

Samanburður á ráðningarferli við embættisveitingar á Íslandi fyrir og eftir efnahagshrunið

Berglind Möller, MS í mannauðsstjórnun og
Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, dósent við viðskiptafræðideild Háskóla Íslands.

Útdráttur

Í þessari rannsókn er farið yfir ráðningarferli í skipun embætta hjá hinu opinbera á tímabilinu 2004 til 2012 og kannað hvort ráðningarferlið að undangenginni veitingu embættis hafi breyst eftir efnahagshrunið haustið 2008. Um er að ræða 68 embættisveitingar, 40 fyrir efnahagshrun og 28 eftir hrun, sem uppfylltu skilyrði 13. töluliðar 22. gr. starfsmannalaga og töldust vera embætti. Við úrvinnslu og greiningu gagna var notuð innihaldsgreining sem er blanda af eigindlegri og meginlegri rannsóknaraðferð. Greint var hvort auglýsingarnar uppfylltu skilyrði um auglýsingar eins og þau birtast í reglum nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum, hvort auglýsingar um laus embætti birtust í Lögbirtingablaðinu, hvort umsóknarfrestur væri í samræmi við 7. gr. starfsmannalaga, hvort stuðst hafi verið við hæfnisnefndir og loks hversu langt ráðningarferlið var. Niðurstöður þessarar rannsóknar gefa til kynna að breytingar hafi orðið til batnaðar á ráðningarferlinu eftir efnahagshrunið, einkum hvað varðar starfsauglýsingar, útfærslu þeirra og birtingu, rétt tilgreindan umsóknarfrest, hæfnisnefndir oftast notaðar á kostnað ráðningar- og ráðgjafafyrirtækja. Hins vegar hefur ráðningarferlið lengst eftir efnahagshrunið.

Efnisorð: Ráðningarferli, embættisveitingar, stjórnsýsla, mannauðsstjórnun, efnahagshrun



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 10, Issue 2(249-272)

© 2014 Contacts: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, gylfidal@hi.is and Berglind Möller, bem1@hi.is

Article first published online December 18th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 10. árg. 2014 (249-272)Fræðigreinar

© 2014 Tengiliðir: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, gylfidal@hi.is and Berglind Möller, bem1@hi.is

Vefbirting 18. desember 2014 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.4>

This work is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 License

Comparison of the recruitment process when appointing officials in Iceland before and after the economic collapse

Abstract

This research examines the recruitment process prior to appointment of officials during the period of 2004 to 2012. This research investigates whether a change has occurred in the recruiting process following the economic collapse in the fall of 2008. It is intended to provide insight into the official recruiting process. In all there were 68 appointments during the research period, 40 before the economic collapse and 28 after the collapse, which met the criteria of 13th paragraph in 22nd article of employment laws, no. 70/1996. Content analysis, which is a combination of qualitative and quantitative research methods, was used for processing and analyzing the data. The study investigates whether the job advertisements fulfill the criteria about job advertisements like they appear in regulations no. 464/1996 about job advertisements. Whether job advertisements for vacant jobs were published in *Lögbirtingablaðið* (Iceland's Legal Publication Journal), whether the application deadline were according to 7th article of the employment laws, whether special recruiting committees were used for professional support and finally the length of the recruitment process. The main results of this research indicate that there has been improvement in the recruiting process during the chosen research period. Following the economic collapse the execution of job advertisements have improved as the publication of job advertisements in *Lögbirtingablaðið* was in most cases complied with laws and regulations. The application deadline was more often correctly indicated after the collapse, and special recruiting committees were more often used than the law stipulated. The recruitment process has however become longer after the economic collapse.

