



FRÁ FJÁRMÁLARÁÐUNEYTINGU

FRÉTTABRÉF FYRIR STJÓRNENDUR RÍKISSTOFNANA

2. tölublað 7. árg. 28. júní 2005.

Netkönnun á meðal forstöðumanna

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins –
hlutverk og þjónusta

Staðan í samningamálum ríkisstarfsmanna

24. júní 2005

Ýmislegt frétt næmt

Tímabil sumarorlofs

Fræðsla og ráðgjöf

Að standa sig vel eða vera frábær

Dómar

Athyglisverður dómur

Frá Alþingi – ný lög sem varða

starfsmannamál hjá ríkinu

Skiptidvöl norrænna ríkisstarfsmanna

Frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana

Athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd
fjárlaga árið 2004

2. tbl. 7. árg.

Útgefið 28. júní 2005

Útgefandi: Fjármálaráðuneytið

Ábyrgðarmaður: Baldur Guðlaugsson, ráðuneytisstjóri

Vefur: <http://www.fjarmalaraduneyti.is>

Tölvupóstfang: postur@fjr.stjr.is

Netkönnun á meðal forstöðumanna:

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins – hlutverk og þjónusta

Starfsmannaskrifstofa fjármálaráðuneytisins þarf eins og allar rekstrareiningar að yfirfara starfsvið sitt og móta sér skýra stefnu með reglulegu millibili. Á síðasta ári hófst slík vinna og einn liður í henni var að kanna meðal forstöðumanna og starfsmannastjóra hver þeirra sýn væri á hlutverk skrifstofunnar og hvaða væntingar þeir hefðu til þjónustu hennar. Könnunin var unnin af starfsmönnum ráðuneytisins og lögð fyrir forstöðumenn og starfsmannastjóra í byrjun janúar sl. Spurningarnar voru flokkaðar með eftirfarandi hætti í samræmi við viðfangsefni skrifstofunnar:

1. – Kjarasamningar
2. – Lögfræði
3. – Mannauðsstjórnun
4. – Tölfræði
5. – Starfsmannaskrifstofan

Gild svör bárust frá u.þ.b. 50% þeirra sem könnunin var send til og vill skrifstofan þakka þeim sem þátt tóku fyrir þetta framlag til betra starfs okkar. [Könnunina er hægt að nálgast á vefsíðu fjármálaráðuneytisins.](#)

Staðan í samningamálum ríkisstarfsmanna 24. júní 2005

Staðan í samningamálum ríkisstarfsmanna á yfirstandandi samningstímabili kemur fram í eftirfarandi töflu. Taldir eru þeir kjarasamningar sem gerðir hafa verið frá byrjun árs 2004 til júnímánaðar 2005. Að vísu voru gerðir tveir kjarasamningar síðla árs 2003 en þeir voru skammtímasamningar og hafa báðir verið endurnýjaðir síðan.

Staðan í samningamálum	Fj.	Fj.stfél.	Fj.stfél.	Fj.	Fj.samn	Fj.samn.
24. júní 2005	st.fél	lokið	ólokið	samn.	lokið	ólokið
BSRB	25	23	2	14	12	2
BHM	25	25	0	3	3	0
KÍ	2	2	0	2	2	0
Utan bandalaga, opinb. starfsmenn	6	4	2	5	3	2
Opinberir starfsmenn, alls*	58	54	4	24	20	4

*Tvö stéttarfélag eru með bundna samninga til ársloka 2005, LSS (BSRB) og LÍ (Utan bandalaga)

ASÍ	43	41	2	8	6	2
FFSÍ	1	0	1	3	2	1
VSSÍ	8	8	0	1	1	0
VSFÍ	1	0	1	2	1	1
Utan bandalaga, aðrir	6	4	2	5	3	2
ASÍ og fl. alls	59	53	6	19	13	6
Allir alls	117	107	10	43	33	10

Svo sem sjá má hefur Samninganefnd ríkisins (SNR) á þessum tæpu þrem misserum lokið gerð 33 kjarasamninga við 107 stéttarfélög en á enn ólokið 10 samningum við 10 stéttarfélög, þar af eru þó tvö félög með bundna samninga til ársloka 2005.

