig tilmæli stjórnvalda um launalækkun ríkisstarfsmanna hefðu verið framkvæmd á árunum 2009 og 2010. Könnunin náði til 197 aðila. Í ljós kom að 61% af þeim aðilum sem svöruðu könnuninni höfðu farið að tilmælunum á árinu 2009 en 39% höfðu ekki gert það. Hjá 47% svarenda stóð til að lækka laun á árinu 2010. Eins og fyrr sagði var hverjum forstöðumanni falið að útfæra launalækkun sinna starfsmanna og var því ekki um samræmda aðgerð að ræða.

Í óbirtri rannsókn Arneyjar Einarsdóttur, Katrínar Ólafsdóttur og Auðar Arnardóttur, fræðimanna við Háskólann í Reykjavík, sem kynnt verður haustið 2011, á samdráttaraðgerðum einkafyrirtækja og opinberra stofnana kom í ljós að meirihluti þeirra dró saman seglin eftir hrun íslenska bankakerfisins haustið 2008. Gripið var til ýmissa aðgerða í starfsmannamálum sem flokkaðar eru í rannsókninni í mjúkar, hófsamar og harðar eftir því hversu mikil áhrif þær höfðu á kjör starfsmanna og hversu fljótt þær höfðu áhrif á rekstrarkostnað. Rannsóknin náði til tveggja tímabila. Hið fyrra tók til fyrstu átta mánaða eftir hrun bankakerfisins en hið síðara frá apríl 2009 til mars 2010.

Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að opinberi geirinn hafi notað færri úrræði til sparnaðar en einkafyrirtækin og síður beitt hörðum samdráttaraðgerðum fyrstu átta mánuðina eftir hrun bankakerfisins. Þrátt fyrir það hafi hann engu að síður notað hófsamar aðgerðir á báðum tímabilunum, þ.e. skert hlunnindi, sett yfirvinnubann og sagt einstaka starfsmönnum upp. Á seinna tímabilinu hafi opinberi geirinn í mun meira mæli farið í harðari aðgerðir en einkageirinn með því að skerða launakjör starfsmanna og stjórnenda. Hins vegar var ekki gripið til hópuppsagna. Niðurstöðurnar eru í samræmi við ofangreinda stefnu stjórnvalda um að leita skyldi annarra leiða við að ná fram sparnaði í rekstri ríkisins en segja upp starfsmönnum. Ekki var kannað í rannsókninni hversu miklar launalækkanirnar urðu á almenna vinnumarkaðnum né hvernig þær voru útfærðar. Fjallað var um þróun heildarlauna á vinnumarkaði í kafla 3.5.

Tafla 4.3 sýnir fjölda ársverka A-hluta ríkisstofnana eftir ráðuneytum. Langflestir eða um 60% ríkisstarfsmanna starfa hjá stofnunum sem heyra undir heilbrigðis- og menntamálaráðuneyti. Ársverkum ríkisstarfsmanna fjölgaði um 502 ársverk eða 2,9% frá árinu 2006 fram til bankahrunsins haustið 2008. Viðsnúningur varð frá þeim tíma til júlí 2011 en þá fækkaði ársverkum um 1.163 eða um 6,5%. Í júní 2011 var umfang starfsmannamála A-hluta ríkisstofnana því minna en árið 2006 eða 16.709 ársverk.