Keywords: Recruiting process, appointment of public office, public administration, human resource management, economic collapse

Inngangur

Ráðherra eru falin margvísleg verkefni samkvæmt lögum og eru embættisveitingar eitt þeirra. Vald ráðherra er ekki takmarkalaust og má aldrei vera háð geðþótta þeirra. Almennur á að geta borið traust til stjórnslunnar og gengið að því sem vísu að stjórnvaldsákvæðanir, líkt og embættisveiting er, standist skoðun og samrýmist þeim lögum og reglum sem þeim er ætlað að gera. Gæði embættisveitinga hafa hins vegar oft verið umdeild og ráðherra talinn nota vald sitt frjállega og túlkað lög og reglugerðir afar rúmt, jafnvel í tilvikum þar sem skipuð hefur verið hæfnisnefnd. Það vekur gjarnan athygli þegar ráðherra tekur ekki tillit til mats hæfnisnefndar. Eftir efnahagshrunið kom fram gagnrýni á embættisveitingar og í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis kemur fram að bæði vantraust og tortryggni hafi verið ríkjandi gagnvart stjórnkerfinu í aðdraganda

bankahrunsins og skipanir í embætti á grundvelli málefnalegra sjónarmiða voru taldar fátiðar í íslenskrí stjórnsýslu. Í kjölfar hrunsins varð aukin umræða um umbætur innan stjórnsýslunnar þar sem áhersla var meðal annars lögð á meiri fagmennsku við ráðningar og embættisveitingar. Einnig hefur á undanförunum árum verið talsvert rætt um að móta þurfi heildstætt verklag um það hvernig standa skuli að embættisveitingum. Í þessari rannsókn er varpað fram þeirri rannsóknarspurningu hvort og þá hvernig ráðningarferlið að undangenginni embættisveitingu hafi breyst eftir efnahagshrunið 2008. Greint verður hvort auglýsingar uppfylli skilyrði um auglýsingar eins og þau birtast í reglum nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum, hvort auglýsingar um laus embætti birtust í Lögbirtingablaðinu, hvort umsóknarfrestur væri í samræmi við 7. gr. starfsmannalaga, hvort stuðst hafi verið við hæfnisnefndir og loks hversu lengi ráðningarferlið stóð yfir. Í þessari rannsókn er fjallað um embættisveitingar út frá sjónarhóli mannauðsstjórnunar.

1. Fræðileg umfjöllun

Eitt grundvallarmarkmið mannauðsstjórnunar er að vanda val starfsmanna. Aðferðir mannauðsstjórnunar í ráðningum er að stuðla að áreiðanleika og réttmæti í ráðningarferlinu og tryggja að hæfasti umsækjandinn sé ráðinn hverju sinni eftir hlutlægum aðferðum sem spá best fyrir um hæfni og frammistöðu starfsmanna (Milkovich og Boudreau, 1997; Armstrong, 2012; Beardwell og Clayton, 2010; Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005 og 2006). Rannókn Landy og Conte (2010) bendir til þess að vel skipulagt ráðningarferli geti haft jákvæð áhrif á frammistöðu skipulagsheilda. Í umræðu um opinberar ráðningar hefur hugtakið fagleg ráðning verið áberandi. Ráðning telst fagleg þegar hún er framkvæmd eftir fyrirfram gefnum aðferðum þar sem notast hefur verið við bestu hlutlægu aðferðir hverju sinni til að ráða þann sem þykir hæfastur óháð kyni, kynþætti og stjórnmálaskoðun. Í faglegum ráðningum þarf að gæta jafnræðis þannig að allir umsækjendur sitji við sama borð og fái sömu möguleika til að tryggja sér starfið. Fagleg ráðning er þannig ráðning sem byggist á málefnalegum sjónarmiðum. Nokkuð hefur verið deilt um hvort faglega sé staðið að ráðningum í embætti á opinberum vinnumarkaði (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005, 2006). Í faglegu ráðningarferli er reynt eins og hægt er að útiloka huglægt mat á umsækjendum. Með huglægu mati aukast líkurnar á því að rangar ákvarðanir séu teknar. Ráðningarferlið ræðst þá í auknum mæli af viðhorfi, forðómum og hugsanavillum hvers og eins matsaðila og kemur í veg fyrir að þau atríði sem máli skipta hafi raunverulegt vægi í ráðningarferlinu (Vinnusálfræðifélag Íslands, 2012). Ekki hafa allir lagt sama skilning í faglega ráðningu en það hafa mannauðsfræðin og stjórnsýslan ekki gert. Mannauðsfræðin skilgreinir faglega ráðningu sem framkvæmd á starfsgreiningu og til þess eru notuð viðurkennd tæki og aðferðir sem best spá fyrir um frammistöðu einstaklings í nýju starfi (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005, 2006; Cook, 2004; Milkovich og Boudreau, 1997; Armstrong, 2012; Beardwell og Clayton, 2010). Stjórnsýslan hefur hins vegar skilgreint hugtakið sem ráðningu þar sem farið er eftir lögum og reglum sem í gildi eru. Gunnar Haugen (e.d.) hefur bent á að stjórnsýslan fer þannig eftir lögum og reglum við ráðningar án tillits til aðferða en hún telur að aðferð-

