

Tillögur starfshóps
um
vinnuumhverfi forstöðumanna

Tillögur starfshóps um starfsumhverfi forstöðumanna: 2012

ISBN 978-9979-820-68-0

2012 Fjármálaráðuneytið

Rit þetta er gefið út á vef fjármálaráðuneytisins en ekki í prentaðri útgáfu.

Nánari upplýsingar um útgáfur fjármálaráðuneytisins er að finna
á vefsíðunni www.fjarmalaraduneyti.is

Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	4
2.	Nálgun viðfangsefnisins	6
	Ytra umhverfi:	6
	Staða forstöðumannsins sjálfs:	6
	Tilhögun vinnunar	6
3.	Ytra umhverfi	7
	Almennt um laga- og regluumhverfi	7
	Sértækt um laga- og regluumhverfi	8
4.	Forstöðumenn	9
	Inngangur.....	9
	Heildstæð stjórnendastefna.....	10
	Greining og útlistun á stjórnunar- og hæfnispáttum sem leggja ber til grundvallar við ráðningu og mat á forstöðumönnum.....	11
	Almennt um núgildandi stöðu ráðninga forstöðumanna	12
	Ráðningaraðili	12
	Skylda eða heimild til að auglýsa og upplýsa hverjir sæki um störf	13
	Tímabundin eða ótímabundin ráðning	13
	Fyrirkomulag launaákvörðunar	14
	Danska útfærslan gengur út frá;	15
	Norska útfærslan gengur út frá;	15
	Frammistöðumat og starfspróun forstöðumanna.....	16
	Hreyfanleiki í starfi.....	17
	Starfslok.....	18
5.	Tillögur að úrbótum.....	20
	Heimildir	22

1 Inngangur

Í marsmánuði 2011 skipaði fjármálaráðherra starfshóp til að fjalla um stöðu, starfsskilyrði og kjör forstöðumanna. Af hálfu Félags forstöðumanna ríkisstofnana voru tilnefnd í starfshópinn þau Margrét Friðriksdóttir, skólameistari Menntaskólans í Kópavogi og Stefán Eiríksson, lögreglustjóri á höfuðborgarsvæðinu. Af hálfu fjármálaráðuneytis voru tilnefnd Ingbór Karl Eiríksson, sérfræðingur fjárreiðu- og eignaskrifstofu fjármálaráðuneytis, Gunnar Björnsson, skrifstofustjóri starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis og var hann jafnframt skipaður formaður og Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, lektor í opinberri stefnumótun við stjórnfræðideild Háskóla Íslands. Ritari starfshópsins var Ágústa Hlín Gústafsdóttir, sérfræðingur á starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis.

Hópurinn skyldi annars vegar fjalla um ytra umhverfið þ.e. þann lagaramma sem stofnunum er almennt búinn sem og framkvæmd innan núverandi ramma. Forstöðumenn hafa gagnrýnt fjárlagaferlið, þar á meðal skort á aðkomu þeirra á því ferli og að ekki sé unnið með þeim hætti að settar séu fram fjárhagsáætlanir til lengri tíma til þess að vanda undirbúning og aðlögun, hvort heldur sem það snýr að auknum eða minnkandi útgjöldum. Eins hafa forstöðumenn lengi óskað eftir endurskoðun á starfsmannalögum og fleiri lögum sem varða ríkisstarfsmenn eða einstaka ákvæðum þeirra.

Hins vegar skyldi hópurinn fjalla um stöðu forstöðumannsins sjálfs. Hvað þann þátt varðar þá beinast ábendingar og athugasemdir forstöðumanna að flestum ef ekki öllum þáttum hennar. Sjónarmið forstöðumanna í þessum efnum eru hins vegar ekki einsleit eða afdráttarlaus, en sammerkt má segja að kallað sé eftir meiri samræmingu og fagmennsku á þessu sviði.

Samantekt tillagna.

Tillögur starfshópsins taka bæði á ytri og innri þáttum í starfsumhverfi forstöðumanna.

Kaflí 4.1 Sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri sinna stofnana verði skilgreind með skýrum hætti. Jafnframt verði tryggt að ráðherra og þing hafi skýrt mótaðar leiðir til að kalla viðkomandi forstöðumenn til ábyrgðar.

Kaflí 4.2 Lagt er til að farið verði í heildarendurskoðun starfsmannalaga og við þá endurskoðun verði tekið mið af þeim ábendingum sem hér koma fram. Eins er lögð til endurskoðun á fjárlagaferlinu og fjárreiðulögum.

Kaflí 5.1 Sett verði heildstæð stjórnendastefna, þar sem miðlægri einingu verði falin ábyrgð á fyrirkomulagi ráðningarmála, launaákvæðana, starfspróunar, hreyfanleika og starfslokum forstöðumanna, út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðunum og verklagi.

Kaflí 5.2 Starfshópurinn leggur til að stofnuð verði með lögum sjálfstæð eining innan stjórnsýslunnar sem sinni allri framkvæmd og utanumhaldi um fyrirkomulag ráðninga, launaákvæðana, frammistöðumat, starfspróun, hreyfanleika og starfslok forstöðumanna. Í stað núverandi fyrirkomulags þar sem þessum viðfangsefnum er ýmist dreift á margar hendur eða

ekki sinnt þar sem ekki eru fyrir hendi forsendur til að sinna þeim.

Kaflí 5.4 Hin miðlæga stjórnendaeyning skilgreini, varðandi hvern stjórnunarþátt fyrir sig, hvaða hæfnisþættir koma til álita. Ráðuneyti og viðkomandi stofnun velja svo þá hæfnisþætti sem eiga við starf forstöðumanns tiltekinnar stofnunar. Þannig hefur hvert starf sitt „hæfniskort“. Sett yrði hámark og lágmark hæfnisþátta fyrir hvern stjórnunarþátt fyrir sig, sem má velja úr fyrir hvert hæfniskort, sem aftur tæki mið af stærð og tegund stofnunar.

Kaflí 5.5.1 Hin miðlæga eining haldi utan um og sjái um framkvæmd ráðningar, allt frá því að ákvörðun er tekin um að auglýsa þar til ráðning er afstaðin. Einingin ákveður ekki hver skuli ráðinn, það gerir ráðherra, en hún stjórnar öllum öðrum þáttum ráðningarferilsins. Hún ákveður, í samráði við ráðuneytið, hvaða þætti leggja skuli áherslu á í auglýsingu starfsins, hvaða matsaðferðum skuli beitt gagnvart umsækjendum o.s.frv.

Kaflí 5.5.2 Lagt er til að horfið verði frá fortakslausri auglýsingaskyldu og aukin áhersla verði lögð á að efla hreyfanleika forstöðumanna innan ríkiskerfisins. Jafnframt er lagt til að felld verði úr gildi sú skylda að upplýsa um nöfn og starfsheiti umsækjenda.

Kaflí 5.5.3 Hin miðlæga eining sjái um útfærslu á tímabundnum ráðningum, með möguleika á framlengingu sem ýmist væri takmörkuð við tiltekinn fjölda framlenginga eða það ótiltekið og væri á valdi viðkomandi ráðherra hverju sinni, að fengnu mati hinnar miðlægu einingar.

Kaflí 5.6 Fyrirkomulag launaákvæðana forstöðumanna verði tekið til gagngerrar endurskoðunar með það að markmiði að tekið verði upp nýtt fyrirkomulag launa. Mælt er með upptöku fjölþætts launakerfis sem samanstendur af grunnlaunaflokkun starfa, þar sem tillit verði tekið til séráherslna viðkomandi starfs/stofnunar, auk persónubundinna þátta.

Kaflí 5.7 Lagt er til að frammistaða forstöðumanna verði metin reglulega. Jafnframt er lagt til að unnin verði starfsþróunaráætlun fyrir hvern og einn forstöðumann sem taki bæði til þróunar hans í núverandi starfi sem og til frekari starfsþróunar.

Kaflí 5.8 Lagt er til að leitað verði leiða til að auka hreyfanleika forstöðumanna milli starfa. Í tengslum við það verði núverandi fyrirkomulag á auglýsingaskyldu og ráðningarfyrirkomulagi endurskoðað í takt við þær hugmyndir og tillögur sem reifaðar hafa verið fyrir í þessari greinargerð.

Kaflí 5.9 Lagt er til að auka sveigjanleika varðandi starfslok forstöðumanna, þar á meðal frekari útfærslu tímabundinna ráðninga og opna á möguleika á gerð starfslokasamninga við tilteknar aðstæður.

