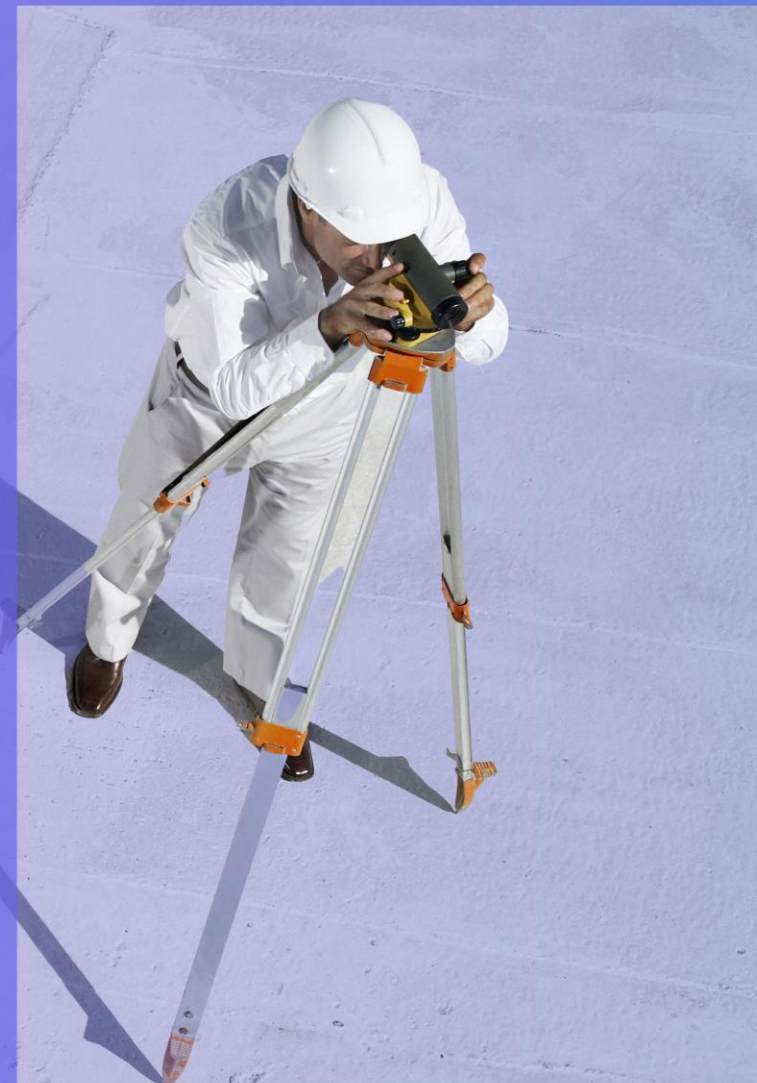




Stöðumat á Betri vinnutíma

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

KPMG ráðgjöf
nóvember 2022



Efnisyfirlit

- 5 Samantekt
- 10 Inngangur
- 16 Hagaðilar
- 19 Stöðumat
- 49 Umbótatækifæri

Tengiliðir KPMG

Svanbjörn Thoroddsen

✉ sthoroddsen@kpmg.is

☎ 545 6220

Helga Garðarsdóttir

✉ hgardarsdottir@kpmg.is

Fyrirvari:

Greiningin er unnin af KPMG skv. samkomulagi við fjármála- og efnahagsráðuneytið með það að markmiði að leggja mat á stöðu innleiðingar Betri vinnutíma. Við vinnslu verkefnis var ekki framkvæmd kostnaðargreining eða kostnaðarmat, horft var til markmiða við mat á mögulegum ávinningi. Vinna KPMG er byggð á samtölum við stofnanir og ásamt greiningu gagna frá verkkaupa.

KPMG ber ekki skylda til að uppfæra skýrsluna vegna upplýsinga sem fram kunna að koma eftir að skýrslan hefur verið gefin út. Enn fremur ber KPMG ekki ábyrgð á efni skýrslunnar ef upplýsingar sem KPMG voru láttnar í té við skýrslugerðina reyndust rangar eða ófullnægjandi. Í einhverjum tilvikum kann lesandi að vilja nánari upplýsingar eða lýsingar á kröfum í skýrslunni og er það á ábyrgð lesanda að óska eftir viðbótarupplýsingum telji hann þörf á því.

Skýrsla þessi er unnin fyrir fjármála- og efnahagsráðuneytið, inniheldur trúnaðarupplýsingar og er eingöngu ætluð til nota fyrir verkkaupa í samræmi við tilgang verkefnisins. Skýrslan og önnur skjöl eru ekki til dreifingar í heild eða hluta til þriðja aðila án samráðs við KPMG.

Allar ákvarðanir sem teknar kunna að verða á grundvelli upplýsinga sem settar eru fram í skýrslunni eru á ábyrgð lesanda.



Fylgt úr hlaði

Í samkomulagi um útfærslu vinnutíma í kjarasamningum ríkisins og stéttarféлага voru aðilar sammála um að ná fram gagnkvæmum ávinningi starfsfólks og stofnana með Betri vinnutíma.

Útfærsla vinnutíma

var sett í hendurnar á hverri stofnun fyrir sig. Í yfirlýsingu ríkisstjórnar vegna lífskjarasamninga aðila á vinnumarkaði kom fram að starfsfólk ætti möguleika að kjósa um styttri vinnuviku með gerð sérstaks samkomulags milli stjórnenda og starfsfólks.

Markmið Betri vinnutíma

er m.a. að bæta vinnustaðamenningu og nýtingu vinnutíma, auka skilvirkni, bæta gæði þjónustu og tryggja betur gagnkvæman sveigjanleika. Forsenda breytinganna er að starfsemi raskist ekki og að þjónusta sé af sömu eða betri gæðum en áður.

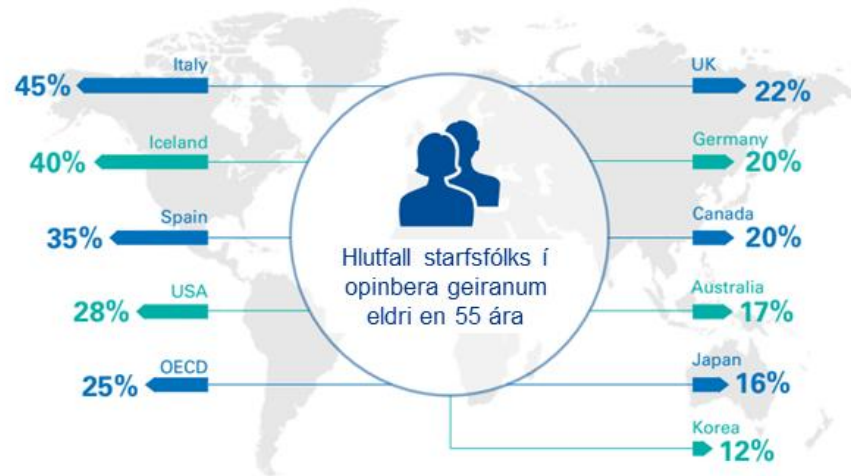
Stöðumat

á vinnutímabreytingum ríkisins, Betri vinnutíma, er unnið af KPMG í samræmi við samning við fjármála- og efnahagsráðuneytið. Stöðumatið greinir markmið og forsendur Betri vinnutíma í dagvinnu byggt á samtölum auk gagna frá stofnunum og ráðuneytum.

Breytt starfsumhverfi

Ný viðhorf, væntingar og þarfir

Heimsfaraldurinn af völdum Covid-19 hrinti af stað hröðum menningarlegum breytingum og nýju viðhorfi hins opinbera til starfsumhverfis, þá sérstaklega gagnvart aukinni fjarvinnu og auknum sveigjanleika til að koma til móts við ólíkar þarfir. Atvinnumarkaðurinn hefur þurft að þróast og endurskilgreina hvar og hvernig starfsfólk vinnur. Þessar breytingar hafa stutt verkefnið Betri vinnutíma og auðveldað bæði innleiðinguna og framkvæmdina. Sveigjanleiki er lykill að því að vera samkeppnishæf og mun vinnuafli framtíðar gera enn ríkari kröfu á að geta starfað í sveigjanlegu vinnuumhverfi. Framundan eru kynslóðaskipti og á komandi árum má því gera ráð fyrir talsverðri endurnýjun starfsfólks. Rannsókn OECD frá árinu 2016 leiðir í ljós að 40% starfsfólks opinbera geirans á Íslandi er yfir 55 ára, samanborið við 25% meðaltal OECD-ríkja¹.



¹ OECD. (2017) Government at a glance 2017: Aging central government workforce

Stjórnendur gegna mikilvægu hlutverki

Stjórnendur gegna mikilvægu hlutverki í umbótastarfi og þurfa að búa yfir þekkingu og hæfni til að bregðast við og eiga frumkvæði að breytingum í starfsumhverfinu. Áskoranir stjórnenda hjá hinu opinbera í dag eru margar og flestar nýjar þar sem sýnileiki starfsfólks á vinnustaðnum hefur minnkað. Stjórnendur þurfa því að finna nýjar leiðir til að bæta yfirsýn og ná því besta fram hjá sínu starfsfólki. Hverfa þarf frá þeirri hugsun að skilgreina vinnu eingöngu sem stað með ákveðnum tímaramma. Horfa þarf til eðli verkefna og árangurs.

Árangursstjórnun í nýju starfsumhverfi

Ríkið er stærsti vinnustaður landsins og því er markviss stjórnun fjármuna lykill að árangri fyrir samfélagið. Með lögum um opinber fjármál hefur verið unnið að því að þróa og móta verklag fyrir stjórnendur sem styður við árangursstjórnun og árangursmiðaða áætlanagerð (e. performance budgeting). Árangursstjórnun er byggð á skýrri stefnu og markmiðum ásamt mælingum á starfsemi og eftirfylgni.

Áskoranir og tækifæri

Ráðuneyti og stofnanir þurfa að setja aukna áherslu á að mæla árangur verkefna. Mikil tækifæri felast í því að nýta þau stjórnæki og verkfæri sem nú þegar eru til staðar í stjórnkerfinu í þeim tilgangi að ná betri árangri og aukinni skilvirkni. Stjórnendur þurfa að vera óhræddir við að þróa mælikvarða tengda mannauði, rekstri og þjónustu og leggja þá til grundvallar við mat á áhrifum breytinga og árangri í starfsemi stofnana.

Samantekt

Inngangur

Hagaðilar

Stöðumat

Umbótataækifæri

Samantekt

Ein stærsta breyting á íslenskum vinnumarkaði

Ríkið er stærsti vinnustaður landsins og er launakostnaður einn veigamesti útgjaldaliðurinn eða um 60-75%. Ákvarðanir sem teknar eru í tengslum við kjarasamninga og hafa áhrif á laun og afköst hafa áhrif á hagkerfið og efnahagslífið í heild. Stytting vinnuvikunnar er ein stærsta breyting sem gerð hefur verið í kjarasamningum ríkisins í áratugi og merkja má í samtölum KPMG við stofnanir og ráðuneyti að stjórnendur og starfsfólk telji verkefnið Betri vinnutíma komið til að vera.

Ánægja með vinnu KMR en knappur undirbúningur

Ráðuneyti og stofnanir eru almennt ánægð með vinnu og ráðgjöf frá Kjara- og mannaússýslu ríkisins (KMR). Margir utanaðkomandi þættir s.s. heimsfaraldurinn og tafir á kjarasamningsviðræðum töfðu útgáfu leiðbeininga sem hafði þau áhrif að tímaáætlanir stóðust ekki. Stofnanir og ráðuneyti fengu því einungis nokkra mánuði til að undirbúa og hefja samtöl um útfærslu á sínum vinnustað.

Óljóst eignarhald með verkefninu

Í samkomulagi um útfærslu vinnutíma með kjarasamningum var ábyrgð og forystuhlutverk á innleiðingu og eftirfylgni með verkefninu ekki skilgreint í upphafi. Þegar verkefninu var ýtt úr vör hefði verið til bóta að áréttta og setja fram með skýrari hætti hverjir lykil verkþættir væru í allri framkvæmd og hlutverk hvers aðila, KMR, ráðuneyta og stofnana í því sambandi. Hver færi með forystu, eignarhald og ábyrgð á einstökum þáttum, s.s. að taka núllpunkt í upphafi yfir í eftirfylgni og árangursmat með framkvæmd.

Ráðuneytin misstu af tækifæri

Í undirbúningi misstu ráðuneytin af tækifæri til að knýja fram umbætur og árangur. Þau litu á verkefnið Betri vinnutíma sem „bottom up“ hugmyndafræði þar sem stofnanirnar bæru sjálfar ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni. Fæstar stofnanir náðu að knýja fram umbætur samhliða breytingum á vinnutíma áður en verkefnið kom til framkvæmda.

77% stofnana fóru í hámarks vinnutímastyttingu

Þrátt fyrir að stjórnendum ríkisstofnana hafi verið ráðlagt að fara hægt í sakirnar og innleiða styttingu vinnuvikunnar í skrefum samhliða vinnu við umbætur á rekstri og þjónustu innleiddu 77% stofnana hámarks vinnutímastyttingu í fyrsta skrefi. Ljóst er að áhrifa stéttarfélaganna gætir í þessu samhengi þar sem skilaboðin voru oft á þann veg að hámarks stytting væri kjarasamningsbundinn réttur hvers og eins. Með því móti var starfsfólki og stjórnendum stillt upp í sitthvort liðið og markmið um gagnkvæman ávinning týndist í umræðunni um neysluhlé.

Enginn núllpunktur eða skilgreindir mælikvarðar

Í fæstum tilfellum var núllpunktur skilgreindur eða gerð greining á stöðu hjá stofnunum og þar af leiðandi voru ekki skilgreindir mælanlegir mælikvarðar til að meta áhrif vinnutímabreytinga og árangur m.t.t. markmiða verkefnisins. Stofnanir hafa flestar litla sem enga yfirsýn á árangur stefnumarkandi forgangsverkefna og byggja mat sitt oft á tilfinningu.

Hámarks vinnutímastytting án áhrifa á launakostnað

Almenn ánægja er með verkefnið Betri vinnutíma meðal starfsfólks skv. stofnun ársins og fóru flestar stofnanir í hámarks vinnutímastyttingu án þess að það hefði áhrif á launakostnað. Vísbendingar eru þó um að ánægja með þjónustu stofnana hafi dvínað.

Áskoranir og umbótataækifæri

Mikil umbótataækifæri eru í því að bæta árangursmenningu innan ráðuneyta og í samskiptum við stofnanir með því að skilgreina betur markmið og hafa þau mælanleg. Ljóst er að almennt þarf að skerpa á markmiðasetningu og auka yfirsýn stjórnenda á mælikvörðum, gæðum þjónustu og innleiða samræmt verklag í því sambandi.

Lykilniðurstöður



Rofin keðja í stjórnkerfinu

Þrátt fyrir skýrar forsendur og markmið í upphafi þá skila þau sér ekki í framkvæmd hjá ráðuneytum og stofnunum.