Til samanburðar má geta þess að á samningstímabilinu 2000-2004 gerði SNR 77 kjarasamninga við 136 stéttarfélög. Fækkun samninga milli tímabila sem er mjög jákvæð þróun, stafar af auknu samfloti stéttarfélaganna við samningsgerðina, t.d. voru nú gerðir þrír samningar við aðildarfélög BHM en 24 á árinu 2001, og einn samningur var nú gerður við aðildarfélög Starfsgreinasambands Íslands (SGS) í stað 14 áður. Fækkun stéttarfélaganna milli tímabila stafar af sameiningu félaga, af þessum sökum fækkaði aðildarfélögum BSRB um fjögur og aðildarfélögum SGS um 16.

Þau átta stéttarfélög, sem eru með lausan samning og enn er ósamið við, eru Sjúkraliðafélag Íslands, Félag íslenskra flugumferðarstjóra, Félag skipstjórnarmanna, Vélstjórafélag Íslands og Félag matreiðslumanna, þau þrjú síðarnefndu öll vegna LHG. Einnig er ósamið við félög leikstjóra, leikmynda- og búningahöfundu og hljómlistarmanna v/Þjóðleikhúss.

Ýmislegt fréttæmt

Tímabil sumarorlofs

Tímabil sumarorlofs hefur nú verið samræmt í allfestum kjarasamningum og verður það frá 1. maí til 15. september frá og með árinu 2006. Það er aðeins í örfáum kjarasamningum sem sumarorlofstímabil er annað. Þetta er gert til þess að hið sama gildi um tímabil sumarorlofs fyrir alla starfsmenn stofnana.

Fræðsla og ráðgjöf

Í kjölfar nýgerðra kjarasamninga er verið að hrinda í framkvæmd fræðslu svo sem kveðið er á um í flestum samninganna. Undirbúningur er hafinn og gert er ráð fyrir að sett verði á fót sérstakt ráðgjafateymi til að styðja samstarfsnefndir og stofnanir við undirbúning, gerð og örugga framkvæmd stofnanasamninga. Markmiðið er að veita samstarfsnefndum stofnana, stjórnendum og starfsmönnum þekkingu á bestu aðferðum í mannauðsstjórnun svo og faglega aðstoð við undirbúning, gerð og framkvæmd stofnanasamninga.

Að standa sig vel eða vera frábær

Fullyrða má að margar íslenskar ríkisstofnanir standi sig vel í því sem þær gera. En er árangur þeirra frábær? Nýlega stóð bandarískur prófessor að nafni Jim Collins – sem vinnur sjálfstætt að rannsóknum – ásamt fleirum að rannsókn á því hvaða þættir í stjórnun nokkurra bandarískra fyrirtækja hefðu haft þau áhrif að sum náðu framúrskarandi árangri en önnur stóðu sig “bara” vel eða þeim fór aftur. Bókin sem rituð var um niðurstöður rannsóknarinnar og nefnist “Good to Great” er skemmtileg aflestrar og tekur á ýmsum þáttum stjórnunar. Upphafsorð bókarinnar lýsa vel vandanum sem felst í því að rekstur fyrirtækis er góður en ekki frábær en þar segir “Good is the enemy of great”. Hér er átt við að hætta er á að ákveðin værukærð geti skapast þegar stjórnendur telja að fyrirtækið standi sig vel og að fátt þurfi að bæta. Þetta getur orðið til þess að þeir hætti að hugsa um aðgerðir til þess ná enn betri árangri sem aftur getur leitt til hnignunar í kjölfarið, sé ekkert aðhafst.

Í bókinni eru tilgreindir sex stjórnunarþættir sem taldir eru skipta meginmáli við að draga fram muninn á góðu fyrirtæki og frábæru. Þessir sex þættir – sem aftur er skipt upp í þrjá yfirflokk, þ.e. agaðir einstaklingar, öguð hugsun og öguð vinnubrögð – eru:

