

„Hagsmunir hverra ráða?“ : Upplifun stjórnenda og sérfræðinga á áhrifum birtinga umsækjendalista á umsækjendur í opinberum ráðningum

Sigríður Pétursdóttir, dr. Svala Guðmundsdóttir og dr. Erla S. Kristjánsdóttir¹

Ágrip

Birting umsækjendalista í opinberum ráðningum er umræðuefni sem heitar umræður skapast oft um. Grein þessi byggist á niðurstöðum úr rannsókn þar sem skoðuð var reynsla og upplifun stjórnenda og sérfræðinga á áhrifum birtingar lista yfir umsækjendur í opinberum ráðningum. Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar er ákveðinn fælingarmáttur fólgin í birtingunni. Tekin voru viðtöl við stjórnendur og sérfræðinga sem hafa reynslu af ráðningum og þekkingu á áhrifum birtingar umsækjendalista á umsækjendur í opinberum ráðningum. Leitast var við að öðlast frekari skilning á ferli opinberra ráðninga og hvort þessir sérfræðingar teldu að birtingin hefði fælingarmátt. Rannsóknargögnin voru túlkuð og greind samkvæmt fyrirbærafræðilegri aðferðafræði. Niðurstöður sýna fram á að þeir stjórnendur og sérfræðingar sem leitað var til í þessari rannsókn telja að fælingarmáttur í birtingu á umsækjendalistum í opinberum ráðningum sé afar mikill. Talið er að um 10-35% umsækjenda dragi umsókn sína til baka. Þetta getur haft mjög neikvæð áhrif á ráðningarferlið í heild. Nafnbirting getur því leitt til þess að hæfasti umsækjandinn sækir ekki um starfið. Í lokin gefa niðurstöður rannsóknarinnar einnig til kynna að kerfisbundin birting á listum yfir umsækjendur þarf mist endurskoðunar. Þannig má auka líkur á því að sá hæfasti verði ráðinn og að fagmennska ráði för í umsóknar- og ráðningarferli í opinberum ráðningum.

Abstract

In this study the researchers set out to gain insight into the experience and attitude of managers and specialists concerning display of applicant lists in governmental hiring. The study focused on whether publication of application lists would have repellent effect on applicants and consequently if public employees had the appropriate qualifications. Information was gathered with semi-structured interviews with managers in organizations, ministries, municipals and experts in recruitment and their experience on publication of applicant lists probed. The data were analyzed and interpreted according to phenomenological methodology. Highlights of the study are that publication of applicants have repellent effects and it is estimated that about 10-35% of applicants withdraw their application when it is clear that a

¹ Sigríður Pétursdóttir er með MS í Mannauðsstjórnun frá Háskóla Íslands. Netfang: svala@hi.is. Dr. Svala Guðmundsdóttir er dósent við Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands og dr. Erla S. Kristjánsdóttir er lektor við Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands.

disclosure will occur. The results indicate that the managers and specialists in this study believe that published application list in governmental hiring is very repellent for prospective applicants and that the publications cause them to withdraw their application. As the names of the applicants will be published, the applicants withdraw and as a result of that, the most qualified candidate for the job will not be hired. Therefore the employer will not get the most qualified applicant for the job. Finally, the results of this study indicate that systematic publication of the application lists need to be re-examined in order to increase the possibility that the best and most qualified candidate will be hired and professionalism will prevail in the application and hiring process in governmental hiring.

JEL flokkun: O15, H83.

Lykilorð: Mannauðsstjórnun, opinberar ráðningar, stjórnendur, sérfræðingar, fælingarmáttur.

Keywords: Human resource management, governmental hiring, managers, specialists, repellent effects.

„Whose interest matter prevail?": The lived experience of managers and specialists of the effect of published application lists on applicants in governmental hiring

1 Inngangur

Fagleg vinnubrögð í ráðningum og notkun hlutlægra aðferða við ráðningar eru keppikefli sem mikilvægt er að sinna vel í opinberum ráðningum. Ljóst er að með aukinni vitundarvakningu á mikilvægi faglegrar mannauðsstjórnunar hefur mikið vatn runnið til sjávar.

Vinumarkaðurinn á Íslandi skiptist í almennan og opinberan markað og ljóst er að ekki gilda sömu leikreglur varðandi val á starfsmönnum á þessum tveimur mörkuðum. Ráðningum á almenna markaðnum eru settar minni skorður en á hinum opinbera vinnumarkaði. Stjórnendum á hinum almenna markaði er í sjálfsvald sett hvernig þeir haga ráðningarferli í fyrirtæki sínu. Á opinberum vinnumarkaði þarf að fara að settum lögum og reglum.

Framtíðar mannaflaspá gerir ráð fyrir því að ríkið eigi eftir að lenda í erfiðleikum með að manna stofnanir sínar og ráðuneyti og er samkeppni um hæft starfsfólk því staðreynd. Í þeim málum hallar verulega á opinbera markaðinn, sér í lagi vegna launakjara og heftandi laga og reglna. Ríkisendurskoðun (2014) bendir á að launakjör opinberra starfsmanna séu ekki sambærileg því sem boðið er á almenna markaðinum sem gerir samkeppnisstöðuna verulega ójafna. Hefur stofnunin einnig beint þeim tilmælum til annarra stofnana að enn meiri fagmennsku sé gætt í opinberum ráðningum. Það sé gert með áherslu á innleiðingu og þróun á bestu aðferðum mannauðsstjórnunar sem unnt er að nota (Ríkisendurskoðun, 2014).

Fagleg ráðning er ráðning sem unnin hefur verið á faglegum forsendum og unnið er eftir fyrirframgefnum aðferðum. Málefnaleg sjónarmið verða að ráða í faglegrri ráðningu og markmiðið að nota bestu hlutlægu aðferðir við ráðningar (Forsætisráðuneytið, 2011). Aðferðir mannauðsstjórnunar í ráðningum og vali á starfsmönnum leitast við að auka líkurnar á því að hæfasti aðilinn sé ráðinn hverju sinni. Notaðar eru aðferðir sem tryggja hlutlægni svo tryggt sé að allir þeir sem vilja ákveðið starf, eigi jafna möguleika á því að hreppa það (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006).

Ráðningarferlið er í raun höfnunarferli þar sem ferlið snýst um að hafna öllum sem sækja um starfið nema einum í lok þess (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006). Þetta er gert til að ráða þann sem talinn er hæfastur, óháð kynþætti, kyni eða stjórnmalaskoðunum. Starfsgreining, greining á verkefnum viðkomandi starfsmanns og eiginleikum einstaklingsins er undirstaða starfsmannavals, frammistöðumats og launakerfa (Ásta Bjarna-

dóttir, 2012). Ráðningarferli er skipt í þrjú stig. Á fyrsta stigi eru skilgreindar hæfniskröfur sem gerðar eru til starfsins og unnin er starfsgreining. Því næst er gerð starfslýsing sem byggist á starfsgreiningu. Í starfslýsingu má lesa um heiti starfs, skyldur starfsmanns, helstu verkefni og stöðu innan skipulagsheildar. Kröfur til umsækjenda eru skilgreindar svo sem reynsla, hæfnis- og menntunarkröfur. Á öðru stigi er farið í öflun umsækjenda. Ákveðin er sú leið sem fara á til að laða að sem flesta umsækjendur og hvar og hvernig eigi að auglýsa viðkomandi starf. Þegar opinber störf eru auglýst þarf að hafa til hliðsjónar reglugerð um auglýsingar á lausum störfum með síðari breytingum nr. 464/1996. Í henni er kveðið á um að auglýsa laus störf og að umsóknarfrestur sé að minnsta kosti tvær vikur frá birtingu auglýsingarinnar. Á þessari kröfu eru þó nokkrar undantekningar eins og þegar um er að ræða afleysingastörf og störf til tveggja mánaða eða skemur. Í þriðja og síðasta stiginu kemur að ráðningunni sjálfri. Þar eru valdir þeir umsækjendur sem uppfylla skilyrðin sem fyrir liggja og eiga að halda áfram í ráðningaferlinu (Forsætisráðuneytið, 2011). Skilgreining á faglegri ráðningu er því ráðning sem unnin hefur verið á faglegum forsendum og unnið er eftir fyrirfram gefnum aðferðum.