Allir stytta vinnutíma en eftirfylgni með markmiðunum um gagnkvæman ávinning, skilvirkni og gæði þjónustu sátu eftir.



Starfsfólk ánægt með styttingu vinnutíma

Almennt er ánægja með verkefnið Betri vinnutími meðal starfsfólks ríkisstofnana. Kannanir gefa til kynna ánægju starfsfólks með sveigjanleika, starfsánægju og vinnustaðamenningu.



Stytting vinnuvikunnar hefur ekki hækkað launakostnað

Sé til skamms tíma litið hafa vinnutímabreytingar ríkisins ekki leitt til hækkunar á launakostnaði. Hvergi sjást vísbendingar um að launakostnaður eða yfirvinna sé að hækka með styttingu vinnuvikunnar. Ef frá eru teknar stofnanir sem urðu fyrir auknu álagi vegna Covid-19 þá lækkar launakostnaður annarra um 1,1%.



Áhrif á skilvirkni og gæði þjónustu eru óljós

Nýting árangurs- og framleiðni mælikvarða er heilt yfir ábótavant. Meginmarkmið vinnutímabreytinga um gagnkvæman ávinning týndust í umræðunni um neysluhlé. Almennt var áherslum stéttarfélaga um hámarksstyttingu fylgt án þess að skilgreina mælanlega mælikvarða og meta áhrif verkefnisins Betri vinnutíma á skilvirkni og gæði þjónustu.



Stofnanir settar í erfiða stöðu

Margar stofnanir hafa ekki stærð, mannauð og skipulag til að takast á við jafn viðamiklar breytingar og verkefnið Betri vinnutími. Stofnanir eru að leysa sömu viðfangsefnið hver í sínu horni í stað þess að verja tíma sínum og fjármunum meira í virðisaukandi verkefni.

4,1/5

Almennt er ánægja með Betri vinnutíma

-1,1%

Heildarlaunakostnaður umfram kjarasamningsbundnar hækkanir, hefur lækkað að undanskildum þeim stofnunum sem urðu mest fyrir áhrifum Covid-19

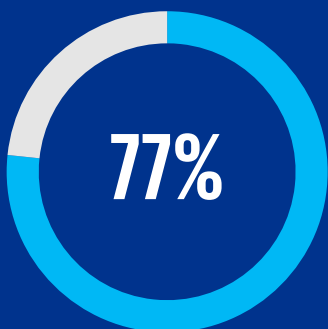
?

Áhrif á skilvirkni í rekstri stofnana er heilt yfir óljós. Hins vegar eru vísbendingar um að gæði þjónustu hafi minnkað.

Lykiltölur 2020-2021

1,13 ma. kr.

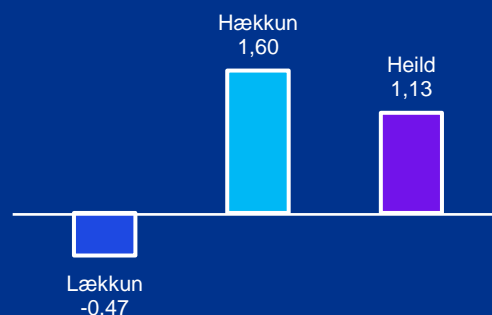
Launakostnaður (nettó) hækkaði um 1,13 ma.kr. milli ára eða um 3,5%.



Stofnana ríkisins innleiddu hámarks styttingu

Launakostnaður

Þar sem heildarlaunakostnaður lækkaði var lækkun alls 0,46 ma. kr. samanborið við hækkingu uppá 1,60 ma. kr. hjá þeim stofnunum þar sem launakostnaður hækkaði.



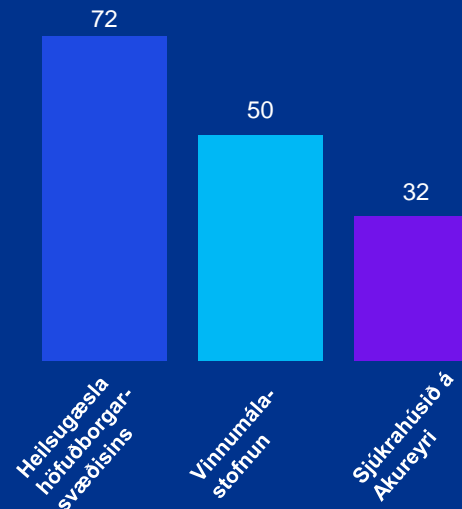
-1,1%

Launakostnaður lækkar um 197 milljónir króna að undanskildum þeim stofnunum sem urðu mest fyrir áhrifum Covid-19.

167,2

Stöðugildum fjölgaði um 167,2 milli ára.

Þrjár stofnanir sem urðu mest fyrir áhrifum Covid-19 bera uppi fjölgun stöðugilda árið 2021, alls 154.



12%

Yfirvinnuhlutfall það sama og fyrri ár.



13/15

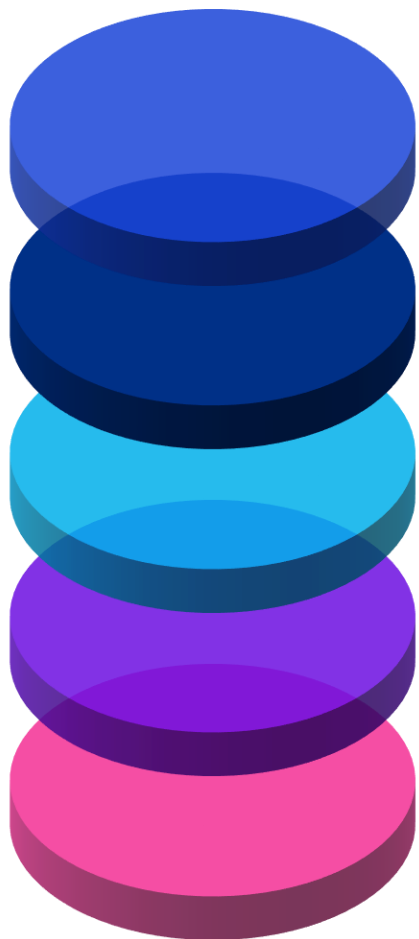
Þjónustustig lækkar hjá 13 af 15 ríkisstofnunum milli ára.



3,93

Meðaltal fyrir starfsánægju lækkaði um 0,03 stig.

Umbótataækifæri



01

Bætt nýting verkfæra um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál eru vannýtt verkfæri – vinna þarf að því að stjórnþæki nýtist með skilvirkum hætti

02

Aukinn stuðning við stofnanir

Stofnanir eiga erfitt með að innleiða stefnur og breyttar áherslur – aukinn miðlægur stuðningur og efld verkefnastjórnun þarf að koma til

03

Efld árangursstjórnun og eftirfylgni ráðuneyta

Mæling árangurs og eftirfylgni ráðuneyta ómarkviss – koma þarf á samræmdu mælaborði og markmiðum fyrir alla aðila og sértæk eftir atvikum - skýra ábyrgðarhlutverk og styrkja eftirfylgni hlutverk ráðuneyta með stofnunum s.s. með virkari samtölum og mælanlegum gögnum

04

Samstillt rekstrarmódel

Óhagstætt rekstrarmódel; hver og ein stofnun, margar litlar, eru að finna sínar eigin lausnir – auka þarf skilvirkni og samræmingu

05

Aukin áhersla á þjónustu og virðisaukandi starfsemi

Áherslur ekki nægjanlegar á þjónustu við ytri aðila – auka þarf áherslu á þjónustuhlutverk stofnana og mæta sívaxandi kröfum viðskiptavina sem og annarra

Samantekt

Inngangur

Hagaðilar

Stöðumat

Umbótataækifæri

Starfsumhverfi framtíðarinnar

Starfsumhverfi framtíðarinnar er enn í mótun – heimsfaraldurinn kallaði fram hraðar og róttækar breytingar sem hjálpaði til við innleiðingu á Betri vinnutíma.



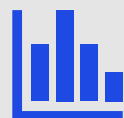
Framtíðin er stafræn og umhverfisvæn

Framsýnir stjórnendur um allan heim eru að kveðja áratuga gamlar hugmyndir um stjórnsýslu og horfa í meira mæli til nýrra tíma þar sem þjónustan við íbúa og fyrirtæki er sett í forgang. Áherslur eru á stafrænt og verkefnaþætt umhverfi. Gögn eru hagnýtt til að besta ákvarðanir og sjálfbærni er sett í forgang. Þessir stjórnendur átta sig á því að þau mega engan tíma missa því umhverfið breytist hratt.



Verkefnaþætt hugsun í stað viðverumælinga

Með auknum sveigjanleika, aukinni fjarvinnu og starfsumhverfi óháð staðsetningu er nauðsynlegt að stjórnendur finni nýjar leiðir til að ná fram því besta hjá sínu starfsfólki. Stjórnendur þurfa að hverfa frá því að einblína á viðverumælingar og setja verkefni í forgang með það að markmiði að geta metið árangur og framleiðni starfsfólks.



Bætt yfirsýn og betri nýting fjármuna

Bætt yfirsýn stjórnenda verður til í verkefnaþætt vinnuumhverfi og stigið er skref í átt að árangursstjórnun. Til framtíðar má gera ráð fyrir því að hægt sé að bæta opinberan rekstur í þeim tilgangi að auka skilvirkni, bæta yfirsýn og nýta fjármagn betur.

Upphafið og markmiðið

Lífskjarasamningarnir

Með undirritun lífskjarasamninga árið 2019 milli stjórnvalda og aðila á vinnumarkaðnum var kveðið á um að fyrirhugaðir kjarasamningar gætu falið í sér aukinn sveigjanleika til að stytta vinnuvikuna.

Í yfirlýsingu ríkisstjórnar vegna lífskjarasamninga við aðila á vinnumarkaði var sérstaklega fjallað um möguleika á að kjósa um styttri vinnuviku á hverjum vinnustað fyrir sig með gerð sérstaks samkomulags þar um milli starfsfólks og stjórnenda. Það væri því í höndum starfsfólks að kjósa um það fyrirkomulag sem hentaði hverjum vinnustað.

Samkomulagið um útfærslu á vinnutíma


Í flestum kjarasamningum sem undirritaðir voru í framhaldi (árin 2019-2021) var gert samkomulag um útfærslu á vinnutíma í fylgiskjali. Þar kemur fram að samningsaðilar séu þess sammála um að hægt sé að ná fram gagnkvæmum ávinningi starfsfólks og stofnana með Betri vinnutíma. Litið var á samkomulagið sem tilraunaverkefni þar sem mat yrði lagt á áhrif breytinganna fyrir lok samningstíma.

Markmið vinnutímabreytinga

„Markmið breytinganna er að bæta vinnustaðamenningu og nýtingu vinnutíma, auka skilvirkni, bæta gæði þjónustu, tryggja betur gagnkvæman sveigjanleika og stuðla þannig að bættum lífskjörum og samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs.“

Forsendur Betri vinnutíma eru að laun eða launakostnaður stofnana breytist ekki, starfsemi raskist ekki og að opinber þjónusta sé af sömu eða betri gæðum en áður.

Vegna þess hve stofnanir hafa ólík hlutverk, ólíka starfsemi og samsetningu mannauðs töldu samningsaðilar að viðræður um skipulag og útfærslu ætti að fara fram á hverri stofnun fyrir sig, milli starfsfólks og stjórnenda. Niðurstöður viðræðna gátu verið óbreytt vinnufyrirkomulag eða stytting um allt að 4 stundir á viku.



Samningsaðilar eru sammála um að ná megi fram gagnkvæmum ávinningi starfsfólks og stofnana með Betri vinnutíma

Stöðumatið og aðferðarfræðin

Stöðumat KPMG á Betri vinnutíma

Stöðumatið tekur eingöngu til dagvinnustofnana ríkisins og er hluti af samkomulagi á útfærslu vinnutíma sem tók gildi 1. janúar 2021. Í samkomulaginu kemur fram að samningsaðilar skulu leggja sameiginlegt mat á áhrif breytinganna og hvort núverandi framsetning á ákvæðum vinnutíma í kjarasamningi falli best að framtíðar skipulagi og starfsumhverfi stofnana ríkisins.

Stöðumat KPMG er ætlað að meta árangur og áhrif Betri vinnutíma og hvort breytingarnar hafi náð fram gagnkvæmum ávinningi fyrir bæði starfsfólk og stofnanir ríkisins. Skammt er liðið frá því að samkomulagið tók gildi og því má líta á stöðumatið sem eins konar núllpunkt en langtímaáhrif breytinganna eiga sannarlega eftir að koma fram síðar meir.

Með stöðumatinu er horft á ferli innleiðingar Betri vinnutíma, allt frá áherslum og markmiðum í upphafi og að því hver árangurinn er. Samhliða því er horft heildstætt á innri þætti m.a. mönnun, skipulag, tækni, ferla og gögn til að fá innsýn í frammistöðu. Dregnar eru fram upplýsingar upp úr samtölum við KMR, ráðuneyti og stofnanir og rýnt í lykilupplýsingar tengt rekstri, mannauð og þjónustu.

Fengnar voru upplýsingar frá 28 stofnunum og 2 ráðuneytum sem valin voru af Kjara- og mannauðssýslu ríkisins (KMR). Við valið var reynt að hafa sem mesta fjölbreytni bæði í starfssemi, stærð og staðsetningu.

Árangursmiðuð stjórnun

KPMG styðst við alþjóðlega aðferðarfræði sem nefnist Árangursmiðuð stjórnun (e. Enterprise Performance Management). Árangursmiðuð stjórnun er markmiðsmiðuð greining þar sem framkvæmt er faglegt og hlutlaust árangursmat á þeim markmiðum og forsendum sem sett voru í upphafi og við framkvæmd verkefnis. Heildstætt er horft á áhrif breytinga og umbóta, bæði árangur og frávik, og tillögur að úrbótum sett fram. Árangur er sameiginlegt verkefni stjórnenda þegar um viðamikið verkefni er að ræða eins og vinnutímabreytingar hjá ríkinu. Árangursmiðuð stjórnun styður við stefnu stjórnvalda um markvissa nýtingu fjármuna og að þróa starfsemi ríkisins í átt að skilvirkari þjónustu og bættum lífskjörum.



Stöðumatið og gögn

Samtöl

KPMG tók viðtöl við fulltrúa frá Kjara- og mannauðssýslu og allra ráðuneyta þar sem áhersla var lögð á að ná fram upplýsingum um verkefnið Betri vinnutíma, allt frá framkvæmd KMR gagnvart ráðuneytum og samskipti ráðuneyta við undirstofnanir. Að auki voru tekin viðtöl við stjórnendur 28 stofnana og tveggja ráðuneyta þar sem áhersla var á að ná fram upplýsingum um áhrif vinnutímabreytinganna á starfsemi þeirra. Þessar 28 stofnanir og 2 ráðuneyti fengu samantekt á viðtalinu til rýni ásamt því að óskað var eftir frekari gögnum um veikindi, starfsmannaveltu og árangurs- og framleiðnimælikvarða sem gætu varpað skýrara ljósi á áhrif og árangur Betri vinnutíma.