Agaðir einstaklingar

Hógværir en metnaðarfullir leiðtogar. Þeir stjórnendur fyrirtækja sem náðu mestum árangri, voru ekki endilega þeir sem mest bar á útavið. Þetta voru miklu fremur einstaklingar sem voru hógværir í samskiptum við aðra jafnframt því að hafa mikinn faglegan metnað. Það virðist vera góð vísbending um að fyrirtæki geti náð framúrskarandi árangri ef stjórnandi fyrirtækis nær jafnvægi milli þessara þátta. Með hógværð er átt við að stjórnandi hugsi ekki fyrst og fremst um að þakka sjálfum sér þann árangur sem

næst, hann taki ákvarðanir af yfirlögðu ráði og beini metnaði sínum að fyrirtækinu fremur en að sjálfum sér. Ennfremur að hann horfi fram á veginn en ekki stöðugt í baksýnispegilinn og láti starfsmenn njóta heiðursins af því sem vel er gert, ásamt því að draga fram áhrif utanaðkomandi þátta á velgengi. Faglegur metnaður stjórnandans kemur aftur á móti fram í frábærum árangri fyrirtækisins og mikilli útsjónarsemi þrátt fyrir erfiðleika. Hann sættir sig ekki við minna en frábæran árangur og smitar aðra starfsmenn af þeirri hugsun en tekur líka á sig sinn þátt í lélegum árangri.

Fyrst hverjir, svo hvað. Stjórnendur fyrirtækja sem náðu frábærum árangri, vörðu fyrst tíma til að byggja upp öflug stjórnendateymi og finna "réttu" starfsmennina áður en framtíðarstefna var mörkuð. Með öflugu stjórnendateymi og "réttu" starfsmönnum er átt við starfsmenn sem rökræða bestu lausnir þeirra mála sem þarf að leysa og fylkja sér að baki þeim ákvörðunum sem teknar eru þótt viðhorf þeirra verði undir. Í ljós kom að þeir stjórnendur sem huguðu fyrst að því hvernig starfsfólk þeir vildu, áður en framtíðarsýn var mótuð, þurftu að sýna staðfestu í starfsmannamálum en forðuðust að beita hörku. Í bókinni er bent á þrennt sem stjórnandi þarf að hafa í huga til að sýna staðfestu í starfsmannamálum án þess þó að vera vægðarlaus: (1.) Ef efasemdir eru um starfsmann sem sækist eftir starfi, er ráðlegt að halda áfram að leita. (2.) Þegar víska er fyrir því að breytinga sé þörf í starfsmannamálum, er ráðlegt að framkvæma þær en ganga þó fyrst úr skugga um hvort starfsmaðurinn geti nýst betur í öðru starfi á sama vinnustað. (3.) Að besta starfsfólkið vinni við þau verkefni sem gefa mestu möguleikana en sé ekki að slást við stærstu vandamálin.

Öguð hugsun

Að takast á við raunveruleikann. Þeir stjórnendur fyrirtækja sem náð höfðu frábærum árangri, áttu það sammerkt að þeir tókust á við raunveruleikann. Taka þarf á því sem ekki virkar, t.d. starfsfólki og ferlum, og breyta. Nauðsynlegt er að skapa ákveðið andrúmsloft og menningu innan fyrirtækis til þess að þetta sé mögulegt. Þannig gefst starfsmönnum tækifæri á að koma skoðunum sínum á framfæri og draga á þann hátt fram raunveruleikann til að hægt sé að takast á við hann. Gott er að hafa eftirfarandi fjóra þætti í huga þegar slíkt andrúmsloft og menning eru sköpuð: (1.) Að stjórna með spurningum, ekki svörum. (2.) Að nota samræður og rökræður, ekki harðstjórn. (3.) Að kryfja málin án þess að leita að blóraböggjum. (4.) Að koma upp mælingakerfi innan fyrirtækisins til að framreiða upplýsingar sem ekki verður litið framhjá.

Skýr sýn. Þegar búið er að byggja upp liðsheild til þess að takast á við það sem framtíðin ber í skauti sér, er næsta skref stjórnanda að móta skýra og einfalda framtíðarsýn. Stjórnendur skyldu spyrja sig þriggja lykilsurninga til að laða hana fram: (1.) Hver er aðalstyrkur fyrirtækisins – á hverju þrífst það? (2.) Á hvaða sviði getur fyrirtækið skarað fram úr? Þetta snýst ekki um að langa til að það verði best í einhverju tilteknu, heldur hvar liggja möguleikar þess á að skara fram úr. (3.) Hvað er það sem þarf til að fyrirtækið nái markmiðunum?

