



Endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðs Íslands

Október 2017

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun Alþingis sem starfar samkvæmt lögum nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Stofnunin sinnir endurskoðun og eftirliti með rekstri og fjármálum ríkisins og skal leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Stjórnsýsluendurskoðun felur í sér mat á frammistöðu þeirra aðila sem stofnunin hefur eftirlit með. Einkum er horft til meðferðar og nýtingar almannafjár, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri og hvort framlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Við stjórnsýsluúttektir fylgir stofnunin verklagsreglum sem byggja á og eru í samræmi við staðla Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI).

Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar	4
Viðbrögð við ábendingum	7
1 Inngangur	10
2 Stefna og skipulag	11
2.1 Endurmenntun og starfsþróun	11
2.2 Lög og stefna	12
2.3 Fyrirkomulag endurmenntunar í Stjórnarráði Íslands	13
2.4 Stjórnarráðsskólinn	14
2.5 Kjara- og mannauðssýsla ríkisins	16
2.6 Endurmenntunarákvæði kjarasamninga og aðkoma stéttarféлага... ..	17
3 Fræðslumál ráðuneyta	20
3.1 Forsætisráðuneyti	20
3.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti	20
3.3 Utanríkisráðuneyti	21
3.4 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	21
3.5 Innanríkisráðuneyti	21
3.6 Velferðarráðuneyti	22
3.7 Fjármála- og efnahagsráðuneyti	22
3.8 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	23
3.9 Mannauðs- og fræðslumál ráðuneyta	23
4 Könnun Ríkisendurskoðunar á stöðu endurmenntunar	24
4.1 Niðurstöður könnunar Ríkisendurskoðunar	24

Niðurstöður og ábendingar

Bæta þarf yfirsýn ráðuneyta um endurmenntun

Ríkisendurskoðun telur að ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands þurfi að halda betur utan um endurmenntun starfsfólks síns, inntak hennar, umfang og kostnað svo að meta megi hvort henni er sinnt á hagkvæman og skilvirkan hátt og hún skili tilætluðum árangri. Við það gæti fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins (Orri) komið að góðum notum. Eins telur stofnunin að ráðuneytin þurfi að sýna aukið frumkvæði að endurmenntun starfsfólks síns og hvetja til hennar með beinum hætti.

Auka þarf hvatningu til endurmenntunar innan ráðuneyta

Í því sambandi er mikilvægt að þau taki mið af eigin mannauðs- og fræðslustefnu og starfsþróunaráætlun einstakra starfsmanna. Þar með stuðli þau að því að þau hafi jafnan á að skipa hæfu og vel þjálfuðu starfsfólki. Þau ráðuneyti sem enn hafa ekki sett sér sérstaka mannauðs- og fræðslustefnu eru hvött til að bæta úr því. Eins eru ráðuneytin almennt hvött til að leggja aukna áherslu á árleg starfsmannasamtöl þar sem m.a. sé leitast við að greina þörf starfsmanna fyrir fræðslu og þjálfun, meta árangur fyrri endurmenntunar og taka ákvarðanir um endurmenntun komandi árs.

Misjafnlega staðið að endurmenntun innan Stjórnarráðsins

Ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands standa misjafnlega að endurmenntun starfsfólks síns. Á það við um utanumhald og yfirsýn þeirra um fræðslumál starfsfólks auk þess sem vinna að mótun mannauðs- og fræðslustefnu er misjafnlega langt á veg komin. Frá árinu 2010 hefur þó verið unnið að markvissri fræðslustarfsemi innan Stjórnarráðsins auk þess sem meirihluti ráðuneyta hefur á þeim tíma mótað sér sérstaka mannauðs- og fræðslustefnu sem tekur m.a. til endurmenntunar starfsfólks.

Almenn mannauðs- stefna hefur gilt frá árinu 2002

Frá árinu 2002 hefur almenn mannauðsstefna gilt innan Stjórnarráðsins og var hún síðast endurskoðuð í árslok 2010. Meðal þess sem stefnan tekur til eru endurmenntun og starfsþróun. Samkvæmt stefnunni skulu ráðuneytin stuðla að og styðja stjórnendur og annað starfsfólk til endurmenntunar. Að mati Ríkisendurskoðunar er mannauðsstefna Stjórnarráðsins leiðbeinandi viðmið fyrir ráðuneytin til nákvæmari útfærslu eigin mannauðs- og fræðslustefnu.

Þrjú ráðuneyti hafa ekki mótað sérstaka mannauðsstefnu

Öll ráðuneytin telja sig starfa samkvæmt mannauðsstefnu Stjórnarráðsins en þrjú þeirra hafa ekki mótað sérstaka stefnu á þessu sviði. Þá halda fæst þeirra með nægjanlega markvissum hætti utan um kostnað og umfang endurmenntunar og því skortir þau yfirsýn um fræðslumál starfsfólks. Einungis eitt ráðuneyti kvaðst nota verk-bókhaldskerfi Orra til að halda utan um endurmenntun starfsfólks en önnur ráðuneyti kvaðust annaðhvort gera það að hluta eða alls ekki. Aðeins tvö ráðuneyti kvaðust skrá allan kostnað vegna fræðslu starfsfólks en hjá öðrum var skráningu ábótavant.

Stjórnarráðsskólinn hefur verið starf-ræktur frá 2010

Með stofnun Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins árið 2010, síðar Stjórnarráðsskólinn, var stigið framfaraskref í fræðslumálum innan ráðuneyta. Í starfsemi skólans hefur verið tekið mið af fræðsluþörfum starfsfólks, almennum jafnt sem tímabundnum. Alls sátu 2.425 nemendur 79 námskeið í rúmlega 9.500 klukkustundir tímabilið 2010–16. Helstu

áherslur í fræðslustarfi skólans hafa verið á sviði stjórnunar, stefnumótunar og áætlanagerðar auk nýliðafræðslu. Uppi eru áform um að flytja Stjórnarráðsskólann frá forsætisráðuneyti í miðlæga stoðþjónustueiningu innan Stjórnarráðsins.

Í könnun sem Ríkisendurskoðun lagði fyrir háskólamenntað starfsfólk Stjórnarráðsins í janúar 2017 kom fram að ríflega 61% þátttakenda hafði sótt endurmenntun í störfum sínum. Endurmenntunin var á ýmsum fræðasviðum, t.d. lögfræði, stjórnunar og stjórnmála- og stjórnsýslufræða. Enn fremur voru ýmis hæfnisnámskeið sótt, m.a. tölvu- og samskiptanámskeið. Námskeið voru yfirleitt tiltölulega stutt, þ.e. hálfur til einn dagur. Tæpur helmingur svarenda (45,9%) sótti námskeið á vegum Endurmenntunar Háskóla Íslands. Rúmlega þriðjungur (37,9%) sótti fræðslu á vegum ráðuneytis síns en rúmlega fimmtungur (22,2%) námskeið á vegum Stjórnarráðsskólans. Auk þess sóttu 13,9% fræðslu til annars ráðuneytis. Ýmsir aðrir fræðsluaðilar voru nefndir en í mörgum tilvikum sótti starfsfólk ráðstefnur og fræðslu erlendis, m.a. með vistaskiptum í erlendum ráðuneytum eða stofnunum. Þátttakendur tilgreindu aukna hæfni og ánægju í starfi sem helsta ávinning endurmenntunar.

Samkvæmt könnuninni ráðgerði tæplega helmingur aðspurðra (47%) að sækja endurmenntun árin 2017–18 en 39,2% höfðu áform um það á árinu 2017. 42,3% svarenda höfðu ekki gert upp hug sinn í árslok 2016, en ætla má að hluti þeirra komi til með að sækja endurmenntun þessi ár. Einungis 10,7% svarenda sögðust ekki myndu sækja endurmenntun í náinni framtíð.

Ráðuneytin virðast almennt ekki hvetja starfsfólk sitt til að sækja endurmenntun. Einungis um þriðjungur starfsfólks (37,8%) kvaðst hafa fengið slíka hvatningu. Frumkvæði að endurmenntun kemur fyrst og fremst frá starfsfólkinu sjálfu, þ.e. í 79,5% tilvika. Þá vekur það athygli að um fjórðungur svarenda hafði aldrei farið í starfsmannasamtal, eins og kveðið er á um í kjara- og stofnanasamningum ráðuneyta og Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins. Að mati Ríkisendurskoðunar eru starfsmannasamtöl mikilvægur þáttur í mannauðsstjórnun ráðuneytanna og hvetur stofnunin þau til að tryggja að slík samtöl fari fram árlega.

Hvatning, ástundun og áform starfsfólks um endurmenntun er misjöfn eftir ráðuneytum. Allir þrjú þættir mældust hæstir meðal starfsfólks mennta- og menningarmálaráðuneytis. Lægst mældust hvatning og ástundun endurmenntunar meðal starfsfólks utanríkisráðuneytis. Áform um endurmenntun voru hlutfallslega lægst meðal starfsfólks atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Einnig mældist fjármála- og efnahagsráðuneyti lágt. Athygli vekur að ekkert þessara ráðuneyta hefur mótað sér sérstaka fræðslustefnu eða útbúið starfsþróunaráætlanir starfsfólks. Í könnun Ríkisendurskoðunar komu fram vísbendingar um slaka stöðu fræðslumála meðal starfsfólks utanríkisráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Ríkisendurskoðun hvetur þau til að hefja vinnu við mótun fræðslustefnu og huga að gerð starfsþróunaráætlana í samráði við starfsfólk.

Sex af hverjum tíu starfsmönnum hafði sótt endurmenntun

Um fjórðungur starfsfólks hafði ekki fengið starfsmannasamtal

Staða fræðslumála lókust hjá þeim ráðuneytum sem ekki hafa fræðslustefnu

Ábending til allra ráðuneyta

1. Bæta þarf skráningu um endurmenntun starfsfólks

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að nýta betur verkþókhaldshluta Orra (Vinnustund) og skrá þá tíma starfsfólks sem fara í endurmenntun. Þá telur stofnunin mikilvægt að ráðuneytin haldi betur utan um upplýsingar um kostnað og umfang endurmenntunar. Bætt yfirsýn ráðuneyta á eðli og umfangi endurmenntunar er til þess fallin að auka skilvirkni við gerð starfsþróunaráætlana.

Ábending til utanríkisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Móta þarf stefnu um endurmenntun og fræðslu

Ríkisendurskoðun hvetur utanríkisráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti til að hefja stefnumótun á sviði endurmenntunar og fræðslu. Þótt ráðuneytin vinni samkvæmt sameiginlegri mannauðsstefnu Stjórnarráðsins ættu þau að móta sérstaka fræðslustefnu og gera starfsþróunaráætlanir í samráði við starfsfólk.