Launagögn Kjara- og mannauðssýslu ríkisins

Í stöðumatinu er notast við launagögn frá Kjara- og mannauðssýslu ríkisins. Í þeim gögnum má finna sundurgreinanlegar launatölur og starfsmannakostnað, fjölda stöðugilda og vinnustunda. Til að gera launakostnað samanburðarhæfan er tekið tillit til kjarasamningsbundinna launahækkana. Launatölur fela ekki í sér launatengd gjöld.

Veikinda- og starfsmannaupplýsingar

Takmörkuð gögn eru til í kerfum ríkisins til að KPMG geti framkvæmt heildstætt stöðumat. Reynt var að sækja viðbótargögn og lykilupplýsingar um mannauð og umfang verkefna til bæði ráðuneyta og stofnana. Upplýsingar um veikindi og starfsmannaveltu voru fengnar frá stofnunum sjálfum.

Þjónustukönnun Gallup

KPMG fékk aðgang að þjónustukönnun Gallup sem framkvæmd var á árunum 2020 og 2022 fyrir tilstilli fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Könnunin snýr bæði að innri og ytri þjónustu og nær aðeins til hluta þeirra stofnana og ráðuneyta sem um ræðir í stöðumatinu. Sumar stofnanir framkvæma sínar eigin þjónustukannanir en KPMG fékk ekki aðgang að þeim.

Stofnun ársins

Við mat á starfsánægju og sveigjanleika starfsfólks ásamt viðhorfi gagnvart Betri vinnutíma eru notaðar niðurstöður úr könnun við val á Stofnun ársins sem er framkvæmd á hverju ári fyrir tilstilli Fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Sameyki.

28 stofnanir
2 ráðuneyti

Betri vinnutími - tímalína



Samantekt

Inngangur

Hagaðilar

Stöðumat

Umbótataækifæri

Hlutverk hagaðila



Kjara- og mannauðssýsla ríkisins

KMR var bæði aðili í samninganefnd ríkisins og fulltrúi í innleiðingarhópi við að útbúa leiðbeiningar og stuðningsefni við undirbúning og innleiðingu á vinnutímabreytingum hjá öllum ríkisstofnunum og ráðuneytum. Í stöðumatinu er lagt upp með að meta skipulag og þær áherslur sem komu frá kjara- og mannauðssýslu ásamt því að rýna þær forsendur sem gefnar voru ráðuneytum í upphafi og hvernig samtali var háttað við bæði ráðuneyti og stofnanir.

Ráðuneyti

Ráðuneytin fengu það hlutverk að fara yfir tillögur stofnana um Betri vinnutíma og staðfesta þær. Í stöðumatinu er verið að greina hvernig samtali ráðuneyta og stofnana var háttað og hvort ráðuneytin hafi nýtt tækifærið til að koma á framfæri ákveðnum áherslum og markmiðum um árangur í starfsemi stofnana. Jafnframt er kannað hvort ráðuneytin hafi gert mat á skilvirkni í rekstri stofnana og hvort kröfur hafi verið gerðar áður en skilgreint hafi verið hvernig auka mætti framleiðni og breyta vinnutíma sérstaklega í tilefni af því.

Stofnanir og starfsfólk

Í samræmi við samkomulag um útfærslu vinnutíma þá var hlutverk stofnana að halda áfram viðræðum um aðlögun vinnutíma að þörfum stofnunar og starfsfólks með hliðsjón af eðli starfsemi og skipulagi. Í stöðumatinu er lagt mat á það hvernig samtali stjórnenda og starfsfólks var háttað og hvort verkefnið hafi verið nýtt til að koma á umbótum í rekstri og skipulagi. Hvort áhersla hafi verið lögð á gagnkvæman ávinning og hvort svigrúm til hagræðingar hafi verið metið og hvernig tækifæri til aukinnar skilvirkni voru skilgreind áður en vinnutímabreytingarnar tóku gildi.

Helstu hagaðilar

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Málefni ríkisstarfsfólks heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið og er þar átt við launa-, kjara- og lífeyrismál, réttindi og skyldur. Fjármála- og efnahagsráðherra annast einnig gerð kjarasamninga og skipar samninganefnd ríkisins undir formennsku KMR. Með skipulagsbreytingum árið 2013 í ráðuneytinu var áhersla lögð á uppskiptingu mannauðsmála með því að styrkja annars vegar stefnumörkun varðandi mannauðsmál ríkisins hjá skrifstofu stjórnunar og umbóta og hins vegar að útfærsla og framkvæmd stefnumörkunar ásamt ráðgjöf og þjónustu við stofnanir og önnur ráðuneyti færi til KMR.¹

Kjara- og mannauðssýsla ríkisins

KMR telst vera ráðuneytisstofnun þrátt fyrir að vera hluti af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. KMR veitir öllum ráðuneytum og stofnunum ríkisins ráðgjöf og leiðbeiningar varðandi mannauðsstjórnun, ákvæði starfsmannalaga, fræðslumál ásamt túlkun og framkvæmd kjarasamninga. KMR sinnir að auki tölfraði er tengist undirbúningi og framkvæmd kjarasamninga í samvinnu við Fjársýsluna og er í samstarfi við samtök launafólks og samtök sveitarfélaga um launa- og kjaramál sem og umbætur á vinnumarkaði.¹

Ráðuneytin

Ráðuneytin eru æðstu stjórnvöld framkvæmdarvaldsins hvert á sínu málefnaviði og stefna í hverjum málaflokk tengist ákveðnum stofnunum ríkisins sem þurfa að taka mið af fjárlögum, stefnu og áherslum ráðherra. Yfirstjórnunarhlutverk ráðuneyta gagnvart undirstofnunum er því töluvert þar sem hluteigandi ráðherra ber ábyrgð á framkvæmd fjárlaga og að starfsemi stofnana skili tilætluðum árangri.²

Stofnanir ríkisins

Forstöðumenn stofnana ríkisins bera ábyrgð gagnvart hluteigandi ráðherra á að starfsemi skili tilætluðum árangri og að rekstur og afkoma sé í samræmi við fjármálaáætlun, stefnu málaflokksins, fjárveitingar og áætlanir sem samþykktar hafa verið.¹ Á hvert mótár hver stofnun stefnu til a.m.k. þriggja ára fyrir starfsemi sína í samræmi við gildandi stefnu málaflokksins. Í stefnunni koma fram áherslur í starfsemi og skýr mælanleg markmið. Þar er gerð grein fyrir mælikvörðum, settum markmiðum og aðgerðum þeim tengdum.³

Starfsfólk ríkisins

Málefni ríkisstarfsmanna heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið en forstöðumenn stofnana ríkisins fara með framkvæmd starfsmannamála innan sinnar stofnunar. Almennt eru ákvarðanir forstöðumanna í starfsmannamálum endanlegar og verður hvorki skotið til hlutaðeigandi fagráðuneytis né fjármála- og efnahagsráðuneytis. Það eru síðan stéttarfélag opinberra starfsmanna sem aðstoða félagsmenn við túlkun kjarasamninga.⁴

Í lögum nr. 1996/70 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins er kveðið nánar um laun, kjör og réttindi. Tilgangur laganna er að jafna réttarstöðu ríkisstarfsmanna og auka sjálfstæði forstöðumanna um að taka ákvarðanir er varða stjórnun og starfsmannahald. Jafnframt sem auknar kröfur gerðar til forstöðumanna og ábyrgð þeirra aukin gagnvart rekstri.⁵

¹ Stjórnarráðid.is. Fengið af vef Stjórnarráðs Íslands.

² Lög um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011

³ Lög um opinber fjármál nr. 123/2015

⁴ Reglugerð 218/2020 um skyldur og ábyrgð forstöðumanna ríkisaðila í A-hluta ríkissjóðs við framkvæmd fjárlaga

⁵ Lög um opinbera starfsmenn nr. 1196/70

Samantekt

Inngangur

Hagaðilar

Stöðumat

Umbótataækifæri

Kjara- og mannauðssýsla ríkisins

Kjara- og mannauðssýsla ríkisins

Íhnotskurn



Óljóst eignarhald var á verkefninu Betri vinnutími og ekki skilgreint hver færi með ábyrgð og verkefnastjórn við innleiðingu, framkvæmd og eftirfylgni.

Ekki var lögð áhersla á að taka núllpunkt og meta áhrif Betri vinnutíma með hliðsjón af markmiðum og forsendum með mælanlegum mælikvörðum.

Hlutverk KMR er að veita ráðuneytum og stofnunum ráðgjöf og leiðbeiningar m.a. varðandi mannauðsstjórnun og túlkun kjarasamninga. Almenn ánægja ríkir með vinnu KMR sem flestir eru sammála um að hafi verið unnin við erfiðar aðstæður. Í samtölum KPMG við fulltrúa KMR kom í ljós að margir utanaðkomandi þættir töfðu útgáfu leiðbeininga og stuðningsefnis um styttingu vinnutímans fyrir stofnanir s.s. áhrif Covid-19 og vanmat á umfangi kjarasamningsviðræðna.



Umræðan um neysluhlé

- Áherslur KMR náðu ekki eyrum ráðuneyta og stjórnenda stofnana. Forsendur og markmið Betri vinnutíma týndust í umræðunni um neysluhlé.
- Stéttarfélagin höfðu töluverð áhrif á umræðuna og áherslur KMR í þá átt að það væri skilyrðislaus réttur stofnana að stytta í 36 klst. á viku.



Knappur undirbúningur

- KMR var í kjarasamningsviðræðum samhliða setu í innleiðingarhóp sem skilaði af sér leiðbeiningum og stuðningsefni 6 mánuðum seinna en áætlað var í upphafi.
- Vegna seinkunar var undirbúningur á stærstu breytingu á íslenskum vinnumarkaði ætlað að klárast innan stofnana á nokkrum mánuðum.



Óljóst eignarhald

- Óljóst eignarhald var á verkefninu og skortur á forystuhlutverki og verkefnastjórn við innleiðingu, framkvæmd og eftirfylgni.
- Ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni með verkefninu var ekki skilgreind sérstaklega í samkomulagi með kjarasamningum.
- Litið var svo á að stofnanirnar bæru sjálfar ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni.

Leiðbeinandi hlutverk KMR

Lífskjarasamningarnir

Með undirritun lífskjarasamninga vorið 2019 milli stjórnvalda og aðila á vinnumarkaðnum var kveðið á um að fyrirhugaðir kjarasamningar ríkisins gætu falið í sér aukinn sveigjanleika til að stytta vinnuvikuna. Samningsaðilar gætu litið á þetta sem gæði sem gætu komið til viðbótar hækkun launa. Í yfirlýsingu ríkistjórnar vegna lífskjarasamninganna var sérstaklega fjallað um að starfsfólk ætti möguleika á að kjósa um styttri vinnuviku á hverjum vinnustað fyrir sig með gerð sérstaks samkomulags þar um milli starfsmanna og stjórnenda.

Samkomulag um útfærslu vinnutíma

Fyrstu kjarasamningarnir voru undirritaðir í október 2019 og samkomulag um útfærslu vinnutíma varð að fylgiskjali með samningunum sem fól í sér áframhaldandi viðræður um skipulag og útfærslu hjá hverri stofnun. Fyrsti kynningarfundur KMR á kjarasamningnum og samkomulaginu var í janúar 2020 og þá með öllum forstöðumönnum og stjórnendum ríkisstofnana og fulltrúum ráðuneyta. Skilaboðin voru þau að mikilvægt væri að Betri vinnutími yrði útfærður í nærumhverfinu vegna þess hve stofnanir hafa ólík hlutverk, starfsemi og ólíka samsetningu mannauðs. Fram kemur í samkomulaginu að í upphafi viðræðna um útfærslu eigi forstöðumaður stofnana að hafa frumkvæði að því að hefja undirbúning og skipa vinnutímahóp þar sem tillögur eru settar fram um skipulag vinnunnar og fyrirkomulag hléa. Vinnutímahópurinn á að starfa í samræmi við leiðbeiningar innleiðingarhóps sem sértaklega er tilgreindur í samkomulaginu.

Innleiðingarhópur

Innleiðingarhópurinn var skipaður í júní 2020 með fulltrúum frá KMR, félagi forstöðumanna ríkisstofnana og einum fulltrúa frá BHM, BSRB og ASÍ. Mismunandi er eftir kjarasamningum hvert hlutverk innleiðingarhópsins á að vera og hvað innleiðingarhópurinn eigi að skila af sér. Í flestum kjarasamningum kom fram að hlutverk hópsins sé að útbúa leiðbeiningar og stuðningsefni til notkunar fyrir starfsfólk og stofnanir og að þeirri vinnu skyldi vera lokið fyrir 1. mars 2020. Hvorki í samkomulaginu né í skipunarbréfi er ábyrgð og hlutverk innleiðingarhópsins skilgreint nánar ólíkt því sem kemur fram í samkomulagi um útfærslu vinnutíma vaktavinnufólks. Í því samkomulagi eru tveir viðaukar þar sem fjallað er nánar um hlutverk helstu hagaðila og hlutverk stýrihóps sem ber ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni með verkefninu, hvort sett mælanleg markmið hafi náðst og forsendur staðist.

Knappur undirbúningur

Frá undirritun fyrstu kjarasamninga þar til skipaður innleiðingarhópur tók formlega til starfa liðu 8 mánuðir. Leiðbeiningar og stuðningsefni um styttingu vinnutímans var sett inn á heimasíðuna Betrivinnutimi.is sem tók breytingum þegar leið á haustið með aukinni upplýsingagjöf til starfsfólks og stofnana. Útgáfa leiðbeininga tafðist því um 6 mánuði miðað við fyrri áætlanir sem má einkum rekja til Covid-19 og vanmat á umfangi kjarasamningsviðræðna að mati KMR. Það hafði óneitanlega áhrif á undirbúning, umbótasamtal og útfærslu vinnutíma stofnana þar sem einungis 3 mánuðir voru til stefnu fyrir gildistöku 1. janúar 2021.

Umbótasamtal – nýtt hugtak

Vikulegir fundir og eyðublöðin

KMR boðaði vikulega fundi með fulltrúum og tengiliðum frá ráðuneytunum og stofnunum í ágúst 2020. Í upphafi var áætlað að slíkur undirbúningur myndi hefjast með ráðuneytunum í apríl 2020. Á fundunum lagði KMR áherslu á að ráðuneytin ættu að nýta verkefnið sem tækifæri til að koma áherslum sínum varðandi starfsemi, þjónustu og skipulag stofnana á framfæri og innleiða nýjungar sem væru til þess fallnar að auka hagkvæmni í daglegri starfsemi. Í leiðbeiningum KMR til ráðuneyta og stjórnenda ríkisstofnana var jafnframt lögð áhersla á að umbætur í starfsemi stofnana væru forsenda styttingar. Stjórnendur voru hvattir til að fara í greiningarvinnu og draga fram gagnkvæman ávinning. Þeim var ráðlagt að fara sér hægt og taka styttinguna í skrefum samhliða innleiðingu á umbótum með umbótasamtali. Meðal þess sem KMR lagði til í umbótasamtali var að skoða hæfni og færni starfsfólks, verklag, tímastjórnun og annað sem hefur áhrif á afköst og framleiðni. Í október 2020 voru gefin út sérstök eyðublöð á heimasíðunni [Betrivinnutimi.is](https://www.betrivinnutimi.is) sem stofnanir áttu að fylla út og senda á hlutaeigandi ráðuneyti til staðfestingar. Á eyðublöðunum áttu stofnanir að lýsa útfærslu og niðurstöðu umbótasamtals og atkvæðagreiðslu á sínum vinnustað. KMR lagði áherslu á að stofnanir ættu að leita til síns ráðuneytis ef niðurstaða atkvæðagreiðslu yrði felld eða umbótasamtalið næði ekki árangri.