Öguð vinnubrögð

Agi og einbeittur vilji. Við val á starfsmönnum er nauðsynlegt að stjórnendur komi sér upp hópi fólks sem stundar öguð vinnubrögð og hefur einbeittan vilja til þess að ná þeim markmiðum sem sett hafa verið. Stjórnendur þurfa að gera þær kröfur til starfsfólks að það sé samtaka í að vinna eftir ákveðnu skipulagi en jafnframt að tryggja ákveðið frelsi og sveigjanleika innan þess með skýrri ábyrgð. Þegar fjallað er um agað starfsfólk er ekki bara átti við fólk sem er agað í vinnubrögðum heldur fólk sem tileinkar sér agaða hugsun eins og áður er nefnt. Það getur verið mikilvægara að starfsfólk setji fram listann "hætta að gera" frekar en listann "þarf að gera".

Notfæra sér upplýsingatækni og aðrar tækninýjungar. Stjórnendur fyrirtækja sem hefur tekist að ná frábærum árangri, hugsa öðruvísi um upplýsingatækni og tækninýjungar heldur en stjórnendur annarra fyrirtækja. Þessir stjórnendur forðast tæknibólur og eltingaleik við það nýjasta sem til er á markaðnum, bara af því að allir aðrir eru að eltast við það. Þeir gerast frumkvöðlar við innleiðingu vel valinnar tækni sem nýtist þeim við að hrinda framtíðarsýn sinni í framkvæmd. Lykilsurningin varðandi tækni og hugbúnað fyrir fyrirtæki sem vilja taka stökkið frá góðu fyrirtæki yfir í frábært er: Fellur þessi tækni eða hugbúnaðarlausn vel að þeim fyrirætluðum sem við höfum?

Þetta eru þeir stjórnunarþættir sem Jim Collins og hans fólk greindi að væru einkennandi fyrir fyrirtæki sem tókst að ná frábærum árangri. Gæta þurfti að öllum þessum þáttum og halda þeim stöðugt á lofti til að viðhalda framúrskarandi árangri. Þrátt fyrir að bókinn "Good to Great" sé að mörgu leyti góð, eru að sjálfsögðu ekki til neinar töfralausnir til að ná framúrskarandi árangri og það sem á við á einum stað þarf ekki endilega að nýtast jafn vel annars staðar án breytinga. Aðal boðskapur bókarinnar á þó jafnt við hjá bandarískum stórfyrirtækjum sem íslenskum ríkisstofnunum: Stjórnendur þurfa, hvernig sem á stendur, sífellt að huga að því hvernig hægt er að gera betur. Við þá vinnu getur verið gott að líta til þeirra sem gert hafa hlutina vel auk þess að koma sjálfir fram með nýjar hugmyndir um hvernig best sé að þróun stofnunarinnar verði. Þá geta íslenskar ríkisstofnanir náð frábærum árangri.

Dómar

Það sem af er árinu 2005 hafa verið kveðnir upp a.m.k. 17 dómar og úrskurðir sem varða starfsmannamál hjá ríkinu og stofnunum þess. Flest þeirra eru einkamál en eitt er opinbert mál þar sem ákært var m.a. fyrir brot í opinberu starfi samkvæmt 14. kafla almennra hegningarlaga.

Líkt og endranær var málarekstur flestra málanna hjá embætti ríkislögmans sem leitaði jafnan til starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis varðandi undirbúning.

Hægt er að nálgast yfirlit yfir nefnd dómsmál ásamt atriðisorðum og stuttum reifunum á vef fjármálaráðuneytis.

Athyglisverður dómur

Dómur Hæstaréttar 4. maí 2005, mál 475/2004. J S gegn Landspítala - háskólasjúkrahúsi. Breytingar á störfum skv. 19. gr. stml.

Nýlega féll athyglisverður hæstaréttardómur, sem varðar m.a. heimildir stjórnenda samkvæmt 19. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, (stml.) til þess að breyta störfum og verkefnum ríkisstarfsmanna. Dómurinn veitir ákveðnar leiðbeiningar um beitingu heimildarinnar, þ. á m. um mörk hennar gagnvart niðurlagningu starfs.