2. Nálgun viðfangsefnisins

Í upphafi starfs síns ákvað starfshópurinn að brjóta viðfangsefnið niður í eftirfarandi þætti:

Ytra umhverfi:

- Yfirferð á laga- og regluumhverfi í þeim tilgangi að meta hvort regluverkið setji forstöðumönnum skorður við að sinna verkefnum sínum og hvort gera þurfi breytingar á núgildandi lögum.
- Yfirferð á stjórnækjum forstöðumanna og meta hvernig þau eru að nýtast þeim og hvort þörf er á breytingum.

Staða forstöðumannsins sjálfs:

- Greining á hlutverki forstöðumanna og útlitun á þeim meginþáttum sem liggja til grundvallar í starfi þeirra. Farið yfir með hvaða hætti breytingar hafi orðið á starfi forstöðumanna og í hverju þær breytingar eru fólgnar. Sérstaklega horft til faglegrar, fjárhagslegrar og stjórnunarlegrar ábyrgðar.
- Umfjöllun um hæfni og skilgreiningu hæfnisviðmiða fyrir stjórnendur og leiðir sem farnar hafa verið við mat á hæfni og árangri.
- Fræðsla fyrir stjórnendur. Skilgreind fræðsluþörf og hvernig hún verði samhæfð fræðslu fyrir millistjórnendur og framtíðarstjórnendur.
- Ráðningar og ráðningartími. Hvernig má auka gæði ráðningarferlisins? Farið yfir kosti og galla þess að taka upp miðlægt ráðningarferli fyrir stjórnendur. Mat lagt á ráðningartíma og hvort breytinga sé þörf og hvort tengja skuli hann við einhvers konar frammistöðumatskerfi.
- Fyrirkomulag launaákvörðunar. Greining á því hvaða þætti skuli leggja til grundvallar launaákvörðunum og hvernig fyrirkomulagi launaákvörðana verði best hagað miðað við það.
- Hreyfanleiki í starfi. Farið yfir með hvaða hætti auka megi hreyfanleika í starfi.
- Starfslok. Lagt mat á núverandi fyrirkomulag og farið í gegnum hvort og þá hvaða aðrir kostir kæmu til greina.

Tilhögun vinnunar

Starfshópurinn hefur haldið 16 fundi og 2 starfsdaga frá miðjum júní 2011 fram til miðs apríl 2012.

Í vinnu sinni hefur starfshópurinn víða leitað fanga. Þannig var farið í gegnum niðurstöður kannana sem gerðar hafa verið á vegum fjármálaráðuneytis, Félagsvísindadeildar Háskóla Íslands, Háskólans í Reykjavík auk ýmissa ráðgjafarfyrirtækja og varða stöðu, starfskjör og starfsumhverfi forstöðumanna. Eins voru nýlegar skýrslur Ríkisendurskoðunar um mannauðsmál ríkisins rýndar auk þess sem stuðst var við margs konar fræðileg skrif sem varða viðfangsefnið með einum eða öðrum hætti. Einkum voru það samantektir á vegum EUPAN (European Public Administration Network) og EIPA (European Institute of Public Administration) sem nýttust vel. Fyrirkomulag þessara mála í nágrennaríkjum okkar var að sjálfsögðu skoðað

sérstaklega og var þar einkum horft til nýútkominnar samantektar Svía um nákvæmlega sama efni.

Í stað þess að rekja alla þá umfjöllun um núverandi stöðu sem farið hefur verið í gegnum á vegum starfshópsins verður það aðeins gert að því marki þar sem þess er talin þörf til að styðja við tilteknar tillögur eða ábendingar.

3. Ytra umhverfi

Almennt um laga- og regluumhverfi

Þegar horft er til þróunar þess laga- og regluverks sem varðar stjórnsýsluna undanfarna áratugi má segja að í meginráttum snúi þróunin annars vegar að breytingum er snerta uppbyggingu og innviði stjórnsýslunnar og hins vegar að breytingum er varða samskipti við borgara.

Þær breytingar er snúa að uppbyggingu og innviðum stjórnsýslunnar hafa gjarnan verið raktar til hugmyndafræði „New Public Management“ sem nefnt hefur verið „nýskipan í ríkisrekstri“. Nýskipan í ríkisrekstri snéri við eldri hugmyndum um miðstýringu og stigveldi (Weberisma) með því að leggja áherslu á að færa starfshætti við stjórnun og rekstur á vegum hins opinbera nær starfsháttum við stjórnun og rekstur í einkageiranum. Meðal helstu þátta í íslensku leiðinni við nýskipan í ríkisrekstri má nefna valddreifingu og minna eftirlit með innri starfsemi stofnana, ný lög um fjárreiður ríkisins, rammafjárlög, árangursstjórnun, einkavæðingu, útboð á verkefnum og þjónustu o.s.frv. Á sviði starfsmanna- og launamála má nefna aukið sjálfstæði stofnana, ný starfsmannalög, nýtt launakerfi og miðlæga starfsmannastefnu.

Þær breytingar sem varða samskipti við borgara eiga rætur sínar að rekja til breyttra viðhorfa um hlutverk ríkisins og auknar kröfur borgarana um bætta þjónustu. Eins hafa, með aukinni tæknivæðingu, kröfur um gæði, magn og hraða upplýsinga aukist til mikilla muna samhliða kröfum um aukið gegnsæi, og skýrara og hraðvirkara fyrirvar stofnana ríkisins gagnvart ráðuneytum, ríkisstjórn, Alþingi og almenningi. Fullgilding ýmissa alþjóðasamninga, einkum þó aðild Íslands að EES, aukin þekking og vaxandi krafa um almenna velferð, borgaralegt öryggi, frelsi og jafnrétti hafa kallað á heildstæða nálgun og umfangsmikla samhæfingu eða samþættingu verklags og vinnubragða. Þar við bætist að verkefni og þekking sem bæði eru sérhæfð og með skírskotun til alþjóðlegra staðla og viðmiða er nú að finna á víð og dreif í margbrotnu kerfi sem samanstendur af ráðuneytum, stofnunum ríkis og sveitarfélaga, félagasamtökum og fyrirtækjum á almennum markaði. Skýrt dæmi um þetta er aðild Íslands að EES sem hefur haft víðtæk áhrif á innri og ytri starfsskilyrði hins opinbera. Hertar kröfur um gæði þjónustu, framkvæmd öryggisáætlana og stjórnun eftirlits á vinnustað hafa haft í för með sér útfærslu staðlaðra viðmiða, verklagsreglna og vinnulags sem krefjast faglegrar þekkingar og stjórnunarlegrar nákvæmni og formfestu. Gildir þar einu hvort vinnustaðir eru stórir eða litlir.

Þessir tveir meginrættir í þróun stjórnsýslunnar varða mismunandi hagsmunahópa og hafa haft misvísandi áhrif á starfsumhverfi forstöðumanna þar sem annars vegar er áhersla á dreifstýringu og hins vegar á samræmd vinnubrögð og miðstýringu. Sú togstreita sem þannig verður til vegna þessara misvísandi áhrifa skapar óvissu um á grundvelli hvaða hugmyndafræði verið er að þróa hina mismunandi þætti stjórnsýslunnar.

Í ljósi þessa setjum við fram eftirfarandi tillögu:

Sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri sinna stofnana verði skilgreind með skýrum hætti. Jafnframt verði tryggt að ráðherra og þing hafi skýrt mótaðar leiðir til að kalla viðkomandi forstöðumenn til ábyrgðar.

Sértækt um laga- og regluumhverfi

Þegar kemur að umræðu um hver af núgildandi lögum setji stjórnendum hvað mestar skorður við að sinna verkefnum sínum verða annars vegar lögin um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 og hins vegar fjárreiðu- og fjárlög þau sem fyrst eru nefnd. Því næst eru stjórnsýslulög nr. 37/1993 og upplýsingalög nr. 50/1996 að því marki sem þau eru látin ná til samskipta stjórnenda og starfsmanna.

Sú gagnrýni sem höfð hefur verið uppi um lög nr 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er margþætt. Þannig er sú skylda að upplýsa um nöfn allra umsækjenda um störf talin mjög fráfælandi, en sú skylda er líka tiltekin í upplýsingalögum. Sú fortakslausa skylda að auglýsa öll störf opinberlega er gagnrýnd m.a. á þeim forsendum að hún vinni gegn starfsþróun. Það að skylt sé að beita ákvæðum stjórnsýslulaga jafnhliða ákvæðum laga um réttindi og skyldur við ráðningar er talið mjög íþyngjandi og hamli því oft á tíðum að hægt sé að afla upplýsinga um umsækjendur þar sem sá sem býr yfir upplýsingunum neitar að láta þær í té þegar hann er upplýstur um að allt það sem hann upplýsi verði kynnt umsækjanda. Áminningarferli laganna annars vegar, hvernig standa skuli að starfslokum hins vegar og að skylt sé að beita ákvæðum stjórnsýslulaga við þær aðstæður, eru þau atriði sem hvað harðast eru gagnrýnd. Snýr sú gagnrýni bæði að þeim viðurhlutamiklu formkröfum sem gerðar eru og þeim takmörkuðu efnislegu ástæðum sem talin eru upp í lögnum og eru talin geta réttlætt uppsögn.