Málefnaleg sjónarmið verða að ráða í faglegri ráðningu og markmiðið er að nota bestu hlutlægu aðferðir við ráðningar (Forsætisráðuneytið, 2011). Leiða má líkur að því að stjórnendastarf sé erfitt í dag, kröfurnar eru miklar og undirmenn búa oft yfir yfirburðabekkingu og stundum meiri þekkingu en næsti yfirmaður (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2007). Í grein Gylfa Dalmanns Aðalsteinssonar (2010) bendir hann á með hve ólíkum hætti hæfniskröfur æðstu stjórnenda í stjórnsýslunni eru tilgreind. Ekki er algilt að krafist sé háskólamenntunar og sem dæmi er ekki kveðið á um að forstjóri Vinnumálastofnunar og talsmaður neytenda hafi háskólamenntun. Gera þarf ríkari kröfur til æðstu yfirmanna um viðtæka reynslu á sviði stjórnunar ekki síður en málaflokksins sem viðkomandi stofnun heyrir undir. Vert er að hafa í huga að grunnur að góðum rekstri stofnana er markviss stjórnun mannauðs (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2007).

Í þessari rannsókn er skoðuð reynsla og upplifun stjórnenda og sérfræðinga á birtingum á umsækjendalistum í opinberum ráðningum eins og kveðið er á um í 7. gr. upplýsingalaga nr. 140. Í 7. gr. laganna er meðal annars kveðið á um að nöfn og starfsheiti umsækjenda um opinbert starf skuli opinberuð þegar umsóknarfrestur er liðinn.

Einnig er skoðað hvort birtingin hafi fælingarmátt og er spurningunni um hæfni opinberra starfsmanna velt upp í framhaldinu. Rannsóknarspurningin er: Hvernig upplifa stjórnendur og sérfræðingar áhrif birtingu umsækjendalista á umsækjendur í opinberum ráðningum? Tekin voru viðtöl við stjórnendur og sérfræðinga sem hafa reynslu af ráðningum og þekkingu á áhrifum birtingar umsækjendalista í opinberum ráðningum á umsækjendur. Leitast var við að öðlast frekari skilning á ferli opinberra ráðninga og hvort þeir teldu að birtingin hefði fælingarmátt.

Umráðan hefst á að ræða stuttlega um starfsumhverfi opinberra starfsmanna og ráðningar með tilliti til birtingar á umsækjendalistum skv. 7. gr. upplýsingalaga. Því næst verður fjallað um lagaumhverfið með tilliti til ráðninga, sérstaklega endurskoðun laga og reglna er varða opinberar ráðningar, upplýsingalögin og rétt umsækjenda til upplýsinga í tengslum við ráðningu. Síðan verður farið í aðferðafræði rannsókna og að lokum eru niðurstöður ræddar og þær settar í samhengi við fyrri rannsóknir.

2 Fræðilegur kafli

2.1 Starfsumhverfi opinberra starfsmanna og ráðningar

Starfsumhverfi opinberra starfsmanna tók miklum breytingum þegar ný nálgun sem nefnist Nýskipan í ríkisrekstri var kynnt í kringum 1997 er varðar stjórnun ríkisstofnana. Með Nýskipan í ríkisrekstri var markmiðið að gera ríkið betur í stakk búið til að sinna skyldum sínum gagnvart samfélaginu með skilvirkni, hagkvæmni og árangri að leiðarljósi (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006). Starfs- og rekstrarumhverfi hins opinbera átti

að breytast með henni og var þeim markmiðum náð með því að breyta kjarasamningum, starfsmannalögum og starfsmannastefnu hjá hinu opinbera (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2010). Með hinni nýju nálgun var stefnt að því að tryggja skilvirkni opinberra stofnana og dreifstýringu ásamt því að auka sveigjanleika í rekstri, ábyrgð forstöðumanna og árangur. Eins áttu breytingarnar að skerpa á ábyrgð forstöðumanna og starfsmanna og gera þannig ríkisstofnanir betur hæfar til að keppa við einkageirann um samkeppnishæft starfsfólk (Fjármálaráðuneytið, 1996, 2007).

Þessi breyting í ríkisrekstri gerði það að verkum að forstöðumenn áttu að geta umbun að hæfustu starfsmönnum sínum með því að veita þeim laun sem voru í samræmi við frammistöðu, ábyrgð, framleiðni og hæfni. Á móti komu svo kröfur til starfsmanna að sýna fram á færni og kunnáttu í starfi (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2007). Setning laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 sem og lög um fjárreiður nr. 88/1997 höfðu mikil áhrif á þróun ráðningamála hjá ríkinu. Mest áhrif höfðu þó stjórn-sýslulög nr. 37/1993 sem gengu að sumu leyti þvert á áherslur stjórnvalda á þeim tíma (Ómar H. Kristmundsson, 2003).

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2011 kemur fram að mikilvægt sé að ríkið sé samkeppnishæft við einkamarkaðinn um góða starfsmenn; taka þarf tillit til aukinna réttinda opinberra starfsmanna er varða til dæmis lífeyri, starfsöryggi og veikindarétt sem væri þá að hluta skýring launamunarins (Ríkisendurskoðun, 2011). Í fyrrgreindri nálgun voru verk – og ábyrgðalýsingar settar fram og lögð áhersla á að ráða hæfasta einstaklinginn, tryggja jafnræði kynjanna og jafnan hlut kvenna í stjórnunarstöðum.

Reglur um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands voru gefnar út af forsætisráðherra í samráði við ríkisstjórn árið 2012. Reglur þessar voru settar á grundvelli laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Lögin kveða á um að ráðherra skipi ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra eftir að ráðgefandi hæfnisnefnd hefur gefið sitt mat. Markmiðið er að styrkja faglegan grundvöll við val á æðstu stjórnendum ráðuneyta og með því efla traust til stjórn-sýslunnar. Samkvæmt reglunum skipar ráðherra nefndarmenn, ákveður því næst formann og gerir áætlun um ráðningarferli með tillögur nefndarinnar til hliðsjónar. Fram kemur í tilkynningu við kynningu á reglunum að hæfnisnefndin skuli vera sjálfstæð í störfum sínum og skal skila skýrslu til ráðherra um störf sín. Rökstyðja skal þar hvaða umsækjendur séu að mati nefndarinnar hæfastir og miða skal við þau sjónarmið sem leggja ber til grundvallar við skipun í viðkomandi embætti. Einnig skal meta hvaða umsækjendur koma til álita og hverjir ekki. Ráðherra metur í framhaldinu hvort að ástæða þyki vera til frekari gagna – eða upplýsingaöflunar til dæmis í formi viðtala áður en loka ákvörðun er tekin (Stjórnartíðindi, 2012).