Málavextir voru þeir að J hafði starfað sem hjúkrunarfræðingur frá árinu 1977, fyrst á Kleppsspítala og síðar á geðdeild Landspítala. J fór í námsleyfi í ágúst 1998 og í framhaldi af því í launalaust leyfi til að stunda meistaranám í heilbrigðisfræðum. Hún hóf störf að nýju í ágúst 2000 á Landspítala - háskólasjúkrahúsi (LSH). Í fjarveru J urðu miklar skipulagsbreytingar á starfsemi, m.a. vegna sameiningar Sjúkrahúss Reykjavíkur og Ríkisspítala. Í júlí 2001 var J tilkynnt með tilvísun til 19. gr. stml. um breytingar á störfum hennar og verkefnum, fólust þær m.a. í því að dregið var úr rannsóknnum J og henni að hluta fengin klínísk störf. J taldi að í þessu fælist brot á samkomulagi við hana frá árinu 1987 um að hún ynni eingöngu rannsóknarstörf og að starf hennar hefði í raun verið lagt niður. Í upphaflegum ráðningarsamningi J var starfsheiti hennar tilgreint hjúkrunarfræðingur en hafði tekið breytingum á starfstíma hennar. Ráðningarsamningar geymdu ekki útlistanir á starfsskyldum J en starfsheiti fylgdu kjarasamningum á hverjum tíma.

J krafðist skaðabóta á þeim grundvelli að ákvörðun LSH um að breyta starfi hennar og verksviði hefði verið ógild þar sem málsmeðferðin hefði verið verulegum annmörkum háð og ekki tekin með lögmætum hætti. Af hálfu verjanda var talið að ákvörðun LSH um breytingar á störfum og verkefnum J, sem þáttur í endurskipulagningu í tilefni af sameiningu spítalanna, hefði verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Ekki var talið að breytingar á störfum J og verksviði hefði verið meira íþyngjandi en efni stóðu til. Var þá litið til þess að LSH hefði leitast við að koma til móts við óskir J auk þess sem ekki yrði séð að neinn þáttur fyrirhugaðra verkefna J gæti talist henni ósamboðinn með tilliti til menntunar hennar.

Niðurstaða Hæstaréttar varð sú að breytingarnar hefðu rúmast innan heimilda 19. gr. stml. og að ekki hefði falist í þeim að starf hennar væri lagt niður. Þar sem ekki varð séð að hin umdeilda ákvörðun LSH hefði skert launakjör eða réttindi J, hefði yfirmönnum hennar ekki borið skylda til að fylgja ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Voru því engar forsendur til að telja hana ógilda vegna annmarka við málsmeðferð.

Almenna umfjöllun og leiðbeiningar um framkvæmd og túlkun á 19. gr. stml. er að finna í [dreifibréfi starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytis nr. 1/2004](#).

Frá Alþingi ný lög sem varða starfsmannamál hjá ríkinu

Á nýafstöðnu löggjafarþingi voru samþykkt nokkur lög sem varða starfsmannamál hjá ríkinu. Lagasamþykktir þessar lutu einkum að einstökum stofnunum ríkisins, þ.e. undirstofnunum landbúnaðarráðuneytis, menntamálaráðuneytis, samgönguráðuneytis og viðskiptaráðuneytis. Þá var lögum um meinatækna breytt í lög um lífeindafræðinga og starfsheiti þeirra breytt til samræmis við það. Með þessu var komið til móts við óskir meinatækna sem hafa nú breytt heiti Meinatæknafélags Íslands í Félag lífeindafræðinga. [Sjá nánar lög um breytingu á lögum um meinatækna](#).

Breytingar er varða ríkisstofnanir eru þessar:

Ríkið hættir starfsemi Lánasjóðs landbúnaðarins. [Sjá nánar lög um breytingu á lögum um Lánasjóð landbúnaðarins.](#)

Ný stofnun, Landbúnaðarstofnun, verður sett á laggirnar. Hún tekur við verkefnum Aðfangaeftirlits, yfirdýralæknis, kjötmatsformanns, plöntueftirlits Landbúnaðarháskóla Íslands og ýmsum eftirlits- og stjórnsýsluverkefnum hjá aðalskrifstofu landbúnaðarráðuneytisins og Bændasamtökum Íslands. Jafnframt verða Aðfangaeftirlit, embætti yfirdýralæknis, veiðimálastjóri og staða kjötmatsformanns lögð niður. [Sjá nánar lög um Landbúnaðarstofnun.](#)

Ríkið hættir rekstri Tækniháskólans en starfsemi þess verður sameinuð Háskólanum í Reykjavík í nýjum háskóla. [Sjá nánar lög um afnám laga um Tækniháskóla Íslands.](#)