Viðbrögð við ábendingum

Viðbrögð forsætisráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Forsætisráðuneytið hefur þegar hafið skráningu símenntunar starfsfólks ráðuneytisins í Orra/Vinnustund. Áætlað er að bæta utanumhald upplýsinga um kostnað og umfang símenntunar starfsfólks ráðuneytisins. Ráðuneytið fagnar hvatningu Ríkisendurskoðunar og er sammála því að bætt yfirsýn ráðuneyta auki skilvirkni við gerð starfsþróunaráætlana.“

Viðbrögð mennta- og menningarmálaráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Ráðuneyti mennta- og menningarmála vill lýsa yfir ánægju sinni með úttekt Ríkisendurskoðunar á endurmenntun starfsfólks í stjórnarráðinu. Telur ráðuneytið að slíkar úttektir ýti undir markvissari stefnumörkun og áætlanagerð ráðuneyta á þessum vettvangi. Ráðuneytið vill benda á að það hefur mótað sér stefnu í þessum málum og kynnt starfsmönnum námskeiðsáætlanir á hverju hausti undanfarin ár. Ekki hafa verið gerðar einstaklingsmiðaðar starfsþróunaráætlanir en á síðasta ári var ráðist í að gera nýjar starfslýsingar fyrir alla starfsmenn ráðuneytisins sem eru grunnur að árlegu starfsmannasamtali. Starfsþróun er einn af þeim þáttum sem skv. nýju formi eiga að vera hluti þess samtals. Ráðuneytið vill í þessu sambandi ítreka þá skoðun sína að það telji að utanumhald upplýsinga um endurmenntun starfsfólks sé gott (sérstakur Access-gagnagrunnur er notaður í þessum tilgangi) þótt eflaust megi alltaf gott bæta.“

Viðbrögð utanríkisráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Utanríkisráðuneytið skráir endurmenntun starfsmanna í málaskrá og fjarvera af þeim sökum er skráð í Orra, auk þess sem mannauðsdeild heldur utan um óskir um fræðslu og þjálfun. Ráðuneytið mun hins vegar nýta ábendingu Ríkisendurskoðunar um ónóga skráningu sem hvatningu til að halda enn betur utan um endurmenntun þ.m.t. kostnað.“

2. Móta þarf stefnu um endurmenntun og fræðslu

„Utanríkisráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að ráðuneyti haldi með skilvirkum hætti utan um endurmenntun starfsfólks svo meta megi hvort henni sé sinnt á skilvirkan og hagkvæman hátt. Endurmenntun er lykilþáttur í að Stjórnarráðið hafi á hæfu og vel þjálfuðu starfsfólki að skipa. Utanríkisráðuneytið fylgir mannauðsstefnu Stjórnarráðsins sem kveður skýrt á um endurmenntun. Mannauðsstefna Stjórnarráðsins hefur reynt góður grunnur að margvíslegri endurmenntun starfsmanna og verkefna á sviði þjálfunar nýrra starfsmanna og fræðslu fyrir starfsmenn á leið til starfa í sendiskrifstofum Íslands erlendis. Frekari aðgerðir eru í farvatninu. Hinn 1.

september sl. samþykkti utanríkisráðherra tillögur stýrihóps um framtíð utanríkisþjónustunnar þar sem meðal annars er lagt til að utanríkisráðuneytið setji sér sérstaka mannauðsstefnu sem verði viðbót við mannauðsstefnu Stjórnarráðsins. Vinna er hafin við að hrinda þessari tillögu í framkvæmd og gert er ráð fyrir að sérstök mannauðsstefna utanríkisráðuneytisins, þ.m.t. stefna um endurmenntun og fræðslu, liggi fyrir á fyrri helmingi næsta árs.“

Viðbrögð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Allur kostnaður við endurmenntun er skráður í bókhaldi ráðuneytisins. Þá eru tímar vegna endurmenntunar skráðir í Vinnustund. Áformað er að nýta mannauðskerfi Orra til að halda utan um starfsþróun og verður byrjað að skrá í kerfið haustið 2017 og fyrirbyggjandi gögn um starfsþróun, menntun og starfslýsingar settar inn í kerfið.“

2. Móta þarf stefnu um endurmenntun og fræðslu

„Vinna við Starfsþróunaráætlun atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis hófst vorið 2016 og liggur hún nú fyrir og hefur verið kynnt öllu starfsfólki ráðuneytisins. Í starfsmannaviðtölum var sérstök áhersla á starfslýsingar og starfsþróun. Á eyðublaði sem starfsmenn og yfirmenn þeirra fóru yfir í sameiningu var farið yfir þá starfsþróun sem starfsmaður hafði sótt og einnig gerð áætlun um þörf fyrir sí- og endurmenntun næstu 12 mánuðina. Á næstu vikum er fyrirhugað að innleiða mannauðshluta Orra og verða starfslýsingar ásamt starfsþróunaráætlunum færðar inn í kerfið.“

Viðbrögð dómsmálaráðuneytis og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis (áður innanríkisráðuneytis)

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Ráðuneytið tekur undir mikilvægi þess að halda utan um kostnað og umfang sí- og endurmenntunar starfsfólks. Í því ljósi lét ráðuneytið útbúa sérstaka skráningu í vinnustund þar sem starfsmenn merkja símenntun, sé hún hálfan dag eða lengur. Þetta vinnulag hefur verið við líði síðan 2015. Þá sækja starfsmenn sérstaklega um leyfi til að sækja lengri námskeið og tilgreina um hvaða námskeið er að ræða. Hins vegar skortir á betri skráningu á eðli styttri námskeiða, mun ráðuneytið huga að því hvernig megi bæta úr þeirri skráningu. Haldið er utan um þann kostnað sem fellur til hjá ráðuneytinu vegna sí- og endurmenntunar starfsmanna á þar til gerðum tegundalykli í Orra.“

Viðbrögð velferðarráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Velferðarráðuneytið er að vinna að betri skráningu og utanumhaldi varðandi kostnað og umfang endurmenntunar starfsmanna. Þetta er meðal annars gert í samræmi við aðgerð nr. 7 í jafnréttisáætlun Stjórnarráðsins, um kynjagreint bókhald yfir þátttöku starfsfólks í námskeiðum og annarri skipulagðri endurmenntun starfsmanna.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Ráðuneytið tekur undir að bæta þurfi skráningu um endurmenntun starfsfólks, ekki þó sem sjálfstætt markmið heldur sem lið í bættri umgjörð mannauðsstjórnunar og skýrari stefnu í sí- og endurmenntun starfsfólks ráðuneytisins.“

2. Móta þarf stefnu um endurmenntun og fræðslu

„Ráðuneytið hefur hvatt starfsfólk sitt til að sinna virkri endur- og símenntun á sínu fræðasviði. Það gerir starfsfólk t.d. með því að sækja námskeið, ráðstefnur og fundi sem starfi þeirra tengjast. Enn fremur er svigrúm til að nýta hluta vinnutíma síns til að sækja styttri námskeið eða sitja nám sem leiðir til gráðu o.s.frv. sem tengist starfi og fagi.“

Viðbrögð umhverfis- og auðlindaráðuneytis

1. Bæta þarf skráningu við endurmenntun starfsfólks.

„Umhverfis- og auðlindaráðuneytið tekur jákvætt í ábendingu Ríkisendurskoðunar um að ráðuneytin haldi betur utan um tímafærslur starfsmanna sem fara í endurmenntun og þann kostnað og umfang sem af henni hlýst. Stofnunin hvetur ráðuneytið til að ljúka vinnu við að setja upp frekari skráningu á tímafærslum vegna endurmenntunar heldur en gert er í dag þar sem hægt verður að flokka fræðslu eftir mismunandi tegundum. Í ráðuneytinu er unnið að því að setja upp frekari skráningarmöguleika á viðveru starfsmanna í Vinnustund til að auka yfirsýn á umfangi sí- og endurmenntunar.“

1 Inngangur

Úttektin tekur til fræðslu og endurmenntunar starfsmanna Stjórnarráðsins

Endurmenntun hefur á síðustu árum fengið sífellt meira vægi í starfsemi ráðuneyta og stofnana ríkisins. Í þessari úttekt leitast Ríkisendurskoðun við að kanna hvernig ráðuneyti Stjórnarráðs Íslands standa að fræðslu- og endurmenntunarmálum. Í þessu sambandi er m.a. kannað hvort þau hafi mótað sér fræðslustefnu, hvert sé inntak og umfang endurmenntunar starfsmanna og hvort haldið sé utan um endurmenntun þeirra og kostnað við hana. Markmið úttektarinnar var að leiða í ljós áhrif endurmenntunar á rekstur og mannauð ráðuneytanna og hvort staðið sé að endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðsins með hagkvæmum og árangursríkum hætti.

Í þessari skýrslu var einkum horft til þriggja meginspurninga:

- ✓ Hvert er umfang endurmenntunar og kostnaður ráðuneyta vegna hennar?
- ✓ Hvernig er staðið að endurmenntun í ráðuneytunum?
- ✓ Hvernig samræmist framkvæmd endurmenntunar starfsmanna Stjórnarráðsins markmiðum mannauðsstefnu þess?

Horft til mannauðsstefnu Stjórnarráðsins, ábendinga og viðmiða um starfsþróun

Við mat og ábendingar leit Ríkisendurskoðun sérstaklega til fræðsluviðmiða sem sett eru fram í mannauðsstefnu Stjórnarráðs Íslands og einstakra ráðuneyta. Einnig var horft til ábendinga í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna og skýrslu nefndar um endurskoðun stjórnarráðslaga um að fræðsla og þjálfun starfsfólks ráðuneyta sé með markvissum hætti. Að lokum var horft til viðurkenndra viðmiða um starfsþróun.

Ríkisendurskoðun aflaði upplýsinga hjá öllum ráðuneytunum. Sendar voru spurningar til tengiliða ráðuneyta og fulltrúa Stjórnarráðsskólans í tölvupósti auk þess sem rafræn spurningakönnun var lögð fyrir starfsfólk Stjórnarráðsins í janúar 2017. Einnig veittu Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, Bandalag háskólamanna og Starfsþróunarsetur háskólamanna margvíslegar upplýsingar um styrkveitingar til fræðslu starfsfólks.

Öll ráðuneytin fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Viðbrögð þeirra eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

2 Stefna og skipulag

2.1 Endurmenntun og starfsþróun

Endurmenntun hefur verið skilgreind á ýmsa vegu en almennt er átt við menntun eða fræðslu sem einstaklingar sækja eftir að formlegri skólagöngu er lokið og þeir hafa hafið virka þátttöku á vinnumarkaði. Einnig hefur hugtakið símenntun verið notað í þessu sambandi þar sem átt er við þörfina á að mæta nýjum áskorunum og þörfum vinnuveitenda og starfsfólks. Í orðaskrá um evrópska menntastefnu á vef mennta- og menningarmálaráðuneytis er eftirfarandi skilgreining Miðstöðvar Evrópusambandsins fyrir þróun í starfsmenntun (CEDEFOP) á endurmenntun og þjálfun:

Menntun að loknu grunnnámi og -þjálfun eða eftir að atvinnuþátttaka er hafin og miðar að því að fólk geti bætt og endurnýjað þekkingu og/eða leikni; öðlast nýja leikni til að treysta stöðu sína á vinnumarkaði eða til umskólunar eftl persónulegan og faglegan þroska. Endurmenntun er hluti ævináms og getur falið í sér hvers konar menntun (almenna, sérhæfða eða starfsmenntun, formlega eða óformlega, o.s.frv.). Þessi menntun skiptir sköpum fyrir starfshæfni hvers og eins.