Úr minnisblaði FHS félaga: “Kjósi starfsfólk að bindast samkomulagi um flutning á ráðstöfunarrétti sínum út fyrir vinnudaginn er mikilvægt að taka fram að umbótasamtal er hugtak sem nýlega hefur verið kynnt til sögunar og sett fram sem skilyrði fyrir styttingu vinnuvikunnar. Rétt er að áréttta að slíkt fyrirkomulag er ekki að finna í samkomulagi eða kjarasamningi aðila.”

Markmið og áherslur tynast í umræðunni um neysluhlé

Í samtölum KPMG við KMR kom í ljós að skilningur starfsfólks og stjórnenda á orðunum umbætur og umbótasamtal var takmarkaður á þessum tíma og náði ekki eyrum stjórnenda stofnana. Um var að ræða nýyrði sem fékk litla athygli í allri umræðunni um neysluhlé. Skilvirkni og umbætur fóru jafnframt að hafa aðra merkingu í umbótasamtölum milli stjórnenda og starfsfólks þar sem samtölin snerust einkum að því hvernig ætti að ná fram hámarksstyttingu m.a. með styttingu neysluhléa og styttri opnunartíma.

Áhrif stéttarfélaganna þvert á leiðbeiningar KMR

Stéttarfélag höfðu talsverð áhrif á umræðuna og það hvernig samtalið milli stjórnenda og starfsfólks þróaðist í þá átt að það væri skilyrðislaus réttur starfsfólks að stytta vinnutíma í 36 klst. á viku. Litið var svo á að breyta þyrfti vinnustaðameningu með því að minnka uppbrot vinnudagsins, t.d. með færri skreppum og styttingu neysluhléa. Með slíku væri hægt að tryggja gæði þjónustu og skilvirkni vinnustaða.

Umbótasamtalið ekki skilyrði fyrir hámarksstyttingu

Nokkur stéttarfélag höfðu töldu að umbótasamtalið væri ekki skilyrði fyrir því að stofnanir gætu farið í hámarksstyttingu. Þau vildu áréttta að slíkt kæmi hvorki fyrir í samkomulaginu né í kjarasamningum milli aðila, sbr. minnisblaði FHS-félaga (Félag háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins, Félag íslenskra félagsvísindamanna, Fræðagarður, Stéttarfélag bókasafns- og upplýsingafræðinga, Stéttarfélag lögfræðinga).

Almenn ánægja með þjónustu KMR

Í könnun, sem send var til starfsfólks ráðuneyta og ríkisstofnana í febrúar 2022, kom fram almenn ánægja starfsfólks með þjónustu Kjara- og mannauðsýslu ríkisins.

Þá kemur einnig fram í samtölum KPMG við ráðuneyti og stofnanir almenn ánægja með vinnu, leiðbeiningar og þjónustu kjara- og mannauðsýslu ríkisins á Betri vinnutíma.

61%

Starfsfólks ríkisstofnana er frekar
eða mjög ánægt með þjónustu
KMR



Óljós hlutverk og eignarhald

Óljóst eignarhald á verkefninu

Óljóst eignarhald var á verkefninu Betri vinnutíma allt frá því að það var samþykkt inn í kjarasamningsviðræður og þar til vinnutímabreytingarnar tóku gildi. Það leiddi til þess að skortur var á forystuhlutverki og verkefnastjórn við innleiðingu, framkvæmd og eftirfylgni. Í samkomulagi um útfærslu vinnutíma vaktavinnufólks var ábyrgð og hlutverkum lýst mun betur með viðaukum við samkomulagið.

Í viðtölum KPMG við fulltrúa ráðuneyta kom fram að samtalið innan Stjórnarráðsins hafi verið ábótavant í upphafi og að ráðuneytisstjórar hafi almennt ekki verið nægjanlega meðvitaðir um verkefnið, markmið þess og forsendur. Stjórnendur stofnana nefndu jafnframt að aðilar innan Stjórnarráðsins höfðu ekki verið samstíga í áherslum sem hafi haft áhrif á umbótasamtalið og útfærslur. Í flestum tilvikum voru það mannauðsstjórar ráðuneyta sem voru í mestum tengslum við bæði KMR og stofnanirnar og í sumum tilvikum skorti réttu aðilana í ráðuneytunum til að knýja fram umbætur og skilvirkni í rekstri stofnana.

Ábyrgðarhlutverk ekki skilgreind

Ábyrgð á innleiðingu og eftirfylgni með verkefninu var hvorki skilgreind sérstaklega í samkomulaginu né í viðaukum eða minnisblöðum. Flestir innan Stjórnarráðsins litu á þetta sem „bottom up“ hugmyndafræði þ.e. að stofnanirnar bæru sjálfar ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni án aðkomu ráðuneyta sem flest fylgdust með verkefninu úr fjarlægð.

Skortur á eftirfylgni með framkvæmd og árangri

Forsendur samkomulagsins á útfærslu vinnutíma eru að laun eða launakostnaður stofnana breytist ekki, starfsemi raskist ekki og að opinber þjónusta sé af sömu eða betri gæðum en áður. Í undirbúningi láðist að leggja áherslu á mikilvægi þessara forsendna og fylgja þeim eftir ef stofnanir færu t.a.m. í hámarksstyttingu.

Ekki var lögð áhersla á að ráðuneyti og stofnanir tækju núllpunkt eða framkvæmdu greiningu á stöðu í upphafi til að geta lagt mat á áhrif vinnutímabreytinganna á m.a. ytri þjónustu, gæði og rekstur. Margt af því sem áður hefur verið nefnt hér á undan s.s. knappur undirbúningstími, Covid-19, áhrif stéttarfélagana, óljóst eignarhald og óskýr hlutverk aðila hafði óneitanlega áhrif á eftirfylgni með framkvæmd og árangri á verkefninu.

Engir skilgreindir mælikvarðar fylgdu markmiðum

Í samkomulaginu um útfærslu vinnutíma kemur fram að aðilar skuli leggja sameiginlegt mat á áhrif breytinganna og hvort núverandi framsetning á ákvæðum vinnutíma í kjarasamningi falli best að framtíðar skipulagi og starfsumhverfi stofnana ríkisins. Ekki voru skilgreindir samanburðarhæfir mælikvarðar samhliða settum markmiðum og forsendum sem stofnanir og ráðuneyti gátu fylgt eftir í framkvæmd.

Ráðuneytin

Ráðuneytin

Í hnotskurn



Í samtölum við starfsfólk ráðuneyta kom fram það viðhorf að þau telja sig almennt ekki hafa boðvald eða geta haft áhrif á rekstur og innri starfsemi stofnana.

Ráðuneytin misstu af tækifæri til að knýja fram umbætur og árangur forgangsverkefna. Þau litu á verkefnið sem „bottom up“ hugmyndafræði þar sem stofnanirnar bæru sjálfar ábyrgð á framkvæmd og eftirfylgni.

Í samtölum KPMG við bæði ráðuneyti og stofnanir kemur fram skortur á þekkingu innan stjórnsýslunnar í árangursstjórnun og við gerð stefnumótandi áætlana með mælanlegum markmiðum. Aðilar tala um að þörf sé á samræmdu verklagi og fræðslu í nýtingu árangurs- og framleiðnimælikvarða sem styrkir eftirfylgni hlutverk ráðuneyta og stuðlar að árangursríku samstarfi milli ráðuneyta og stofnana.



Nýttu ekki tækifærið

- Ráðuneytin tóku sér ekki hlutverk í þessu verkefni. Þeim fannst þau knúin til að samþykkja eyðublöðin frá stofnunum.
- Almennt líta ráðuneytin ekki á það sem hlutverk sitt að stýra eða hafa áhrif á umbætur, þjónustu og innri starfsemi stofnana.
- Ráðuneytin nýttu ekki tækifærið til að koma ráðgefandi áherslum um umbætur til sinna undirstofnana og fylgjast með áhrifum Betri vinnutíma á skilvirkni og þjónustu.



Stöðumat og eftirfylgni

- Ekkert ráðuneyti gerði greiningu eða stöðumat á gæðum þjónustu eða skilvirkni hjá sér eða sínum undirstofnunum.
- Flest ráðuneyti fóru sjálf í hámarks styttingu án þess að geta greint áhrif þess á skilvirkni og gæði þjónustunnar.
- Fram kom að ráðuneytisstjórar hafi í einhverjum tilvikum ekki verið meðvitaðir um verkefnið, markmið þess og áherslur í upphafi.



Vannýtt verkfæri

- Það virðist vera ákveðin gjá á milli stofnana og ráðuneyta um áherslur og væntan árangur.
- Fjárveitingabréf eru að berast seint og áherslur í ríkisrekstri eru ekki að skila sér í rekstri og áætlunum stofnana.
- Eyðublöðin voru eina verkfærið sem ráðuneyti nýttu í samtali og samskiptum sínum við undirstofnanir í tengslum við vinnutímabreytingarnar

Vannýtt tækifæri

Samtalið við stofnanir í formi eyðublaðs

Í samtölum KPMG við fulltrúa frá ráðuneytum og stjórnendur stofnana kom fram að almennt voru lítil samskipti milli aðila í tengslum við undirbúning á útfærslu vinnutíma. Í flestum tilvikum voru einu samskiptin þegar stofnanirnar sendu ráðuneytum eyðublaðið um niðurstöður umbótasamtals og útfærslu til staðfestingar. Ráðuneytin litu svo á að meginhlutverk sitt væri að fara yfir þessi eyðublað og staðfesta. Þau töldu sig almennt ekki hafa forræði yfir því að hafna niðurstöðu, svo fremi að ekki væri verið að stytta þjónustutíma stofnunar, eða gera athugasemdir við þær upplýsingar sem komu fram á eyðublaðunum þrátt fyrir að sum ráðuneyti hafi talið þær vera takmarkaðar.

Ráðuneytin framkvæmdu þar af leiðandi ekki greiningu, tóku núllpunkt eða stöðumat á skilvirkni og gæðum þjónustu undirstofnana áður en útfærsla og framkvæmd stofnana var samþykkt.

Ráðuneytin nýttu ekki tækifærið

Í flestum tilvikum voru það mannauðsstjórar ráðuneytanna sem voru helstu tengiliðir við KMR og undirstofnanir. Það hafði þau áhrif að ekki voru allir ráðuneytisstjórar upplýstir um tækifærin og áherslur sem KMR lagði upp með í sínum leiðbeiningum til ráðuneytanna. Með frekari íhlutun ráðuneyta í upphafi og í undirbúningi hefði verið hægt að nýta tækifærið til að koma ráðgefandi áherslum um umbætur til undirstofnana og fylgjast með áhrifum Betri vinnutíma á skilvirkni og þjónustu.

Ekki settar kröfur um væntan árangur

Ráðuneytin settu ekki fram kröfur um mælanlegan árangur til stofnana. Ekkert ráðuneyti hefur fylgt eftir eða rýnt stöðu undirstofnana m.t.t. markmiða Betri vinnutíma. Í samtölum við ráðuneytin má merkja talsverðan skort á yfirsýn og verkferum til að meta umbætur og árangur hjá stofnunum. Í undirbúningnum voru ráðuneytin sjálf að fara í umbótasamtal um vinnutímabreytingar á sínum vinnustað og átta sig á því hvernig ætti að útfæra vinnutímastyttinguna. Flest ráðuneyti fóru sjálf í hámarks vinnutímastyttingu án þess að greina áhrif þess á skilvirkni starfseminnar og gæði þjónustunnar.

Sjálfstæði stofnana

Í samtölum KPMG við fulltrúa ráðuneyta kom fram að ráðuneytin líta almennt ekki á það sem hlutverk sitt að stýra, hafa boðvald eða hafa áhrif á umbætur og innri starfsemi stofnana. Þrátt fyrir hið almenna yfirstjórnunar- og eftirfylgni hlutverk ráðuneyta gagnvart stofnunum sínum þá er sjálfstæði stofnana töluvert hvort sem þær starfa undir stjórn eða heyra beint undir ráðuneyti.

Almennt eru það forstöðumenn stofnana ríkisins sem fara með framkvæmd mannauðsmála innan sinnar stofnunar og því voru ráðuneytin ekki að skipta sér af útfærslu þeirra. Ráðuneytin litu því á verkefnið sem „bottom up“ hugmyndafræði þar sem stofnanirnar bæru sjálfar ábyrgð á undirbúningi, framkvæmd og eftirfylgni með verkefninu.

Styrkja þarf samtalið milli ráðuneyta og stofnana

Vannýtt verkfæri ráðuneyta

Stefnumótandi áherslur ríkisstjórnar og fjármálaáætlun ákvarða markmið hins opinbera sem ríkisstofnunum er ætlað að vinna eftir. Það hefur þó reynst erfitt fyrir bæði ráðuneyti og stofnanir að fylgja þeim eftir í framkvæmd, með þeim verkfærum sem eru til staðar fyrir ráðuneyti og er ætlað að hafa áhrif á árangur í starfsemi og rekstri stofnana. Í dag eiga m.a. fjárveitingabréf og stefnumiðuð áætlun til þriggja ára að tryggja að samtal eigi sér stað milli ráðuneyta og stofnana en svo virðist sem samtalið sé ekki rétt nýtt og mælanlegum markmiðum stofnana sé ekki fylgt eftir.

Fjárveitingabréf

Með tilkomu laga um opinber fjármál senda ráðuneyti stofnunum sínum árlega fjárveitingabréf. Þessum bréfum er ætlað að veita yfirsýn og tengingar við stefnu málefna sviðs/málaflokks í fjármálaáætlun. Bréfið upplýsir formlega um staðfestingu á stefnumiðuðri ársáætlun og stefnu til þriggja ára. Á þeim grundvelli eru settar fram áherslur sem stofnun skal hafa til hliðsjónar í starfsemi og hverju stofnunin skal gera skil í ársskýrslu til ráðuneytisins. Fyrir árið 2021 bárust fjárveitingabréfin seint til stofnana eða í kringum mars/apríl það ár. Í fjárveitingabréfunum voru settar inn helstu áherslur í ríkisrekstri og lögð áhersla á að allar stofnanir ríkisins ættu að forgangsraða verkefnum og vinna að umbótum í starfsemi, sveigjanlegum rekstri og markvissri stjórnun mannauðs. Í bréfunum var í fyrsta sinn minnst á að fylgja eftir og útfæra áfram þjónustu og skilvirknaðgerðir mótaðar af stofnun vegna Betri vinnutíma. Á þessum tíma voru flest ráðuneyti búin að staðfesta útfærslu sinna undirstofnana með hámarks styttingu vinnutíma.