Þegar kemur að fjárreiðu- og fjárlögum beinist gagnrýnin að meginstefnu til að lítilli sem engri aðkomu forstöðumanna að ákvörðunarferlinu og nánast engri miðlun upplýsinga um þær reikniforsendur sem byggt er á hverju sinni. Þannig hefur það t.d. verið gagnrýnt að við upptöku rammafjárlaga á sínum tíma hafi aldrei farið fram greining eða mat á fjárþörf vegna þeirra verkefna sem viðkomandi stofnun var gert að sinna. Framkvæmdin hafi verið að niðurstaða ársins á undan var tekin og framreiknuð á grundvelli mismunandi stuðla/vísitalna, frá þeirri niðurstöðu var svo dregin tala sem skilgreind var sem hagræðingarkrafa og þannig fenginn sá fjárhagsrammi sem stofnuninni var gert að halda sér innan. Þessi framkvæmd sé enn viðhöfð og engar upplýsingar fáist um þær reikniforsendur sem byggt er á. Eins hefur það verið gagnrýnt að einungis sé hægt að gera fjárhagsáætlanir til skamms tíma (eins árs) og það hamli mjög allri framtíðarstefnumörkun.

Í ljósi þessa setjum við fram eftirfarandi tillögu:

Lagt er til að farið verði í heildarendurskoðun starfsmannalaga og við þá endurskoðun verði tekið mið af þeim ábendingum sem hér koma fram. Eins er lögð til endurskoðun á fjárlagaferlinu og fjárreiðulögnum.

4. Forstöðumenn

Inngangur

Það er samdóma álit starfshópsins, eftir að hafa farið í gegnum ítarlega greiningu á þeim meginþáttum er liggja til grundvallar þeirri starfsumgjörð sem forstöðumönnum er búin í dag, að ekki sé nægilegt að leggja til breytingar á einstökum þáttum, heldur þurfi grundvallarbreytingu á starfsumgjörð þeirra.

Í ljósi þessa setjum við fram eftirfarandi tillögu:

Sett verði heildstæð stjórnendastefna, þar sem miðlægri einingu verði falin ábyrgð á fyrirkomulagi ráðningarmála, launaákvæðana, starfsþróunar, hreyfanleika og starfslokum forstöðumanna, út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðunum og verklagi.

Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þessari tillögu og einstökum þáttum hennar.

Miðlæg stjórnendaeining:

Starfshópurinn leggur til að stofnuð verði með lögum sjálfstæð eining innan stjórnsýslunnar sem sinni allri framkvæmd og utanumhaldi um fyrirkomulag ráðninga, launaákvæðanir, frammistöðumat, starfsþróun, hreyfanleika og starfslok forstöðumanna. Í stað núverandi fyrirkomulags þar sem þessum viðfangsefnum er ýmist dreift á margar hendur eða ekki sinnt þar sem ekki eru fyrir hendi forsendur til að sinna þeim.

Með breytingu af þessu tagi er verið að víkja frá lög- og hefðbundinni ráðherrastjórnsýslu, auk hinna klassísku skilgreininga vinnuréttarins á því hver sé vinnuveitandi og hver starfsmaður. Því er æskilegt að slík breyting sé útfærð með lögum þannig að skýrt sé hver fari með hvaða heimildir gagnvart forstöðumönnum, líka út frá hinum hefðbundna vinnuréttarlega skilningi, þ.e. hver hefur húsbóndavald (stjórnunarrétt) yfir forstöðumanninum.

Í hugum flestra er sá sem ræður starfsmann vinnuveitandi hans og hefur þar með húsbóndavaldið gagnvart honum. En starfsmaður hvers er forstöðumaðurinn? Er hann starfsmaður þeirrar stofnunar sem hann er ráðinn til að stýra, eða er hann starfsmaður ráðherra? Í vinnuréttarlegum skilningi er hugtakið vinnuveitandi yfirleitt skilgreint þannig að það sé sá sem hafi rétt til að skipuleggja þá starfsemi sem hann fæst við og marka henni stefnu á hverjum tíma; rétt til að ráða þá starfsmenn sem hann telur þörf á, ákvarða þeim laun, stjórna daglegum verkum þeirra og ákveða um starfslok þeirra. Almenn er gert ráð fyrir því á hinum almenna vinnumarkaði að hver og einn vinnuveitandi hafi á sinni hendi alla þessa þræði. Ríkið sker sig úr hvað þetta varðar þar sem vinnuveitendahlutverki ríkisins hefur verið skipt á fleiri en eina hendi. Forstöðumenn hafa þar að auki töluverða sérstöðu því þeir eru í aðra röndina vinnuveitendur, þar sem þeim hefur verið falið umboð til að stýra tiltekinni stofnun án verulegra afskipta frá öðrum, en í hina röndina eru þeir skyldugir til að fylgja eftir stefnumörkun viðkomandi ráðherra og lúta boðvaldi hans í samræmi við lög og framkvæmd hefðbundinnar ráðherrastjórnsýslu. Því þarf að greina hverju sinni hver fer með hvaða þátt vinnuveitendahugtaksins gagnvart viðkomandi forstöðumanni og verður það gert eftir því sem þörf krefur í umfjöllun um hvern þátt fyrir sig hér á eftir og þar gerð grein fyrir hver eigi að vera aðkoma þessarar miðlægu stjórnendaeiningar.

Að mati starfshópsins næst með miðlægri stjórnendaeiningu margvíslegt hagræði frá því sem nú er, auk þess sem fjölmargir nýir möguleikar opnast sem ekki hefur verið hægt að útfæra fram til þessa.

Heildstæð stjórnendastefna

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar „*Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúsmála ríkisins*“, sem birt var í september 2011, er lagt til að stjórnvöld móti heildarstefnu í mannaúsmálum fyrir öll ráðuneyti og stofnanir. Sem hluta af þeirri heildarstefnumörkun leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að fjármálaráðherra ljúki mótun sérstakrar stjórnendastefnu, sem boðuð var í minnisblaði hans til ríkisstjórnar, dags. 12. 11. 2010, í ljósi þeirra miklu breytinga sem orðið hafi á verkefnum stjórnenda. Við mótun stjórnendastefnu þarf að sjálfsögðu að gæta að því að hún byggi á og styðji við þá heildarstefnu í mannaúsmálum sem stjórnvöld setja. Jafnframt þarf að skilgreina þau viðmið sem leggja á til grundvallar í hverjum einstökum efnisþætti fyrir sig og eins hvaða verklagi eigi að beita.

En til hverra á heildstæð stjórnendastefna að taka? Þegar horft er til skipulags íslenskrar stjórnsýslu, sem byggir á ráðherrastjórnsýslu, þar sem ráðherra er æðsti yfirmaður stjórnsýslunnar á sínu sviði en henni er svo skipt upp í afmörkuð stig, þar sem hvert stjórnsýslustig lýtur boðvaldi næsta stigs fyrir ofan og ber ábyrgð gagnvart því, þá er nærtækast að telja að heildstæð stjórnendastefna stjórnvalda nái fyrst og fremst til æðstu stjórnenda, þ.e. forstöðumanna stofnana. Þeim er svo ætlað, á grundvelli stjórnunarheimilda sinna, að marka stefnu gagnvart þeim stjórnendum sem undir þá heyrja.

Að þessu gefnu eru fjórir flokkar æðstu stjórnenda sem hafa ákveðna sérstöðu og taka þarf afstöðu til hvernig fara skuli með í þessu samhengi. Í fyrsta lagi eru það ráðuneytisstjórnar, í öðru lagi forstöðumenn sem fara með ákærvald eða teljast til þess hóps embættismanna sem falla undir 61. gr. stjórnarskrárinnar, í þriðja lagi forstöðumenn þeirra stofnana sem hafa sérstaka stjórn sem falið hefur verið að fara með valdheimildir ráðherra (ýmist að öllu eða að mestu leyti) gagnvart forstöðumanni og í fjórða lagi háskólarektorar sem eru yfirleitt kosnir af starfsmönnum viðkomandi háskóla.