**ÁRSVERKUM  
RÍKISSTARFSMANNA  
FÆKKAÐ UM 6,5%  
FRÁ ÁRINU 2008**

#### 4.3 Fjöldi ársverka ríkisstarfsmanna hjá A-hluta stofnunum eftir ráðuneytum 2006–2011 (júlí)

RÁÐUNEYTI:	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (1. júlí)
ÆÐSTA STJÓRNSÝSLA	275	288	281	318	287	309
FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ	65	63	152	150	53	52
MENNTAMÁLARÁÐUNEYTIÐ	694	349	4.082	4.065	4.062	4.195
UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ	481	435	256	277	285	234
LANDBÚNAÐARRÁÐUNEYTIÐ	408	401	400	394	390	409
SJÁVARÚTVEGSRÁÐUNEYTIÐ <sup>1</sup>	338	284	1	0	0	0
DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ	1.760	1.998	2.004	1.794	1.839	2.541
FÉLAGSMÁLARÁÐUNEYTIÐ	1.134	1.203	1.453	1.468	1.468	0
HEILBRIGÐISRÁÐUNEYTIÐ	6.968	7.062	6.952	6.927	6.584	7.266
FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ	755	743	733	780	695	742
SAMGÖNGURÁÐUNEYTIÐ	784	578	785	560	533	0
IÐNAÐARRÁÐUNEYTIÐ	182	173	184	163	166	167
VIÐSKIPTARÁÐUNEYTIÐ	94	102	145	157	231	257
HAGSTOFAN <sup>2</sup>	89	79	0	0	0	0
UMHVERFISRÁÐUNEYTIÐ	345	332	445	488	527	537
<b>SAMTALS</b>	<b>17.370</b>	<b>17.490</b>	<b>17.872</b>	<b>17.542</b>	<b>17.121</b>	<b>16.709</b>

Heimild: Gögnin voru fengin úr mannauðskerfi ríkisins: Ársverkayfirlit. Í töflunni er ekki gerð grein fyrir fjölda ársverka ríkisfyrirtækja eða hlutafélaga sem ríkið á að hluta eða öllu leyti. 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. 3) Félagsmála- og heilbrigðismálaráðuneytið sameinuðust í byrjun árs 2011 og urðu velferðarráðuneytið og samgöngu- og dómsmálaráðuneyti sameinuðust og urðu innanríkisráðuneytið.

Í byrjun árs 2010 boðaði forsætisráðherra fækkun stofnana ríkisins um 30-40% eða um 60–80 stofnanir á tímabilinu 2010–2012. Í yfirliti ráðherra um sameiningar í ríkisrekstri sem lagt var fram í ríkisstjórn þann 1. júlí 2011 kom fram að stofnunum og ráðuneytum hafði þá fækkað um 30 talsins. Fækkunin nemur um 15% af heildarfjölda stofnana og haustið 2011 eru fjögur frumvörp til meðferðar á Alþingi sem gera ráð fyrir að stofnunum fækki um 10 til viðbótar.

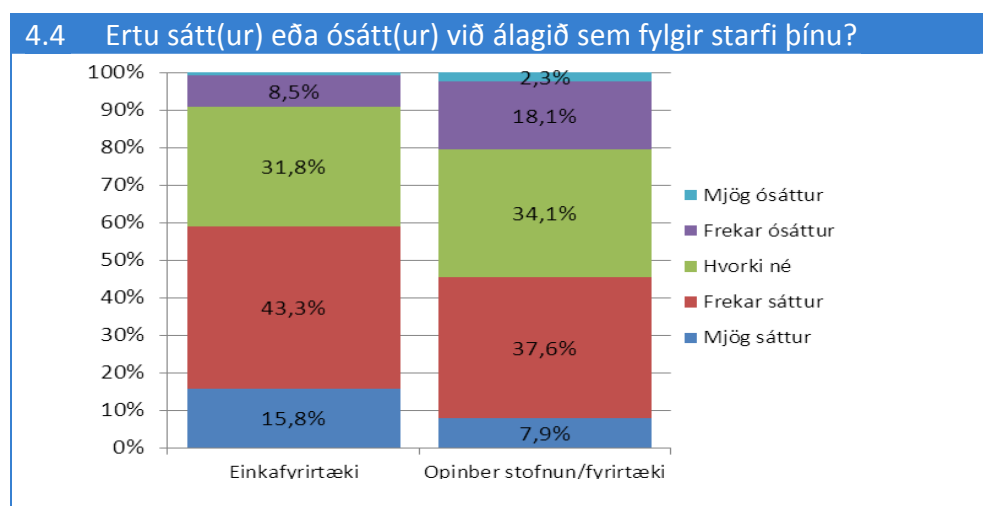
Það er mat Ríkisendurskoðunar að af framangreindu megi álykta að ráðist hafi verið í umfangsmiklar samdráttaraðgerðir í rekstri ríkisins í kjölfar kreppunnar m.a. með breytingu á stofnanakerfinu og starfskjörum ríkisstarfsmanna. Ríkisendurskoðun telur að óhjákvæmilegt sé að líta til þessara breytinga sem og annarra þátta sem áhrif geta haft á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna þegar kemur að því að móta heildstæða mannauðsstefnu.