Sérstök löggjöf tekur gildi um rannsóknarnefnd umferðarslysa. Samkvæmt henni verður skipaður forstöðumaður sem annast daglegan rekstur nefndarinnar og ræður annað starfsfólk. [Sjá nánar lög um rannsóknarnefnd umferðarslysa.](#)

Ný stofnun, Neytendastofa, verður sett á fót. Hún tekur við þeim verkefnum sem nú eru unnin hjá Löggildingarstofu og hluta verkefna Samkeppnisstofnunar, þ.e. þeim sem snúa að eftirliti með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Jafnframt verður Löggildingarstofa lögð niður. [Sjá nánar lög um Neytendastofu og talsmann neytenda.](#)

Ný stofnun, Samkeppniseftirlitið, tekur til starfa. Það mun taka við verkefnum samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar að slepptum þeim hluta sem flyst til Neytendastofu. Jafnframt verða samkeppnisráð og Samkeppnisstofnun lögð niður. [Sjá nánar samkeppnislög.](#)

Skiptidvöl norrænna ríkisstarfsmanna

Norræna ráðherranefndin hefur allt frá árinu 1979 veitt styrk til þess að gera ríkisstarfsmönnum kleift að stunda tímabundið nám eða störf á starfsvettvangi sínum í ríkisstofnunum á hinum Norðurlöndunum.

Margar umsóknir bárust vegna dvalar á árinu 2005 en þar sem fjárveitingin í ár er hærrí en oft áður er mögulegt að verða við umsóknum frá fleiri aðilum en verið hefur á undanförunum árum. Hvetjum við forstöðumenn að skoða þennan möguleika fyrir starfsmenn sína. [Upplýsingar um starfsmannaskiptin er að finna á vefsíðu fjármálaráðuneytisins.](#)

Á síðasta ári voru styrkþegarnir frá Íslandi tíu talsins, fjórar konur og sex karlmenn, sem hlutu styrki til 1 – 2 mánaða dvalar hvert auk greiðslu ferðakostnaðar. Flestir fóru sem fyrr til Danmerkur eða fimm, þrjár til Noregs, einn til Færeyja og einn til Svíþjóðar. Að lokinni dvölinni skila styrkþegarnir skýrslu svo sem kveðið er á um í reglum nefndarinnar. Við lestur á skýrslum styrkþeganna kemur skýrt fram að sá tími sem þeir dvelja erlendis nýtist þeim vel. Þeir auka þekkingu sína, öðlast nýja sýn og skilning á ýmsum málum. Auk þess skapast ný tengsl sem nýtast bæði starfsmönnum sem styrkinn hlutu og ekki síður þeim stofnunum sem þeir starfa hjá því þeir miðla þeirri þekkingu sem þeir öðlast til bæði yfirmanna og samstarfsmanna sinna. Hér á eftir er stutt samantekt úr skýrslu eins styrkþega á síðasta ári [en skýrsluna má sjá í heild sinni á vefsíðu fjármálaráðuneytisins.](#)

Samantekt úr skýrslu styrkþega:

Styrkur norrænu ráðherranefndarinnar til skiptidvalar var notaður til að kynnast starfsemi Statsbygg í Noregi. Dvalið var í Osló í október og nóvember 2004. Lögð var áhersla á að kynnast fjármálum og stjórnun stofnunarinnar.

Statsbygg á og rekur stóran hluta fasteigna norska ríkisins, eða um 2,2 milljónir fermetra húsnæðis. Bókfært verð þeirra í ársreikningi stofnunarinnar fyrir árið 2003 var um 18 milljarðar norskra króna. Stærsti tekjupóstur Statsbygg er húsaleigutekjur sem eru um 2,1 milljarður norskra króna árlega. Gjaldaliðir eru rekstrargjöld fasteigna sem eru í útleigu, stjórnunarkostnaður, framlag í varasjóð og framlag til fjárfestinga. Statsbygg er sú stofnun í Noregi sem sér um byggingaframkvæmdir fyrir norska ríkið. Annars vegar byggir stofnunin fyrir eigið fé og sér þá um rekstur fasteignanna. Hins vegar byggir Statsbygg fyrir aðra opinbera aðila og fær þá fjárveitingar til þess. Í þeim tilfellum á stofnunin ekki byggingarnar og hefur ekkert með rekstur þeirra að gera. Þetta er eins og fyrirkomulagið er hjá Framkvæmdasýslu ríkisins. Statsbygg sér um skráningu allra fasteigna ríkisins, hvort sem stofnunin á þær eða ekki. Í Statsbygg eru u.þ.b. 650 starfsmenn sem starfa í höfuðstöðvunum í Osló og á fimm svæðisskrifstofum úti á landi. Starfsemin skiptist í fjögur kjarnasvið og þrjú stoðsvið. Við stjórnun er m.a. stuðst við árangursstjórnun og gæðastjórnun. Statsbygg hefur gengið í gegnum miklar breytingar á síðustu árum sem endurspeglar kröfur yfirvalda til stofnunarinnar. Stofnunin á fulltrúa í nefnd, ásamt öðrum opinberum aðilum, sem vinna skal að framtíðarskipan fasteignamála norska ríkisins.