irnar þurfi ekki að spá fyrir um frammistöðu í starfi. Þegar aðeins annað sjónarmiðið er uppfyllt, er ekki um fullkomlega faglega ráðningu að ræða, en það skapar hættu á að hæfasti umsækjandinn verði ekki valinn (Gunnar Haugen, e.d.).

Innan stjórnsýslunnar er gerð sterk krafa um faglegar ráðningar og áhersla lögð á gegnsæi, rökstuddar ákvarðanir, upplýsingagjöf, jafnræði, andmælarétt og réttmætisreglu. Þessir þættir eru til þess fallnir að skapa gott ráðningarferli. Vandinn er hins vegar sá að oft er aðferðum mannauðsfræðanna ekki beitt (Gunnar Haugen, e.d.). Ráðningarferli í anda mannauðsstjórnunar felst í því að finna þá aðferð sem best spáir fyrir um hæfni og frammistöðu starfsmanna þannig að sá hæfasti verði ráðinn hverju sinni. Aðferðir mannauðsstjórnunar leitast við að hafa hlutlægni að leiðarljósi þannig að allir umsækjendur hafi sama möguleika á að fá það starf sem um ræðir (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005, 2006). Ráðningarferlið nær yfir tímabilið frá því að auglýsing um starf birtist og þar til búíð er að ganga frá ráðningu í starfið (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005). Ásta Lára Leósdóttir (2007) bendir á að ráðningarferlið nær einnig yfir þann tíma sem fer í undirbúning á auglýsingu um starfið, allt frá því að undirbúningur á ráðningu hefst, þegar ákveðið er hverjir bera skuli ábyrgð á ráðningunni og hvað gera þurfi áður en starf er auglýst laust til umsóknar. Í raun má segja að ráðningarferlið sé höfnunarferli þar sem það snýst um að hafna öllum umsækjendum að einum undanskildum (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005, 2006). Ráðningarferlinu er gjarnan skipt í þrjú stig (Armstrong, 2012; Milkovich og Boudreau, 1997). Á fyrsta stiginu er starfsgreining unnin þar sem upplýsingum er safnað um starfið og eðli þess metið. Í kjölfar hennar er starfslýsing undirbúin sem byggir á starfsgreiningunni. Í starfslýsingu kemur meðal annars fram starfsheiti, starfsskyldur, og þær kröfur sem gerðar eru til umsækjenda hvað varðar menntun og hæfni. Annað stigið er öflun umsækjenda. Ákveðið er hvaða leið sé best til þess fallin að sækja umsækjendur, hvar og hvernig eigi að auglýsa og hvort leita eigi aðstoðar hjá ráðningarstofu eða ráðgjafa. Að því loknu er komið að þriðja og síðasta stiginu, en það er ráðningin sjálf. Hér er unnið úr umsóknum og ákvörðun tekin um hvaða ráðningaradferð eigi að styðjast við (Cook, 2004; Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2005 og 2006).