Í þessu sambandi má einnig nefna að í opinberum ráðningum er tekið mið af forgangi til starfs. Ef um jafnhæfa umsækjendur af gagnstæðu kyni er að ræða, á umsækjandi af því kyni sem er í minnihluta innan stofnunarinnar að hljóta starfið. Um er að ræða kröfu sem kveðið er á um í 22. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000. Til að koma til móts við auknar launakröfur vegna breytinganna var farið í breytingar á fyrirkomulagi kjarasamninga sem voru mun dreifstýrðari en þeir sem fyrir voru. Þessir samningar eru kallaðir stofnanasamningar og áttu þeir að auka hlut dagvinnulauna og breyta samsetningu heildarlauna með því að draga úr yfirvinnu starfsmanna í opinbera geiranum (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2010). Þessu til viðbótar má nefna að hjá hinu opinbera er starfandi Kjara- og mannauðssýsla ríkisins (KMR) í fjármála – og efnahagsráðuneytinu sem starfar í umboði ráðherra. Hún er í forsvari fyrir ríkið sem vinnuveitandi og hlutverk hennar er að útfæra markmið stjórnvalda í málum er varða kjara- og mannauðsmál. Helstu verkefni KMR er að veita ráðuneytum ráðgjöf og stuðning vegna mannauðsmála, túlka starfsmanna- og vinnulöggjöfina og framkvæmd kjarasamninga ásamt því að KMR kemur fram fyrir hönd ráðherra við gerð kjarasamninga, sem teljast verður eitt helsta verkefni hennar. Í málefnum sem snerta forstöðumenn ríkisstofnana, fræðslu-

mál og útgáfu, tölfræði, úttekt og greiningu er varðar mannauðsmál ríkisins, koma starfsmenn KMR því iðulega að borði. Hjá KMR eru starfandi 11 starfsmenn í fullum stöðugildum (Fjármála – og efnahagsráðuneytið, 2017).

Ríkið er stærsti vinnustaður á landinu og því umfang mannauðsmála fjölbreytt. Þegar ríkið ræður til sín starfsmenn er mikilvægt að ráðningin sé fagleg og yfir allan vafa hafin. Mikilvægt er að ráðningarferlið sé unnið af sérþekkingu en gerð er sú krafa til stjórnvalda að allir fái sömu tækifæri til að tryggja sér starfið og sitji við sama borð í ráðningarferlinu (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006; Fjármálaráðuneytið, 2007a). Ráðning í starf hjá hinu opinbera er stjórnvaldsákvörðun. Stjórnsýslulög gilda því um ráðningarferlið og er það ferli sambærilegt því sem gert er í öðrum stjórnsýslumálum. Óskráðar meginreglur (almennar grundvallarreglur) stjórnsýsluréttarins gilda en þær eru ekki að finna í lagasafninu, í Stjórnartíðindum eða á vef Alþingis. Þessar reglur byggjast á fordæmum, venjum, sjónarmiðum eða lagarökum sem við eiga um þessi mál. Hafa ber þó í huga að þær eru jafngildar lögum í landinu (Hafsteinn Dan Kristjánsson, 2014).

Með vönduðum stjórnsýsluháttum, sem stjórnvöldum ber að leitast við að hafa að leiðarljósi, eru gerðar ríkar kröfur til þess að samskipti og málsmeðferð stjórnvalda við borgarana sé góð, heppileg eða æskileg (Hafsteinn Dan Kristjánsson, 2014). Lög um starfsmenn ríkisins, starfsmannalögin þar sem kveðið er á um ráðningu, skipun og setningu þeirra, starfslok og önnur réttindi og skyldur hins opinbera eru einnig notuð við ráðningar. Þau lög gilda þó ekki um starfsmenn sveitarfélaga og starfsmenn banka sem er í eigu ríkisins.

Upplýsingalög nr.140/2012 og lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 eru einnig notuð við ráðningar hjá hinu opinbera.

Samkvæmt rannsókn Gunnars Helga Kristinssonar (2006) sem unnin var á árunum 2001-2005 má sjá að af 111 stöðuveitingum sem veittar voru hjá ríkinu var talið að á bilinu 24 - 44% ættu sér pólitískar rætur. Með pólitískum rótum er átt við að ráðningin hafi ekki verið fagleg. Einnig var gerð könnun árið 2008 þar sem fram kom að hátt í 50% stöðuveitinga í ædstu stöður ríkisins ættu sér pólitískar rætur (Gunnar Helgi Kristinsson, 2009). Nærri 60% svarenda úr fyrri könnuninni töldu samkvæmt Gunnari Helga Kristinssyni (2001) að kunningsskapur, frændsemi og pólitísk fyrirgreiðsla hafi mikil áhrif á ákvarðanir sveitarfélaga. Niðurstöður úr eldri könnun Ómars H. Kristmundssonar (1999) sýna einnig að aðeins 40% ríkisstarfsmanna telja að fyllstu hlutlægni sé gætt og að ávallt sé vandað til ráðninga starfsmanna hjá þeirri stofnun sem þeir starfa hjá. Önnur 40% könnuðust við dæmi frá síðustu tveimur árum þar sem aðrir þættir en hæfni umsækjenda hefðu ráðið útkomu við stöðuveitingar. Ekki er hægt að fullyrða að um óvönduð vinnubrögð við mannaráðningar þýði ósjálfrátt pólitískar fyrirgreiðslur en lítil vafi virðist vera á að pólitísk íhlutun er stór hluti af því sem flestir telja til ófaglegra vinnubragða við stöðuveitingar hjá hinu opinbera (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006).

2.2 Birting umsækjendalista

Almennar reglur sem leggja á til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf hafa ekki verið lögfestar á Íslandi (Umboðsmaður Alþingis, 2004). Þó eru til reglur um hvernig standa eigi að auglýsingu opinberra starfa eins og kveðið er á um í reglugerð nr. 464/1996.

Skylt er að auglýsa öll laus störf hjá ríkinu samkvæmt þessari reglugerð. Í öðrum kafla um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, nánar tiltekið í 7. gr., er kveðið á um að laus embætti skulu vera auglýst í Lögbirtingablaðinu og má umsóknarfrestur ekki vera skemmri en tvær vikur frá útgáfudegi blaðsins. Í 4. gr. reglugerðar nr. 464/1996 sem nefnd er hér að framan er kveðið á um hvaða atriði þurfa að koma fram í auglýsingu, svo sem hver veitir nánari upplýsingar um starf, hvert umsókn á að berast, umsóknarfrestur og hvaða starf/starfssvið um er að ræða. Lýsing á starfi þarf að vera nægjanlega greinargóð til að væntanlegur umsækjandi geti gert sér glögga grein fyrir því í hverju starfið felst,

starfshlutfall, menntunar- og/eða hæfniskröfur sem gerðar eru til starfsmanns, starfskjör, stjórnunarleg staða starfsins innan stofnunar og upphaf ráðningar. Einnig er tekið fram að öllum umsóknum skuli svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin.

Upplýsingalögin voru sett með það að markmiði að tryggja gagnsæi í stjórnýslu og við meðferð opinberra hagsmuna samanber 1. gr. laganna. Lögin kveða meðal annars á um upplýsingarétt almennings hvað varðar gögn í vörslu stjórnvalda. Þessum rétti eru ákveðin takmörk sett sem kveðið er á um í lögnum. Í 7. gr. laganna er meðal annars kveðið á um að nöfn og starfsheiti umsækjenda um opinbert starf skuli opinberuð þegar umsóknarfrestur er liðinn. Samkvæmt 15. gr. stjórnýslulaga nr. 37/1993 getur aðili stjórnýslumáls átt rétt á aðgangi að gögnum. Þetta þýðir að umsækjandi um starf hjá hinu opinbera getur fengið aðgang að gögnum um aðra umsækjendur á þeim grundvelli að hann sé aðili að málinu.