Samhliða aukinni alþjóðavæðingu hefur þörf fyrir fjölbreyttari þekkingu og reynslu á vinnumarkaði vaxið jafnt og þétt. Enn fremur hafa rannsóknir sýnt að atvinnurekendur og starfsfólk leggja aukna áherslu á ýmiss konar starfsþróun á vinnustöðum, þ.m.t. endurmenntun. Þetta nær til flestra starfsstétta á flestum starfssviðum. Í skýrslunni [Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf](#), sem fjármálaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) gaf út árið 1999, er fjallað um aukna þörf og áhuga á endurmenntun. Ástæður hennar væru breytt starfsumhverfi fyrirtækja og stofnana, m.a. vegna aukinnar alþjóðavæðingar. Síauknar kröfur væru um að starfsfólk gæti brugðist skjótt við breytingum í starfsumhverfi auk þess sem síbreytilegt rekstrarumhverfi kallaði á aukinn sveigjanleika vinnuafis. Enn fremur segir að endurmenntun sé orðin fastur þáttur í stjórnunaraðferðum fyrirtækja og stofnana af framangreindum ástæðum.

Til að endurmenntun nýtist sem best er mikilvægt að meta og greina þarfir vinnustaðar og starfsmanns. Gerð starfsþróunaráætlana er mikilvægur þáttur í að meta og greina þessar þarfir til að gera endurmenntun hvers og eins markvissari og ábótasamari. Starfslýsingar skipta einnig miklu máli í þessu sambandi. Með hliðsjón af þeim eru hæfnisþættir starfsmanns metnir út frá mælanlegum viðmiðum. Hæfnisþætti er hægt að flokka eftir þörfum stofnunar. Starfsþróunaráætlun byggir svo á bæði starfslýsingu og starfsmannasamtali.

Endurmenntun starfsmanna þarf að taka mið af starfsgrein þeirra og breytingum á ytra umhverfi hennar, t.d. vegna kröfu um aukna hæfni og breytt vinnubrögð. Enn fremur geta samfélags- eða kerfislægar breytingar aukið þörf fyrir endurmenntun, t.d. vegna laga- og reglubreytinga. Þörf fyrir endurmenntun getur komið jafnt frá stjórnendum og starfsfólki þar sem markmiðin geta verið margvísleg, t.d. aukin fagleg

Endurmenntun er fræðsla sem sótt er eftir að formlegri skólagöngu lýkur

Breytt starfsumhverfi hefur aukið þörf á sí- og endurmenntun

Starfsþróunaráætlanir mikilvægar við að meta námsþörf

gæði, framleiðni/skilvirkni, breyttar kröfur eða ný verkefni eða von um framgang í starfi. Þótt ekki sé alltaf auðvelt um vik að mæla ávinning endurmenntunar er óumdeilt að hún eykur líkurnar á aukinni starfsgetu og starfsánægju starfsfólks.

Bæði vinnuveit-
endur og starfsfólk
gera kröfu um
endurmenntun

Markmið þessarar úttektar er að leggja mat á það hvernig staðið er að endurmenntun í Stjórnarráði Íslands og er unnið út frá þeirri forsendu að endurmenntun feli í sér almennan ávinning fyrir starfsfólk og stjórnendur. Þetta á sér í lagi við um starfsumhverfi Stjórnarráðsins enda eru ráðuneytin álitin þekkingarvinnustaðir þar sem krafa er gerð um að starfsfólk geti leyst flókin viðfangsefni í umhverfi sem í mörgum tilvikum er undirorpið örum eða ófyrirséðum breytingum.

2.2 Lög og stefna

2.2.1 Lög og stefna um mannauð ríkisins

Lög kveða ekki á um
endurmenntun
ríkisstarfsmanna

Ekki er vikið að endurmenntun starfsmanna ríkisins í íslenskri löggjöf. Í II. kafla laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er fjallað um menntun í tengslum við veitingu starfa og hvaða menntunarkröfur skuli gerðar. Þá er í lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands eingöngu að finna ákvæði um að mat hæfnisnefnda skuli haft til hliðsjónar við skipun ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra. Ekki er vikið að menntun að öðru leyti í lögnum.

Umræða um formfastari endurmenntun starfsmanna Stjórnarráðsins teygir sig aftur til síðustu aldar. Í skýrslunni [Starfsskilyrði stjórnvalda](#), sem kom út árið 1999, var m.a. bent á að vaxandi þörf væri á kennslu í stjórnsýslu-, upplýsingarétti og öðrum lögum er lúta að starfsemi ráðuneytanna. Þar var einnig bent á að hér væri ekki starfandi sérstakur stjórnsýsluskóli fyrir opinbera starfsmenn eins og tíðkast hafði í flestum nágrannaríkjum.

Nauðsynlegt að
formfesta betur
fyrirkomulag endur-
menntunar

Í skýrslunni [Samhent stjórnsýsla](#) frá 2010 sem lögð var til grundvallar við samningu frumvarps til laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands var m.a. fjallað um nauðsyn þess að formfesta betur fyrirkomulag endurmenntunar starfsfólks. Í skýrslunni var m.a. lagt til að setja á laggirnar svonefndan Stjórnsýsluskóla Stjórnarráðsins (sjá nánar kafla 2.4). Þrátt fyrir þetta tóku lög um Stjórnarráð Íslands ekki til endurmenntunar starfsfólks.

2.2.2 Mannauðs- og fræðslustefna í Stjórnarráði Íslands

Mannauðsstefna
Stjórnarráðsins
kveður á um fræðslu

Frá árinu 2002 hefur verið í gildi almenn mannauðsstefna í Stjórnarráði Íslands sem birtist fyrst í starfsmannahandbók sem kom út það ár. Árin 2009–10 var handbókin endurskoðuð og í kjölfarið var endurskoðuð [Mannauðsstefna Stjórnarráðsins](#) staðfest á fundi ráðuneytisstjóra í árslok 2010. Í stefnunni er sett fram sú framtíðarsýn að Stjórnarráðið hafi á að skipa mannauði sem er í stakk búinn að sækja fram og ná árangri við framkvæmd stefnu stjórnvalda. Í stefnunni er lögð megináhersla á mannauð, starfsumhverfi og árangur. Starfsfólk skal eiga kost á fræðslu og endurmenntun sem eykur hæfni þess í starfi og auðveldar því að takast á við ný og krefjandi viðfangsefni. Einnig má finna almenn markmið á sviði fræðslu og endurmenntunar starfsfólks. Í stefnunni segir m.a:

1. Fræðsla og þjálfun skal stuðla að því að starfsfólk verði betur í stakk búið til að takast á við ný og breytt verkefni á starfssviði sínu og sé hæfara til að taka þátt í og innleiða breytingar á starfseminni á farsælan hátt.
2. Ráðuneytin stuðla að því að starfsfólk geti þróað faglega hæfni og aukið frumkvæði og getu til að takast á við ný verkefni sem snúa að starfinu.
3. Mikilvægt er að yfirmaður og starfsfólk meti þörfina fyrir fræðslu og menntun sem nýtist í starfi og finni leiðir til að mæta þeirri þörf.
4. Ráðuneytin stuðli að því að stjórnendur hafi tök á að þróa stjórnendahæfni og skilvirka samskiptahæfni í takt við þarfir á hverjum vinnustað.

Í stefnunni segir enn fremur að tryggja skuli jafna möguleika kynjanna til endurmenntunar. Áhersla skuli lögð á starfsþróun og þar sé endurmenntun meðal mikilvægra þátta. Þá kemur fram að starfsfólk skuli leitast við að þróa sig í starfi og laga sig að breytilegum kröfum sem gerðar eru á hverjum tíma. Sömuleiðis er lögð áhersla á almenna þarfagreiningu á sviði fræðslu og endurmenntunar. Í niðurlagi stefnunnar kemur fram að hana skuli endurskoða árlega. Jafnframt skuli hugað að eftirliti með framkvæmd hennar og mati á árangri. Frá árinu 2011 hefur engin slík endurskoðun farið fram. Ekki hefur heldur farið fram samræmt eftirlit með framkvæmd stefnunnar eða mat á árangri.

Áhersla lögð á mikilvægi starfsþróunar og endurmenntunar

Áherslur og efnistösk mannaútsstefnu Stjórnarráðsins eru almenns eðlis og ber að líta á hana sem leiðbeinandi heildarstefnu sem ráðuneytin byggja á og líta til við mótun eigin mannaútsstefnu. Þrátt fyrir þetta eru ákvæði stefnunnar um endurmenntun skýr þar sem ábyrgð ráðuneyta á endurmenntun starfsfólks er óumdeild. Þeim ber að stuðla að hæfi starfsfólks með því að styðja það í almennri starfsþróun. Að mati Ríkisendurskoðunar ber ráðuneytinum að móta sér mannaútsstefnu með hliðsjón af verksviði og sérhæfingu á grunni mannaútsstefnu Stjórnarráðsins.

Mikilvægt að ráðuneytin móti sér mannaútsstefnu

2.3 Fyrirkomulag endurmenntunar í Stjórnarráði Íslands

Í sjöunda bindi skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, [Aðdragandi og orsakir falls íslensku bankanna 2008 og tengdir atburðir](#) (2010), var bent á vaxandi þörf þess að starfsfólk ráðuneytanna byggji yfir menntun og þekkingu til að takast á við flókin og krefjandi verkefni. Þar segir orðrétt:

... er þó rétt að hafa í huga að bolmagn Stjórnarráðsins ræðst ekki af heildarfjölda starfsmanna þess heldur af fjölda þeirra starfsmanna sem eru vel menntaðir og þjálfaðir og hafa getu til að takast á við mjög flókin og krefjandi verkefni. Augljóst er að fjölga þarf í þeim hópi starfsmanna. Það verður vart gert á annan hátt en að sköpuð séu þau starfsskilyrði í Stjórnarráði Íslands að þangað fái til starfa fólk sem hefur þessa kosti til að bera.

Í skýrslunni [Samhent stjórnsýsla](#) bentu skýrsluhöfundar á nauðsyn þess að starfsfólk viði að sér nýrri þekkingu til að geta brugðist við nýjum áskorunum og viðfangsefnum. Í þessu sambandi var bent á að innan Stjórnarráðsins sé 70% starfsfólks með háskólamenntun og að auknar kröfur og breytingar í ytra umhverfi ráðuneytanna auki þörf á endurmenntun. Í [áfangaskýrslu](#) framangreinds verks, sem kom út ríflega hálfu ári áður, var einnig bent á mikilvægi endurmenntunar. Lagt var til að þessi málaflokkur færi í hendur miðlægrar starfsmannaæiningar Stjórnarráðsins og að sérstakur Stjórnar-

Rannsóknarnefnd Alþingis benti á mikilvægi menntunar og kunnáttu starfsfólks

Stjórnarráðsskólinn
flytjast í miðlæga stoð-
þjónustueiningu

ráðsskóli yrði rekinn á vegum hennar. Starfsemi Stjórnarráðsskólans hefur frá upphafi verið undir forsætisráðuneyti en breytingar á því fyrirkomulagi eru í bígerð. Samhliða breytingum á stjórnskipulagi forsætisráðuneytis sem kynntar voru í ársbyrjun 2017 var skrifstofa stjórnarsýsluþróunar í ráðuneytinu lögð niður og starfsemi Stjórnarráðsskólans færð undir skrifstofu löggjafarmála. Í minnisblaði dagsettu 15. febrúar sagði enn fremur að stefnt væri að umsjón með Stjórnarráðsskólanum flyttist til miðlægrar stoðþjónustueiningar Stjórnarráðsins sem til stendur að setja á laggirnar. Á fundi allra ráðuneytisstjóra 11. maí 2017 var flutningurinn ákveðinn. Engin tímasetning hefur þó verið nefnd né hefur verið gerð grein fyrir endanlegu verksviði hinnar nýju einingar.