Það skiptir máli að ráðningarferli sé vel skipulagt og fyrirfram ákveðið að hverju skuli leitað (Ásta Lára Leósdóttir, 2007; Beardwell og Claydon, 2010). Því betur sem staðið er að undirbúningi ráðningar, þeim mun meiri líkur eru á því að hæfasti umsækjandinn verði valinn (Ásta Bjarnadóttir, 1996 og 2012; Ásta Lára Leósdóttir, 2007; Dessler, 2003). Góður undirbúningur fyrir ráðningu sparar tíma og því er farsælt að hafa fastmótaðar og skriflegar reglur um ráðningarferlið. Það er grundvöllur þess að fagleg ráðning geti átt sér stað, að öðrum kosti getur orðið erfitt að rökstyðja hvaða aðferðir voru notaðar við val á umsækjanda. Þar sem ráðningarferlið samanstendur af mörgum skrefum þarf öllum sem koma að ráðningunni að vera kunnugt um hver hafi umsjón með ráðningarferlinu og hverjir taka þátt í hverju skrefi (Ásta Lára Leósdóttir, 2007). Einnig er mikilvægt að þeir sem eiga að annast ráðningarferlið hafi víðeigandi reynslu og séu til þess hæfir (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006).

Starfsmannamálum hjá hinu opinbera eru nokkur takmörk sett og snúa þessar takmarkanir m.a. að ráðningum opinberra starfsmanna en um þær gilda lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, eða starfsmannalög (Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson, 2006, Ómar Kristmundsson, 1999). Fram til ársins 2012 höfðu engar almennar reglur verið lögfestar hér á landi um hvaða sjónarmið eigi liggja til grundvallar við skipun, setningu eða ráðningu í opinber störf. Umboðsmaður Alþingis (2005, 30. maí) benti á það í álitinu sínu (nr. 4205/2004) að þó ekki sé búið að lögfasta almennar reglur þá veiti það ekki þeim sem fer með ráðningarvaldið frjálssar hendur um það hvern skuli skipa í embætti. Það er óskráð meginregla stjórnsýsluréttar að ákvörðun verður að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum svo sem menntun, starfsreynsla, hæfni og eftir atvikum þeim persónulegu eiginleikum sem skipt geta máli varðandi starfið. Þá ber að líta svo á að hafa verði að leiðarljósi að velja þann sem talinn er hæfastur til að gegna starfinu með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem ráðningin byggist á (Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson, 2005, 2006; Umboðsmaður Alþingis, 2004, 3. maí). Þann 27. apríl 2012 tóku í gildi reglur nr. 393/2012 um ráðgefandi nefndir sem eiga að meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands. Þessar reglur kveða ítarlega á um hvernig störfum hæfnisnefnda skuli vera háttað. Reglurnar voru settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands nr. 115/2011 með heimild í 19. gr. Þar segir að við skipun í embætti ráðuneytisstjóra og skrifstofustjóra í ráðuneytum skuli ráðherra skipa þriggja manna nefnd til að meta hæfni umsækjenda um embættið. Við undirbúning þessara reglna var meðal annars litið til sambærilegra ákvæða í reglum um störf dómnefndar sem fjalla um hæfni umsækjenda um dómaraembætti nr. 620/2010, auk reglna um akademíska starfsmenn Háskóla Íslands nr. 569/2009. Setning þessara reglna um hæfnisnefndir er meðal þeirra aðgerða sem taldar voru nauðsynlegar í kjölfar tillaga og ábendinga sem fram komu í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, skýrslu þingmannanefndar er fjallaði um skýrslu rannsóknarnefndarinnar, skýrslu starfshóps sem forsætisráðherra skipaði til að fjalla um skýrslu rannsóknarnefndarinnar og skýrslu nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands, *Sambent stjórnsýsla*. Tilgangur reglna um hæfnisnefndir er fyrst og fremst sá að styrkja faglegan grundvöll við val á æðstu stjórnendum hins opinbera vinnumarkaðar og þannig efla traust til stjórnsýslunnar (Forsætisráðuneytið, 2012).