**MIKIL FÆKKUN  
STOFNANA RÍKISINS  
BOÐUÐ Á TÍMABILINU  
2010-2012**

## 4.8 ÁLAG Á STARFSMENN EFTIR HRUN BANKAKERFISINS ÁRIÐ 2008

Eins og fram kom í kafla 4.7 hafa stjórnvöld farið í róttækar aðgerðir í ríkisrekstri sem fyrir séð var að hefðu mikil áhrif á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna. Ríkisendurskoðun óskaði eftir upplýsingum frá Verslunarmannafélagi Reykjavíkur (VR) sem hefur gert þrjár kannanir á starfsumhverfi stjórnenda á íslenskum vinnumarkaði frá árinu 2006. Í lok árs 2010 fengu um 2.200 stjórnendur könnunina senda og var nokkuð jöfn skipting á milli stjórnenda á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera. Niðurstöður könnunarinnar sýna að lítil munur er á starfsumhverfi stjórnenda milli vinnumarkaða þegar spurt er um vinnutíma, helgarvinnu eða hversu vel þeim gengur að aðskilja vinnu og einkalíf. Hins vegar hafa stjórnendur einkafyrirtækja meiri sveigjanleika í starfi og vinna meira í fjarvinnu og í fríum en stjórnendur opinberra stofnana. Á mynd 4.4 sést að 45% stjórnenda hjá opinberum stofnun er mjög eða frekar sáttur við álagið sem fylgir starfinu. Þetta er mun lægra hlutfall en hjá stjórnendum einkafyrirtækja sem mældist um 60%.

**MARGIR STJÓRNENDUR OPINBERRA STOFNANA ERU ÓSÁTTIR VIÐ ÁLAG Í STARFI**

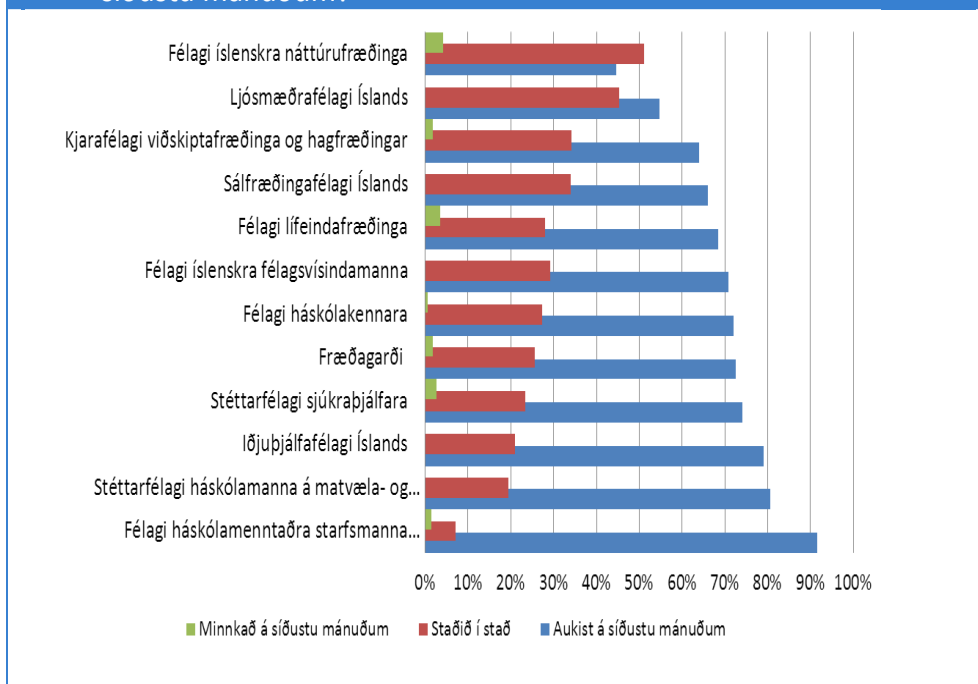


Heimild: *Stjórnendakönnun 2010 (2010)*. Verslunarmannafélag Reykjavíkur. Marktækur munur var á milli hópa. Þátttakendur voru hærri stjórnendur og millistjórnendur hjá 300 stærstu fyrirtækjum á almennum vinnumarkaði, sveitarfélögum með fleiri en 1.000 íbúa, opinberum stofnunum og ráðuneytum og 25 stærstu félagasamtökum landsins.