Sérstaða ráðuneytisstjóra felst í því að þeir eru æðstu stjórnendur viðkomandi ráðuneytis en um leið sá aðili innan stjórnsýslunnar sem falið hefur verið að fylgja eftir frá degi til dags útfærslu hins formlega boðvalds ráðherra gagnvart forstöðumönnum þeirra stofnana sem heyrja undir viðkomandi ráðherra. Þannig er bæði hægt að líta á þá sem hliðsetta forstöðumönnum stofnana, þegar horft er til stöðu þeirra innan síns ráðuneytis, en einnig er hægt að líta á þá sem æðstu stjórnendur viðkomandi forstöðumanna. Það er einróma álit starfshópsins að sameiginleg stjórnendastefna eigi að taka til ráðuneytisstjóra eins og annarra forstöðumanna eins og kostur er. Það þurfi hins vegar að greina skýrlega, í umfjöllun um hvern efnisþátt fyrir sig í stjórnendastefnunni, í hvaða hlutverki þeir eru hverju sinni og eins hver fer með hvaða hlutverk gagnvart þeim hverju sinni.

Sérstaða þeirra forstöðumanna sem fara með ákærvald eða falla undir 61. gr. stjórnarskrárinnar, felst fyrst og fremst í því að boðvaldi ráðherra gagnvart þeim eru ákveðin takmörk sett ýmist í stjórnarskránni eða lögum. Að öðru leyti en því er eðlilegt að þeir falli undir hina sameiginlegu stjórnendastefnu.

Hvað varðar þá forstöðumenn er líta boðvaldi stjórnar en ekki ráðherra telur starfshópurinn eðlilegast að líta svo á að þeir falli undir hina sameiginlegu stjórnendastefnu, en stjórn komi í stað ráðherra í þeim efnisþáttum þar sem gert er ráð fyrir aðkomu ráðherra.

Um rektora gildir að þeir eru skipaðir af ráðherra en eftir tilnefningu háskólaráðs. Sú tilnefning getur ýmist byggt á undanfarandi opinberri auglýsingu eða kosningu innan viðkomandi háskóla. Það má segja að svipað geti átt við og gildir um forstöðumenn er lúta boðvaldi stjórnar en þó verði að skoða það sérstaklega varðandi hvern efnispátt fyrir sig í stjórnendastefnunni, hver fer með hvaða hlutverk gagnvart þeim hverju sinni. Því er það álit starfshópsins að sameiginleg stjórnendastefna eigi að taka til rektora eins og kostur er.

Greining og útlitun á stjórnunar- og hæfnispáttum sem leggja ber til grundvallar við ráðningu og mat á forstöðumönnum

Starfshópurinn ræddi hlutverk forstöðumanna samhliða kortlagningu verkefna forstöðumanna og flokkaði það gróflega í þrennt, stjórnun, rekstur og fagþætti. Samhljómur var í hópnum um að mikilvægasti þátturinn væri faglegi þátturinn, þ.e. að forstöðumaðurinn hefði fagþekkingu á því sviði sem um ræðir og þar með hæfni til að framfylgja lögum og stefnumarkandi ákvörðunum stjórnvalda á umræddu sviði. Hvað hina tvo þættina varðaði þá ætti ekki að gera upp á milli þeirra. Þannig væri lögð að jöfnu annars vegar hæfnin til þess að reka starfsemina í samræmi við fjárheimildir hverju sinni og hins vegar stjórnunarþátturinn, það að viðkomandi forstöðumaður hafi til að bera þá samskiptahæfni, skipulags- og aðlögunarhæfileika, reynslu og þekkingu sem þarf til að tryggja að starfsemin gangi á öllum sviðum, frumkvæði til að móta stefnu, mælikvarða o.s.frv. Í þessu samhengi var nefnt að kröfur af þessu tagi þyrfti að gera til allra stjórnenda við ráðningar í stöður, þ.e. að þeir hefðu til að bera faglega hæfni, rekstrarhæfni og stjórnunarhæfni. Vægi einstakra þátta í þessu samhengi gæti verið mismunandi, t.d. eftir þroska- og/eða þróunarstigi stofnunar og einnig gæti það farið eftir stærð og umfangi stofnunarinnar hvort verið væri að kalla eftir faglegum stjórnanda eða annars konar stjórnanda. Þá var einnig nefnt að eðlilegt væri að horft yrði til sömu þátta þegar verið væri að ráða til starfa og við frammistöðumat, þ.e. þegar að því kæmi að meta frammistöðu einstakra forstöðumanna yrði fyrst og fremst horft til þessara þriggja þátta. Hugmyndir starfshópsins eru í samræmi við hugmyndafræði um „hæfnisstjórnun“ sem er aðferð er öðlast hefur aukið mikilvægi jafnt í fyrirtækjum á almennum markaði sem og hjá opinberum stofnunum (Draganidis og Mentzas, 2006)¹.

Til að samhæfa og tryggja betur gæði þeirra forsendna sem lagðar eru til grundvallar við ráðningu og mat á forstöðumönnum er gert ráð fyrir því af hálfu starfshópsins að hinni miðlægu stjórnendaeiningu verði í fyrsta lagi falið að skilgreina hvaða hæfnisþættir koma til álita varðandi hvern stjórnunarþátt fyrir sig. Einkum eru það þeir þættir er varða rekstrar- og stjórnunarhæfni sem gert er ráð fyrir að séu alfarið á forræði einingarinnar. Eðli máls samkvæmt verður, hvað faglega hæfni varðar, að leggja það í hendur viðkomandi ráðuneytis og stofnunar að leggja mat á þann þátt. Í öðru lagi verði einingunni falið að bera ábyrgð á að halda utan um og uppfæra eftir þörfum þessa þætti gagnvart starfi hvers og eins forstöðumanns. Þar verður einingin að hafa mjög náið samráð við viðkomandi ráðuneyti þannig að tryggt sé að réttar forsendur liggi fyrir ef auglýsa þarf starfið eða leggja mat á frammistöðu forstöðumannsins. Niðurstaða þessa samráðs yrði nokkurs konar „hæfniskort“ þessa tiltekna starfs.

¹ Draganidis, F., & Mentzas, G. (2006). Competency-based management.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Hin miðlæga stjórnendaeining skilgreini, varðandi hvern stjórnunarþátt fyrir sig, hvaða hæfnisþættir koma til álita. Ráðuneyti og viðkomandi stofnun velja svo þá hæfnisþætti sem eiga við starf forstöðumanns tiltekinnar stofnunar. Þannig hefur hvert starf sitt „hæfniskort“. Sett yrði hámark og lágmark hæfnisþátta fyrir hvern stjórnunarþátt fyrir sig, sem má velja úr fyrir hvert hæfniskort, sem aftur tæki mið af stærð og tegund stofnunar.

Almennt um núgildandi stöðu ráðninga forstöðumanna

Í núgildandi lögum er yfirleitt tiltekið hver sé ráðningaraðili (veitingavaldshafi), að skylt sé að auglýsa starf (embætti) og hvert ráðningartímabilið skuli vera en ekki er minnst á hvernig skuli að öðru leyti standa að ráðningu.

Ráðningaraðili

Eins og nefnt var hér á undan er húsbóndavaldið (stjórnunarrétturinn) samkvæmt hinni hefðbundnu vinnuréttarlegu skilgreiningu sundurgreint og skipt á fleiri en eina hendi hjá ríkinu. Hvað varðar réttinn til að ráða forstöðumann er í núgildandi lögum sett fram sú meginregla að sá réttur sé á hendi viðkomandi ráðherra (5. gr. laga 70/1996) nema annað sé sérstaklega tekið fram í lögum. Af hálfu starfshópsins er ekki gert ráð fyrir að hróflað verði við þeirri meginreglu en aftur á móti lagðar til nokkrar breytingar á verklagi og tilhögun ráðningarferilsins. Hér er rétt að áréttu að ef lög ákveða að annar en ráðherra sé ráðningaraðili þá komi sá aðili í stað ráðherra í því ferli sem hér er lýst. Almennt er gert ráð fyrir því að ráðherra tilnefni einn af starfsmönnum ráðuneytisins til að annast öll samskipti við eininguna. Hvort það er ráðuneytisstjóri, skrifstofustjóri, eða sú skrifstofa sem ber ábyrgð á þeim málaflokki sem stofnunin sinnir, eða sú skrifstofa sem fer með mannauðsmál ráðuneytisins, er álitamál og hvers ráðuneytis að útfæra.