2.4 Stjórnarráðsskólinn

Stjórnarráðsskólinn
tók til starfa 2010

Eins og fram hefur komið var hluti af viðbrögðum stjórnvalda við ábendingu rannsóknarnefndar Alþingis og tillagna skýrsluhöfunda um endurskoðun Stjórnarráðslaganna stofnun Stjórnarsýsluskóla Stjórnarráðsins (síðar Stjórnarráðsskólinn). Meðal markmiða hans var að stuðla að eflingu endurmenntunar og þjálfunar starfsmanna svo að þeir geti sem best sinnt verkefnum sínum. Skólinn tók til starfa um mitt ár 2010 og á seinni hluta þess árs voru haldin fjögur námskeið. Snemma árs 2011 var skipaður starfshópur þriggja ráðuneyta til að skilgreina verkefni og umgjörð skólans. Starfshópnum var jafnframt falið að hafa samráð við háskólastofnanir og félög ríkisstarfsmanna við mótun starfseminnar. Í skipunarbréfi starfshópsins voru grunnmarkmið skólans sett fram:

Markmiðið með skólanum er að auka hæfni starfsmanna Stjórnarráðs Íslands með starfstengdri fræðslu en einkum verði beint sjónum að sviðum þar sem aðrir hafa ekki verið að bjóða fram þjónustu. Kjarninn í námsframboði lúti að grunnfræðslu um stjórnarsýslurétt, upplýsingarétt og siðareglur en einnig verði tekin fyrir önnur efni sem varða Stjórnarráðið sem heild. Lögð verði áhersla á vönduð námskeið sem skeri sig úr í samanburði við önnur námskeið sem ríkisstarfsmönnum standa til boða. Þátttaka í námskeiðunum stuðli einnig að myndun tengslanets milli starfsmanna í ólíkum ráðuneytum.

Reglubundin nám-
skeið sem taka mið af
þörfum hverju sinni

Fyrstu árin starfaði skólinn ekki samkvæmt fastmótaðri kennsluáætlun. Framboð af námskeiðum mótaðist m.a. af hugmyndum sem fram höfðu komið í samskiptum við umboðsmann Alþingis en hann hafði hvatt til aukinnar skipulegrar fræðslu, m.a. í stjórnarsýslurétti og fræðslu fyrir nýtt starfsfólk. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti hafa svonefnd nýliðanámskeið og stjórnendanámskeið verið reglulegir viðburðir en kennsla annarra námskeiða hefur verið ákveðin eftir þörfum hverju sinni eða í samráði við ráðuneytisstjóra. Í mars 2012 var ákveðið á fundi ráðuneytisstjóra samkvæmt tillögu starfshóps ráðuneyta að efla verkefnastjórnun með námskeiðahaldi. Í framhaldi af því hafa námskeið um verkefnastjórnun verið haldin á vegum skólans í flestum ráðuneytum ásamt örkyrningum um stefnumótun.

Námskeið fyrir stjórn-
endur hafa verið
fyrirferðarmikil

Í töflu 2.1 má sjá að flest námskeið á vegum Stjórnarráðsskólans hafa verið ætluð stjórnendum í ráðuneytunum eða 24 (30,4%) af 79. Þar á eftir koma ýmis nýliðanámskeið (15,2%) og námskeið í verkefnastjórn (13,9%). Alls hafa átta (10,1%) námskeið verið haldin um ýmis lög og reglugerðir. Einnig hefur verið lögð áhersla á að veita fræðslu um stefnumótunar- og áætlanagerð auk gerð lagafrumvarpa en alls hafa sjö námskeið um þessi efni verið kennd. Í flokknum *annað* er að finna afmarkaðra

kennsluefni á borð við ljósmynda- og tölvunámskeið fyrir upplýsingafulltrúa auk almennra fræðslunámskeiða af ýmsu tagi. Að sögn forsvarsmanna skólans er námsframboð metið út frá fræðsluþörf hverju sinni en samráð er m.a. haft við ráðuneytin um kennsluáherslur.

Námskeið fyrir nýliða, í verkefnastjórnun og stefnumótun

2.1 Námskeið Stjórnarráðsskólans eftir kennsluefni 2010–16*		
	Fjöldi	Hlutfall
Stjórnun	24	30,4%
Nýliðanámskeið	12	15,2%
Verkefnastjórn	11	13,9%
Lög og reglur	8	10,1%
Stefnumótunar- og áætlanagerð	4	5,1%
Síðareglur	4	5,1%
Frumvarpsgerð	3	3,8%
Einstaklingsmiðað námskeið**	3	3,8%
Annað	10	12,6%

*Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti. **Þrjú námskeið voru haldin fyrir einstaklinga við upphaf starfs, tvo ráðuneytisstjóra og einn ráðherra.

Tafla 2.2 sýnir lykiltölur um starfsemi Stjórnarráðsskólans frá stofnun hans til ársloka 2016. Á þessum tíma hafa 2.425 nemendur setið 79 námskeið. Meðallengd námskeiða var á bilinu 3,1 til 4,4 klst. og að jafnaði sótti 31 nemandi hvert námskeið. Fyrirvari er þó settur við meðaltal í töflu 2.2 þar sem töluverðra frávika gættir í nemendafjölda og lengd námskeiða. Aðsókn á námskeið var frá 1 nemanda upp í 190. Lengd námskeiða var á bilinu 1–12 klst.

Stjórnarráðsskólinn hélt 79 námskeið árin 2010–16

2.2 Starfsemi Stjórnarráðsskólans 2010–16								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Samtals
Fjöldi námskeiða	4	12,5	13,5	16	17	9	7	79
Heildarlengd námskeiða	16	46,5	59,5	53,5	65	37,5	21,5	299,5
Meðallengd námskeiða	4	3,7	4,4	3,3	3,8	4,2	3,1	3,8
Heildarfjöldi þátttakenda	141	396	421	500	327	154	486	2.425
Meðalþátttaka	35,3	31,7	31,2	31,3	19,2	17,1	69,4	30,7

* Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti.

Þegar starfsemi skólans er skoðuð virðist umfang hennar ná hámarki árin 2012–13 en frá 2014 hefur bæði námskeiðum og kennslustundum fækkað. Að sögn forsvarsmanna skólans á þessi samdráttur sér eðlilegar skýringar sem koma til af stærri námskeiðum árið 2014. Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti er gert ráð fyrir að starfsemi skólans haldist óbreytt eða aukist á komandi árum.

Ekki er stefnt að breytingum á starfsemi skólans

Rekstrarkostnaður Stjórnarráðsskólans hefur verið óverulegur á sjö ára starfstíma hans. Heildarútgjöld hans 2011–16 námu 6,52 m.kr. en tekjur af starfseminni voru 4,1 m.kr.¹ Bókfærður kostnaður nam því 2,42 m.kr. á tímabilinu og hefur að mestu komið til vegna leigu kennsluhúsnæðis fyrir stærri námskeið og í sumum tilfellum hafa kennarar

¹ Hvorki rekstrarkostnaður né tekjur voru bókfærð fyrsta starfsár skólans 2010.

og fyrirlesarar þegið þóknun fyrir störf sín. Í flestum tilvikum hafa þeir komið úr starfsliði ráðuneytanna og ekki þegið sérstaka greiðslu fyrir. Þar af leiðandi hefur raunkostnaður við kennsluna lent á viðkomandi ráðuneyti. Eftir því sem Ríkisendurskoðun kemst næst hefur sá kostnaður ekki verið bókfærður hjá ráðuneytunum. Stjórnarráðsskólinn hefur nýtt sér húsnæði mennta- og menningarmálaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis endurgjaldslaust til námskeiðahalds.

Heildarútgjöld skólans verða að teljast lág þegar mið er tekið af umfangi fræðslustarfs hans. Einu tekjurnar hafa verið námsgjöld sem innt hafa verið af hendi. Athygli vekur þó að engar tekjur virðast hafa verið af starfsemi skólans árin 2014–15 þrátt fyrir að hann hafi staðið fyrir 26 námskeiðum á því tímabili. Af framangreindu er ljóst að bókfærsla tekna og kostnaðar við starfsemi hans er ábótavant.

Með tilkomu Stjórnarráðsskólans hefur upp að vissu marki verið komið til móts við fræðslu- og endurmenntunarparfir starfsfólks ráðuneytanna. Lögð hefur verið áhersla á fræðslu fyrir stjórnendur, þar með talið ráðherra, nýja starfsmenn og kennslu í verkefnastjórn. Samkvæmt upplýsingum frá stjórnendum skólans hefur verið leitast við að mæta þörfum starfsfólks ráðuneytanna hverju sinni. Sem dæmi má nefna að haldin hafa verið námskeið um lög um opinber fjármál, námskeið fyrir stjórnendur og námskeið í verkefnisstjórn.

Eins og fram hefur komið er áætlað að starfsemi Stjórnarráðsskólans flytjist til miðlægrar stoðþjónustueiningar sem fyrirhugað er að koma á fót. Samkvæmt upplýsingum Ríkisendurskoðunar á flutningurinn ekki að hafa teljanleg áhrif á starfsemi skólans.

2.5 Kjara- og mannauðssýsla ríkisins

Fræðslumál ríkisstarfsmanna, þar á meðal endurmenntun, heyra undir mannauðsmál ríkisins. Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með málefni starfsmanna ríkisins samkvæmt lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Við skipulagsbreytingar í fjármála- og efnahagsráðuneyti árið 2013 var mynduð ný eining, Kjara- og mannauðssýsla ríkisins. Meginhlutverk hennar er að sinna í umboði ráðherra ýmiss konar þjónustu og ráðgjöf við ríkisstofnanir sem áður voru verkefni starfsmannaskrifstofu ráðuneytisins.

Kjara- og mannauðssýsla ríkisins er í forsvari fyrir ríkið sem vinnuveitanda og útfærir markmið stjórnvalda vegna kjara- og mannauðsmála. Skrifstofan kemur fram fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, veitir ráðuneytum og öðrum ríkisstofnunum stuðning og ráðgjöf vegna mannauðsmála, túlkun starfsmanna- og vinnulöggjafar sem og framkvæmd kjarasamninga. Þá sinnir skrifstofan einnig málefnum forstöðumanna, fræðslumálum og útgáfu ásamt því að sjá um tölfræði, úttektir og greiningar á mannauðsmálum ríkisins. Skrifstofa Kjara- og mannauðssýslu hefur látið sig starfsþróun starfsmanna ríkisstofnana varða að því marki að hvetja forstöðumenn til að greina á markvissan hátt þörf fyrir fræðslu og vinna starfsþróunaráætlanir. Skrifstofan hefur einnig staðið fyrir fundum og kynningum á starfsþróun innan opinberra stofnana á þeim forsendum að þær séu þekkingarvinnustaðir sem byggi starfsemi sína fyrst og fremst á mannauði.