Meginreglan um upplýsingarétt almennings felur í sér að almenningur getur krafist aðgangs að upplýsingum hjá stjórnvöldum. Nafnleynd er því ekki möguleg ef á annað borð er óskað eftir listanum. Ennfremur veita reglur stjórnýslulaga umsækjanda ákveðin réttindi við meðferð málsins hjá stjórnvöldum áður en ákvörðun er tekin. Í 15. gr. upplýsingalaga er kveðið á um rétt umsækjanda til að kynna sér gögn og skjöl er málið varða (Fjármálaráðuneytið, 2007a).

Með því að birta lista yfir umsækjendur er almenningur upplýstur um það hverjir sóttu um og getur þá dregið sínar ályktanir um það hvort hæfasti einstaklingurinn hafi verið ráðinn. Þannig er gagnsæi aukið til muna frá því sem áður var. Hins vegar hafa sérfræðingar hjá ráðgjafafyrirtækjum látið þau orð falla að upplýsingalögin geti virkað letjandi á hæfa umsækjendur þar sem þeir vilji ekki eiga á hættu að nafnið þeirra birtist í fjölmiðlum. Gunnar Haugen (2010) sérfræðingur í ráðningum hjá Capacent hefur til að mynda lýst því yfir að tímabært sé að endurskoða þær reglur sem gilda um opinberar ráðningar án þess að með því sé verið að fórnar fagmennsku. Gunnar nefnir að í sínu starfi hafi hann séð mörg dæmi þess að mjög frambærilegir umsækjendur hafi dregið umsóknir sínar til baka þegar ljóst er að birting verði á umsækjendalista. Með því að sækja um starf hjá hinu opinbera sé því verið að taka ákveðna áhættu um að fá nafn sitt birt í dagblöðum og öðrum fréttamiðlum.

3 Aðferðafræði

Markmið rannsóknarinnar er að skoða upplifun stjórnenda og sérfræðinga á birtingu umsækjendalista í opinberum ráðningum til að fá innsýn inn í hvaða áhrif birtingar umsækjendalista hafa á umsækjendur. Ennfremur var leitast við að öðlast frekari skilning á ferli opinberra ráðninga og hvort þessir sérfræðingar teldu að birtingin hefði fælingarmátt.

Rannsóknin er unnin samkvæmt fyrirbærafræðilegri aðferðafræði en aðferðin hentar vel þar sem hún miðar við að skoða og öðlast skilning á þeirri merkingu sem viðmælendur leggja í upplifun sína (Martinez, 2000).

Tekin voru tólf hálf-opin viðtöl við stjórnendur og sérfræðinga með margra ára reynslu í ráðningum, svo sem forstjóra ríkisstofnana, lögfræðing, mannauðsstjóra, fræðimenn og sérfræðinga í mannauðsmálum. Viðtölin voru tekin frá janúar – febrúar 2015. Viðmælendur voru valdir þannig að góð dreifing væri á kynjum, starfsheitum og starfsgreinum. Þeir voru úr opinbera geiranum og einnig úr hinum almenna. Viðmælendur voru meðal annars úr stjórnýslunni, stofnunum á sviði heilbrigðis- og upplýsingalaga, sveitarfélögum, einkageiranum og menntastofnunum. Viðmælendurnir höfðu 8-16 ára starfsreynslu við mannauðsmál í opinberum ráðningum. Viðtölin fóru fram á vinnustöðum viðmælenda og tóku frá 45 mínútum upp í 75 mínútur. Viðtölin voru hljóðrituð og afrituð frá orði til orðs og viðmælendum gefin gervinöfn.

Nokkrar opunar- og bakgrunnsspurningar voru notaðar í upphafi til að fá viðmælendur til að opna sig og segja frá sjálfum sér og sinni reynslu. Þar á eftir voru viðmælendur til dæmis spurðir um reynslu sína af opinberum ráðningum, hvernig staðið væri að opin-

berum ráðningum á Íslandi og hagsmunir hverra þeir töldu að ættu að ráða við opinberar ráðningar. Þar að auki voru viðmælendur spurðir hvaða áhrif þeir töldu ákvæði upplýsingalaga um birtingu umsækjendalista hafa á opinberar ráðningar, hvort til væru gögn á þeirra vinnustað um brottfall umsækjenda í opinberum ráðningum og hvort þeir héldu að hægt væri að sniðganga fyrrgreinda 7. gr. laganna. Þá voru þeir spurðir um miðstýringu ráðninga innan ríkisins.

Viðtölin voru greind og túlkuð samkvæmt fyrirbærafræðilegri aðferðafræði og notast var við greiningarstigin þrjú: lýsingu, samþættingu og túlkun (Lanigan, 1988). Í lýsingu sem er fyrsta stigið fer viðtalið og afritunin fram. Á því stigi er mikilvægt að rannsakandinn leggi skoðanir til hliðar (Orbe, 1998). Samþætting er annað stigið þar sem þemu fara að spretta upp úr gögnunum. Síðasta stigið er túlkun þar sem draga þarf þemun enn betur saman og túlka til að bera kennsl á mikilvægustu þættina af fyrirbærinu sem verið er að skoða (Lanigan, 1988).

4 Niðurstöður

Þegar skoðuð var reynsla og viðhorf stjórnenda og sérfræðinga á birtingu umsækjendalista í opinberum ráðningum og hvaða áhrif þeir telja að birtingar hafi á umsækjendur komu eftirfarandi fjögur þemu í ljós sem verða rædd hér á eftir: Birting umsækjendalista, hagsmunir hverra ráða?, fælingarmáttur birtingarinnar og pólitíkin á Íslandi.

4.1 Birting umsækjendalista

Allir viðmælendur höfðu sterkar skoðanir á birtingu umsækjendalista og á áhrifum þeirra á umsækjendur. Margir töldu fælingarmátt þeirra talsverðan. Flestir voru sammála um að mestur áhugi almennings væri á ráðningum í stjórnunarstöður og æðstu stöður innan stjórnarsýslunnar og að birting á umsækjendalistum væru algengastar þegar þær stöður væru auglýstar. Ögmundur sagði að fjölmiðlar og aðrir umsækjendur væru duglegir að óska eftir listunum og kröfðust þess að listarnir yrðu birtir: „...það [er] mín reynsla að það eru alltaf ákveðnir aðilar sem sækja þessar upplýsingar um umsækjendurna. Ef það eru ekki fjölmiðlar þá eru þetta oft góðkunningjar“. Þar að auki kom fram hjá viðmælendum að þeir umsækjendur sem óska eftir birtingu á umsækjendalista væru þeir sem væru búnir að sækja um mörg störf hjá sömu stofnun, jafnvel orðnir sárir og svekkir. Birtingin hefði því aðra merkingu í þeirra huga en í augum þeirra umsækjenda sem sjaldan sækja um starf í opinbera geiranum þar sem greina mátti að fælingarmátturinn væri meiri. Embættisráðningar voru ofarlega á lista yfir þær ráðningar þar sem listar voru oftast birtir samkvæmt reynslu viðmælenda.