Þær breytingar á verklagi og tilhögun ráðningar sem starfshópurinn leggur til eru að hin miðlæga stjórnendaeining haldi utan um og sjái um framkvæmd ráðningar, allt frá því að ákvörðun er tekin um að auglýsa þar til ráðning er afstaðin. Einingin ákveður ekki hver skuli ráðinn, það gerir ráðherra, en hún stjórnar öllum öðrum þáttum ráðningarferilsins. Hún ákveður, í samráði við ráðuneytið, hvaða þætti leggja skuli áherslu á í auglýsingu starfsins, hvaða matsaðferðum skuli beitt gagnvart umsækjendum o.s.frv. Með þessu telur starfshópurinn að tryggð verði meiri samhæfing og aukin hlutlægni með málefnalegu mati á umsækjendum. Gæði ráðningarferilsins verði aukin þar sem þeir sem að því koma hafa til að bera sérhæfða þekkingu og reynslu af vinnubrögðum af þessu tagi. Hvort tveggja muni stuðla að auknum trúverðugleika og meiri festu varðandi ráðningar forstöðumanna og skapa þannig jákvæðara viðhorf til ráðningarfyrikomulagsins en er til staðar í dag.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Hin miðlæga eining haldi utan um og sjái um framkvæmd ráðningar, allt frá því að ákvörðun er tekin um að auglýsa þar til ráðning er afstaðin. Einingin ákveður ekki hver skuli ráðinn, það gerir ráðherra, en hún stjórnar öllum öðrum þáttum ráðningarferilsins. Hún ákveður, í samráði við ráðuneytið, hvaða þætti leggja skuli áherslu á í auglýsingu starfsins, hvaða matsaðferðum skuli beitt gagnvart umsækjendum o.s.frv.

Skylda eða heimild til að auglýsa og upplýsa hverjir sækir um störf

Samkvæmt nágildandi lögum er skylt að auglýsa öll störf sem losna og því til viðbótar er skylt að upplýsa um nöfn og starfsheiti allra umsækjenda sé þess óskað.

Með vísan til þess sem síðar verður rakið varðandi æskilega starfsþróun og hreyfanleika telur starfshópurinn það ekki þjóna best hagsmunum ríkisins að hafa fortakslausa auglýsingaskyldu á öllum forstöðumannsstörfum sem losna. Þess í stað verði nýttur frekar sá möguleiki að flytja forstöðumenn milli starfa á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996, ýmist einhliða eða að beiðni forstöðumanns sem hefur lýst áhuga á slíkri tilfærslu. Við mat á því hvort auglýsa eigi opinberlega tiltekið starf eða flytja starfandi forstöðumann í það verði stuðst annars vegar við heildstætt mat hinnar miðlægu einingar á samsetningu forstöðumannahópsins þar sem horft er m.a. til aldurs-, kynja- og menntunarsamsetningar og hvort þörf er á að breyta henni og hins vegar frammistöðumats á einstökum forstöðumönnum. Að fengnu slíku mati tekur sá ráðherra sem hið tiltekna starf heyrir undir endanlega ákvörðun um hvort auglýsa skuli starfið eða ekki.

Hvað varðar skylduna til að upplýsa um nöfn og starfsheiti allra umsækjenda telur starfshópurinn það fyrirkomulag vinna þvert gegn hagsmunum ríkisins og gera það að verkum að margir mjög hæfir einstaklingar sækja ekki um laus störf. Lokatakmark þess að starf sé auglýst er að hæfasti einstaklingurinn verði ráðinn. En til að svo megi verða þarf hann að hafa sótt um starfið. Reynsla þeirra sem hafa staðið í ráðningum forstöðumanna er að í kringum fimmtungur þeirra sem hafa áhuga á að sækja um starf hætta við þegar þeir eru upplýstir um að skylt sé að birta nöfn þeirra. Þetta er sérstaklega áberandi hjá þeim sem eru í starfi á hinum almenna vinnumarkaði og vinnur þetta fyrirkomulag því gegn hreyfanleika á milli vinnumarkaða og ýtir undir að þeir sem þegar eru í starfi hjá ríkinu sækir frekar um.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Lagt er til að horfið verði frá fortakslausri auglýsingaskyldu og aukin áhersla verði lögð á að efla hreyfanleika forstöðumanna innan ríkiskerfisins. Jafnframt er lagt til að felld verði úr gildi sú skylda að upplýsa um nöfn og starfsheiti umsækjenda.

Tímabundin eða ótímabundin ráðning

Flestir forstöðumenn ríkisstofnana eru með fimm ára skipunartíma sem nær undantekningarlaust framlengist sjálfkrafa um önnur fimm ár hverju sinni án sérstaks mats eða sérstakrar ákvörðunar þar um. Það má því segja að starfi forstöðumanns sé í reynd ekki markaður ákveðinn tími og engin ákvæði í lögum um hámarks skipunartíma í þessi störf.

Í umræðum innan starfshópsins komu fram ýmis rök bæði með og móti núverandi fyrirkomulagi sem og því að taka upp nýtt fyrirkomulag. Því var varpað fram hvort rétt sé að breyta formi ráðningarinnar og tímabinda hana þannig að menn geti ekki gegnt starfi í lengri tíma en t.d. 6 -12 ár í hverju starfi, með möguleika á framlengingu, einni eða fleiri. Eins hefur því verið hreyft hvort ráða eigi forstöðumenn ótímabundið sem slíka hjá hinni miðlægu einingu, en síðan verði þeir ráðnir tímabundið í tiltekin störf. Slíkt tryggi eðlilega endurnýjun og skapi um leið frekari hvatningu til starfsþróunar og hreyfanleika.

Almennt má segja að af þeim kostum sem ræddir voru og nefndir eru hér á undan hafi núverandi fyrirkomulag verið talið hvað síst, þar sem með því sé gefið í skyn að um tímabundna ráðningu sé að ræða þegar svo sé ekki í reynd. Eins sé ekki gerð krafa um neins konar mat, hvorki á frammistöðu forstöðumanns eða því hvort þörf sé á annars konar stjórnanda með hliðsjón af þróun innan viðkomandi málaflokks við lok fimm ára tímabilsins. Umræðan snérist meir um það hvor hinna kostanna væri heppilegri. Þar kom fram að við mat á þeim þarf að veða saman ýmsa þætti annars vegar út frá hagsmunum vinnuveitandans og hins vegar út frá hagsmunum starfsmannsins. Þar var t.d. nefnt hvort starfsöryggi ætti að vera misjafnlega tryggt eftir því hvort um tímabundna eða ótímabundna ráðningu væri að ræða. Bent var á að á hinum almenna vinnumarkaði er meginreglan sú að allir starfsmenn, bæði stjórnendur og almennir starfsmenn, eru ráðnir ótímabundið. Starfsöryggi þeirra er hins vegar mjög ótryggt þar sem það er hægt að segja þeim upp án skýringa hvenær sem er. Hjá ríkinu er, a.m.k. hvað forstöðumenn varðar, starfsöryggið mjög tryggt þar sem yfirleitt er ekki hægt að segja þeim upp nema þeir hafi brotið mjög alvarlega af sér í starfi. Annað atriði sem taka þarf afstöðu til er hvort laun og önnur starfskjör, s.s. lífeyrisréttindi, eigi að vera mismunandi eftir formi ráðningar. Í umræðunni kom fram varðandi þá útfærslu, að ráða þá ótímabundið en fela þeim tímabundið að sinna tilteknum stofnunum, að það gæti takmarkað aðkomu nýrra einstaklinga inn í hópinn og þannig minnkað sveigjanleika kerfisins í heild.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Hin miðlæga eining sjái um útfærslu á tímabundnum ráðningum, með möguleika á framlengingu sem ýmist væri takmörkuð við tiltekinn fjölda framlenginga eða það ótiltekið og væri á valdi viðkomandi ráðherra hverju sinni, að fengnu mati hinnar miðlægu einingar.

Fyrirkomulag launaákvörðunar

Ákvarðanir um laun forstöðumanna ríkisins eru teknar af Kjararáði sem starfar samkvæmt lögum nr. 47/2006, frá 1. júlí 2006. Kjararáð ákveður að auki laun og starfskjör forseta Íslands, þingmanna og ráðherra, héraðsdómara, hæstaréttardómara og annarra ríkisstarfsmanna sem svo er háttað um að laun þeirra geta ekki ráðist með samningum á venjulegan hátt vegna eðlis starfanna eða samningsstöðu.

Í vinnu starfshópsins voru eftirtaldar útfærslur skoðaðar þegar kom að fyrirkomulagi launaákvörðana fyrir forstöðumenn ríkisins:

- Einhliða ákvörðun vinnuveitanda
 - Miðstýrð
 - Dreifstýrð
 - Blandað fyrirkomulag
- Samkvæmt kjarasamningi
- Persónubundinn samningur milli starfsmanns og ráðningaraðila

Fyrir liggur að mikil óánægja er meðal forstöðumanna með núverandi fyrirkomulag launaákvörðana, sem er miðstýrt og byggir á einhliða ákvörðun vinnuveitanda. Ástæður þeirrar óánægju eru margar. Meðal þess sem þeir nefna er það sem þeir kalla tregðu kjararáðs við að fylgja gildandi lögum og það mikla ósamræmi sem fyrirliggjandi er í

ákvörðunum um laun einstakra forstöðumanna og hópa. Jókst þessi óánægja til mikilla muna þegar fleiri aðilar voru felldir undir kjararáð árið 2010 og virtust einhverra hluta vegna lúta öðrum lögmálum en þeir sem fyrir voru undir ákvörðunarvaldi ráðsins.