Frá Félagi forstöðumanna ríkisstofnana

Athugun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd fjárlaga árið 2004

Ríkisendurskoðun hefur tekið saman greinargerð um stöðu fjármála A-hluta ríkisins fyrir árið 2004. Tvennt er þar til umfjöllunar, annars vegar umframeyðsla fjárheimilda og hins vegar hvernig ónýttum fjárheimildum er háttað.

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar er að farið er fram úr heimildum á mörgum fjárlagaliðum án þess að gripið sé til nægjanlegra virkra aðgerða. Kemur þar fram að alls séu það 120 stofnanir og fjárlagaliðir sem fara meira en 4% fram úr heimiludum útgjöldum og alls nemi umframútgjöldin 12,7 milljörðum króna á því ári. Sömuleiðis kemur fram í úttekt stofnunarinnar að fleiri en 200 stofnanir og aðrir fjárlagaliðir hafi ekki nýtt heimildir sínar að fullu. Samtals nemi ónýttar fjárheimildir ársins 2004 og fyrri ára alls um 19,5 milljörðum króna.

Af þessu hvoru tveggja dregur Ríkisendurskoðun þá ályktun að fjármálastjórn hins opinbera – væntanlega í víðasta skilningi þeirrar orðnotkunar – sé ekki nægjanlega markviss og þarfnist umbóta.

Í greinargerðinni kemur fram að hér sé ekki einvörðungu um ríkisstofnanir að ræða heldur einnig ýmsa fjárlagaliði sem eru á ábyrgð einstakra ráðuneyta. Var könnuð ráðstöfun 520 fjárlagaliða. Ríkisstofnanir samkvæmt fjárlögum eru á hinn bóginn mun færri eða nálægt 230. Augljóst er því að það eru fjölmargir fjárlagaliðir aðrir en ríkisstofnanir sem eru til athugunar. Þetta hefur viljað gleymast í þeirri umræðu sem orðið hefur um greinargerðina og hefur jafnvel markast af þeirri villu að einvörðungu sé verið að fjalla um sjálfstæðar ríkisstofnanir.

Fjárlagagerð er í eðli sínu margbrotið fyrirbæri þar sem allt stjórnkerfið, löggjafarvaldið, ráðuneyti og ríkisstofnanir koma að því verki að meira eða minna leyti. Hið sama á við þegar fjárlagagerðin hefur í tilteknum atriðum reynst ónákvæm og leiðréttinga er þörf með aukafjárlögum. Ekki er því við hæfi að skella skuldinni á einn aðila umfram aðra enda langofast um að ræða samstarf ráðuneyta og stofnana.

Athyglisverðar eru þær skýringar sem Ríkisendurskoðun dregur fram að oft á tíðum sé ekki nægjanlega tekið á vandanum þrátt fyrir umræður milli hlutaðeigandi stofnunar og ráðuneytis. Almennt má um starfsemi stofnana og rekstrarfé þeirra segja að oft á tíðum þurfa forstöðumenn þeirra að horfast í augu við að þurfa að vinna tiltekin verk, svo sem að veita ákveðna þjónustu lögum samkvæmt, en jafnframt séu fjárveitingar að ganga til þurrðar. Þá er þeim vandi á höndum og getur reynst erfitt að feta það einstigi sem þarna er. Bendir Ríkisendurskoðun á að þess séu dæmi að forstöðumenn stofnana hafi verið lattir til þess að grípa til sparnaðarráðstafana, sérstaklega ef sýnt þykir að þeim fylgi óþægilegur samdráttur í starfsemi. Þetta kemur í sjálfu sér ekki á óvart og það verður að ætla að tilgangur þessa hjá hlutaðeigendum, sé að leita leiða til lausnar. Vitaskuld á meginreglan að vera sú sem Ríkisendurskoðun segir, að áður en stofnað sé til útgjalda þurfi að vera skýr lagaheimild til staðar. Það er það eina rétta stjórnarfarslega séð.