Eftir efnahagshrunið á Íslandi virtist tortryggni almennings hafa aukist varðandi opinberar ráðningar og allt átti að birta. Tortryggni var einnig ríkjandi í skoðunum viðmælenda. Ögmundur nefnir að ákvæðið hafi verið sett í upplýsingalögin til að auka gagnsæi og því ætti birtingin að tákna gagnsæi. Hann sagði einnig varðandi birtingu umsækjendalista: „Þetta er barn síns tíma. Það er alveg ljóst. Bara spurning um góða vandaða aðferðafræði í sambandi við ráðningar. Í raun og veru þyrftir þú ekki að fá aðrar upplýsingar um umsækjandann sem fær starfið“. Anna sem er mannauðsstjóri í stórri opinberri stofnun segir þetta um fælingarmátt birtingarinnar: „Fælingarmátturinn hefur þau áhrif að umsækjendur sem eru í störfum annars staðar og eru vel settir annars staðar, hiki við að sækja um starfið nema þeir viti að þeir fái starfið“. Viðmælendur lögðu til að leggja ætti af ákvæði upplýsingalaga er varðar birtingu til að koma í veg fyrir að umsækjendur hættu við og að möguleiki væri á því að senda frekar umsækjendalistana úr opinberum ráðningum til sýslumanns. Ennfremur lögðu þeir til að vandlega yrði skýrt frá því hverjir ættu að fá aðgang að listunum. Meirihluti viðmælenda sagðist gefa umsækjendum tækifæri á að draga umsókn sína til baka þegar ljóst væri að birta ætti nöfn umsækjenda. Anna sagði hins vegar að hún upplýsti ekki umsækjendur sérstaklega. Stór hluti viðmælenda lýsti því að ákveðin mismunun og fælingarmáttur felist í algengi nafna. Til dæmis var Jónasi, sem

starfað hefur óbeint við ráðningar í opinbera geiranum, heitt í hamsi og fannst óréttlátt að birta nafn sem væri mjög fágætt því þar væru miklar líkur á að persóna umsækjandans drægist meira inn í umræðuna en ef nafnið er algengt. Jónas segir: „Ef Geir H. Haarde sækir um starf þá er það bara einn á landinu. Jón Jónsson, það er hugsanlega ekki að kveikja á bjöllu hjá mér. Það skiptir máli hvað þú heitir. Það er líka ójafnræði á meðal fólks bara útaf nafninu“.

4.2 Hagsmunir hverra ráða?

Viðmælendurnir minntust ítrekað á að stofnanirnar væru reknar fyrir opinbert fé. Ágústa undirstrikaði að um leið og umsækjandi væri búinn að sækja um starf þá væru upplýsingalögin vinnuveitandanum í vil og að umsækjendur ættu erfitt um vik að verja rétt sinn varðandi birtingu ef þeir væru mótfallnir henni. Hún lagði áherslu á að hagsmunir almennings væru mestir í opinberum ráðningum. Einnig nefndi hún að ráðstöfun á sameiginlegum sjóðum væri ávallt vandmeðfarin og því yrðu persónuverndarhagsmunir og hagsmunir af lýðræði og gagnsæi að fara vel saman. Hún sagði: „Sko, það eitt að birta umsækjendalista tel ég ekki brot á friðhelgi einkalífsins“. Þegar hins vegar er farið að tala um upplýsingar eins og nefndar eru í 7. gr. upplýsingalaga um málefni starfsmanna þá þarf að gæta þess að draga línurnar. „Það er mun þynnri ís“, segir Ágústa.

Flestir viðmælendur sögðu að hagsmunir vinnustaðarins væru í forgangi í ráðningum. Fram kom að ráðningarsambandið væri gagnkvæmt samband, tvíhliða samningur. Jónína hélt því fram að með því að fylgja stjórnslulögum og starfsmannalögum væri ramminn settur: „Hagsmunirnir ættu að vera tryggðir“. Einnig héldu viðmælendur því fram að hlutirnir væru skýrir og þeim lýst skýrt í lögnum.

Þegar kemur að birtingu umsækjendalista þá var það mat flestra að sjónarmiðið um að fórnar minni hagsmunum fyrir meiri væri líklega ríkjandi. Þó væri víst að ef einstaklingur sækir um starf en dregur umsókn til baka vegna birtingar þá væru þetta ekki litlir hagsmunir fyrir umsækjandann og fælingarmáttur birtingar því mikill.

Viðmælendur voru flestir sammála um að umsækjendur ættu skilið að unnið væri faglega að ráðningum og að það sýndi ákveðna virðingu gagnvart þeim. Stéttaskipting eigi ekki heima í ráðningum. Fram kom hjá viðmælendum að treysta eigi stjórnendum til að ráða út frá faglegum forsendum og ráðning taki tillit til þess að umsækjandi sé hæfur, svo sem góður stjórnandi. Efla þurfi stjórnendaráðningar í stjórnslunni og nefnt var að það myndi auka tiltrú almennings á opinberum ráðningum.

Viðmælendur eru þó ekki allir á sama máli um gæði opinberra ráðninga. Ráðningarmál hjá ráðuneytum og stofnunum er verulega ábótavant, samkvæmt reynslu Reynolds:

Mér finnst það óttalegt monkíbusiness, bittlínga framsóknarpólitík einhver. Það er mikið verið að reyna svona, þetta eru svona einhverjir kjöt-katlar fyrir embættismenn að komast í. Þetta eru ekki fagleg sjónarmið sem ráða.

Hann segir að innanhússsjónarmiðum sé gefið meira vægi en eðlilegt þyki. Reynsla sé af skornum skammti og starfsmenn hafi jafnvel ekki burði né getu til að takast á við það starf sem bíður þeirra. Reynir segir enn fremur að jafnréttislögin séu að hluta „til tjóns“ í ráðningum. Það hafi nýbirtir dómar og álit sýnt. Hann bendir á að endurskoða þurfi ráðningar heildstætt.

Viðmælendur nefndu að nauðsynlegt væri að hafa ramma utan um opinberar ráðningar en það geti verið íþyngjandi að hafa ákvæði laganna yfir höfði sér í ráðningum. Þetta sé veruleikinn sem blasir við mörgum opinberum stjórnendum sem vinna við opinberar ráðningar. Jón Þór bendir á að stjórnvöld ættu að endurskoða lagaumhverfið varðandi löggiöf og regluverk er kemur að opinberum ráðningum. Verið sé að ganga lengra í stjórnarráðslögunum um tilfærslu starfsfólks, flutning á milli ráðuneyta og ráðuneyta og

stofnana. Nái þetta fram að ganga mun það auka sveigjanleika til hins betra. Þá er verið að tala um að fólk geti fært sig milli ráðuneyta og stofnana án auglýsinga. Þegar talið barst að upplýsingaskyldunni voru margir viðmælendur á sama máli. Þeim þykir upplýsingaskyldan æði rík. Jón Þór hafði áhyggjur af þróuninni í upplýsingaskyldu opinberra starfsmanna:

Ég hef hreinlega áhyggjur af því, komi til dæmis fyrirspurn frá blaðamanni um að fá upplýsingar um laun allra starfsmanna, nöfn, kennitölur, heimilisföng og krónutölur. Að mér finnst persónulega að ég þurfi að bera slíkt undir starfsmenn. Mér finnst í lagi að birta meðallaun og launatölur deildar eða eitthvað slíkt, en ekki þannig að hægt sé að birta nöfn einstaklings og allar upplýsingar um hann. Ég hefði viljað að starfsmaðurinn hefði andmælarétt. Ég er ekki viss um að starfsmaðurinn vilji upplifa það að lesa um launin sín í DV.