Bandalag háskólamanna (BHM) gerði könnun meðal félagsmanna sinna sumarið 2010. Um 2.300 manns tóku þátt og þar af störfuðu um 1.450 hjá ríkinu. Könnunin leiddi í ljós að 70% ríkisstarfsmanna taldi álag á vinnustaðnum hafa aukist á síðustu mánuðum en tæplega 30% að það hafði staðið í stað. Eins og sést á mynd 4.5 jókst álagið mismikið eftir aðildarfélögum. Langflestir eða 90% félagsmanna í Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins töldu álagið hafa aukist síðustu mánuði. Miklar breytingar voru einnig hjá félagsmönnum sem starfa innan heilbrigðiskerfisins og félagsmönnum í Félagi háskólakennara en 70% þeirra sögðu að álagið hefði aukist á síðustu mánuðum. Að mati BHM er helsta skýringin á þessu sú að stjórnvöld tóku ákvörðun um að draga úr ríkisútgjöldum með því að lækka laun, ráða ekki í störf sem losnuðu, láta tímabundna samninga renna út án endurnýjunar og lækka starfshlutfall starfsmanna. Engu að síður skyldi haldið uppi sama þjónustustigi þrátt fyrir aukna spurn eftir opinberri þjónustu.

**AUKIÐ ÁLAG Á SÍÐUSTU MÁNUÐUM MÆLDIST MEÐAL FÉLAGSMANNA BHM ÁRIÐ 2010**

#### 4.5 Hefur álagið á þínum vinnustað aukist, staðið í stað eða minnkað á síðustu mánuðum?



Heimild: *Launakönnun 2010* (2010). Bandalag háskólamenntaðra starfsmanna. Í töflunni eru svör þeirra félaga sem eru með fleiri en 40 félagsmenn sem starfa hjá ríkinu.

Ríkisendurskoðun telur að ofangreindar upplýsingar gefi starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins tilefni til að kanna nánar hvernig vinnuálag er hjá stofnunum ríkisins og tilteknum starfsstéttum, t.d. með öflun upplýsinga um starfsánægju, veikindadaga og starfsmannaveltu. Í þeim tilfellum sem vinnuálag hefur aukist mikið á síðustu misserum og breytingar á því eru ekki fyrirséðar verður að grípa til viðeigandi ráðstafana. Vinnuálag er einn þeirra þátta sem ræður hvað mestu um starfsánægju og þar með afköst og gæði þeirrar þjónustu sem veitt er hjá viðkomandi stofnun. Þá hefur viðvarandi vinnuálag áhrif á rekstrarkostnað ríkisins, einkum vegna fjölgunar veikindadaga og aukinnar starfsmannaveltu þegar til lengri tíma er litið.