Almennt geyma mannauðsstefnur fyrirtækja og stofnana markmið um endurmenntun og aðra starfsþróun. Engin heildstæð stefna er um mannauðsmál ríkisins. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Mannauðsmál ríkisins – 2](#) (2011) og í eftirfylgniskýrslu árið 2014, beindi stofnunin því til fjármála- og efnahagsráðuneytis (áður fjármálaráðuneytis) að móta skýra og heildstæða stefnu í málaflokknum. Þótt ráðuneytið hafi svarað því til árið 2014 að verið væri að leggja lokahönd á stefnuna hefur enn ekki tekist að ljúka þeirri vinnu. Í svari ráðuneytisins árið 2017 kom fram að vegna mikilla anna í öðrum verkefnum hefði innleiðing stefnunnar dregist enn frekar. Ríkisendurskoðun áréttar ábendingu sína frá 2011 um að ráðuneytið ljúki stefnumótunar- og innleiðingarvinnu sem fyrst. Þess má geta að ráðuneytið tók undir upphaflegu ábendingu Ríkisendurskoðunar um mikilvægi heildstæðrar stefnumótunar í mannauðsmálum ríkisins.

Engin heildstæð stefna er um mannauðsmál ríkisins

2.6 Endurmenntunarákvæði kjarasamninga og aðkoma stéttarfélaganna

Styrkir og þjónusta stéttarfélaganna sem m.a. er kveðið á um í kjara- og stofnanasamningum hafa mikla þýðingu í endurmenntun og starfsþróun starfsmanna Stjórnarráðsins. Í stofnanasamningi Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) og ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands dagsettum 7. desember 2016 er fjallað um fræðslumál starfsfólks. Í 5. grein samningsins segir m.a. að:

Kveðið er á um endurmenntun í kjarasamningum

... mat skuli lagt á árangur, þekkingu og færni starfsmanns með reglubundnum hætti. Það er unnt að gera með starfsmannasamtölum, mati á frammistöðu og/eða starfsþróunar-áætlunum eftir því sem við á. Slíkt mat er lagt til grundvallar við persónubundin álagsþrep. Slíkt mat á þekkingu og færni miði að því að starfsfólk geti aukið frumkvæði sitt, eflst í starfi og þróað faglega hæfni sína og getu til að takast á við verkefni sem því eru falin og ná þannig auknum árangri í starfi.

Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins á aðild að Bandalagi háskólanna (BHM). Í BHM hefur verið rekinn starfsmenntunarsjóður frá árinu 1980. Þangað geta félagsmenn FHSS sótt um styrki til náms. Starfsmenntunarsjóði BHM er ætlað að styrkja sí- og endurmenntun sjóðsfélaga sem tengist verkefnum, starfi eða fagsviði umsækjenda en réttur einstaklinga til úthlutunar úr sjóðnum myndast þegar aðildargjald hefur verið greitt í sex mánuði samfellt. Kostnaður sem sjóðurinn styrkir er m.a. námskeiðsgjöld, skólagjöld, ráðstefnugjöld, kynnisferðir og ferða- og gistikostnaður.

Styrkir frá starfsmenntunar- og starfsþróunarsjóði BHM

Þann fyrirvara verður að setja við þessa umfjöllun og túlkun tölulegra gagna í neðangreindum töflum 2.3–2.6 að aðild að Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins takmarkast ekki við störf innan Stjórnarráðsins. Hluti félagsmanna hefur unnið innan annarra opinberra stofnana, m.a. Fjársýslu ríkisins, embættis landlæknis, Hagstofunnar og fleiri stofnana. Þau gögn sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum gefa til kynna að hlutfall félagsmanna FHSS sem starfa utan Stjórnarráðsins sé á bilinu 10–15% tímabilið 2010–16.

Frá árinu 2012 hefur verið starfrækt Starfsþróunarsetur háskólamanna á vegum BHM. Hlutverk þess er að stuðla að framgangi háskólamenntaðra félagsmanna og framþróun stofnana með markvissri starfsþróun. Setrinu er einnig ætlað að hvetja stofnanir til að styðja starfsmenn til að auka og nýta þekkingu sína í starfi, bæta við og/eða

Styrkir til starfsþróunarverkefna

endurnýja menntun sína og veita þeim tækifæri til að þróa faglega hæfni og viðhalda þannig verðgildi sínu á vinnumarkaði.

Styrkir vegna skólagjalda, ráðstefna, námsferða og starfsþróunar-áætlana

Auk einstaklinga geta stofnanir, sveitarfélög, BHM, Kjara- og mannauðssýsla ríkisins og stéttarfélag sótt um styrki vegna starfsþróunar. Setrið og starfsemi þess er fjármagnað með framlögum vinnuveitenda sem nemur 0,7% af heildarlaunum starfsfólks. Hlutverk og verksvið starfsmenntunarsjóðs og Starfsþróunarseturs eru í grundvallaratriðum afar keimlík þar sem báðir aðilar veita styrki til náms, þ.m.t. skólagjalda, ráðstefna og námsferða. Meginmunurinn er að stéttarfélag og vinnuveitendur geta sótt styrki til setursins vegna ýmissa verkefna á sviði starfsþróunar, m.a. vegna gerðar starfsþróunaráætlana og átaksverkefna þeim tengdum.

Tegund	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Samtals
Nám	18	16	10	13	20	20	11	108
Námskeið	7	14	14	16	19	15	23	108
Ráðstefnur	13	20	3	2	6	3	10	57
Kynnisferðir	15	10	66	34	18	74	45	262
Annað	0	2	0	0	1	0	1	4
Samtals	53	62	93	65	64	112	90	539

*Samkvæmt upplýsingum frá FHSS og BHM

Helmingur umsókna vegna kynnisferða starfsfólks

Samkvæmt upplýsingum frá FHSS og BHM bárust starfsmenntunarsjóði BHM alls 539 umsóknir tímabilið 2010–16. Tafla 2.3 sýnir umsóknir og styrkveitingar eftir árum á fyrrgreindu tímabili. Þar sést að tæpur helmingur umsókna var vegna kynnisferða starfsfólks sem að nær öllu leyti voru erlendis og fólust helst í heimsóknum til systurstofnana og/eða þátttöku í ráðstefnum. Aðrar 57 umsóknir bárust vegna greiðslu ráðstefnugjalda. Alls bárust 108 umsóknir vegna náms í a.m.k. eina önn á háskólastigi og jafnmargar umsóknir bárust vegna námskeiða sem félagsmenn sóttu.

Tegund	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Samtals
Nám	1.165	1.020	511	760	1.447	1.483	740	7.126
Námskeið	257	904	601	863	1.188	663	1.247	5.723
Ráðstefnur	990	1.404	221	200	355	105	702	3.977
Kynnisferðir	1.211	842	4.837	3.221	1.469	4.784	3.969	20.333
Annað	0	198	0	0	8	0	100	306
Samtals	3.624	4.368	6.169	5.044	4.467	7.035	6.758	37.465

*Samkvæmt upplýsingum frá FHSS og BHM

Eins og sést í töflu 2.4 nema fjárhæðir framangreindra styrkveitinga á tímabilinu tæplega 37,5 m.kr. og náðu heildarframlög úr sjóðnum hámarki árið 2015 þegar þau voru riflega 7 m.kr. Heildarupphæð framlaga síðustu ár hefur hækkað nokkuð og skýrist að mestu af fjölgun umsókna og styrktegunda.

Eins og að framan greinir geta stofnanir, stéttarfélög og félagsmenn þeirra sótt um styrk til Starfsþróunarseturs BHM. Samkvæmt upplýsingum frá FHSS og Starfsþróunarsetri veitti setrið styrki að fjárhæð 38,7 m.kr. á árunum 2010–16.

Umsóknir félagsmanna jukust í heild á milli ára 2010–16 þó að fækkun hafi orðið á milli ára 2012–13 og 2015–16 sbr. töflu 2.5. Ástæða þessa er sú að aukning til Starfsþróunarseturs var stöðug allt tímabilið en nokkurra sveiflna gætti í fjölda umsókna í starfsmenntunarsjóð BHM sem skýrist m.a. af almennri fækkun félagsmanna umrædd ár.

Tafla 2.5 sýnir enn fremur samanlagðan fjölda umsókna sem hlutfall af fjölda félagsmanna. Þegar litið er til hlutfalls umsókna miðað við fjölda félagsmanna FHSS hefur hlutfall umsókna numið 11–23% en hæsta hlutfallið var á árinu 2015. Þegar litið er á tímabilið 2010–16 í heild sést að umsóknum félagsmanna hefur almennt fjölgað á síðustu þremur árum en hæstu hlutföll mælast á síðustu tveimur árum umrædds tímabils.

Fjöldi umsókna félagsmanna breytilegur

2.5 Umsóknir félagsmanna FHSS í sjóði BHM*							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fjöldi félagsmanna FHSS	473	551	589	514	473	490	527
Fjöldi umsókna í starfsmenntasj.	53	62	93	65	64	112	90
Fjöldi umsókna til Starfsþróunarseturs			7	24	43	57	63
Umsóknir samtals	53	62	100	89	107	169	153
Hlutf. umsókna af fjölda félagsm. FHSS	11%	11%	16%	13%	14%	23%	17%

*Samkvæmt upplýsingum frá FHSS og BHM

Þótt erfitt sé um vik að meta út frá framangreindum gögnum hvað telst lágt og hvað telst viðunandi hlutfall umsókna miðað við fjölda félagsmanna er óhætt að segja að 11–15% sé fremur lágt miðað við almenn viðmið og markmið um ástundun endurmenntunar. Hins vegar gefa hlutfallstölur síðustu ára vísbendingu um að verulegrar aukningar gæti í umsóknum félagsmanna í endurmenntunarsjóð til Starfsþróunarseturs BHM. Engu að síður er of snemmt að fullyrða að hér sé um varanlega aukningu að ræða.

Umsóknum í sjóði BHM hefur fjölgað á síðustu árum

3 Fræðslumál ráðuneyta

Útfærsla
mannauðsmála er
breytileg eftir
ráðuneytum

Útfærsla mannauðsmála, þ.m.t. starfsþróun og fræðsla, er um margt breytileg eftir ráðuneytum. Í innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti) og utanríkisráðuneyti er starfrækt sérstök mannauðsdeild. Í öðrum ráðuneytum er starfsmannahald innan skrifstofa yfirstjórnar eða reksturs. Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur þó mesta sérstöðu. Þótt mannauðsmál heyri undir skrifstofu yfirstjórnar ráðuneytisins hefur sérstakur mannauðsstjóri verið leigður af ráðgjafafyrirtækinu Attendus síðan 2013.

Til að öðlast yfirsýn um stöðu endurmenntunar í ráðuneytum sendi Ríkisendurskoðun spurningalista í desember 2016 þar sem spurt var um mannauðsstefnu þeirra og hvort og þá hvernig starfsþróunar- og fræðslumál væru útfærð. Svör bárust frá öllum ráðuneytum í ársbyrjun 2017.

3.1 Forsætisráðuneyti

Ný símenntunar-
stefna mun auka
formfestu í fræðslu-
málum

Forsætisráðuneytis telur sig taka vel í óskir starfsfólks um endurmenntun. Einnig taldi ráðuneytið sig hvetja starfsfólk til að sækja sér endurmenntun sem m.a. er rædd formlega í starfsmannasamtölum og unnið að í einstaklingsbundnum símenntunar-áætlunum. Í árslok 2016 tók gildi símenntunarstefna innan ráðuneytisins sem m.a. hefur þau markmið að hvetja starfsmenn til endurmenntunar og setja viðmið um kostnað. Endurmenntun sé skilgreind út frá þörfum hvers og eins.