Annar viðmælandi, Reynir, nefndi að stjórnvöld hefðu ekki hugsað birtingu umsækjendalistans alveg til enda. Þetta gerði stjórnendum erfitt fyrir í ráðningum þó að gagnsæi sé gott í opinbera geiranum. Þegar litið er á upplýsingalögin með augum Reynis kemur í ljós að hann hefur aðra sýn á málin en aðrir viðmælendur. Hann segir að það sé mjög ósanngjarnt að sá sem hlýtur starfið fái ekki fulla aðild að kærumálum, þrátt fyrir að verið sé að fjalla um að einhver annar sé hæfari en hann í málinu: „Úrskurðir í málinu eru náttúrulega álitshnekkir fyrir þann sem situr í starfinu. Þú þarft þá að þola það, jafnvel um aldur og ævi að þú hafir ranglega fengið þetta starf. Þetta eru oft störf þar sem þess er krafist að þú njótir virðingar“. Hann telur að það sé mjög ríkt tilefni til að veita þessu fólki í það minnsta aðild að málinu þannig að það fái tækifæri til að verja sig. Umboðsmaður hefur einnig gefið álit í þá veru.

4.3 Fælingarmáttur birtingarinnar

Viðmælendur höfðu sterkar skoðanir á fælingarmætti birtinga umsækjendalista og töldu að hann væri hinu opinbera í óhag. Kerfisbundin birting á listum yfir umsækjendur er ekki góð að mati viðmælenda. Reynir, sem hefur margra ára reynslu af opinberum ráðningum, bendir á að frekar eigi að leyfa umsækjendum að sjá hverjir sækja um:

Ef þú ætlaðir að kæra ráðninguna, til dæmis til kærunefndar jafnréttismála...Þú færð að vita af því að einhver karl var ráðinn sem þú telur að hafi verið síður hæfari en þú, í stöðu þar sem meirihluti starfandi aðila eru karlmenn. Þú segir, þetta var brot á jafnréttislögum. Þú gætir haft lögvarða hagsmuni af því að fá að vita um þá sem voru frammar en þú í röðinni.

Fram kom hjá stórum hluta viðmælenda að hlutfall þeirra umsækjenda sem hættu við umsókn vegna birtingar umsækjendalista væri mjög hátt. Oft draga mjög hæfir umsækjendur umsóknir sínar til baka sem auglýsandi vildi sjá í lokahópi umsækjenda. Það er þó ekki algilt.

Reynir bætir við að hlutfallið sé hátt: En þetta er mjög hátt og þetta eru oft mjög hæfir einstaklingar sem eru að hætta og oft fólkið sem þú myndir vilja hafa í lokahópnum. En þetta er oft fólkið sem hefur mest að missa ef það fréttist að það hafi verið að sækja um.

Veitingarvaldshafanum hefur verið játað víðtækt svigrúm til að velja þann sem hann vill fá í starfið og honum hefur verið játað víðtækt svigrúm til þess að velja þá eiginleika sem hann vill leggja til grundvallar hverju sinni. Þú getur ekki, það er ekki hægt að fela opinbera starfsmenn. Það eiga allir rétt á því að vita hver er forstjóri Landmælinga.

Flestir viðmælendur sögðu að yfirleitt drægi fólk sig til baka við þessar aðstæður og oftast væru þetta mjög áhugaverðir umsækjendur sem á endanum gefa ekki kost á sér. Finnur nefnir hlutfall þeirra sem draga sig til baka: „Við fréttum það og heyrum af því og verðum stundum vitni að því. Á milli 10-35% væntanlegra umsækjenda draga sig til baka þegar þeir vita um þetta skilyrði að nafnabirting gæti átt sér stað“.

Óskráðar vinnureglur í sambandi við birtingu á umsækjendalista þekkja viðmælendur vel. Ragnar, sem starfar sem stjórnandi hjá sveitafélagi segist ávallt láta umsækjendur vita ef birta á umsækjendalistann. Hann segir að þá séu umsækjendur meðvitaðir um það sem geti gerst: „...fólkið metur það þannig að þeirra framtíð á núverandi stað geti á einhvern hátt verið ógnað ef það fréttist eða það að þeirra nafn sjáist á listanum og þeir vilja ekki rugga þeim bát“.

Ingimundur sem starfað hefur bæði hjá hinu opinbera og á almennum markaði sem stjórnandi segir það ekki hjálpa opinberum aðilum að birta listana þar sem það eru aðrir þættir sem hið opinbera er ekki samkeppnisfært um: „Eins og laun og á mörgum sviðum erum við ekki samkeppnisfær. Þetta [birting umsækjandalista] er ekki gott innlegg í það heldur, þú ert eiginlega ómögulegur alls staðar. Þetta er ekki spennandi vinnustaður“. Ljóst er að flestum viðmælendum finnst birtingin hafa neikvæð áhrif á umsækjendur og þeir telja að hún fæli frá hæfa umsækjendur. Finnur sagði að hið opinbera væri ekki alltaf að missa af hæfum einstaklingum: „...stundum erum við að missa af vænlegum bitum en stundum ekki. Það er hægt að leiða að því líkum að í einhverjum tilvikum þá hafi veitingarvaldshafinn misst af mjög hæfum einstaklingum“.

4.4 Pólitíkin á Íslandi / „Pólitíkin er að eyðileggja það bara, ekki lögin“

Nokkrir viðmælendur nefndu að þeir drægu í efa að hæfni opinberra starfsmanna væri eins mikil og mögulegt væri. Jóhanna segir að pólitíkin á Íslandi hafi mikil áhrif á opinberar ráðningar og þar með hæfni einstaklinganna sem veljast í störf: „Pólitíkin er að eyðileggja það bara, ekki lögin“. Viðmælendur upplifa að ráðherrar fylgi ekki þeim lögum sem þeir setja sjálfir; það skiptir of miklu máli í hvað flokki viðkomandi er þegar ráða á í stjórnendastörf. Þegar settar eru á fót ráðningarnefndir í æðri ráðningum eru ráðherrar í sumum tilvikum að vinna gegn þeim. Flestir viðmælendanna höfðu orð á því að stærsti Akkilesarhællinn í opinberum ráðningum væri því pólitíkin, lítil stjórnsýsla og lítið land. Jóhanna sem starfar sem mannauðsstjóri hjá opinberri stofnun var harðorð í garð stjórnvalda og sagði pólitíkina vera allsráðandi: „Pólitík. Þetta hafði ekkert að gera með lögin. Þetta er bara þúra old fashion pólitík... lögin eru að eyðileggja allt sagði ég en ég hafði rangt fyrir mér“. Flestir viðmælendur bentu á að þekkt væri að ríkið lenti í vandræðum með starfsmenn, oft vel menntaða, sem hafa ákveðna bresti. Þá lendi stjórnendur í vanda og farið sé eftir kröfum í áliti umboðsmanns og kærunefnd jafnréttismála. Finnur bendir á að í þeim málum sé of mikið einblínt á hlutlæga mælikvarða: „Þarna er að okkar mati horft alltof mikið á hlutlæga mælanlega mælikvarða“. Hin mælanlegu hlutlægu sjónarmið umboðsmanns vega á móti sjónarmiðum mannauðsráðgjafa um það að hafa rétta samsetningu í hópnum.

Af umræðum um neikvætt viðmót til ráðninga til lausnamiðaðrar hugsunar sögðu viðmælendur að mögulega gæti ný löggjöf, sem tæki mið af faglegum mælikvörðum, komið í stað hlutlægra mælikvarða í opinberum ráðningum. Kalla þyrfti að borðinu fólk sem væri lært í mannauðsfræðum og kanna hvaða mælikvarða ætti að leggja til grundvallar sem myndu gera það að verkum að hið opinbera væri að ráða besta fólkið til starfa hverju sinni með gangsæjum hætti. Sífelld strangari kröfur eru um það að allt sem notað er sem grunnur fyrir ákvarðanatöku sé skriflegt og aðgengilegt síðar.