Í starfshópnum var samstaða um að nýtt fyrirkomulag launaákvæðana þyrfti að byggja á tiltölulega fáum og skýrum matsþáttum, vera samræmt að hluta til en gefa möguleika á að umbuna sérstaklega fyrir annað hvort sérstakar áherslur viðkomandi starfs eða góðan árangur forstöðumannsins. Eins þyrfti að tryggja að launaþróun þeirra væri í takt við launaþróun stjórnenda á hinum almenna vinnumarkaði til að skapa ríkinu samkeppnismöguleika um hæfa stjórnendur. Af þeim útfærslum sem skoðaðar voru var talið að það fyrirkomulag launaákvæðana sem er við lýði í Danmörku og Noregi uppfyllti helst þessar forsendur.

Danska útfærslan gengur út frá;

- Rammasamningi milli fjármálaráðuneytis og heildarsamtaka ríkisstarfsmanna.
- Samningurinn nær til afmarkaðs hóps (ákveðið í fjárlögum).
- Fjórir grunnlaunaflokkar.
 - Tveir fyrir millistjórnendur (með launaspönn), tveir fyrir forstöðumenn (engin launaspönn).
- Auk þess samið um varanleg eða tímabundin viðbótarlaun, oft árangurstengd.
- Samningsumboðið er hjá veitingavaldshafa.

Norska útfærslan gengur út frá;

- Rammasamningi milli nýsköpunar-, stjórnsýslu- og kirkjuráðuneytis og heildarsamtaka ríkisstarfsmanna.
- Samningurinn nær til afmarkaðs hóps (ákveðið í samningi).
- Fimm grunnlaunaflokkar (ca. 10% munur milli flokka) og hver þeirra með fjórum undirflokkum (ca. 3% bil milli flokka).
- Auk þess samið um varanleg eða tímabundin viðbótarlaun (0-30%).
- Ákvörðunarvaldi skipt milli aðila.

Ef horft er til hvort heldur dönsku eða norsku útfærslunnar er nærtækast að hinni miðlægu einingu sé falið að ákvarða grunnlaunaflokkun starfanna og tryggja að þróun þeirra sé í takt við það sem gerist á hinum almenna vinnumarkaði. Sá ráðherra sem starfið heyrir undir hafi svo heimild til að ákvarða undirflokkun á grundvelli forsendna sem hin miðlæga eining setur. Það sé svo sameiginleg ákvörðun einingarinnar og ráðherrans hvort heimild til viðbótarlauna sé nýtt og þá hvernig.

Í þessu samhengi kemur upp það álitamál hver ákvarði þá launaþætti ráðuneytisstjóra sem eru umfram grunnlaun. Þar er hægt að fela það alfarið í vald hinnar miðlægu einingar; eða að sérstökum hópi ráðherra yrði falið að ákveða það, eða að það yrði gert eftir samráð hinnar miðlægu einingar og fulltrúa stærstu heildarsamtaka starfsmanna ríkisins.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Fyrirkomulag launaákvæðana forstöðumanna verði tekið til gagnerrar endurskoðunar með það að markmiði að tekið verði upp nýtt fyrirkomulag launa. Mælt er með upptöku fjölþætts launakerfis sem samanstendur af grunnlaunaflokkun starfa, þar sem tillit verði tekið til séráherslna viðkomandi starfs/stofnunar, auk persónubundinna þátta.

Frammistöðumat og starfsþróun forstöðumanna

Eins og rakið hefur verið eru störf forstöðumanna í senn sambærileg og ólík eftir gerðum og flokkum stofnana. Allar ríkisstofnanir eiga það sammerkt að lúta fjárlögum, fjárreiðulögum, starfsmannalögum, stjórnsýslulögum og upplýsingalögum og glíma því við samskonar verkefni og úrlausnarefni á þeim sviðum. Á hinn bóginn eru verkvið og verkefni stofnana mjög mismunandi, þ.e. hin faglegu verkefni sem hverri stofnun fyrir sig er falið að sinna lögum samkvæmt. Þegar rýnt er í þær kröfur sem gerðar eru lögum samkvæmt til forstöðumanna, hvort heldur sem er í lögum eða auglýsingum þar sem embættin eru auglýst laus til umsóknar, þá veга kröfurnar til menntunar, reynslu og þekkingar á umræddu fagsviði oftast nær mun þyngra en kröfur sem almennt snúa að stjórnsýslu, stjórnun og rekstri.

Eins og áður hefur verið rakið má skipta kröfum sem gerðar eru til forstöðumanna gróft í þrjá flokka. Í fyrsta lagi eru það kröfur um fagþekkingu og reynslu á því sviði sem um ræðir og þar með getu til þess að framfylgja lögum og stefnumarkandi ákvörðunum stjórnvalda á umræddu sviði. Í öðru lagi eru það kröfur um þekkingu og reynslu þegar kemur að fjárhagslegum rekstri, þ.e. að fylgja fjárlögum og fjárreiðulögum og reka starfsemina í samræmi við fjárheimildir hverju sinni. Þriðji þátturinn er síðan stjórnunarþátturinn, þar á meðal dagleg stjórnun, starfsmannastjórnun, árangursstjórnun og aðrir stjórnunartengdir þættir sem m.a. tengjast stefnumótun og mati á árangri. Vægi einstakra þátta getur verið mjög mismunandi, til dæmis eftir þroska- og/eða þróunarstigi stofnunar og einnig eftir stærð og umfangi hennar. Þannig getur verið þörf fyrir stjórnanda með áherslu á annars konar þekkingu þegar um er að ræða nýja stofnun, hvort heldur sem hún er byggð upp frá grunni eða hún orðið til við samruna annarra stofnana, heldur en þegar um er að ræða rótgróna stofnun.

Í dag búa flestir ef ekki allir forstöðumenn við það að ekkert formlegt mat er gert á frammistöðu þeirra í starfi. Í einhverjum tilvikum er mat lagt á frammistöðu viðkomandi stofnunar, einkum í tengslum við árangursstjórnunarsamning og ársskýrslur, en ekki er í því samhengi horft sérstaklega til frammistöðu viðkomandi forstöðumanns, þó þessir þættir geti að einhverju marki tvinnast saman.

Mikilvægt er að reglubundið sé lagt mat á frammistöðu forstöðumanna í starfi og slíkt frammistöðumat taki til allra þeirra hæfniskrafna sem gerðar eru til viðkomandi starfs. Slíkt frammistöðumat er grundvöllur fyrir ákvarðanatöku um þjálfun og endurmenntun hvers og eins forstöðumanns. Í slíkri þjálfun og endurmenntun ætti einkum að horfa til tveggja yfirþátta. Annars vegar á þjálfun og endurmenntun sem tengist starfi viðkomandi, í því skyni að bæta úr veikleikum sem í ljós koma í frammistöðumati, hvort heldur sem það tengist faglegri starfsemi viðkomandi stofnunar, rekstrarmálum eða stjórnun og stjórnsýslu almennt. Hins vegar er það þjálfun og endurmenntun sem miðar að almennri starfsferilsþróun viðkomandi forstöðumanns. Þessir tveir þættir geta hæglega farið saman en geta einnig verið alveg aðskildir. Til dæmis gæti slík þjálfun eða endurmenntun falið í sér að auðvelda viðkomandi forstöðumanni að takast á við

nýjar áskoranir á sviði stjórnunar eða til þess að hverfa til annarra og ábyrgðarminni starfa að loknu farsælu starfi forstöðumanns.

Þegar fyrir liggur vandað frammistöðumat og mat á þörf fyrir þjálfun og endurmenntun er eðlilegt að unnin verði starfsþróunaráætlun fyrir hvern og einn forstöðumann sem taki mið af hugmyndum hans og óskum um þróun í starfi sem og fyrirbyggjandi frammistöðumati þar sem kostir og veikleikar viðkomandi eru kortlagðir. Slík áætlun getur tekið til allra þátta, þ.e. til frekari þróunar og þroska í núverandi starfi, til annarra starfa á vegum ríkisins og til sveigjanlegra starfsloka ef svo ber undir.