Stefnumiðuð áætlun

Stefnumiðuð áætlun til þriggja ára er gerð árlega í samræmi við 31. gr. laga um opinber fjármál. Henni er ætlað að vera samtalsform milli ráðuneytis og stofnunar og á að kallast á við stefnu í þeim málaflokki/um sem stofnunin starfar eftir skv. gildandi fjármálaáætlun. Ekki er gert ráð fyrir að áætlunin nái utan um alla starfsemi stofnunar heldur endurspegli áherslur stjórnvalda hverju sinni. Markmið og mælikvarðar eru sett fram í áætlunina sem lögð eru til grundvallar við mat á árangri og ávinningi. Leitast er við að markmið miði að samfélagslegum ávinningi, séu aðgerðarbundin og raunhæf. Í áætluninni skal stofnunin gera grein fyrir þeim aðgerðum sem hún ætlar að vinna að við framkvæmd þeirra markmiða sem sett eru fram. Auk þess sem stofnunin þarf að gera grein fyrir helstu rekstrarþáttum, áherslum og þróun í innra starfi og hvernig gæði og árangur í allri starfsemi eru metin.

Árangursstjórnun

Í samtölum KPMG við bæði ráðuneyti og stofnanir kemur fram skortur á þekkingu innan stjórnsýslunnar í árangursstjórnun og við gerð stefnumótandi áætlana með mælanlegum markmiðum. Aðilar tala um að þörf sé á samræmdu í verklagi og fræðslu í nýtingu árangurs- og framleiðnimælikvarða sem stuðla að árangursdrifnum rekstri og árangursríku samstarfi milli ráðuneyta og stofnana. Verkfærin eru til staðar og með miðlægri nýtingu þriggja ára áætlunar, þvert á stofnanir, við útfærslu á Betri vinnutíma hefðu ráðuneytin getað sett stofnunum kröfur um markvissa árangursmælikvarða tengda markmiðum Betri vinnutíma og forsendum styttingar.

Stofnanir

Stofnanir ríkisins

Íhnotskurn



Engin núllstaða var tekin í upphafi og þar af leiðandi settu stofnanir sér enga mælanlega mælikvarða sem nota átti til að meta áhrif og árangur umbóta samhliða markmiðum og forsendum vinnutímabreytinga

Á þessu eru þó undantekningar

Almenn ánægja er með verkefnið Betri vinnutíma meðal starfsfólks og fóru flestar stofnanir í hámarks vinnutímastyttingu án þess að það hefði áhrif á launakostnað. Stofnanir fóru í umbótasamtal og kortlögðu mögulega umbætur en við innleiðingu virðast umbæturnar hafa setið á hakanum þó svo að heimsfaraldurinn hafi hjálpað til að knýja fram ýmsar breytingar í menningu og starfsemi stofnana.



Rekstrarumhverfi

- Stofnanir eru margar hverjar ekki með þekkingu og mannauð til þess að takast á við svo viðamiklar breytingar eins og Betri vinnutíma.
- Hæfni, vilji og framtíðarsýn stjórnenda skiptir miklu máli og þeir sem lögðu áherslu á að ná ákveðnum árangri bæði í rekstri og umbótum tóku vinnutímastyttinguna í skrefum.



Áhrif styttingar óljós

- Flestar stofnanir fóru í hámarksstyttingu vinnuvikunnar án þess að það hafði áhrif á launakostnað og yfirvinnu.
- Áhrif styttingar á skilvirkni er óljós en vísbendingar um að það hafi haft neikvæð áhrif á gæði þjónustu.
- Markmið um gagnkvæman ávinning virðist ekki hafa skilað sér í samtölum milli starfsfólks og stjórnenda.



Árangursmælikvarðar

- Stofnanir hafa litla yfirsýn yfir skilvirkni og gæði þjónustu. Þær byggja flestar mat sitt á tilfinningu.
- Almennt eiga stofnanir erfitt með að setja fram mælikvarða sem sýna árangur verkefna og misvel gengur hjá þeim að mæla lykilkætti mannauðs og rekstrar í starfsemi sinni.
- Ljóst er að almennt þarf að skerpa á yfirsýn stjórnenda á mælikvörðum er sýna árangur og gæði þjónustu.

77% stofnana fóru í hámarks vinnutímastyttingu

Skortur á samtali innan stjórnýslunnar

Í samtölum KPMG við forsvarsmenn og stjórnendur stofnana ríkisins kom fram að skortur hafi verið á samráði og samtali milli stofnana og ráðuneyta í upphafi og við undirbúning. Almenn ánægja hafi verið með vinnu og leiðbeiningar KMR þó svo áherslur hafi ekki verið augljósar til að byrja með og tafir urðu á leiðbeiningum sem hafi haft áhrif á framhaldið s.s. umbótasamtölin og útfærslu vinnutímabreytinganna. Flestar stofnanir sögðu að umbótasamtölin hafi gengið vel milli stjórnenda og starfsfólks. Stofnanir fengu frjálssar hendur og má segja að starfsfólkið hafi haft völdin sín megin með kosningu um útfærslu vinnutímastyttingar. Áhersla á markmiðin í tengslum við skilvirkni og gæði þjónustu varð því að einhverju leyti undir í umræðunni um neysluhlé. Einnig má leiða líkum að því að áhrif stéttafélaga á umræðuna hafi spilað stórt hlutverk með þrýstingi um að hámarks stytting væri kjarasamningsbundinn réttur starfsfólks.

Ekki tekinn núllpunktur til að meta áhrifin

Markmiðið um gagnkvæman ávinning virðist almennt ekki hafa skilað sér í umbótasamtölum milli starfsfólks og stjórnenda. Í samtölum KPMG kemur fram að flestar stofnanir framkvæmdu greiningu áður en verkefnið kom til framkvæmda og skilgreindu því engan núllpunkt fyrir innleiðingu á Betri vinnutíma. Flestar stofnanir nefndu að óljósar áherslur í byrjun, knappur tími, verkefnaálag og heimsfaraldur hafi haft áhrif þar á.

Útfærslan í höndum starfsfólks

Útfærsla á vinnutíma var að mestu í höndum starfsfólks stofnana sem vann tillögur í nefndum á sínum vinnustað. Tillögur voru ræddar en að lokum var það starfsfólkið sem fékk að kjósa um útfærslu. Flestar stofnanir ríkisins, eða 77%, fóru beint í hámarks vinnutímastyttingu þrátt fyrir að KMR hafi ráðlagt stjórnendum ríkisstofnana að fara hægt af stað og innleiða styttingu vinnuvikunnar í skrefum samhliða vinnu við umbætur á starfsemi og rekstri.

Í samtali KPMG við mennta- og menningarmálaráðuneytið fóru menntastofnanir almennt í lágmarks vinnutímastyttingu vegna þess að starfsfólk kaus að gefa ekki eftir þau fríðindi sem það hafði fyrir. Af þeim stofnunum er m.a. Borgarholtsskóli. Víðtæk venja er að starfsfólk menntastofnana sem ekki falla undir kjarasamning kennara séu með sömu fríðindi og frídaga og kennarar án þess að slíkt komi fyrir í þeirra kjarasamningi.

Heimsfaraldurinn studdi við breytingar

Flestar stofnanir náðu að knýja fram umbætur áður en vinnutímastyttingin kom til framkvæmda. Á þessu eru þó undantekningar. Flestar stofnanir telja að heimsfaraldurinn hafi hjálpað til og hrint af stað hröðum breytingum og nýju viðhorfi í menningu og starfsemi hins opinbera. Innleiðing vinnutímabreytinga og hámarksstytting hafi þar af leiðandi verið töluvert auðveldari þar sem stofnanir voru knúnar til að breyta mörgu hjá sér t.d. með breyttri fundarmenningu, fjarfundum, fjarvinnu og því hvernig starfsumhverfi er skilgreint.

Áskoranir og nálgun stjórnenda

Heilbrigðisstofnanir ná ekki hámarks vinnutímastyttingu

Stofnanir sem veita heilbrigðisþjónustu s.s. Heilsugæsla Höfuðborgarsvæðisins, Sjúkrahúsið á Akureyri og Heyrna- og talmeinasstöðin hafa verið í vandræðum með að ná hámarks vinnutímastyttingu án viðbótarkostnaðar líkt og aðrar stofnanir. Í samtölum kemur fram að ekki hefur tekist að manna þjónustu án þess að skerða opnunartíma. Að auki nær vinnutímabreytingin ekki til alls starfsfólks, eins og t.d. lækna. Í samtölum kemur fram að þessar heilbrigðisstofnanir hafa samhliða vinnutímabreytingum staðið í ströngu í slagnum við heimsfaraldurinn. Margar stofnanir náðu því ekki að knýja fram umbætur í starfsemi þó svo að margt hafi verið knúið fram af nauðsyn í kjölfar Covid-19 - t.d. nýting stafræns umhverfis og aukin sjálfvirkni.

Vinnutímastytting tekin í skrefum hefur ekki áhrif á ánægju

Stofnanir sem tóku vinnutímastyttingu í skrefum eiga það sameiginlegt að hafa farið nýlega í meiriháttar endurskoðun á rekstri og þjónustu m.a. með skipulagsbreytingum, sameiningu stofnana og umbótaverkefnum. Hafrannsóknarstofnun, Skipulagsstofnun, Framkvæmdarsýslan-Ríkiseignir og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun eru stofnanir sem hafa farið í gegnum slíkt ferli. Í umbótasamtalinu hjá þessum stofnunum milli stjórnenda og starfsfólks var ákveðið að taka vinnutímabreytingarnar í skrefum með gagnkvæmum ávinningi. Það að taka breytingarnar í skrefum virðist ekki hafa haft áhrif á ánægju starfsfólks. Þessar stofnanir náðu að hækka heildareinkunn í Stofnun ársins ásamt því að almenn ánægja ríkir innan stofnananna með verkefnið Betri vinnutíma.

Mismunandi nálgun

Þær stofnanir sem fóru ekki í hámarks vinnutímastyttingu í upphafi hafa það allar sameiginlegt að stjórnendur vilja leggja áherslu á að ákveðnum árangri sé náð bæði í rekstri og umbótum áður en styttingin kemur til framkvæmda að fullu. Stofnanir þar sem stjórnendur hafa skýra sýn á þróun lykilkáttanna reksturs og innri starfsemi stofnana standa öðrum frammar í stöðumatinu. Hér skiptir mestu máli hæfni, framtíðarsýn, sköpunargáfa og vilji stjórnenda til þess að öðlast þekkingu á hvaða þættir það eru sem hreyfa mest við þeim lykil árangursmælikvörðum sem stofnunin styðst við hverju sinni.

Rekstrarumhverfi stofnana

Stofnanir eru margar hverjar ekki með þekkingu, mannauð og skipulag til þess að takast á við svo viðamiklar breytingar eins og Betri vinnutími kallar á. Verkefni af þessari stærðargráðu þurfa öflugri forystu, betri leiðbeiningar og íhlutunær við framkvæmd og eftirfylgni en raunin var. Með frekari stuðning geta stofnanir einbeitt sér að forgangsverkefnum og sínu lögbundna hlutverki. Í samtölum KPMG kemur fram að forstöðumenn stofnana skorti miðlægan stuðning við ákvörðunartöku og við úrlausn verkefna. Af þeim 28 stofnunum sem eru í stöðumatinu þá eru þrjár af þeim með skipaða stjórn. Forstöðumenn þessara stofnana tala um að stjórnir veiti þeim ákveðið aðhald auk stuðnings en fleira þarf að koma til.

Jákvætt viðhorf starfsfólks

Í niðurstöðum könnunar um Stofnun ársins kemur fram talsverð ánægja starfsfólks ríkisstofnana með verkefnið Betri vinnutíma og styttingu vinnuvikunnar.

Starfsfólk var spurt um hversu ánægt eða óánægt það væri með verkefnið Betri vinnutími/stytting vinnuvikunnar.

4,1

Starfsfólk ríkisstofnana er almennt mjög ánægt með Betri vinnutíma



Mælingar á árangri ábótavant

Aukið álag á stjórnendur

Í samtölum KPMG kom fram að almennt telji stjórnendur sig ekki hafa getað nýtt sér vinnutímastyttingu á sínum vinnustað og séu í einhverjum tilvikum að hlaupa undir bagga til að sinna öðrum störfum og tryggja að þjónusta sé veitt. Almenn tilfinning stjórnenda er þó sú að þeim þykir fjarvinna hafa leitt til minna álags og aukins sveigjanleika meðal starfsfólks. Það er því ljóst að stíga þarf varlega til jarðar þegar starfsánægja er metin - hvað er orsök og hvað er afleiðing.

Óljós sýn og skortur á lykilupplýsingum

Í samtölum KPMG við stofnanir og ráðuneyti kom í ljós að flestir töldu að svigrúm hafi verið til að stytta vinnutíma með einföldum breytingum á ferlum og vinnubrögðum m.a. með styttri og hnitmiðaðri fundum og fjarfundum (t.d. með Teams) án þess að það kæmi niður á skilvirkni og gæðum þjónustu. Það er þó oftast byggt á tilfinningu en ekki mælingum eða gögnum.

Almennt eru stofnanir ekki að mæla árangur verkefna eða hvort þarfir viðskiptavinna séu uppfylltar. Áherslur stofnana síðustu ár hafa verið að kanna ánægju starfsfólks með tíðum mannauðsmælingum. Þær hafa haft gott aðgengi að ýmsum tólum og má segja að heilt yfir sé starfsánægja sá hluti í starfsemi stofnana sem hvað best sé fylgst með. Reglubundnar mælingar í rekstri skortir og ekki er vitað hvort fjárfestingar í verkefnum og umbótum séu að skila sér til baka. Í samtölum KPMG við stofnanir kom fram að stjórnendum finnst erfitt að sækja tölulegar upplýsingar svo hægt sé að mæla lykilkætti í starfsemi. Má þar nefna upplýsingar og gögn um launakostnað, vinnutíma, yfirvinnu, veikindi og starfsmannaveltu.

Árangursstjórnun

Forsenda þess að hægt sé að meta áhrif og árangur af Betri vinnutíma hjá stofnunum ríkisins er að rýna í markmiðin og forsendur vinnutímabreytinga með því að mæla m.a. lykilkætti í starfsemi. Stöðumatið sýnir að flestar stofnanir hafa ekki metið áhrif vinnutímabreytinga á rekstur og þjónustu. Í samtölum KPMG kom fram að stofnunum og ráðuneytum skortir almennt verkfæri og tól til að meta árangur og skilvirkni verkefna. Stofnunum finnst flókið og erfitt að finna réttu mælikvarðana sem lýsa verkefnum og lögbundnu hlutverki þeirra.

Vísbendingar um að gæði þjónustu sé að hraka

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur látið Gallup framkvæma tvær þjónustuviðhorfs kannanir, árið 2020 og 2022. Í heildina eru stofnanir ríkisins sem falla undir stöðumatið að lækka um -1,82 stig eða 3,1%. Af 15 stofnunum sem hafa samanburð eru 13 stofnanir að lækka.