Í reglum nr. 393/2012 kemur fram að ráðherra skipar nefndarmenn og formann, auk þess sem hann gerir áætlun um ráðningarferli, að fenginni tillögu nefndarinnar. Nefndin vinnur síðan í samræmi við þessa áætlun en þar liggja til grundvallar þeir þættir sem leiða má af starfsauglýsingunni, þeim reglum sem um starfið gilda og öðrum málefnalegum sjónarmiðum sem hafa skal í huga í ráðningarferlinu. Auk þess skal áætlunin bera með sér hvaða ráðningaraðferðir nefndin skuli beita við mat á umsækjendum, til dæmis fyrirkomulag viðtala og hvort beita eigi skriflegum prófum. Hæfnisnefndin er sjálfstæð og skilar skýrslu til ráðherra um störf sín, þar sem hún rökstyður hvaða umsækjendur séu að mati nefndarinnar hæfastir til að gegna umræddu starfi, með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem leggja ber til grundvallar við skipun í embættið. Auk þess skal koma fram hvort og þá hvaða aðrir umsækjendur hafi komið til greina og hverjir ekki. Þegar

skýrsla nefndarinnar liggur fyrir metur ráðherra hvort ástæða sé til frekari gagnaöflunar, líkt og að boða umsækjendur í viðtal og/eða hafa samband við meðmælendur, áður en ákvörðun er tekin um skipun í embætti (Forsætisráðuneytið, 2012; Reglur um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands nr. 393/2012). Hafa verður þó í huga að álit hæfnisnefndar er aðeins ráðgefandi við skipun í embætti og því ber ráðherra ekki skylda til að fara eftir mati hennar (Lög um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011).

Samkvæmt starfsmannalögunum er skylda að auglýsa öll störf hjá ríkinu, bæði embætti sem og önnur störf (Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996). Að baki auglýsingaskyldunni liggja tvenns konar sjónarmið. Annars vegar veitir hún öllum sama tækifæri til að sækja um laus störf hjá ríkinu og hins vegar stuðlar hún að því að ríkið eigi kost á að fá til sín hæfa starfsmenn þannig að hagsmunum hins opinbera verði ráðstafað á sem bestan hátt (Ásmundur Helgason, 2006; Ásta Lára Leósdóttir, 2007). Í gildi eru reglur um hvernig standa eigi að auglýsingu um almenn störf hjá hinu opinbera, en þær eru að finna í reglum nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum. Ekki hafa verið settar slíkar reglur um embætti og eru hvergi tilgreind þau lágmarksskilyrði sem auglýsing um laust embætti þarf að uppfylla. Árið 2002 gaf fjármálaráðuneytið út dreifibréf nr. 8/2002, upphaf starfs – embættismenn, þar sem bent er á að hægt er að taka mið af þeim atriðum sem greint er frá í reglum um auglýsingar um laus störf, sem eiga við um almenn störf hjá ríkinu, samanber dreifibréf nr. 7/2002 (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2002). Í 4. gr. regnanna eru þau atriði talin upp sem þurfa að lágmarki að koma fram í auglýsingu opinberra starfa, en þau eru eftirfarandi:

1. Hver veitir nánari upplýsingar um starf
2. Hvert á umsókn að berast
3. Hvort hún eigi að vera á sérstökum eyðublöðum og ef svo er hvar þau er að finna
4. Umsóknarfrestur
5. Hvaða starf/starfssvið um er að ræða. Greinargóð lýsing til þess að væntanlegur umsækjandi geti gert sér grein fyrir því í hverju starfið felst
6. Starfshlutfall
7. Menntunar- og/eða hæfniskröfur
8. Starfskjör
9. Stjórnunarleg staða starfsins innan stofnunar
10. Hvenær starfsmaður skuli hefja störf
11. Að öllum umsóknum verði svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin

Um einstakar starfsstéttir kunna síðan að finnast, í sérlögum, ákvæði þar sem gerðar eru kröfur um tiltekna menntun. Ef slík fyrirmæli eru ekki í lögum, er það á valdi veitingarvaldshafans að ákveða hvaða kröfur gera skuli til menntunar og hæfni umsækjenda (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2010; Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2004). Við ráðningu í

opinber störf þurfa ýmsar málsmeðferðarreglur að vera hafðar til grundvallar en ráðning fer eftir stjórnýslulögum nr. 37/1993 sem hafa að geyma helstu meginreglur um málsmeðferð innan stjórnýslunnar. Stjórnýslulög tryggja hinum almenna borgara lágmarksrétt í samskiptum þeirra við hið opinbera og eiga við þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um rétt og skyldur manna og þegar ráðið er í starf á opinberum vinnumarkaði (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006; Þingskjal 505, 1992-1993).