Hér hefur verið vikið gróflega að þeim þáttum sem horfa þarf til þegar hæfni og árangur forstöðumanns í starfi eru metin. En jafnframt þarf að skoða með hvaða hætti staðið er að slíku mati, þ.e. hver annast slíkt mat og hversu tengt á það að vera því mati sem unnið var þegar viðkomandi var ráðinn í starf. Mikilvægt er einnig að slíkt frammistöðumat sé unnið reglubundið og með samræmdum hætti þannig að það geti orðið raunverulegur grunnur undir starfsþróun og endurmenntun og jafnvel einnig þegar kemur að launaákvörðunum.

Til þess að tryggja sem best samræmingu í frammistöðumati liggur beinast við að hin miðlæga eining sjái um og beri ábyrgð á að slíkt mat sé framkvæmt og að útbúin sé starfsþróunaráætlun fyrir hvern og einn forstöðumann í framhaldi af því. Mikilvægt er einnig að sérhæfðir aðilar á viðkomandi fagsviði komi að slíku mati, og er eðlilegt að það sé í höndum fulltrúa þess ráðuneytis sem starfið heyrir undir.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Lagt er til að frammistaða forstöðumanna verði metin reglulega. Jafnframt er lagt til að unnin verði starfsþróunaráætlun fyrir hvern og einn forstöðumann sem taki bæði til þróunar hans í núverandi starfi sem og til frekari starfsþróunar.

Hreyfanleiki í starfi

Hreyfanleiki forstöðumanna í starfi tengist náið framangreindum tillögum og hugmyndum um starfsþróun. Eins tengist hann þeim hugmyndum og tillögum sem fjallað var um hér að framan í tengslum við fyrirkomulag ráðninga. Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar varðandi hreyfanleika ríkisstarfsmanna sem forstöðumönnum hefur staðið til boða. Fá ef nokkur dæmi eru hins vegar um að það kerfi hafi verið notað þegar forstöðumenn hafa átt í hlut enda er núverandi fyrirkomulag ráðninga forstöðumanna ekki til þess fallið að stuðla að hreyfanleika innan ríkisins.

Þegar rætt er um hreyfanleika forstöðumanna þarf að taka tillit til þess að þeir eru skilgreindir sem embættismenn og því er réttarstaða þeirra útfærð með tilteknum hætti í 20. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt henni hefur embættismaður sem fluttur er á milli embætta ávallt kost á því að velja á milli þess að flytjast til eða fara á lögmaelt eftirlaun. Það hefur aðeins einu sinni reynt á þessa grein og þar sem ekki er mælt fyrir í lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins hver skuli vera eftirlaun þess sem svo stendur á um, var í ríkisstjórn ákveðið að túlka stjórnarskrárákvæðið á þann veg að litið skyldi svo á að það væru þau eftirlaun sem viðkomandi hefði átt rétt á hefði hann unnið til fulls sjötíu ára aldurs. Lögjafarvaldið hefur hins vegar alltaf möguleika á að setja fram aðra skilgreiningu á þessu hugtaki með breytingum á lífeyrissjóðslögunum og ákveða þannig hvernig túlka skuli þetta hugtak í framtíðinni. Af hálfu starfshópsins er þetta eitt af þeim atriðum sem talið er nauðsynlegt að skoða þurfi frekar með það fyrir augum að tengja

betur saman hreyfanleika í starfi og möguleika forstöðumanna á að hverfa til annarra starfa eða jafnvel draga sig í hlé ef þeir eru nálægt eftirlaunaaldri.

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Lagt er til að leitað verði leiða til að auka hreyfanleika forstöðumanna milli starfa. Í tengslum við það verði núverandi fyrirkomulag á auglýsingaskýldu og ráðningarfyrirkomulagi endurskoðað í takt við þær hugmyndir og tillögur sem reifaðar hafa verið fyrir í þessari greinargerð.

Starfslok

Innan starfshópsins hefur umræðan um starfslok beinst annars vegar að því hvernig hægt sé að auka sveigjanleika í starfslokum forstöðumanna, t.d. ef forstöðumaður óskar eftir því að láta af forstöðumannsstarfi en hverfa þess í stað til sérfræðingsstarfa, eða ef aðstæður hafa breyst og það er metið svo að viðkomandi forstöðumaður valdi ekki fullkomlega starfinu en sé fær um að sinna öðrum ábyrgðarminni störfum. Hins vegar hefur umræðan snúist um það hvernig standa eigi að starfslokum ef tímabundnar ráðningar myndu ryðja sér frekar til rúms.

Hvað varðar aukinn sveigjanleika, ef um er að ræða spurninguna um að fara í annað starf að eigin ósk sem er ekki forstöðumannsstarf, þá eru það enn og aftur hin fortakslaus auglýsingaskýlda sem er hamlandi þáttur. Við það að láta af forstöðumannsstarfi er viðkomandi ekki lengur embættismaður og því ekki hægt að flytja hann til í starfi á grundvelli 36. gr. laga nr. 70/1996. Því þyrfti að óbreyttu að auglýsa hið lausa starf, þrátt fyrir að fyrirséð væri að viðkomandi forstöðumaður væri hæfastur til að gegna því. Því þyrfti að breyta lögnum til að koma til móts við þetta sjónarmið. Það er hins vegar vandmeðfarnara þegar staðan er sú að fyrir liggur mat á því að forstöðumaðurinn, af einhverjum ástæðum, valdi ekki starfinu, en hann ekki tilbúinn að gefa það eftir. Í dag er staðan sú að eina úrræðið er að veita honum áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt og ef það gengur ekki að segja honum þá upp. Við þessar aðstæður væri æskilegt að heimilt væri að beita fyrrnefndu flutningsákvæði en þá þyrfti að vera búið að breyta því eins og áður sagði. Við þessar og svipaðar aðstæður væri, að mati starfshópsins, æskilegt að fyrir hendi væri heimild til að semja um starfslok. Í ljósi þess að það væri yfirleitt mat hinnar miðlægu einingar á því hvort forstöðumaðurinn veldur starfinu eða ekki er nærtækast að hún hafi heimild til að leggja tillögu að starfslokasamningi fyrir viðkomandi ráðherra sem myndi endanlega segja til um hvort nýta bæri heimildina í hinu tiltekna tilviki.

Þar sem starfshópurinn var ekki með fullmótaða afstöðu til tímabundinna ráðninga á það sama við varðandi afstöðu hans til starfsloka á grundvelli tímabundinna ráðninga. Samt sem áður eru nokkur atriði sem rétt er að benda á að taka þarf til skoðunar í tengslum við starfslok vegna tímabundinna ráðninga. Ef tímabundnar ráðningar verða teknar upp í meira mæli er rétt að halda því til haga að í vinnurétti er almennt gengið út frá því að ekki sé heimilt að segja upp tímabundnum samningi á gildistíma hans. Taka þarf afstöðu til þess hvort sú meginregla eigi að gilda eða ekki. Á að veita forstöðumanni sem fær ekki framlengingu á tímabundinni ráðningu og fær ekki annað forstöðumannsstarf forgangsrétt til annarra starfa hjá ríkinu, eða á hann að fá einhvers konar biðlaunagreiðslu og hvað á hún þá að vara lengi? Eða á ekki að gera neitt?

Á þessum grundvelli er sett fram eftirfarandi tillaga:

Lagt er til að auka sveigjanleika varðandi starfslok forstöðumanna, þar á meðal frekari útfærslu tímabundinna ráðninga og opna á möguleika á gerð starfslokasamninga við tiltekna aðstæður.

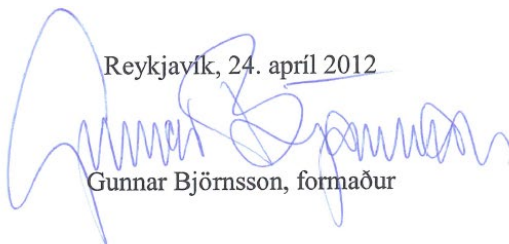
5. Tillögur að úrbótum

Tillögur starfshópsins taka bæði á ytri og innri þáttum í starfsumhverfi forstöðumanna. Hvað ytri þættina varðar gerir hópurinn það að tillögu sinni að sjálfstæði og ábyrgð stjórnenda á stefnumörkun og rekstri sinna stofnana verði skilgreind með skýrum hætti. Jafnframt verði tryggt að ráðherra og þing hafi skýrt mótaðar leiðir til að kalla viðkomandi forstöðumann til ábyrgðar. Þá leggur starfshópurinn til að sett verði í gang endurskoðun bæði á starfsmannalögum og fjárreiðulögum sem og fjárlagaferlinu í heild þar sem horft verði til sjónarmiða, tillagna og ábendinga forstöðumanna. Markmiðið með öllum þessum breytingum verði að auðvelda forstöðumönnum að sinna þeim fjölþættu hlutverkum sem þeim er ætlað að sinna við rekstur sinna stofnana.