Ekki hefur verið haldið sérstaklega utan um kostnað eða vinnutíma starfsfólks sem varið hefur verið í fræðslu. Samkvæmt símenntunarstefnu forsætisráðuneytisins er óskað eftir því að starfsfólk skrái símenntun sína sérstaklega og farið verður fram á að starfsfólk skrái fjarvist vegna fræðslu í Vinnustund. Símenntun sem starfsfólk sækir á kostnað ráðuneytisins má kalla fram í bókhaldi þess. Ráðuneytið segir það fara eftir eðli símenntunar hvar kostnaður við hana bókind í bókhaldi, t.d. bókind hún undir ferðakostnað ef um er að ræða fundarsókn erlendis eða ráðstefnu. Kostnaður fylgi yfirleitt ekki símenntun í formi starfsþróunar, t.d. tækifæra til að taka að sér aukin/ný verkefni. Þá séu styrkir sem sóttir eru í stéttarfélagin ekki bókfærðir hjá ráðuneytinu.

3.2 Mennta- og menningarmálaráðuneyti

Mennta- og menningarmálaráðuneyti hefur haft sérstaka mennta- og fræðslustefnu frá 2015

Mennta- og menningarmálaráðuneyti leggur Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins til grundvallar í mannauðsmálum sínum. Árið 2015 var mótuð víðtæk stefna um skipulag, starfshætti og starfsumhverfi í ráðuneytinu. Hluti þeirrar stefnu felst í sérstakri mennta- og fræðslustefnu starfsfólks sem strax var hrint í framkvæmd. Að sögn ráðuneytisins er stefnt að því að vinna eftir sérstakri mennta- og fræðsluáætlun 2017 sem byggir á starfsmannasamtölum ársins á undan. Í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru á stjórnskipulagi ráðuneytisins árið 2016 er starfsfólki boðið upp á lengri námskeið í breytinga- og verkefnastjórnun hjá Endurmenntun Háskóla Íslands.

Ráðuneytið telur sig hvetja til endurmenntunar og mæta þörfum starfsfólks þótt það treysti á frumkvæði þess sjálfs í þeim efnum.

Árið 2016 var hannaður gagnagrunnur þar sem hægt er að kalla fram upplýsingar um þátttöku starfsfólks í ýmiss konar fræðslustarfsemi. Að lokum kvaðst ráðuneytið skrá kostnað vegna endurmenntunar á þar til gerðan tegundarlykil í Orra en ekki væri haldið utan um tímafjölda vegna fræðslu í verkþókhaldi Orra.

3.3 Utanríkisráðuneyti

Utanríkisráðuneyti hefur hvorki markað sér sérstaka mannauðsstefnu né starfsþróunar- eða fræðslustefnu en styðst við Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins. Mannauðsdeild þess hefur þó sett sér það markmið að fá sérstaka mannauðsstefnu samþykkt á fyrri hluta árs 2018 sem yrði þá viðbót við mannauðsstefnu Stjórnarráðsins. Í þessu sambandi ber að geta að í skýrslunni [Utanríkisþjónusta til framtíðar](#), sem unnin var á vegum ráðuneytisins, er m.a. að finna tillögur um öflugri sí- og endurmenntun starfsfólks. Utanríkisráðuneyti telur að starfsfólk sé hvatt bæði beint og óbeint til að sækja sér endurmenntun og er starfsmannasamtal vettvangur fyrir slíkar óskir. Hvorki kostnaður né umfang endurmenntunar er fært sérstaklega í verk- og bókhaldskerfi Orra með þeirri undantekningu að fjarvist vegna námsleyfa er sérstaklega skráð í kerfið. Ráðuneytið hefur því ekki yfirsýn um ástundun endurmenntunar starfsfólks.

Utanríkisráðuneyti er hvatt til að setja sér mannauðs- og fræðslustefnu

Að mati Ríkisendurskoðunar vekur það athygli að fjölmennasta ráðuneyti Stjórnarráðsins hefur ekki markað sér sérstaka mannauðs- eða fræðslustefnu. Með hliðsjón af stærð, margbreytilegum og flóknum verkefnum og síbreytilegu starfsumhverfi er utanríkisráðuneyti hvatt til að ljúka framangreindri stefnumótunarvinnu er lýtur að sí- og endurmenntun. Þá er ráðuneytið einnig hvatt til þess að gera starfsþróunar-áætlanir fyrir starfsmenn.

3.4 Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti starfar eftir Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins en hefur ekki markað sér sérstaka fræðslu- og endurmenntunarstefnu. Í svari ráðuneytisins kom fram að þörf starfsfólks fyrir endurmenntun væri ekki metin á markvissan hátt og að ekki væru unnar einstaklingsbundnar mennta- eða fræðsluáætlanir. Enn fremur kom fram að ráðuneytið héldi ekki utan um kostnað endurmenntunar en þau námskeið sem starfsfólk hefur sótt eru skráð í skjalastjórnunarkerfi þess. Þegar starfsfólk sækir löng námskeið hefur tímafjöldi þess verið skráður í Orra en ekki þegar um stutt námskeið er að ræða.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti er hvatt til að móta fræðslustefnu

Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að móta sér fræðslustefnu og vinna að starfsþróunaráætlunum starfsfólks með markvissum hætti. Einnig er mikilvægt að ráðuneytið haldi bæði utan um kostnað og vinnustundir sem nýttar eru í endurmenntun.

3.5 Innanríkisráðuneyti

Frá árinu 2011 hefur innanríkisráðuneyti (nú samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og dómsmálaráðuneyti) starfað eftir eigin mannauðsstefnu sem byggir á stefnu Stjórnarráðsins. Hluti stefnunnar lýtur að mennta- og fræðslumálum og var unninn

árið 2013. Í þessum hluta felst m.a. gerð símenntunaráætlunar starfsfólks sem er innan rekstraráætlunar ráðuneytisins. Í áætluninni eru settar fram óskir starfsfólks um fræðslu og leyfi vegna hennar. Enn fremur eru skilgreind markmið um hlutfall starfsmanna sem nýta sér endurmenntun á ársgrundvelli. Ráðuneytið kvaðst hvetja starfsfólk til að sækja sér endurmenntun og sækja um þá styrki sem það á rétt á úr viðkomandi sjóðum. Ráðuneytið hefur hins vegar ekki staðið fyrir gerð starfsþróunar-áætlana meðal starfsfólks.

Að sögn ráðuneytisins var útbúinn skráningarmöguleiki í Orra fyrir sí- og endurmenntun starfsfólks til þess að bæta ut anumhald og yfirsýn ráðuneytisins. Jafnframt sagði ráðuneytið að það hvetti og minnti starfsmenn reglulega á að skrá sí- og endurmenntun. Að mati þess hefði náðst viðunandi árangur í að efla skráningu þótt það hefði ekki næga yfirsýn um kostnað.

3.6 Velferðarráðuneyti

Í velferðarráðuneyti er í gildi sérstök endurmenntunar- og starfsþróunaráætlun sem byggir á Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins. Í stefnunni kemur fram að ráðuneytið skuli stuðla að því að starfsmenn eigi kost á að viðhalda og auka þekkingu sína. Mannauðsmál ráðuneytisins eru í höndum skrifstofustjóra þess en auk þess er hver og einn ábyrgur fyrir sínum undirmönnum. Í árlegum starfsmannasamtölum er farið sérstaklega yfir frammistöðu, árangur og markmið. Þörf hvers starfsmanns fyrir fræðslu og menntun er metin í samtölunum. Þessari greiningu er svo fylgt eftir að þremur mánuðum liðnum til að tryggja að ákvörðunum sé fylgt eftir. Reynt er að meta árangur af endurmenntun í starfsmannasamtölum en það er þó ekki gert með markvissum hætti.

Kostnaður vegna endurmenntunar hefur verið færður á tvo bókhaldslykla en þar sem velferðarráðuneyti notar ekki verkþókhald í daglegum störfum hefur það ekki yfirsýn um endurmenntun starfsfólks. Að mati ráðuneytisins er fýsilegast að yfirsýn um endurmenntun og fræðslu starfsfólks væri á miðlægum vettvangi innan Stjórnarráðsins.

3.7 Fjármála- og efnahagsráðuneyti

Fjármála- og efnahagsráðuneyti hefur unnið eftir Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins og telur að markmið hennar séu virk í starfsemi sinni. Ráðuneytið hefur ekki sett sér sérstaka mennta- og fræðslustefnu en segist hvetja starfsfólk til að sækja sér endurmenntun og aðra fræðslu. Í nýliðahandbók ráðuneytisins segir: „Starfsfólk er hvatt til að sækja sér námskeið, ráðstefnur og fundi sem tengjast starfinu og nýtist þeim.“ Í handbókinni eru einnig lögð fram viðmið um endurgreiðslu þátttökugjalds á smærri viðburði, t.d. á morgunverðar- og hádegisfundi. Þar kemur fram að þátttökugjöld undir 5.000 kr. séu greidd án veitts samþykkis yfirmanna. Að auki vísar ráðuneytið á starfsþróunarsjóði stéttarfélagi í þessu sambandi. Enn fremur sagðist ráðuneytið veita svigrúm til að sækja lengra nám, t.d. viðbótarnám í háskóla.

Haldið er utan um fræðslu starfsfólks í Orra og er kostnaður vegna hennar færður á þar til gerðan tegundarlykil. Að lokum kom fram í svari ráðuneytisins að unnið væri að mótun sérstakrar mannauðsstefnu. Í kjölfarið er stefnt að gerð starfsþróunaráætlunar en útfærsla þeirrar vinnu hefur enn ekki verið ákveðin. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka þeirri vinnu.

3.8 Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

Í umhverfis- og auðlindaráðuneyti er sérstök mannauðsstefna í gildi. Hún var útfærð sérstaklega á grunni Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins og jafnframt var unnin aðgerða-áætlun sem m.a. tók til mennta- og fræðslustefnu ráðuneytisins. Ráðuneytið hefur greint fræðslu- og starfsþróunarþarfir starfsfólks sem fylgt er eftir af mannauðsstjóra, sem eins og áður segir kemur frá mannauðs- og ráðgjafafyrirtækinu Attendus. Ráðuneytið hefur útfært mannauðsstefnu Stjórnarráðsins sérstaklega út frá starfssviði sínu. Í ráðuneytinu er mennta- og fræðslustefna í gildi og þarfir starfsfólk greindar á grunni hennar. Sérstakur fræðsluhópur hittist reglulega og uppfærir endurmenntunaráætlanir en mannauðsstjóri starfar með hverjum stjórnanda um hvernig áætlunin skuli framkvæmd. Hvatt er til endurmenntunar í árlegu starfsmannasamtali sem er fylgt eftir af mannauðsstjóra.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti hefur gilda mennta- og fræðslustefnu

Þar sem verkþókhald er ekki fært í ráðuneytinu hefur ekki verið fylgst með umfangi endurmenntunar starfsfólks. Til stendur þó að setja upp fjarvistarskráningar vegna endurmenntunar þar sem hægt verður að flokka fræðslu eftir nokkrum tegundum. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytið til að ljúka þeirri vinnu.