**FYLGJAST VERÐUR  
NÁIÐ MEÐ AUKNU  
ÁLAGI Á STARFSMENN  
RÍKISINS**

#### 4.9 ÁHERSLUR STJÓRNVALDA Í KJARASAMNINGUM ÁRIÐ 2011

Í minnisblaði fjármálaráðherra frá nóvember 2010 um áherslur í starfsmannamálum sem fjármálaráðuneytið afhenti Ríkisendurskoðun við gerð þessarar skýrslu kom fram að takmarkað svigrúm væri til breytinga á launum eða öðrum starfskjörum í komandi kjarasamningum. Því var talið mikilvægt að leitað yrði leiða til að þróa starfsmanna- og kjarastefnu ríkisins. Það átti að vera án beinna fjárútláta en stuðla engu að síður að því að mannauður ráðuneyta og stofnana þróaðist í takt við breyttar aðstæður og markmið ríkisstjórnarinnar um bættu starfshætti og skilvirkan rekstur. Lögð var áhersla á að gera innleiðingu á aðferðum mannauðsstjórnunar hjá ríkisstofnunum markvissari og styrkja þannig faglega starfsemi þeirra. Í þessu skyni yrði stofnunum gert að setja sér heildstæða starfsmannastefnu sem innihéldi m.a. gerð starfslýsingar fyrir hvert starf, starfsþróunaráætlun fyrir hvern starfsmann og árleg starfsmanna-samtöl þar sem starfslýsingar og starfsþróunaráætlanir starfsmanna yrðu yfirfarnar. Árlega yrði metið hvort stofnanir uppfylltu lágmarkskröfur um heildstæða

**ÁHERSLA LÖGÐ Á  
MARKVISSA INNLEIÐINGU  
AÐFERÐA MANNAUÐS-  
STJÓRNUNAR**

starfsmannastefnu. Þá átti að auka eftirlit með framkvæmd stofnana í launa- og starfsmannamálum, tryggja að forsendur launasetningar yrðu í samræmi við markmið stofnunar og að þær væru málefnalegar og stuðluðu að jafnri stöðu kynjanna.

Mótuð yrði og sett sérstök miðlæg stefna fyrir forstöðumenn ráðuneyta og stofnana og aðra stjórnendur sem byggði m.a. á því að allir stjórnendur yrðu ráðnir á grundvelli faglegra hæfnisviðmiða. Hæfni stjórnenda yrði markvisst aukin og henni viðhaldið með kerfisbundnum hætti og aukin áhersla lögð á fræðslu fyrir millistjórnendur og framtíðarstjórnendur. Til að fylgja þessu eftir yrðu tekin upp stjórnendasamtöl við alla stjórnendur og unnin starfsþróunaráætlun fyrir þá. Frammistaða þeirra yrði metin með reglubundnu frammistöðumati og mælikvarðar fyrir grunnmat á rekstri stofnana skilgreindir í samráði við önnur ráðuneyti.

## 4.10 KJARASAMNINGAR ÁRIÐ 2011

Í bréfi forsætisráðherra og fjármálaráðherra til formanns BHM frá 3. júní 2011 kom fram að þau efnahagslegu áföll sem dunið hafa yfir hafi haft veruleg áhrif á rekstur stofnana og starfsmenn þeirra. Stjórnvöld séu reiðubúin til að skipa sérstakan starfs-  
hóp til að meta áhrif þeirra á heilsufar og líðan starfsfólks, m.a. vegna streitu og álags. Þá kom fram að mikilvægt væri að tryggja stöðugleika í starfsemi og starfsmannahaldi ríkisins og greina þá þætti sem áhrif hefðu á samkeppnishæfni ríkisins sem vinnuveitanda. Í þeim tilgangi myndi ríkisstjórnin beita sér fyrir því að á samnings-  
tímanum bæri fjármálaráðuneytið, í samstarfi við Bandalag háskólamenntaða starfs-  
manna (BHM), saman starfskjör og aðstæður háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins við almenna markaðinn. Stjórnvöld tóku einnig undir þá skoðun BHM að það væri áhyggjuefni að háskólaþéttir næði ekki að sinna sí- og endurmenntun sem skyldi. Einnig kom fram að stjórnvöld myndu tryggja að ekki yrði hróflað við áunnum lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna.