Viðmælendur sögðu að leitað hefði verið leiða til að bæta faglegan þátt ráðninganna og hafa hugmyndir lengi verið uppi um svokallaða miðstýringu ráðninga hjá hinu opinbera. Miðstýring ráðninga getur þjónað þeim tilgangi að samræma öll ráðningarferli en það yrði einnig til þess að færa ráðningar frá ráðuneytum. Fram komu þó ákveðnar efasemdir

um þessa hugmynd. Þeir sem vinna við ráðningarferlið þekkja ekki stofnunina sem sér um ráðningarferlið. Sumir töldu að frekar ætti að hafa miðlæga einingu í kjarnastarfsemi stofnana en ekki í mannauðsmálum. Aðrir nefndu að miðstýring milli deilda í stórum stofnunum og sveitarfélögum hljómi vel og ákveðin velta í starfsmannamálum sé af hinu góða. Aðrir viðmælendur voru hrifnir af miðstýringu innan stjórnsýslunnar, dreifstýring er skynsamleg.

Ákvörðunarvald forstöðumanna hefur aukist til muna, einkum er tekur til launamála og ráðningamála. Ögmundur heldur því fram að móta þurfi hlutverk og stefnu í ráðningum ríkisins: „Ríkið þarf að móta hlutverk og stefnu í því hvernig staðið er að ráðningum og svo er framkvæmdin í höndum stofnana“.

5 Umræða

Hið pólitíska umhverfi er rauður þráður í niðurstöðum rannsóknarinnar og ljóst er að áhrifa þeirra gætir í ráðningum í æðstu stöður hjá hinu opinbera eins og vísbendingar eru um í niðurstöðunum Gunnars Helga Kristinssonar (2006). Skoðanir og beinskeytt orðalag viðmælenda kom rannsakendum á óvart þegar pólitík kom til tals. Það að pólitík væri að „eyðileggja allt í opinberum ráðningum“ voru orð eins viðmælandans og sýnir hversu heitt sumir stjórnendum voru í hamsi varðandi flokkapólitík.

Engin haldbær gögn eru til um það hversu margir umsækjendur draga umsóknir sína til baka eftir að ljóst er að umsækjandalisti verður birtur. Viðmælendur geta sér til um að 10-35% dragi umsóknir sínar til baka. Þetta getur haft þau áhrif að samkeppnisstaða ríkisins versnar þar sem hæfir einstaklingar veigra sér við að sækja um eða draga umsókn sína til baka þegar kemur að því að birta lista yfir umsækjendur. Hins vegar er það svo að upplýsingarétturinn veitir aðilum máls upplýsingar um hvort ekki hafi verið byggt á réttum upplýsingum; þá getur umsækjandi dregið sínar ályktanir um hvort hæfasti umsækjandinn hafi verið ráðinn. Ef hann telur ekki svo vera getur hann borið málið undir dómstóla eða umboðsmann Alþingis. Í þessu samhengi er vert að benda á að íslensk lög virðast ekki vernda hag almennings þegar kemur að birtingunni. Hagsmunir vinnuveitanda eru settir ofar hagsmunum umsækjandans.

Lagalega umhverfið á Íslandi með tilliti til opinberra ráðninga var eitt af kjarnaniðurstöðum rannsóknarinnar. Upplýsingalögin, starfsmannalögin, stjórnsýslulög og persónuverndarlög mynda reglugerðarverk í kringum íslensk stjórnvöld og þar af leiðandi við opinberar ráðningar. Kjaramál voru þar Akkilesarhæll að mati viðmælenda rannsóknarinnar. Stjórnvöld þykja ekki samkeppnishæf á því sviði. Niðurstöður styðja því mat Ríkisendurskoðunar sem bendir á slæma samkeppnisstöðu ríkisins í skýrslu sem gefin var út í september 2011 (Ríkisendurskoðun, 2011). Nýskipan í ríkisrekstri hafði það að markmiði að gera ríkið betur í stakk búið að sinna skyldum sínum. Kjarasamningum, lögum og stefnum var breytt í því skyni (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2007).

Umboðsmaður Alþingis bendir á að í íslenskum rétti hafi ekki verið lögfestar almennar reglur um hvaða sjónarmið stjórnvöld eigi að leggja til grundvallar ákvörðun um veitingu á opinberu starfi þegar almennum hæfisskilyrðum sleppir (Umboðsmaður Alþingis, 2008).

Hug- og hlutlægir mælikvarðar komu einnig víða við í niðurstöðum rannsóknarinnar. Skiptar skoðanir eru á því hvaða mælikvarðar eigi að liggja að baki faglegrri ráðningu.

Viðmælendur telja að eftir efnahagshrunið á Íslandi 2008 hafi orðið vart við meiri tortryggni og kröfur aukist um að allt skuli birta. Það er álit viðmælenda að sú krafa sé barn síns tíma. Flestir viðmælendur telja að þeim beri að fylgja ákveðinni leiðbeiningarskyldu varðandi birtingu á umsækjendalistum.

Rannsakendum kom á óvart að ein stór stofnun í rannsókninni fer ekki eftir þessari óskráðu reglu, segir það ekki vera rétt umsækjanda samkvæmt ýtrustu túlkun upplýsingalaga. Túlka má það sem ákveðið vantraust en þessi skoðun er þvert á það sem aðrir viðmælendur lýstu. Ákvæði nokkurra laga er lúta að auglýsingaskyldu, rökstuðningi og kærur voru einnig títt nefnd í viðtölum rannsóknarinnar.

Niðurstöður um ríka og íþyngjandi upplýsingaskyldu komu rannsakendum á óvart. Þær sýndu að þrátt fyrir að reglur um hæfnisnefndir séu fyrir hendi var það mat viðmælanda að þar sem þær eiga einungis við um ráðningar í æðstu stöður þá væru þær ekki að virka sem skildi.

Ennfremur kom á óvart að fram kom að skaðabótamál og kærur eru daglegt brauð í lífi stjórnenda innan stjórnarsýslunnar. Kærur til umboðsmanns Alþingis, kærunefndar jafnréttismála og kærunefndar upplýsingamála eru algengar.

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar frá árinu 2014 kemur í ljós að mikil þörf er á heildarstefnu í mannauðsmálum hjá hinu opinbera. Þetta styður niðurstöður rannsóknarinnar um skort á stjórnendum og starfsfólki með bakgrunn í mannauðsfræðum. Í þessu samhengi mætti velta fyrir sér hvort aukin miðstýring í mannauðsmálum væri til batnaðar, til að mynda væri hægt að styrkja mannauðsdeild ríkisins til muna til að þær væru mannauðsstjórum stofnana til frekara stuðnings. Einnig væri hægt að styrkja mannauðsdeildir ríkisins til muna svo þær verði hæfari til að sinna verkefnum í þágu stofnananna. Með því væri mögulegt að stuðla að betri aðferðum við ráðningar og val á starfsfólki. Því mætti velta fyrir sér hvort sú ábyrgð sem áður var færð frá miðstýringu yfir á forstöðumenn og yfirmenn stofnana hafi ekki staðið undir væntingum. Þessu er erfitt að svara en með niðurskurði í opinberri stjórnarsýslu má telja líklegt að hann bitni á gæðum ráðninga innan opinberra geirans.