Í greinargerð Ríkisendurskoðunar er nefndur sá möguleiki að stöðva greiðslur til stofnana fari þær fram úr fjárlögum. Er þetta óvenjulegt en að visu ekki með öllu fordæmalaust. Ekki er líklegt að þetta sé framkvæmanlegt nema í afmörkuðum tilfellum. Frysting á launagreiðslum ríkisstarfsmanna, sem orðuð er í greinargerð Ríkisendurskoðunar, er ákaflega vafasöm ráðstöfun svo ekki sé notað ákveðnara orðalag. Það verður að draga mjög í efa að slíkt geti talist lögmætt enda er hnýtt aftan við þá hugmynd að e.t.v. þurfi breytingar á lögum. Rétt er að minna á að á milli stofnunar og starfsmanns er starfs- og vinnuréttarlegt samband. Það verður varla rofið einhliða af ríkisstofnun vegna tímabundinna fjárhagsörðugleika nema með uppsögn á starfssambandinu. Það er t.a.m. mjög vafasamt að unnt sé að bera fyrir sig ómöguleika að lögum. Tillögur eða hugleiðingar af þessu tagi koma á óvart og skjóta skökku við í annars upplýsandi úttekt Ríkisendurskoðunar. Hvarvetna í atvinnulífínu leitast menn við að láta laun ganga fyrir ef rekstrarörðugleikar gera vart við sig. Hið sama á sjálfsögðu að gilda einnig hjá hinu opinbera.

Ríkisendurskoðun telur að áminna beri forstöðumenn þegar þeir fari fram úr fjárheimildum. Verður það reyndar ráðið af greinargerðinni að þar sé stofnunin aðallega að ræða um vandamál sem staðið hafa einhvern tíma og lausn ekki fengist. Í því samhengi verður að horfa til þeirrar þjónustu eða starfsemi sem viðkomandi ríkisstofnun er að sinna. Ekki er víst að slíkar áminningarreglur myndu í öllum tilfellum duga né séu skynsamlegar svo sem í heilbrigðisþjónustu eða við réttarvörslu ríkisins. Hið sama á við um störf dómstóla.

Forstöðumenn stofnana leitast almennt við að fara gætilega með opinbert fé og því sé varið af skynsemi til þeirra verkefna sem stofnunum er trúað fyrir og að gætt sé ráðdeildar í rekstri stofnana. Þegar dæmi finnast um annað – og þau eru nokkur – verða viðkomandi að sæta viðeigandi ábyrgð. Slíkt er raunar sjálfsagt þótt dapurlegt sé.

Greinargerð Ríkisendurskoðunar og ábendingar hennar hefur orðið forstöðumönnum stofnana og fjölmörgum áhugamönnum um opinbera stjórnsýslu ærið umhugsunarefni. Ef það var tilgangur

Ríkisendurskoðunar, hefur það tekist. Taka ber alvarlega varnaðarorð þau sem Ríkisendurskoðun hefur uppi þótt menn kunni að vera ósammála ákveðnum hugleiðingum um úrbætur. Enginn þarf að efast um vilja ráðuneyta og stofnana til að koma á umbótum að þessu leyti, með atbeina Ríkisendurskoðunar. Til þess þarf gott og náð samstarf á milli stofnana og ráðuneyta ásamt því að löggjafarvaldið sé upplýst um stöðu mála reglulega. Engin efni eru til annars en að telja að svo geti orðið.

Félag forstöðumanna ríkisstofnana er reiðubúið til að leggja sitt lóð á þær vogarskálar, m.a. með því að efna á komandi mánuðum til umræðna um ríkisfjármál og rekstrarumhverfi stofnana. Brýnasta verkefni íslenskrar stjórnsýslu er að halda áfram að reka hana með þeim hætti að hún verði áfram talin í fremstu röð í heiminum: skilvirk, heiðarleg og framsækin.

F.h. félagsstjórnar FFR
Skúli Eggert Þórðarson