3.9 Mannauðs- og fræðslumál ráðuneyta

Misjafnlega er staðið að fræðslu- og starfsþróunarmálum ráðuneytanna en fimm af átta hafa mótað slíkar áætlanir. Að mati Ríkisendurskoðunar ber að líta á Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins sem leiðbeinandi grunnstefnu og ber ráðuneytum því að þróa eigin mannauðsstefnu út frá henni. Slík stefna á að taka mið af sérstöðu hvers ráðuneytis, m.a. með tilliti til hlutverks og starfsumhverfis. Í svörum flestra ráðuneyta kom fram að Stjórnarráðsskólinn kæmi við sögu í endurmenntun starfsfólks. Ástæða er þó til að skoða hvort ekki megi nýta skólann betur sem endurmenntunar- og fræðsluvettvang.

Ráðuneytunum ber að móta eigin mannauðsstefnu

Helmingur ráðuneyta hefur tekið upp sértæka mannauðsstefnu sem m.a. hefur að geyma fræðslu- eða starfsþróunarstefnu. Forsætis-, utanríkis-, atvinnuvega- og nýsköpunar- og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa eingöngu horft til Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins en ekki mótað eigin stefnur. Ríkisendurskoðun hvetur þessi ráðuneyti til að móta sér heildstæða mannauðsstefnu sem felur m.a. í sér stefnu um endurmenntun starfsfólks.

Í öllum ráðuneytunum skortir yfirsýn um endurmenntun og starfsþróun starfsfólks. Notkun verkþókhalds til utanumhalds og yfirsýnar er annaðhvort engin eða í algjöru lágmarki. Í nokkrum svörum kom þó fram að vilji væri til að bæta úr þessu en einnig kom fram það sjónarmið að betur væri ef haldið væri utan um þessi mál á miðlægum vettvangi innan Stjórnarráðsins. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að nýta sér betur verkþókhaldshluta Orra og sjá til þess að starfsfólk skrái þá tíma sem fara í endurmenntun.

Verulega skortir á heildarsýn um endurmenntun og starfsþróun

4 Könnun Ríkisendurskoðunar á stöðu endurmenntunar

Netkönnun Ríkis-
endurskoðunar
meðal starfsmanna
Stjórnarráðsins

Í janúar 2017 gerði Ríkisendurskoðun netkönnun meðal allra starfsmanna Stjórnarráðsins. Markmið hennar var að afla upplýsinga um stöðu og fyrirkomulag endurmenntunar. Enn fremur var könnuninni ætlað að varpa ljósi á hvernig búið er að endurmenntun í Stjórnarráðinu frá sjónarhóli starfsfólks. Könnunin var send til 645 starfsmanna og bárust alls 392 svör (60,8%). Við úrvinnslu könnunarinnar var ákveðið að afmarka hana við háskólamenntað starfsfólk. Alls voru því 312 svör greind. Þar af áttu 269 einstaklingar (86,2%) aðild að Félagi háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) en 43 (13,8%) voru í öðrum stéttarfélögum háskólamenntaðs starfsfólks.

4.1 Niðurstöður könnunar Ríkisendurskoðunar

Tafla 4.1 gefur yfirlit um prófgráðu háskólamenntaðra þátttakenda í könnuninni. Þar sést að yfirgnæfandi meirihluti þeirra var með meistaragráðu á háskólastigi eða ríflega þrír af hverjum fjórum (76,3%). Þá höfðu 56 (17,9%) lokið grunnnámi og 12 (3,8%) höfðu doktorsgráðu. Loks höfðu fimm einstaklingar (1,7%) lokið diplómanámi við háskóla.

4.1 Menntunarstig starfsfólks	Fjöldi	Hlutfall
Diplóma úr framhaldsnámi í háskóla (30-60 ECTS)	5	1,7%
Háskólagráða, grunn nám (BS/BA/B.Ed.)	56	17,9%
Háskólagráða, framhaldsnám á meistarastigi	239	76,6%
Doktorsgráða	12	3,8%
Samtals	312	100%

Þrír af hverjum
fjórum höfðu lokið
framhaldsnámi á
háskólastigi

Tafla 4.2 sýnir skiptingu svarenda eftir starfi þeirra í ráðuneytum. Þar sést að tæplega þrír af hverjum fjórum (73,4%) teljast til sérfræðinga. Um 22,8% gegndu stjórnunarhlutverkum en í þeim hópi eru milli- og yfirstjórnendur. Að lokum sinntu samtals 3,8% svarenda almennum skrifstofustörfum eða öðrum störfum. Ef mið er tekið af ábendingu Rannsóknarnefndar Alþingis frá 2010 um aukna hæfni sérhæfðra starfsmanna má ætla að nær allir þátttakenda könnunarinnar falli undir þann hóp sem ábending rannsóknarskýrslunnar beindist að og könnunin nær til.

4.2 Starf innan ráðuneytis		
	Fjöldi	Hlutfall
Skrifstofustarf	7	2,2%
Sérfræðingur	229	73,4%
Millistjórnandi	49	15,7%
Yfirstjórnandi	22	7,1%
Önnur störf	5	1,6%
Samtals	312	100%

Umfang endurmenntunar

Tafla 4.3 sýnir hlutfall þeirra sem sótt hafa endurmenntun í störfum sínum innan Stjórnarráðsins. Þar kemur fram að 61,2% aðspurðra kváðust hafa sótt endurmenntun en 38,1% þátttakenda svaraði því neitandi. Með hliðsjón af áður nefndum ábendingum Rannsóknarnefndar Alþingis, Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins og þeim kröfum sem eðlilegt er að gera um hæfni og getu sérhæfðs starfsfólks verður hlutfall þeirra sem sótt hafa endurmenntun að teljast heldur lágt. Þess ber þó að geta að ráðuneyti hafa ekki sett sér nein viðmið um þetta.

Um 61% svarenda hefur sótt endurmenntun í störfum sínum

4.3 Hefur þú sótt endurmenntun í starfi þínu hjá Stjórnarráðinu?		
	Fjöldi	Hlutfall
Já	188	61,2%
Nei	117	38,1%
Veit ekki	2	0,7%
Samtals	307	100%

Þeir 188 þátttakendur sem sótt höfðu endurmenntun voru spurðir um umfang hennar og var þeim gert kleift að velja fleiri en einn svarmöguleika. Alls merktu 185 svarendur við 367 möguleika sem sýnir að hver þeirra hefur að meðaltali tvisvar sinnum nýtt sér möguleika á endurmenntun í starfi sínu. Niðurstöðurnar eru settar fram í töflu 4.4. Í flestum tilvikum var um stutt námskeið að ræða, þ.e. nokkurra klukkustunda örnámskeið (57,8% svarenda) eða námskeið sem stóðu í 1–6 daga (55,1%). Fimmtungur svarenda hafði sótt meðallöng námskeið en ívið færri verið á námskeiðum sem vörðu í 6–13 vikur. Um þriðjungur (32,4%) hafði stundað sjálfsnám. Svarendum var enn fremur gefinn kostur á að tilgreina annars konar námsfyrirkomulag í opnum svörum. Þar voru nefnd dvöl í tengslum við erlend starfsmannaskipti, ráðstefnur og diplómánám á háskólastigi, sem í flestum tilvikum eru 30–60 ECTS einingar eða eitt til tvö misseri.

Örnámskeið eða fyrirlestrar algengasta form endurmenntunar

4.4 Umfang endurmenntunar		
	Fjöldi	Hlutfall
Örnámskeið/fyrirlestur (nokkrar klst.)	107	57,8%
Stutt námskeið (1-6 dagar)	102	55,1%
Meðallangt námskeið (1-5 vikur)	37	20,0%
Lengra námskeið (6-13 vikur)	32	17,3%
Sjálfsnám (t.d. lestur bóka)	60	32,4%
Annað	29	15,7%

Námskeið á sviði hagnýtrar þekkingar

Þegar starfsfólk var innt eftir því á hvaða fræðasviði endurmenntun var, nefndu flestir (38,1%) hagnýtt nám til að auka færni í starfi sbr. töflu 4.5. Sem dæmi um slíkt nám má nefna ýmiss konar tölvunámskeið, framsögu- og samskiptanámskeið. Um 33,5% svarenda sóttu ýmis námskeið um lög og lögfræði en 30,3% sóttu námskeið á sviði viðskipta- og hagfræðigreina. Í þeim flokki voru ýmiss konar stjórnunarnámskeið algeng. Um fjórðungur svarenda hafði sótt endurmenntun á sviði stjórn mála- og stjórnsýslufræða en diplóma- og meistaranám á því sviði hefur m.a. verið í boði hjá Endurmenntun Háskóla Íslands og síðar Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands. Í flestum tilvikum virðist um að ræða nám sem nýtist starfsfólki Stjórnarráðsins vel í daglegum störfum sínum.

4.5 Fræðasvið endurmenntunar	Fjöldi	Hlutfall
Hagnýtt nám til að auka færni (t.d. tölvunotkun o.fl.)	71	38,4%
Lögfræði	62	33,5%
Viðskipta- og hagfræði (m.a. stjórnun)	56	30,3%
Stjórn mála-/stjórnsýslufræði	46	24,9%
Aðrar félagsvísindagreinar	18	9,7%
Tungumála- og þýðingarnám	8	4,3%
Annað	16	8,6%

Um helmingur sótti endurmenntun til Endurmenntunar Háskóla Íslands

Þegar spurt var hvert starfsfólk sótti endurmenntun nefndu flestir Endurmenntun Háskóla Íslands eða 45,9% svarenda, sbr. töflu 4.6. Um 37,3% höfðu setið námskeið eða fyrirlestur á vegum eigin ráðuneytis og 13,5% á vegum annarra ráðuneyta eða einingar innan Stjórnarráðsins. Ríflega fimmtingur (22,2%) hafði sótt námskeið á vegum Stjórnarráðsskólans. Af öðrum aðilum sem endurmenntun var sótt til nefndu 16,5% námskeið á vegum stéttarféлага, 8,6% innan Háskólans í Reykjavík og 4,3% höfðu sótt viðburði á vegum Kjara- og mannauðssýslu ríkisins.

Fræðsla var einnig sótt erlendis

Í opnum svörum nefndu þátttakendur m.a. erlenda háskóla, innlendar stofnanir, félagasamtök og alþjóðastofnanir, eins og NATO og OECD. Eins og fjallað var um í kafla 2.5 hafa styrkir úr starfsmenntunarsjóði BHM og starfsþróunarseturs einnig verið vegna náms, ráðstefna og starfsmannaskipta við erlend ráðuneyti og stofnanir. Af þessu er því ljóst að endurmenntun starfsfólks ráðuneyta er sótt víða. Hægt var að merkja við fleiri en einn svarmöguleika.