Ljóst er að niðurstöður rannsóknarinnar eru áhugaverðar og liggja á sviðum opinberra ráðninga og tengdum eignum. Viðtölin voru ekki mörg en á móti er hægt að segja að hægt hafi verið að fara dýpra í málefni og bera niðurstöðurnar keim af því. Við vinnslu rannsóknarinnar kom fram að persónuvernd verndar hagsmuni umsækjandans á takmarkaðan hátt. Þetta kom rannsakendum á óvart og upp vöknuðu spurningar um hveða hagsmuna væri verið að gæta. Er réttlætjanlegt að minni hagsmunum sé hafnað fyrir meiri og að enginn beri hagsmuni umsækjandans fyrir brjósti? Er verið að mismuna fólki með því að hagsmunir vinnuveitanda séu ofar hagsmunum umsækjanda? Það er ljóst að hagsmunir einstaklingsins falla nokkuð í skuggann á hagsmunum stjórnarsýslunnar sé tekið mið af ummælum viðmælanda. Þetta er verðugt rannsóknarefni og vert að skoða nánar síðar.

Áhugavert væri að rannsaka frekar pólitískar ráðningar á Íslandi, svo sem ráðningar embættismanna, forstjóra og sendiherra.

Niðurstöður sýna fram á að þeir stjórnendur og sérfræðingar sem leitað var til í þessari rannsókn telja að fælingarmáttur í birtingu á umsækjendalistum í opinberum ráðningum sé afar mikill og geti þar af leiðandi haft mjög neikvæð áhrif á ráðningarferlið í heild. Birting á nöfnum þeirra sem sækja um starf getur leitt til þess að hæfasti umsækjandinn verði ekki ráðinn. Birtingin getur orðið til þess að sá hæfasti sækir ekki um starfið og vinnuveitandinn verður af hæfasta starfsmanninum. Þessar niðurstöður gefa til kynna að kerfisbundin birting á listum yfir umsækjendur þarfnast endurskoðunar. Þannig má auka líkurnar á því að hæfasti starfsmaðurinn verði ráðinn og að fagmennska ráði för í umsóknar- og ráðningarferli í opinberum ráðningum.

Heimildir

Ásta Bjarnadóttir. (2012). *Starfsmannaval*. Reykjavík: Forlagið.

Beardwell, I., Holden, L. og Claydon, T. (2004). *Human resource management*. Essex: Pearson Education limited.

Fjármálaráðuneytið. (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Sótt af [http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna_um_nyskipan_i_ríkisrekstri_1996.pdf](http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna_um_nyskipan_i_rikisrekstri_1996.pdf).

Fjármálaráðuneytið. (2007b). *Stefna um árangursríkan ríkisrekstur*. Sótt 11. nóvember 2017 af http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/Utgefin_rit/Stefna-um-arangursrikur-rikisrekstur.pdf

Fjármála – og efnahagsráðuneytið. (2017). *Kjara – og mannauðssýsla*. Sótt 1. febrúar 2017 af

https://www.fjarmalaraduneyti.is/raduneytid/skipulag/svid_og_skrifstofur/kjara-og-mannauðssysla

Forsætisráðuneytið. (2011). *Skipan í embætti skrifstofustjóra skrifstofu stjórnarsýslu- og samfélagspróunar í forsætisráðuneyti*. Greinargerð rýnihóps 15. apríl 2011. Sótt 13. júní 2013 af <http://www.forsætisraduneyti.is/media/frettir1/rynihopur-greinargerd-15-april-2011.pdf>

- Forsætisráðuneytið. (2012). *Reglur um mat á hæfni umsækjenda*. Sótt 12. nóvember 2012 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/frettir/nr/7154>
- Gunnar Haugen. (2010, september). *Endurskoðum fyrirkomulag opinberra ráðninga*. Sótt 11. nóvember 2016 af <http://www.visir.is/endurskodum-fyrirkomulag-opinberra-radninga/article/2010525096912>
- Gunnar Helgi Kristinnsson. (2001). Staðbundin stjórnsmál. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinnsson. (2006). Pólitískar stöðuveitingar á Íslandi. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 1(2), 5-30.
- Gunnar Helgi Kristinnsson. (2009). Mæling pólitískra stöðuveitinga. Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjórar), *Ráðstefna um rannsóknir í félagsvísindum X. Félagsfræðideild og stjórnsmáladeild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2006). Geta aðferðir mannauðsstjórnunar aukið gæði ráðninga hjá hinu opinbera? *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, (1), 3-28.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2007). Forstöðumenn ríkisstofnana; embættismenn eða fagstjórnendur? Greining á hæfniskröfum æstu stjórnenda sem birtast í lögum nokkurra ríkisstofnana. Í Ingjaldur Hannibalsson (ritstjóri), *Ráðstefna um rannsóknir í félagsvísindum VIII. Viðskipta – og hagfræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2010). Starfsumhverfi hins opinbera. *Hlutverk stjórnenda og viðhorf starfsmanna*. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 6(2), 63-78.
- Hafsteinn Dan Kristjánsson. (2014). Ráðningar í opinber störf. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, (2), 45-82.
- Lanigan, R. L. (1988). *Phenomenology of communication: Merleau-Ponty's thematics in communicationology and semiology*. Pittsburgh: Duquesne University Press.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 96/2000.
- Lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996.
- Martinez, J. M. (2000). *Phenomenology of Chicana experience and identity: Communication and transformation in praxis*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Orbe, M. P. (1998). *Constructing co-cultural theory: An explication of culture, power, and communication*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc.
- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland: A case study of public management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Ómar H. Kristmundsson. (2009). Eru ráðninganefndir gagnleg leið við skipanir æstu embættismanna? Í Halldór Sig. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjórar) *Ráðstefna um rannsóknir í félagsvísindum IX. Félagsráðgjafadeild og stjórnsmálafræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Reglugerð um auglýsingar á lausum störfum með síðari breytingum nr. 464/1996*.
- Riggio, R. E. (2009). *Industrial/organizational psychology*. (5. útgáfa). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Ríkisendurskoðun. (2011, september). *Mannauðsmál ríkisins – 2: Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins*. Sótt 1. febrúar 2017 af http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/111027_LOKAEINTAK.pdf
- Ríkisendurskoðun. (2014, desember). *Skýrsla um eftirfylgni: Mannauðsmál ríkisins – 2 Stefna stjórnvalda og staða mannauðsmála ríkisins*. Sótt 1. febrúar 2017 af <http://www.rikisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/Mannauðsmal2.pdf>.
- Stjórnartíðindi. (2012). *Reglur um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands*. Sótt 29. nóvember 2017 af <http://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?ID=1f0a5ea9-065a-4121-a7b1-78335b10ed9f>
- Stjórnsýslulög*, nr. 37/1993.
- Umboðsmaður Alþingis. (2004). *Opinberir starfsmenn. Skipun í embætti ráðuneytisstjóra*. Tilhögun auglýsingar. Framlenging umsóknarfrests. Forsvaranlegt mat á hæfni umsækjenda. Skráningar-skylda stjórnvalda. Rökstuðningur. Mál nr. 4210/2004. Sótt þann 11. nóvember 2016 af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1146&skoda=mal>
- Umboðsmaður Alþingis. (2008). *Opinberir starfsmenn. Sjónarmið sem ákvörðun verður byggð á*. Forsvaranlegt mat. Andmælaréttur. Skráningarskylda. Aðgangur að gögnum. Mál nr. 5466/2008. Sótt þann 1. febrúar 2017 af <http://www.umbodsmaduralthingis.is/ViewCase.aspx?Key=1299&skoda=mal>
- Upplýsingalög* nr. 140/2012.