13 af 15 lækka



Stofnun ársins

Stofnun ársins er könnun sem framkvæmd er meðal starfsfólks í opinberri þjónustu, bæði hjá ríki og sveitarfélögum og gefur upplýsingar um starfsumhverfi og viðhorf starfsfólks hjá hverri stofnun. Með könnuninni er leitast við að varpa ljósi á ýmsa þætti í starfsumhverfinu, þ.m.t. ánægju, sveigjanleika, launakjör, starfsanda o.fl. Niðurstöður eru settar fram á skalanum 1-5, þar sem 5 gefur hæstu einkunn.

3,86

**Ánægja með
vinnustaða-
menningu**

- Töluverður munur á einkunnum; lægsta einkunn er 2,47 og hæsta einkunn 5,00
- Ekki marktækur munur á stofnunum sem hafa farið í hámark og lágmarks styttingu

3,57

**Áhrif
vinnutímabreytinga
á verkefnaskil innan
umsamins tíma**

- Stofnanir sem hafa farið í hámarksstyttingu skora hærra en stofnanir sem hafa ekki farið í hámarksstyttingu;
 - Hámarksstytting: 3,61
 - Annað: 3,38

3,99

**Áhrif
vinnutímabreytinga
á gæði vinnu**

- Jákvæðari áhrif á gæði vinnunnar hjá stofnunum sem hafa farið í hámarksstyttingu en hjá stofnunum sem hafa ekki farið í hámarksstyttingu;
 - Hámarksstytting: 4,04
 - Annað: 3,67

4,22

**Mat á sveigjanleika
vinnu**

- Heildareinkunn lækkar úr 4,28 í 4,22 milli 2020 og 2021
- Ekki marktækur munur á stofnunum sem hafa farið í hámarks styttingu og þeim sem hafa ekki farið í hámarks styttingu

Launakostnaður og stöðugildi

Langtímaáhrif vinnutímabreytinga óljós

Betri vinnutími hefur ekki leitt til breytinga á launakostnaði

Ein af forsendum Betri vinnutíma er að laun eða launakostnaður stofnana breytist ekki. Stöðumatið sýnir að vinnutímabreytingarnar hafa ekki leitt til breytinga á launakostnaði. Hvergi sjást vísbendingar um að launakostnaður sé að hækka eða lækka með styttingu vinnuvikunnar. Hér er þó einungis um skammtímaáhrif að ræða þar sem stutt er liðið frá breytingum og eingöngu verið að skoða takmarkaða sögu.

Ef frá eru teknar stofnanir sem urðu fyrir auknu álagi vegna Covid-19 þá lækkar launakostnaður annarra stofnana um 1,1%. Hækkun launakostnaðar frá árinu 2020 má að mestu leyti rekja til hækkunar á dagvinnulaunum, sem nemur um 924 m. kr. milli ára. Yfirvinnulaun hækka um 27 m. kr. og önnur laun hækka um 172 m. kr. frá árinu 2020.

Áhrifa Covid-19 á stöðugildi og launakostnað

Stöðugildi voru alls 3.029 hjá þeim 28 stofnunum og 2 ráðuneytum sem stöðumatið tekur til. Alls fjölgaði stöðugildum um 167,2 milli árána 2020 og 2021. Langstærstan hluta fjölgunar stöðugilda má rekja til þeirra stofnana sem hafa orðið hvað mest fyrir áhrifum Covid-19. Þrjár Covid-19 háðar stofnanir bera uppi fjölgun stöðugilda, þær eru Heilsugæsla Höfuðborgarsvæðisins, Vinnumálastofnun og Sjúkrahúsið á Akureyri með alls fjölgun upp á 154 stöðugildi.

Megnið af hækkun launakostnaðar má því rekja til þessara stofnana sem urðu fyrir mestum áhrifum Covid-19. Nettó hækkun launakostnaðar nam 1,13 milljarði króna.

Lækkun launakostnaðar má rekja til fækkunar stöðugilda

Hafrannsóknarstofnun er sú stofnun sem hefur mest áhrif til lækkunar á launakostnaði en þar lækkar launakostnaður milli ára um 174 m.kr. Þar á eftir koma Samgöngustofa og Vinnueftirlit ríkisins með samtals 105 m. kr. lækkun launakostnaðar milli ára. Ástæða launalækkunar hjá þessum stofnunum má einkum rekja til fækkunar stöðugilda, breyttri samsetningu starfsfólks og vegna skipulagsbreytinga.

Þróun launa og hlutfall launakostnaðar

Laun á stöðugildi lækka um 2,2% milli árána 2020 og 2021 og skýrist það einna helst af breyttri samsetningu starfsfólks með fjölgun stöðugilda í starfshópum með lægri dagvinnulaun. Hlutfall dagvinnulauna, yfirvinnu og vaktaálags af heildarlaunum helst óbreytt milli ára.

Launavísitalan hækkar samhliða Betri vinnutíma

Þrátt fyrir að vinnutímabreytingarnar hafi ekki leitt til breytinga á launakostnaði, a.m.k. ekki til skemmri tíma, þá hefur launavísitala opinberra starfsmanna hækkað um 16,1% stig milli 2020 og 2021 sé m.v. launavísitölu í janúar ár hvert. Til samanburðar hefur launavísitala starfsmanna á almennum vinnumarkaði hækkaði um 8,5%. Þessa hækkun launavísitölunnar má að hluta til rekja til áhrifa Betri vinnutíma. Áhrifin koma til vegna þess að lágmarksstyttingin, 13 mínútur á dag, er reiknað sem ígildi launahækkana. Niðurfelling neysluléa og aukin stytting vinnutíma er ekki talin sem ígildi launahækkana.

Launakostnaður

Laun hækkuðu samtals um 1,13 ma. Kr.

 **468 m. kr.**

Samtals lækkun launakostnaðar hjá þeim stofnunum þar sem launakostnaður lækkar milli ára.

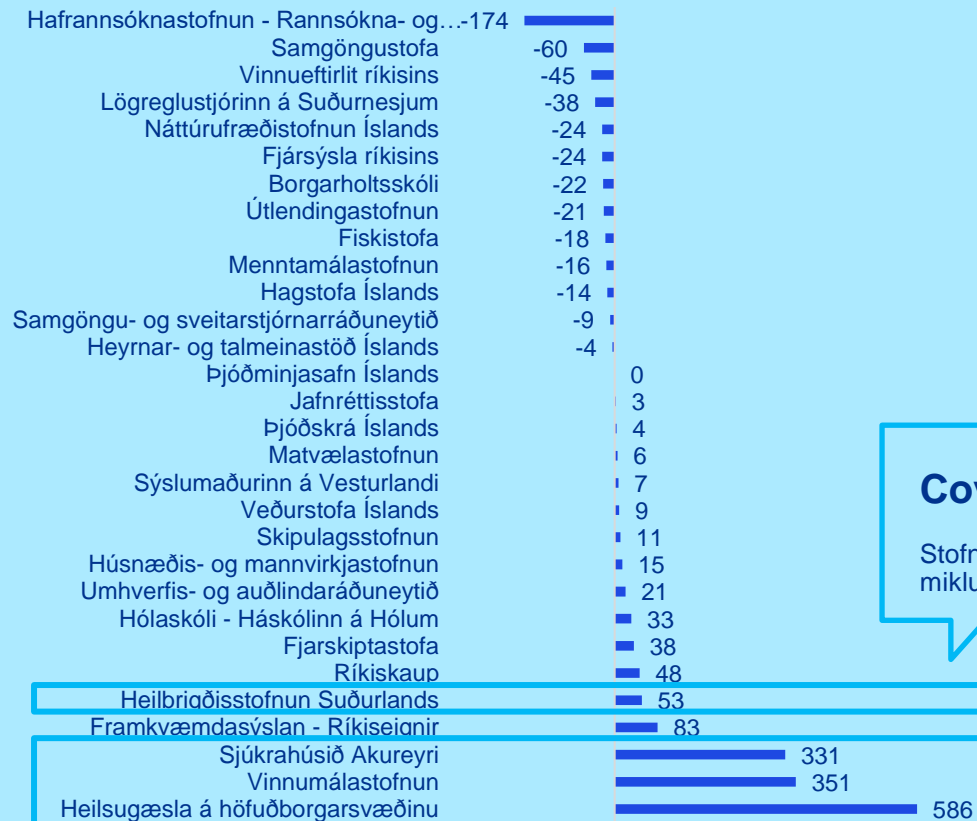
 **1,6 ma. kr.**

Samtals hækking launakostnaðar hjá þeim stofnunum þar sem launakostnaður hækkar milli ára.

 **1,3 ma. kr.**

Hækkun launakostnaðar hjá þeim stofnunum sem urðu mest fyrir áhrifum Covid-19.

Breyting á launakostnaði milli 2020 og 2021 m. kr.



Covid-19 áhrif

Stofnanir sem urðu fyrir miklum áhrifum Covid-19

Stöðugildi

Stöðugildum fjölgaði um 167,2 milli 2020 og 2021.



24

Samtals fækkun stöðugilda hjá þeim stofnunum sem fækkðu stöðugildum milli ára.



190

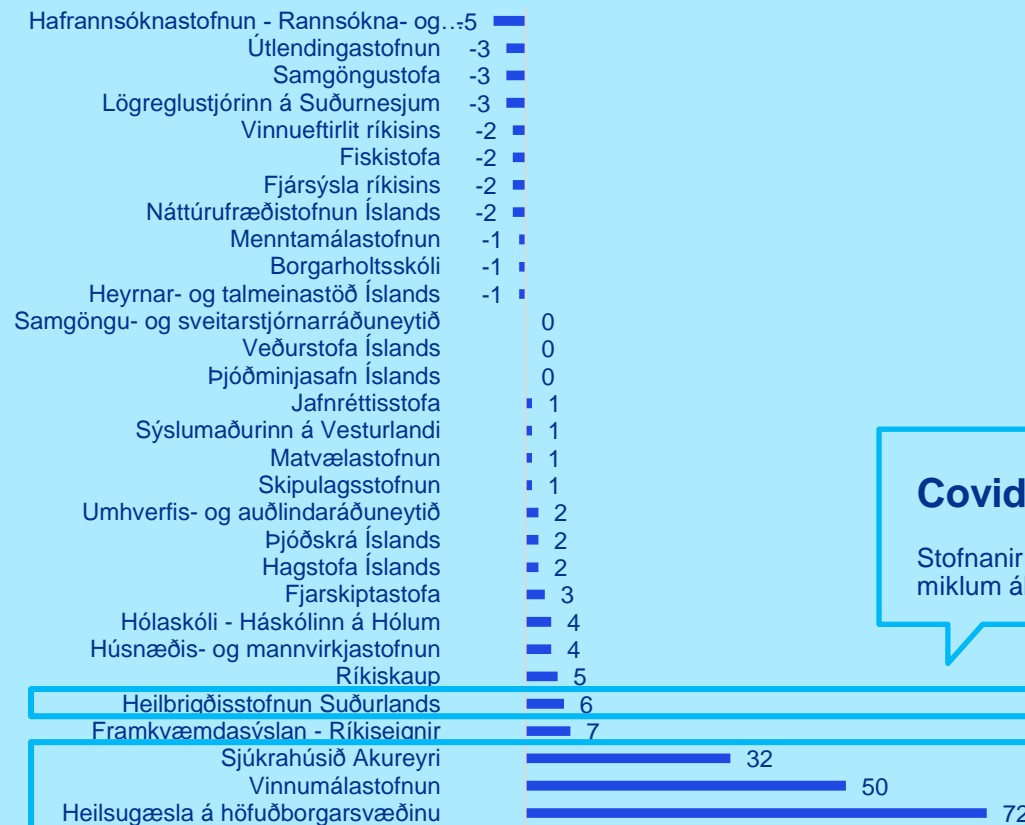
Samtals fjölgun stöðugilda hjá þeim stofnunum þar sem var aukning á stöðugildum milli ára.



160

Samtals fjölgun stöðugilda hjá þeim stofnunum sem urðu mest fyrir áhrifum Covid-19.

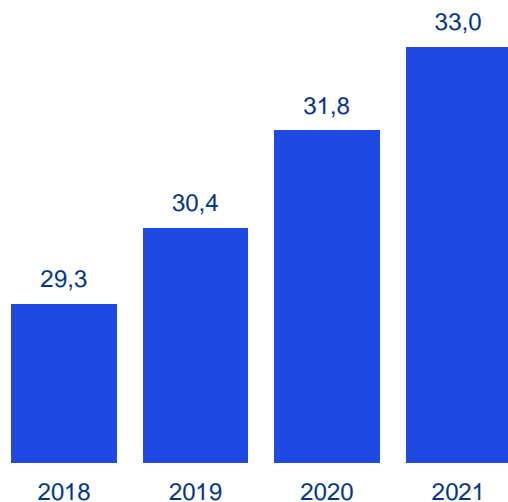
Breyting í fjölda stöðugilda milli 2020 og 2021



Covid-19 áhrif
Stofnanir sem urðu fyrir miklum áhrifum Covid-19

Þróun launa og stöðugilda

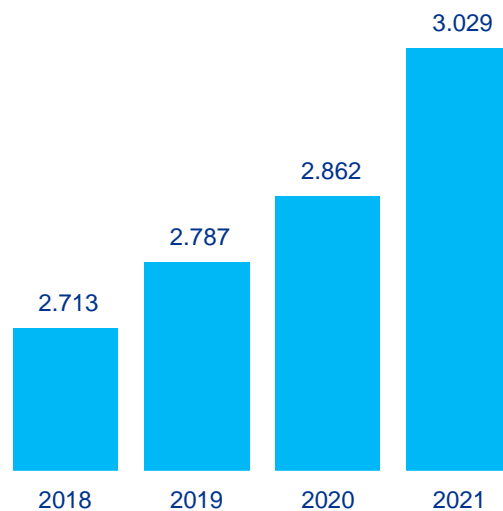
+3,5%



Alls laun í ma. kr.

Laun hækka um 3,5% milli 2020 og 2021.

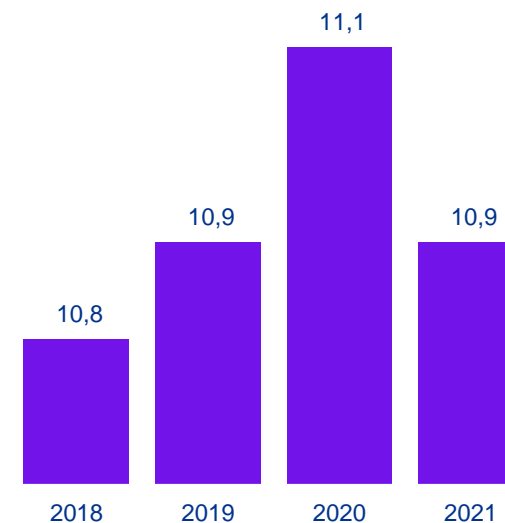
+5,9%



Fjöldi stöðugilda

Fjöldi stöðugilda hækkar um 5,9% milli 2020 og 2021.