Megintillögur starfshópsins snúa að stöðu forstöðumannsins sjálfs. Lagt er til að sett verði heildstæð stjórnendastefna, þar sem miðlægri einingu verði falin ábyrgð á fyrirkomulagi ráðningarmála, launaákvarðana, frammistöðumats og starfsþróunar, hreyfanleika og starfslokum forstöðumanna, út frá fyrirfram skilgreindum viðmiðum og verklagi. Jafnframt leggur starfshópurinn til að stofnuð verði með lögum sjálfstæð eining innan stjórnarsýslunnar sem sinni allri framkvæmd og utanumhaldi um fyrirkomulag ráðninga, launaákvarðanir, frammistöðumat, starfsþróun, hreyfanleika og starfslok forstöðumanna, í stað núverandi fyrirkomulags þar sem þessum viðfangsefnum er ýmist dreift á margar hendur eða ekki sinnt þar sem ekki eru fyrir hendi forsendur til að sinna þeim. Hin miðlega eining haldi utan um og sjái um framkvæmd ráðningar, allt frá því að ákvörðun er tekin um að auglýsa stöðu þar til ráðning er afstaðin. Einingin ákveður ekki hver skuli ráðinn, þar gerir ráðherra eða sá aðili annar sem á því ber ábyrgð í dag, en hún stjórnar öllum öðrum þáttum ráðningarferilsins. Hún ákveður, í samráði við ráðningaraðilann, hvaða þætti skuli leggja áherslu á í auglýsingu starfsins, hvaða matsaðferðum skuli beita gagnvart umsækjendum o.s.frv.

Starfshópurinn gerir einnig tillögu um að ekki sé skylt að auglýsa öll störf og að ekki verði skylt að upplýsa hverjir sóttu um laus störf. Jafnframt leggur hópurinn til að tímalengd ráðninga verði skoðuð sérstaklega og leggur til að grundvallarbreytingar verði gerðar á fyrirkomulagi launaákvörðunar forstöðumanna. Þá leggur hópurinn til að reglubundið verði lagt mat á frammistöðu forstöðumanna og stuðlað að starfsþróun þeirra með markvissum hætti. Loks gerir hópurinn tillögu um aukinn sveigjanleika við starfslok forstöðumanna.

Reykjavík, 24. apríl 2012



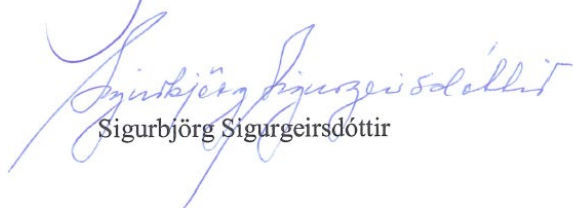
Gunnar Björnsson, formaður



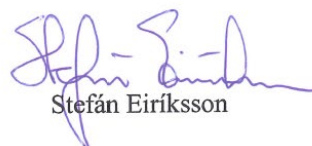
Ingbjörg Karl Eiríksson



Margrét Friðriksdóttir



Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir



Stefán Eiríksson

Heimildir

Arbetsgivarverket, Svíþjóð (2009).

„*Chef i staten, din roll som arbetsgivare*“, (bæklingur).

www.arbetsgivarverket.se

Black, Julia (2002): *Critical Reflections on Regulation CARR Discussion Papers*, London
Governing for Results. OECD, PUMA (2002) 7.

Dilworth, Robert L. (1996). Learning Organizations in the Public Sector. *Public Productivity & Management Review*, 19:405-421.

EUPAN - European Institute of Public Administration: Frakklandi (desember 2008).

„*Top Public Managers in Europe*“; Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in European Union Member States.

EUPAN - European Institute of Public Administration: Frakklandi (2011).

Ministry of Public Administration and Justice.

„*Public administration and the Europe 2020 strategy*“.

Preliminary Draft Version for the 56th Meeting of the Directors General responsible for Public Administration of the Member States of the European Union.

EUPAN - Human Resources Working Group (desember, 2007).

Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency.

Francisco Nunes, Luis Martins and Henrique Duarte:

„*Competency Management in EU Public Administrations*“.

Federale Overheidsdienst, Personeel en Organisatie (desember 2009).

„*Competency management in the Belgian federal administration – An intergrated vision*“.

Annual Meeting PEMWP Paris 15.-16. Dec 2009.

Finansministeriet, Finnlandi (2011).

„*Urvalsgrunderna för statens högsta ledning i ett nötskal*“.

www.finansministeriet.fi

Finansministeriet, Administrationspolitiske småskrifter, Danmörku (október 2001).

„*Perspektiver på bedre ledelse i den offentlige sektor*“.

www.perst.dk

Finansministeriet, Personalestyrelsen, Danmörku (2009).

Personale- og ledelsespolitik. Vi sætter trivsel i fokus.

www.perst.dk

Finansministeriet, Personalestyrelsen, Danmörku (2003).

„*Statens Personale- og ledelsespolitik 2003*“.

www.perst.dk

Finansministeriet, Personalestyrelsen, Danmörku (2009).

„*Cirkulære om Rammeaftale om kontraktansættelse af chefer i staten*“.

Fjármálaráðuneytið (1995b). *Nýskipan í ríkisrekstri – Verkefnavísar*. Fjármálaráðuneytið.

Fjármálaráðuneytið (2000). „Ábyrgð, valdsvið og stjórnunarumboð forstöðumanna ríkisstofnana.“ Fjármálaráðuneytið.

Fornying- og Administrasjonsdepartementet, Noregi (2011).
„Plattform for ledelse i staten“ og „Uten tvivel er man inte klok“.
www.difi.no

Forsætisráðuneytið. 1999. *Starfsskilyrði stjórnvalda: Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Forsætisráðuneytið. 2005. „Hefur náðst árangur? – Erindi Sigurðar Þórðarsonar á morgunverðarráðstefnu um arðsemi góðrar stjórnsýslu“.
<http://www.stjornendavefur.is/stjornun/radstefnur/avorpofl/nr/3638>.

Forsætisráðuneytið (Desember 2010).
„Samhent stjórnsýsla“; skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð.
www.forsaetisraduneyti.is

Gunnar Helgi Kristinsson. 1994. *Embættismenn og stjórnámálamenn*. Reykjavík: Heimskringla.

Gunnar Helgi Kristinsson. 1999. *Úr digrum sjóði*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. *Íslenska stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskólaútgáfan

LEUVEN - Public Management Institute, Catholic University of Leuven, Belgíu (2010).
Sophie OP De Beeck & Annie Hondeghem
„Competency Management in the Public Sector: Three Dimensions of Integration“.
(Paper for the IRSPM Conference 2010, Berne, Switzerland, April 7-9.
www.publicmanagementinstitute.be

OECD; Public Servants as Partners for Growth @ OECD (2011).
„Executive summary“.

Regeringskansliet, Svíþjóð (2009).
Regeringens chefpolicy för myndighetschefer.
„Kvalificerat statligt ledarskap och krav på mångsidighet“.

Regeringens proposition 2009/10:175.
Fredrik Reinfeldt og Mats Odell, Finansdepartementet.
„Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt“.

Regeringens skrivelse 2009/10:43.
Fredrik Reinfeldt og Mats Odell, Finansdepartementet.
„Utnämningsspolitiken“.

Ríkisendurskoðun - skýrsla til Alþingis (janúar 2011).
„Mannauðsmál ríkisins - 1. Starfslok ríkisstarfsmanna“.

Ríkisendurskoðun - skýrsla til Alþingis (september 2011).
„Mannauðsmál ríkisins – 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúðsmála ríkisins“.

Statens offentliga utredningar, Svíþjóð. Sou 2011:81.
„Myndighetschefer villkor“
Betänkande av Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer.

Ström, Kaare. 2000., „Delegation and accountability in parliamentary democracies.“ *European Journal of Political Research* 37: 261-289.

Sveriges Riksdag; Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2 Bilaga 1.
„Statsförvaltningens utveckling“.
www.riksdagen.se

Sveriges Riksdag; Prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 2.
Förslag till statsbudget för 2008.
„Samhällsekonomi och finansförvaltning“
www.riksdagen.se

VERVA; Verket för förvaltningsutveckling; Svíþjóð. (Ýmis samantekt frá 1949-2005).
Peder Hård af Segerstad
„Chef i statsförvaltningen, 18 röster om att leda i statens tjänst“.

VERVA; Verket för förvaltningsutveckling; Svíþjóð (maí 2008).
„En god chefsförsörjning“.