4.6 Til hvaða aðila var endurmenntunin sótt?		
	Fjöldi	Hlutfall
Endurmenntun Háskóla Íslands	85	45,9%
Eigið ráðuneyti	69	37,3%
Háskóli Íslands	55	29,7%
Stjórnarráðsskólinn	41	22,2%
Námskeið/fyrirlestur á vegum stéttarfélags	30	16,2%
Námskeið á vegum annars ráðuneytis	25	13,5%
Háskólinn í Reykjavík/Opni háskólinn í HR	16	8,6%
Á vegum Kjara- og mannauðss. ríkisins	8	4,3%
Annað	59	31,9%

Tafla 4.7 sýnir mat þátttakenda á þeim ávinningi sem þeir töldu að endurmenntun hefði skilaði þeim og gátu þeir merkt við fleiri en einn möguleika. Flestir eða 73,5% svarenda nefndu aukna hæfni í starfi og ríflega helmingur (51,4%) tilgreindi aukna starfsánægju en 14,6% nefndu háskólagráðu eða diplómu sem áfanga. Ríflega tíundi hver eða 12,4% töldu annan ávinning felast í endurmenntun þeirra, m.a. framgang í starfi, löggildingu, breytingar á verkefnum og aukna víðsýni sem m.a. fælist í nýrri nálgun á verkefni. Þessi svör bera með sér að starfsfólk virðist almennt ánægt með þá endurmenntun sem það sækir og telur að hún hafi mikinn ávinning í för með sér. Athygli vekur að 11,9% (22) töldu að endurmenntunin hefði ekki leitt til neins ávinnings fyrir starfssvið þeirra og verkefni.

Aukin hæfni og meiri starfsánægja helsti ávinningur endurmenntunar

4.7 Ávinningur endurmenntunar		
	Fjöldi	Hlutfall
Aukin hæfni í starfi	136	73,5%
Aukin starfsánægja	95	51,4%
Háskólagráða/diplóma	29	14,6%
Enginn ávinningur	22	11,9%
Annað	23	12,4%

Áform um endurmenntun

Kannað var hvort starfsfólk ráðgerði að sækja sér endurmenntun í náinni framtíð og bárust alls 307 svör. Eins og sjá má í töflu 4.8 svöruðu alls 39,2% að slíkt stæði til á árinu 2017 og 7,8% til viðbótar vegna ársins 2018. Ríflega 10% hugðust ekki sækja neina endurmenntun á komandi árum og 42,3% var óviss. Erfitt er að draga of sterkar ályktanir af framangreindum niðurstöðum enda ekki hægt að ætlast til að stór hluti starfsfólk almennt skipuleggi endurmenntun langt fram í tímann. Sú staðreynd að 47% þeirra sem þátt tóku í könnuninni hafa í hyggju að sækja endurmenntun á þessu ári og næsta verður þó að teljast viðunandi niðurstaða þegar tillit er tekið til þess að 42,3% var enn óviss með slík áform. Engu að síður gefa niðurstöður vísbendingar um að ráðuneytin mættu standa betur að kynningu og hvatningu til endurmenntunar, sem væri í samræmi við markmið Mannauðsstefnu Stjórnarráðsins.

Um helmingur hyggst sækja sér endurmenntun

Um þriðjungur kvaðst hafa hlotið hvatningu yfirmanns

4.8 Hyggst þú sækja endurmenntun á komandi árum?		
	Fjöldi	Hlutfall
Árið 2017	120	39,2%
Árið 2018	24	7,8%
Ég hyggst ekki sækja endurmenntun í náinni framtíð	33	10,7%
Veit ekki	130	42,3%
Samtals	307	100%

Hvatning og stuðningur

Stefna Stjórnarráðsins um endurmenntun starfsmanna er skýr að því leyti að ráðuneytum ber að stuðla að því að starfsfólk geti þróað faglega hæfni sína m.a. með endurmenntun. Hvatning og stuðningur yfirmanna skiptir miklu máli í þessu sambandi. Í töflu 4.9 má sjá niðurstöður um hvatningu til starfsfólks um að sækja sér endurmenntun. Rúmur þriðjungur (37,8%) svarenda svaraði því játandi að þeir hefðu verið hvattir til að stunda endurmenntun en 56% neitandi. Þá voru 6,2% óvissir um hvort þeir hefðu fengið slíka hvatningu eða ekki. Þessar niðurstöður vekja athygli sé mið tekið af svörum ráðuneytanna sjálfra í 3. kafla um að hvatning þeirra væri virk og almenn. Ofangreind niðurstaða gefur til kynna að sú hvatning sé ekki jafn virk og ætla mætti. Ríkisendurskoðun hvetur ráðuneytin til að huga að þessu.

Fjórir af hverjum fimm sóttu endurmenntun að eigin frumkvæði

4.9 Hefur þér borist hvatning um að stunda endurmenntun?		
	Fjöldi	Hlutfall
Já	116	37,8%
Nei	172	56,0%
Veit ekki	19	6,2%
Samtals		100%

Þegar þeir einstaklingar sem sótt höfðu endurmenntun voru spurðir hvað hafi orðið til þess að þeir sóttu hana eru enn frekari vísbendingar um að hvatningu frá yfirmönnum skorti. Um 79,5% svarenda sögðust hafa sótt endurmenntun að eigin frumkvæði en einungis 16,2% sögðu hvatningu eða kröfu yfirmanns hafa legið að baki. Að lokum tilgreindu 4,3% svarenda aðrar ástæður, t.d. ný verkefni ráðuneytis. Þessi svör benda til þess að nokkuð skorti á frumkvæði ráðuneytanna og sýn þeirra á það hvernig endurmenntun geti nýst í starfsemi þeirra.

4.10 Hvað varð til þess að þú sóttir endurmenntun?		
	Fjöldi	Hlutfall
Hvatning frá yfirmanni	24	13,0%
Krafa frá yfirmanni	6	3,2%
Eigið frumkvæði	147	79,5%
Önnur ástæða	8	4,3%
Samtals	185	100%

Tafla 4.11 sýnir svör við því hvort starfsfólk hafi rætt um áform um endurmenntun í síðasta starfsviðtali sínu. Alls svöruðu 114 (37,1%) þessu játandi. Eins og fram kom í

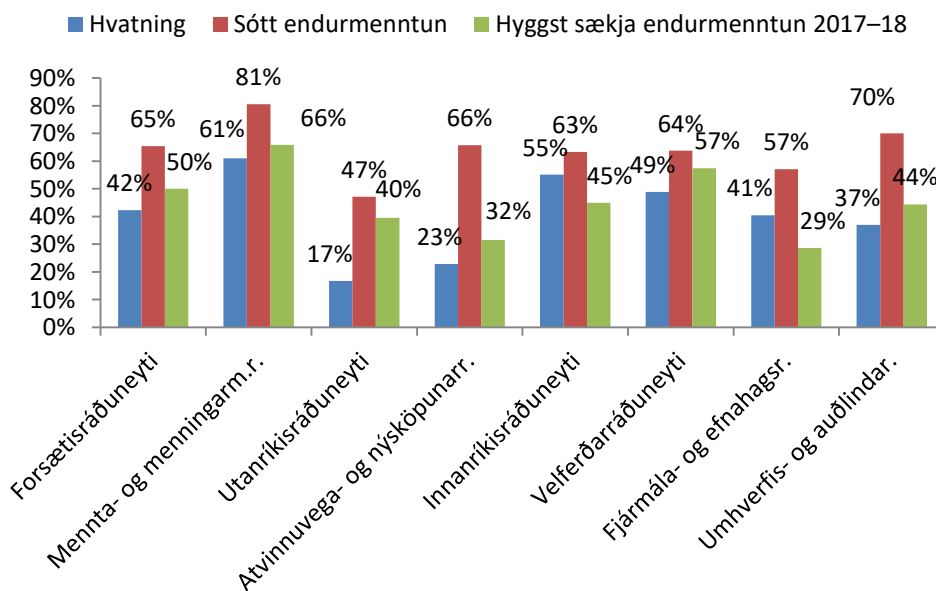
svörum ráðuneytanna og fjallað var um í 3. kafla er m.a. lögð áhersla á endurmenntun í árlegum starfsmannaviðtölum. Með hliðsjón af þeirri fullyrðingu ráðuneytanna vekur athygli að um fjórðungur (24,7%) þeirra sem svöruðu hafði aldrei farið í slíkt viðtal en að 103 (33,6%) svarendur sögðust ekki hafa rætt um endurmenntunaráform sín í slíku viðtali. Að mati Ríkisendurskoðunar þarf að gæta þess að starfsmannasamtöl nái til allra starfsmanna Stjórnarráðsins þar sem þau eru mikilvægur þáttur í farsælli mannauðs- og starfsþróunarstefnu.

4.11 Áform um endurmenntun í síðasta starfsmannaviðtali		
	Fjöldi	Hlutfall
Já	114	37,1%
Nei	103	33,6%
Óviss	14	4,6%
Ég hef aldrei farið í starfsmannaviðtal	76	24,7%
Samtals	307	100%

Staða endurmenntunar eftir ráðuneytum

Eins og fram kom í 3. kafla hafa fimm af átta ráðuneytum mótað eigin starfsþróunareða fræðsluáætlanir. Niðurstöður könnunar Ríkisendurskoðunar endurspeglar þessa stöðu. Mikill munur mældist á hvatningu til endurmenntunar milli ráðuneyta þ.e. á bilinu 17–61%. Í öllum ráðuneytum að frátöldu utanríkisráðuneyti hefur meira en helmingur starfsfólks sótt endurmenntun en hlutfallið var á bilinu 47–81%. Þegar áform um endurmenntun voru skoðuð mældist hlutfallið 32–66%, sbr. mynd 4.12.

4.12 Hvatning, ástundun og áform um endurmenntun milli ráðuneyta



Best virðist staðið að endurmenntun hjá mennta- og menningarmálaráðuneyti en það mældist hæst í öllum þremur atriðunum sem mæld voru: hvatningu um endurmenntun, ástundun og áformum. Athygli vekur að staða fjölmennasta ráðuneytisins, utanríkisráðuneytis, er lök í þessum samanburði. Þar mældist lægsta hlutfall hvatningar og þeirra sem sótt hafa endurmenntun. Einnig mældist það þriðja lægst hvað varðar

Staða utanríkisráðuneytis er lök innan Stjórnarráðsins

áform um endurmenntun. Í ljósi stærðar ráðuneytisins er aðkallandi að það móti sér heildstæða starfsmannastefnu. Þótt sérstaða ráðuneytisins sé m.a. fólgin í að sendiráð og fastanefndir erlendis heyra til starfsliðs þess á það ekki að standa í vegi fyrir mótun mannauðs- og starfsþróunarstefnu. Ólík verkvið og bakgrunnur starfsfólks kallar á vandaða þarfagreiningu þegar kemur að endurmenntun og annarri fræðslu starfsfólks.

Ráðuneytin sem ekki hafa mótað sér fræðslustefnu komu lakast út í könnuninni

Þegar niðurstöður könnunar Ríkisendurskoðunar eru bornar saman við svör ráðuneytanna sem fjallað var um í 3. kafla má greina visst samband milli þeirra. Eins og fram hefur komið hafa þrjú ráðuneyti ekki mótað sér sérstaka fræðslustefnu né hefur verið unnið að starfsþróunaráætlunum starfsfólks. Þessi þrjú ráðuneyti eru utanríkisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þau koma að jafnaði lakast út í samanburði á hvatningu, ástundun og áformum um endurmenntun við önnur ráðuneyti. Þessar niðurstöður gefa til kynna að frumkvæði og framlag vinnuveitenda séu mikilvægur þáttur í eflingu endurmenntunar sem aftur er mikilvægt framlag til sterkar vinnustaðarmenningar með hæfan mannauð innanborðs.



Ríkisendurskoðun – Bréttartúni 7
Pósthólf 5350 – 125 Reykjavík
Sími 569-7100
postur@rikisend.is – www.rikisendurskodun.is