-2,2%

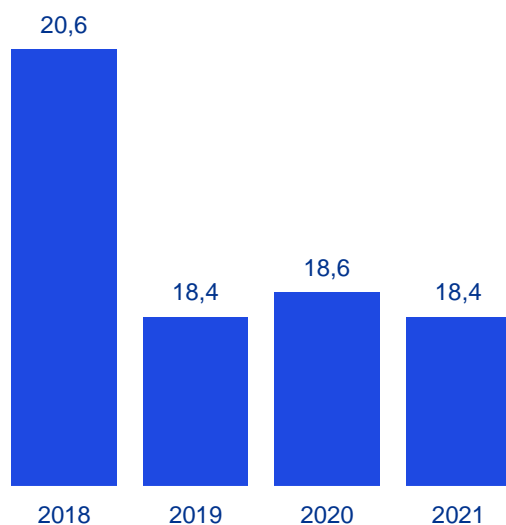


Laun á stöðugildi

Laun á stöðugildi lækka um 2,2% milli 2020 og 2021.

Þróun launa og stöðugilda án Covid-19 áhrifa

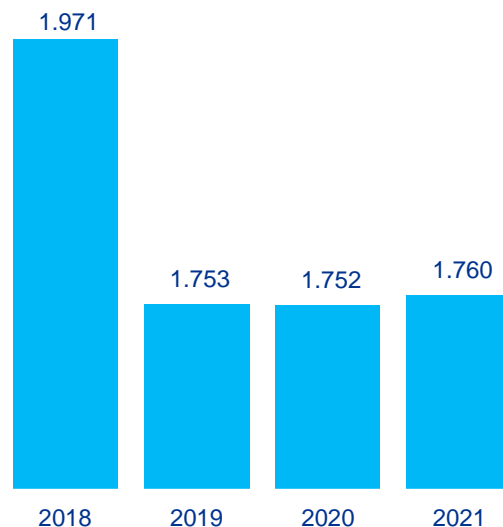
-1,0%



Alls laun í ma. kr.

Laun lækka alls um 1,0% milli 2020 og 2021 fyrir þær stofnanir sem ekki urðu fyrir miklum áhrifum Covid-19.

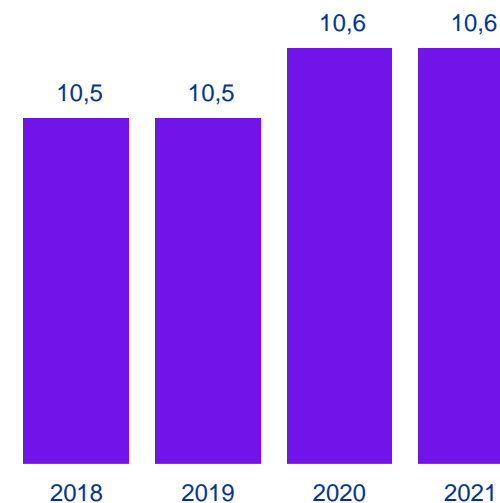
+0,5%



Fjöldi stöðugilda

Fjöldi stöðugilda hækkar um 0,5% milli 2020 og 2021 fyrir þær stofnanir sem ekki urðu fyrir miklum áhrifum Covid-19.

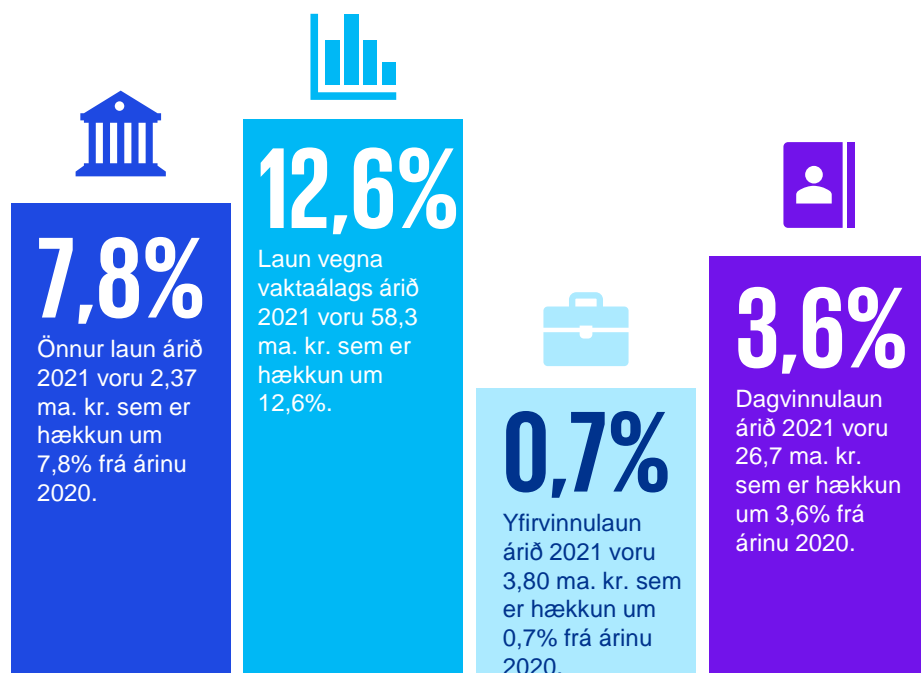
-1,5%



Laun á stöðugildi

Laun á stöðugildi lækka um 1,5% milli 2020 og 2021 fyrir þær stofnanir sem ekki urðu fyrir miklum áhrifum Covid-19.

Þróun launakostnaðar



Þróun launa á stöðugildi

Laun á stöðugildi 2021 voru 10,88 m. kr. sem er lækkun um 2,2%. Þegar tegund launa á stöðugildi eru skoðuð þá lækka dagvinnulaun og yfirvinnulaun en önnur laun og vaktaálag hækkar;

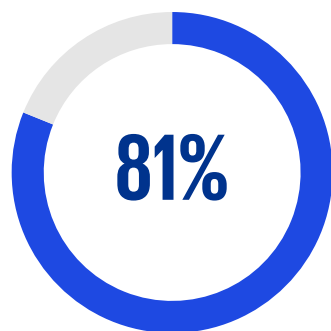
 **8,82 m. kr.**
-2,2%
Dagvinnulaun á stöðugildi

 **1,13 m. kr.**
-4,9%
Yfirvinnulaun á stöðugildi

 **781,4 þús. kr.**
1,9%
Önnur laun á stöðugildi

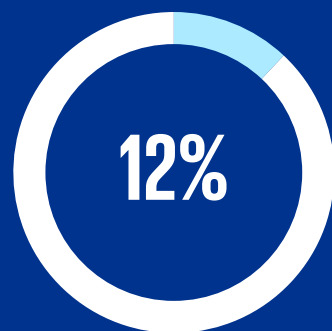
 **19,2 þús. kr.**
6,3%
Laun v. vaktaálags á stöðugildi

Hlutfall launa af heildarlaunum breytist ekki milli 2020 og 2021



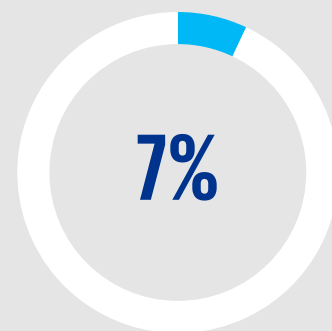
Dagvinnulaun

- Hlutfall dagvinnulauna af heildarlaunum árið 2021 var 81,1%. Hlutfallið helst á bilinu 79,5% - 81,1% á árunum 2018 – 2021
- Á milli 2020 og 2011 hækkaði hlutfallið um 0,03%. Mesta hækkunin (3,2%) var hjá Vinnumálastofnun og mesta lækkunin (3,1%) var hjá Veðurstofnunni



Yfirvinnulaun

- Hlutfall yfirvinnulauna af heildarlaunum árið 2021 var 11,5%. Hlutfallið helst á bilinu 11,4% - 11,9% á árunum 2018 - 2021
- Á milli 2020 og 2021 lækkaði hlutfallið um 0,2%. Mesta hækkunin (1,4%) var hjá Veðurstofnunni og mesta lækkunin (1,9%) var hjá Vinnumálastofnun



Önnur laun

- Hlutfall annarra launa af heildarlaunum árið 2021 var 7,2%. Hlutfallið helst á bilinu 6,9% - 9,0% á árunum 2018 – 2021
- Á milli 2020 og 2021 hækkaði hlutfallið um 0,28%. Mesta hækkunin (2,3%) var hjá Lögreglustjóranum á Suðurnesjum og mesta lækkunin (1,7% stig) var hjá Hafrannsóknastofnun



Vaktaálag

- Hlutfall launa vegna vaktaálags árið 2021 var 0,18%. Hlutfallið helst á bilinu 0,14% - 0,18% á árunum 2018 – 2021
- Á milli 2020 og 2021 hækkaði hlutfallið um 0,01%. Mesta hækkunin (1,6%) var hjá Lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Hlutfallið hækkaði hjá öllum stofnunum

Stöðukort

Stöðukort

KPMG hefur útbúið stöðukort byggt á samtölum við 28 stofnanir og 2 ráðuneyti. Við gerð stöðukortsins er stuðst við fjóra flokka þar sem tilgreind eru þrjú atriði í hverjum flokki og litakóðun fer eftir því hversu mörg af þeim atriðum eru til staðar.

01

Markmið og áherslur

- Nýttu leiðbeiningar og fyrirmæli frá KMR
- Virkt samtal var við ráðuneytið. Skýrar kröfur og áherslur um umbætur
- Skilgreind markmið og árangursmælikvarðar í upphafi

02

Áætlun og tillögur að umbótum

- Kortlagning á stöðu, þjónustu og rekstri fyrir breytingu (núllpunktur)
- Umbætur (tækni, ferlar, mönnun, skipulag) notaðar til að ná fram gagnkvæmum ávinningi
- Útfærsla samþykkt og viðverustefna skilgreind

03

Innleiðing og framkvæmd

- Umbótavinna innleidd fyrir vinnutímabreytingu
- Góðar stjórnendaupplýsingar og innsýn í gögn og frammistöðu verkefna
- Hafa innleitt árangursmiðaða stjórnun í rekstri

04

Árangursmat

- Innri þjónustu kannanir (vinnustaðamenning, sveigjanleiki, bætt lífskjör og samræming vinnu og fjölskyldulífs)
- Ytri þjónustu kannanir (þjónusta sé af sömu eða betri gæðum)
- Stöðumat á árangri í rekstri og innri starfsemi m.t.t. markmiða tilraunaverkefnis. Hefur náðst gagnkvæmur ávinningur?

Stöðukort

	Markmið og áherslur	Áætlun og tillögur að breytingum	Innleiðing og framkvæmd	Árangursmat
Borgarholtsskóli				
Fiskistofa				
Fjarskiptastofa				
Fjársýsla				
Framkvæmdasýslan Ríkiseignir				
Hafrannsóknarstofnun				
Hagstofa Íslands				
Háskólinn á Hólum				
Heilbrigðisstofnun Suðurlands				
Heilsugæsla Höfuðborgarsvæðisins				
Heyrna- og talmeinstöð Íslands				
Húsnæðis- og mannvirkjastofnun				
Jafnréttisstofa				
Lögreglustjórnin á Suðurnesjum				
Matvælastofnun				
Menntamálastofnun				
Náttúrufræðistofnun				
Ríkiskaup				
Samgöngustofa				
Sjúkrahúsið á Akureyri				
Skipulagsstofnun				
Sýslumaðurinn á Vesturlandi				
Útlendingastofnun				
Veðurstofa Íslands				
Vinnueftirlitið				
Vinnuálastofnun				
Þjóðminjasafnið				
Þjóðskrá				
Samgöngu- og sveitarstjórnaráðun				
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti				

Litakóðun

Við gerð stöðukorts var stuðst við þrjú atriði í hverjum flokki. Ef stofnun uppfyllir 3/3 atriðum fær hún **dökkbláan lit** ef stofnun uppfyllir 2/3 atriðum fær hún **bláan lit**, 1/3 atriðum fær hún **ljósbláan lit**. Ef engin atriði eru til staðar fær stofnunin **gráan lit**.

Litakóðun

3 / 3 atriði

2 / 3 atriði

1 / 3 atriði

0 / 3 atriði

Skortur á samtali og mælikvörðum

Góð samskipti við KMR en almennt skorti samtal innan Stjórnarráðsins og milli ráðuneyta og stofnana um áherslur við upphaf innleiðingar. Hvað átti að gera var ljóst en ekki hvernig ætti að koma því til framkvæmdar og mæla það.

Umbótasamtal innan stofnana

Flestar stofnanir fóru í umbótasamtal fyrir innleiðingu og kortlögðu mögulegar umbætur á eyðublaði til að ná fram styttingu. Að auki tóku flestar stofnanir upp viðverustefnu og skilgreindu kjarnaviðveru. Almennt var ekki tekinn núllpunktur eða greining á starfsemi stofnana og ráðuneyta fyrir breytingu.

Umbótavinna situr á hakanum

Við innleiðingu virðist almennt ekki hafi verið ráðist í þær umbætur sem lágu fyrir á teiknborðinu. Umbótavinna situr enn á hakanum og aðgengilegum stjórnendaupplýsingum um lykilmælikvarða í rekstri er ábótavant.

Óljós árangur

Stofnanir eru að jafnaði ekki að styðjast við árangurs- og framleiðni mælikvarða í starfsemi sinni. Skortur á fyrirfram ákveðnum mælanlegum markmiðum og mælikvörðum sem gerir það að verkum að færstar stofnanir gera sér grein fyrir eða fylgjast með áhrifum af styttingu vinnuvikunnar og árangri umbótavinnu.

Samantekt

Inngangur

Hagaðilar

Stöðumat

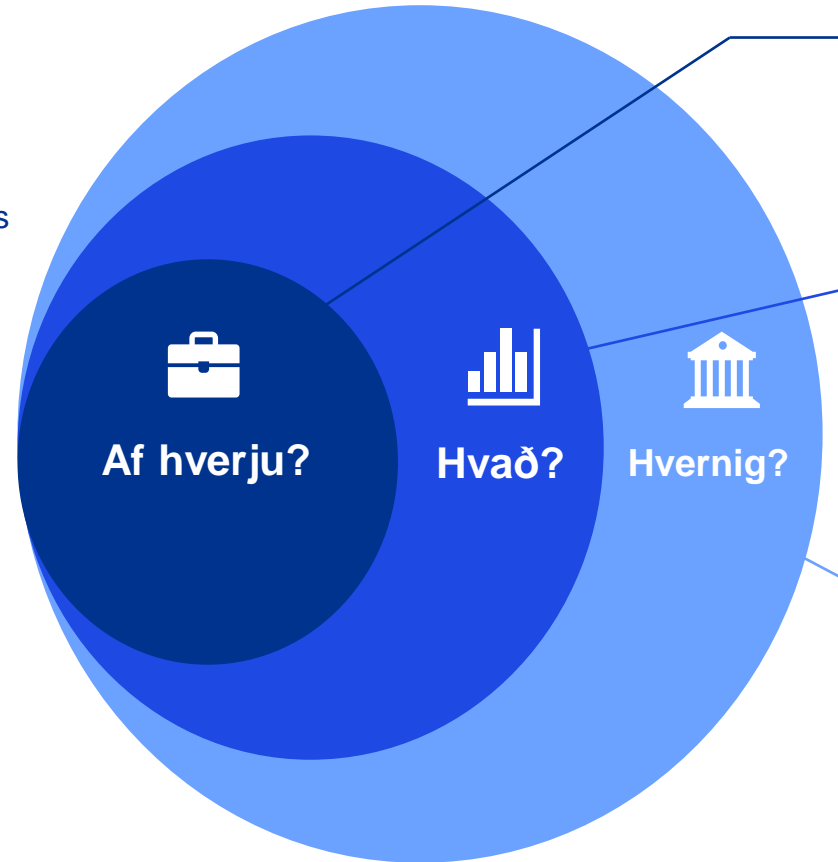
Umbótataækifæri

Í átt að sterkri og órofinni keðju

Fyrir flestar stofnanir er áskorun að innleiða stefnur, ná markmiðum og fylgja ferli um opinber fjármál auk þess að innleiða stærri verkefni og breytingar.