Í bréfi forsætisráðherra og fjármálaráðherra til formanns BSRB frá 29. maí 2011 kemur einnig fram fyrirheit stjórnvalda um að hrófla ekki við áunnum lífeyrisréttindum opinberra starfsmanna enda séu þau mikilvægur hluti af kjörum þeirra. Í bréfinu segir að ljóst sé að ef komi til samræmingar á lífeyrisréttindum á opinberum og almennum vinnumarkaði, verði óhjákvæmilegt að endurmeta starfskjör opinberra starfsmanna. Skipaður var samráðshópur til að gera tillögur um hvernig staðið yrði að lausn þessara mála. Á undanföllum árum hefur verið gert átak í mannauðsmálum stofnana ríkisins og hefur fjármálaráðuneytið verið þar í broddi fylkingar. Vilji er til að halda áfram á þeirri braut sem mörkuð hefur verið til að ná markmiðum ríkisins í mannauðsmálum. Hlutverk ráðuneytisins verði á þessu sviði eftt, m.a. hvað snertir ráðgjöf til stofnana. Ríkisstjórnin leggur mikla áherslu á að uppræta kynbundinn launamun meðal starfsmanna ríkisins og á að hraða vinnu við gerð jafnlaunastaðals. Þá segir að ríkisstjórnin sé reiðubúin til að skipa starfshóp með aðild BSRB sem falið væri að marka stefnu um fjölskylduvænna samfélag og skoða m.a. kosti þess að stytta vinnuvikuna í 36 stundir á viku. Einnig var fjallað um önnur réttindamál félagsmanna BSRB, s.s. húsnæðis- og menntamál.

Fjármálaráðherra og aðildarfélög BHM og BSRB undirrituðu kjarasamninga í byrjun sumars 2011. Með kjarasamningi BHM fylgdu nokkrar bókanir þar sem fram kom m.a. að það væri sameiginlegt markmið samningsaðila að skapa ríkisstofnunum aukna möguleika til að vera skilvirkir og eftirsóknarverðir vinnustaðir. Til að svo gæti orðið töldu aðilar að vinna yrði áfram að sameiginlegri framkvæmdaáætlun um ýmsa þætti mannauðsmála og að umgjörð kjarasamninga og launakerfis yrði sífellt að vera til endurskoðunar. Samkomulag náðist um að skipa starfshóp til að gera úttekt á fyrirkomulagi launa mismunandi hópa ríkisstarfsmanna og hvernig ákvörðun fjárveitinga til stofnana hefði áhrif á launamyndun og launasetningu starfsmanna þeirra. Unnið er að því að gera Hagstofu Íslands kleift að nýta sér launagögn ríkisins í þágu launarannsóknar stofnunarinnar í því skyni að bera saman laun á almennum markaði og hjá ríkinu.

Í samkomulagi fjármálaráðherra og BSRB sem undirritað var 29. maí 2011 kemur fram að í framkvæmdaáætlun með kjarasamningi á árinu 2009 var samkomulag um að vinna að ýmsum þáttum mannauðsmála. Ekki náðist að ljúka verkefninu að fullu og því var lagt til að halda því áfram. Eins var stefnt að því að skapa vettvang þar sem hægt væri að taka til umræðu málefni er lúta að framþróun starfsumhverfis starfsmanna ríkisins. Í samkomulaginu er m.a. fjallað um veikindi og endurhæfingarmál og telja samningsaðilar mikilvægt að auka sveigjanleika á vinnumarkaði til að tryggja að einstaklingar sem veikjast eða slasast hafi möguleika á að koma til baka í samræmi við vinnugetu á hverjum tíma. Þá ætlar fjármálaráðuneytið að beita sér fyrir því að stofnanir ríkisins setji sér verklagsreglur s.s. um fjarveru starfsmanna vegna andláts nákomins ættingja, tæknifrjóvgunar og áfengismeðferðar.

Gerð kjarasamninga er nú að mestu afstaðin. Samningarnir voru á svipuðum nótum og aðrir kjarasamningar sem gerðir voru milli Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands. Ríkisendurskoðun telur að framangreind áform séu mjög af hinu góða og að æskilegt sé að þau komist sem fyrst til framkvæmda.

## 4.11 NIÐURSTAÐA

Efla þarf starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Móta þarf heildstæða mannauðsstefnu fyrir ríkið, greina áhættur í rekstri þess og halda utan um og beita mótvægisáðgerðum eftir því sem nauðsynlegt þykir. Afla þarf reglubundið upplýsinga um hvernig ríkisstofnunum gengur að ná fram þeim markmiðum sem sett eru í heildarstefnunni og um stöðu og þróun mannauðsmála almennt hjá ríkinu. Þá þarf starfsmannaskrifstofan að móta gæðaviðmið í mannauðsstjórnun í samstarfi við Félag forstöðumanna og stéttarfélög ríkisstarfsmanna og hafa eftirlit með að eftir þeim verði farið.