Kröfur um þjónustu eru sívaxandi. Mikilvægt er að ná árangri í þjónustu með markvissri nýtingu fjármuna.

Helstu umbótataækifæri felast í samræmingu í rekstri, auknum stuðningi við stofnanir og aukinni nýtingu á tækni.



Árangur í samræmi við stefnu

Stefna og markmið málefnasviða og áherslur hjá ríkinu skili sér í framkvæmd með markvissri nýtingu fjármuna.

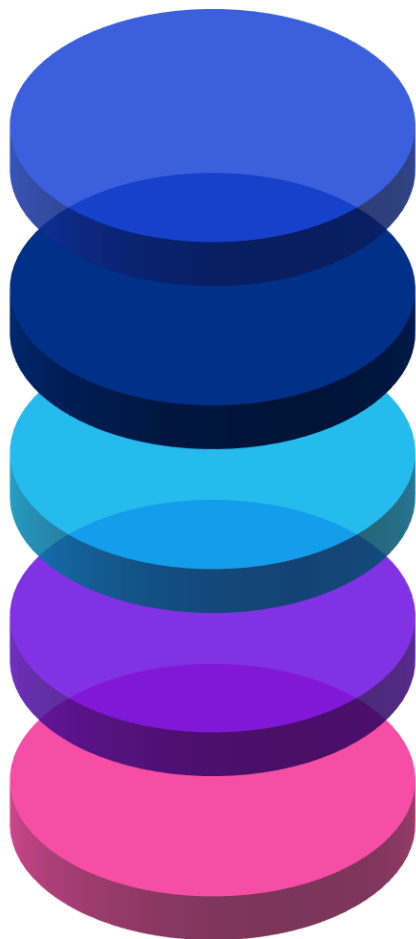
Aukin áhersla á þjónustu

Öflug þjónusta og áhersla á virðisaukandi starfsemi sem mætir sívaxandi kröfum íbúa og lögaðila auk þess að vera í samræmi við stefnuáherslur málefnasviða.

Samræming og aukinn miðlægur stuðningur

Samstillt og skilvirkt rekstrarmódel sem styður við bættu þjónustu og árangur í samræmi við stefnu.

Umbótataækifæri



01

Bætt nýting verkfæra um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál eru vannýtt verkfæri – vinna þarf að því að stjórnþæki nýtist með skilvirkum hætti

02

Aukinn stuðning við stofnanir

Stofnanir eiga erfitt með að innleiða stefnur og breyttar áherslur – aukinn miðlægur stuðningur og efld verkefnastjórnun þarf að koma til

03

Efld árangursstjórnun og eftirfylgni ráðuneyta

Mæling árangurs og eftirfylgni ráðuneyta ómarkviss – koma þarf á samræmdu mælaborði og markmiðum fyrir alla aðila og sértæk eftir atvikum - skýra ábyrgðarhlutverk og styrkja eftirfylgni hlutverk ráðuneyta með stofnunum s.s. með virkari samtölum og mælanlegum gögnum

04

Samstillt rekstrarmódel

Óhagstætt rekstrarmódel; hver og ein stofnun, margar litlar stofnanir, hver og ein er að finna sínar eigin lausnir – auka þarf skilvirkni og samræmingu

05

Aukin áhersla á þjónustu og virðisaukandi starfsemi

Áherslur ekki nægjanlegar á þjónustu við ytri aðila – auka þarf áherslu á þjónustuhlutverk stofnana og mæta sívaxandi kröfum

Umbætur og aðgerðir

Bætt nýting verkfæra um opinber fjármál

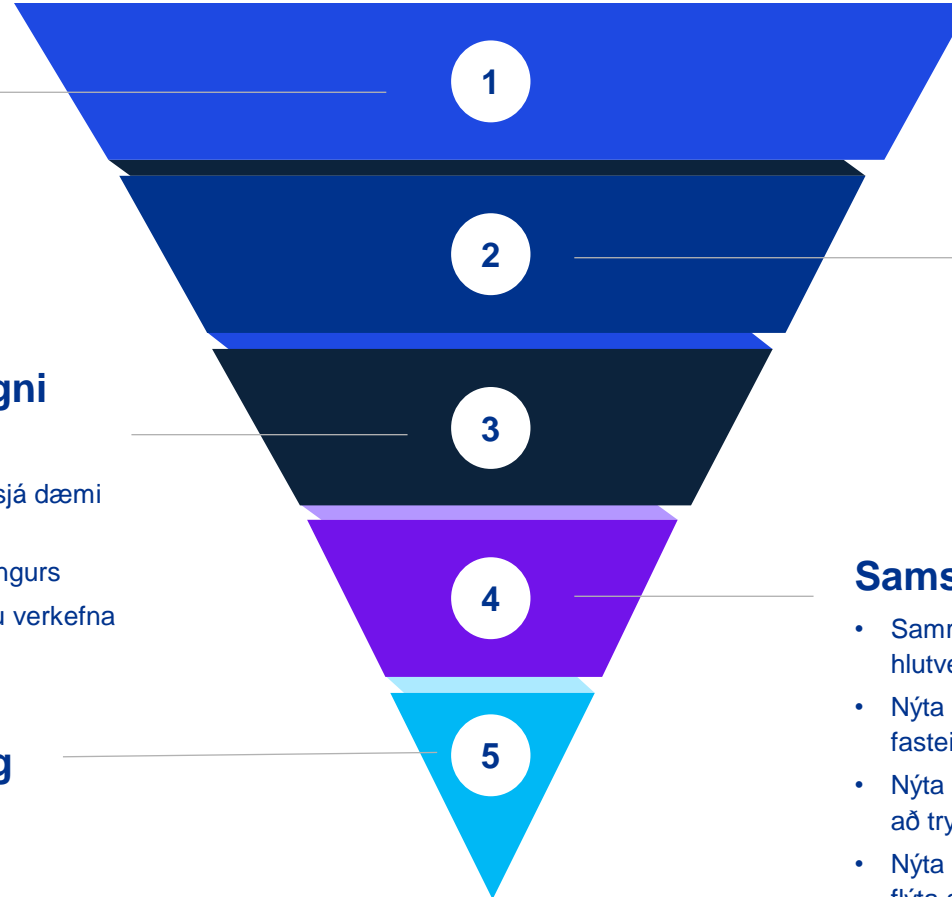
- Auka reglubundið samtal milli stjórnenda stofnana og fagráðuneyta
- Aðgerðir tengt frávikum á mælikvörðum
- Auka umbótamenningu

Efld árangursstjórnun og eftirfylgni ráðuneyta

- Skýr framsetning á stefnu og lykilmælikvörðum – sjá dæmi á næstu síðu
- Markviss áætlun og aðgerðir tengt drifkröftum árangurs
- Reglubundið mat á árangri stofnana og innleiðingu verkefna
- Auka aðgengi að frammistöðu

Aukin áherslu á þjónustu og virðisaukandi starfsemi

- Skilja betur viðhorf þjónustuþega
- Leita tækifæra til að bæta og auka þjónustu til að mæta sívaxandi kröfum þjónustuþega



Aukinn stuðningur við stofnanir

- Nýta miðlæga breytinga- og verkefnastjórnun
- Nýta miðlæga árangursstjórnun

Samstillt rekstrarmódel

- Samræma rekstrarþætti sem styðja stofnanir í þeirra hlutverki og þjónustu
- Nýta miðlæga sérfræðipækkingu (sbr. þróun varðandi fasteignir hjá hinu opinbera)
- Nýta miðlæga breytinga- og verkefnastjórnun til þess að tryggja forystu í verkefnum, aðföng og úthald
- Nýta öflug og þróuð tæknihverfi (e. Platforms) til að flýta stafrænni innleiðingu við að tengja saman fólk, virkni og kerfi

Samræmd markmið og mælikvarðar - dæmi



Markmið



Mælikvarðar



Aðgerðir



Innsýn

Þjónusta	<ul style="list-style-type: none"> — Ánægðir þjónustuþegar 	<ul style="list-style-type: none"> — Heildaránægja með þjónustu: <ul style="list-style-type: none"> — Viðmót — Áreiðanleiki upplýsinga — Hraði þjónustu — Stafræn þjónusta 	<ul style="list-style-type: none"> — Skilgreina/útfæra kvarða, spurningar og þýði — Reglubundnar kannanir
Mannauður	<ul style="list-style-type: none"> — Öflug liðsheild 	<ul style="list-style-type: none"> — Heildaránægja starfsfólks: <ul style="list-style-type: none"> — Helgun, samsvörun við tilgang og gildi, stolt, liðan, starfsmannavelta, sveigjanleiki, meðmæli... — Traust, vinnustaður, stjórnendur... — Vöxtur, fræðsla, þróun, nýsköpun... — Líðan, veikindi... 	<ul style="list-style-type: none"> — Skilgreina/útfæra kvarða og spurningar — Reglubundnar kannanir
Rekstrar-kostnaður	<ul style="list-style-type: none"> — Skilvirkur rekstur 	<ul style="list-style-type: none"> — Útgjaldaliðir innan heimilda — Launakostnaður <ul style="list-style-type: none"> — Í heild, á stöðugildi, á vinnustund, hlutfall yfirvinnugreiðslna, veikindi, fjöldi stöðugilda, þróun liða m.v. fyrra tímabil, samanburður... — Annar rekstrarkostnaður <ul style="list-style-type: none"> — Þróun liða m.v. fyrra tímabil, samanburður... 	<ul style="list-style-type: none"> — Skilgreina/útfæra kvarða, undirliði og samanburð milli tímabila og við aðra — Lotun áætlaðs kostnaðar innan árs — Rauntímagögn aðgengileg
Áherslur í ríkisrekstri	<ul style="list-style-type: none"> — Árangursrík innleiðing á áherslum 	<ul style="list-style-type: none"> — Hlutfall verkþátta forgangsverkefna lokið á tíma 	<ul style="list-style-type: none"> — Samtal/ákvörðun milli stofnana og ráðuneyta um verkefni og verkáætlanir — Verkbókhald sem heldur utan um stöðu og árangur verkþátta

Samræmt mælaborð/sýn fyrir alla ríkisaðila

Nánar um rekstrarmódelið

Framkvæmd þjónustu

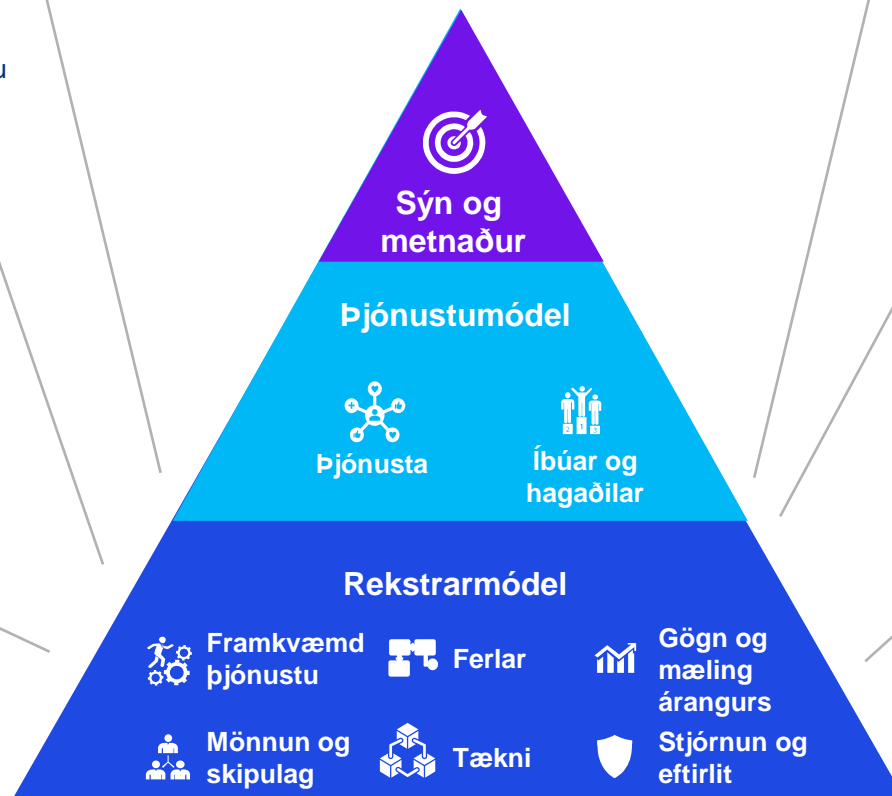
Hvar og hvernig á að framkvæma þjónustu skilgreint. Hvort sem um er að ræða þjónustu við ytri aðila, íbúa og lögaðila, aðra ríkisaðila eða innan stofnunar.

Mönnun og skipulag

Skipulag, fyrirkomulag, mönnun, hæfni, sveigjanleiki og menning – til að laða að, halda í og efla fólk. Þannig að árangur náist í kviku umhverfi og starfsemi mæti sívaxandi þörfum og kröfum ytri aðila og innan Stjórnarráðs og stofnana í heild.

Tækni

Í síbreytilegu tækniumhverfi er rétt að endurskoða nálgun og hagnýta tækifæri til að ná settum árangri – svo sem þróuð tækniumhverfi (e. Platforms) - til að flýta stafrænni innleiðingu við að tengja saman fólk, virkni og kerfi til að bæta þjónustu og árangur.



Ferlar

Skilvirkir ferlar og samspil við aðra rekstrarþætti - reglubundin endurskoðun til að besta og samræma við örar tæknibreytingar og kröfur í umhverfinu.

Gögn og mæling árangurs

Gögn, upplýsingar og innsýn um árangur sem þörf er á til að styðja við ferla, þjónustu, ákvörðunartöku og eftirlit.

Stjórnun og eftirlit

Nálgunin við að samræma stjórnun, áhættu- og reglufylgni stofnunar að stefnu hins opinbera og þeim árangri sem stefnt er að.

KPMG