Í athugasemdum með frumvarpi til stjórnýslulaga kemur skýrt fram að ákvarðanir stjórnvalda um skipun, setningu og ráðningu opinberra starfsmanna telst vera stjórnvaldsákvörðun og að slíkar ákvarðanir falli því undir gildissvið laganna (Lára V. Júlíusdóttir, 2008; Þingskjal 505, 1992-1993). Þar af leiðandi gilda skráðar og óskráðar reglur stjórnýsluráttarins um samskipti vinnuveitanda við umsækjendur (Ásta Bjarnadóttir, 2012). Ráðning í opinber störf er matskennd stjórnvaldsákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnýsluvalds. Matskennd stjórnvaldsákvörðun er tekin þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli ákvarða ekki að öllu leyti þau skilyrði sem þurfa að vera til staðar svo að ákvörðun verði tekin, og felur stjórnvöldum þannig að leggja mat á það hvert efni ákvörðunar skuli vera. Mat stjórnvalda á því hvaða lagasjónarmiðum ákvörðun skuli byggjast á er þó ekki frjálst að öllu leyti (Forsætisráðuneytið, 2007). Ráðningarferlið og þar með talið mat stjórnvalda þarf að byggjast á almennum efnisreglum stjórnýsluráttarins, sem eru hæfisreglan, leiðbeiningarskylda stjórnvalda, málshraðareglan, rannsóknarreglan, meðalhöfsreglan, jafnræðisreglan (auglýsing lausra staða), andmælaréttur (réttur til tjáningar), upplýsingaréttur (aðgangur að upplýsingum) og réttur til rökstuðnings (Ásta Bjarnadóttir, 2012; Stjórnýslulög nr. 37/1993). Stjórnvaldsákvörðun þarf að byggjast á málefnalegum sjónarmiðum eins og menntun, starfsreynslu, þekkingu, hæfni og eftir atvikum þeim persónulegu eiginleikum sem talin eru skipta máli fyrir umrætt starf (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2004; Umboðsmaður Alþingis, 2008, 30. desember). Ákvarðanir sem byggjast á geðþótta, óvild eða öðrum persónulegum sjónarmiðum starfsmanna stjórnýslunnar eru þannig ólögmatar. Sjónarmið eru málefnaleg þegar þau leitast við að ná fram markmiði þeirra laga sem ákvörðun er byggð á. Pólitísk sjónarmið eru sjaldan talin málefnaleg við töku stjórnvaldsákvörðana og í stjórnýslurétti gildir almennt sú meginregla að óheimilt sé að byggja stjórnvaldsákvörðun á pólitískum sjónarmiðum (Forsætisráðuneytið, 2007). Almennt er gengið út frá því að veitingarvaldshafinn, sem ábyrgð ber á viðkomandi stöðuveitingu, hafi vald til þess að ákveða hverju sinni á hvaða sjónarmiðum ákvörðunin um hvern eigi að veita stöðuna eigi að byggjast, ef ekki er mælt fyrir um það í lögum (Umboðsmaður Alþingis, 2008, 30. desember).

Ekki er hægt að gera viðhlítandi grein fyrir öllum þeim sjónarmiðum sem heimilt er að byggja á við mat á umsækjendum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2004). Það er hins vegar óskrifuð meginregla að við val á umsækjanda beri að velja þann sem hæfastur telst í það starf sem um ræðir. Að baki þeirri reglu er það sjónarmið að hagsmunum hins opinbera skuli ráðstafað á sem bestan hátt. Þannig á ráðning að vera í samræmi við þarfir viðkomandi starfsemi hverju sinni, enda tilgangur starfsveitingar sú að verkefni ríkisins séu sem best af hendi leyst. Annað sjónarmið er að hjá hinu opinbera skuli starfa sem hæfastir starfsmenn (Ásta Bjarnadóttir, 2012; Lára V. Júlíusdóttir, 2008; Umboðsmaður

Alþingis, 2008, 30. desember). Þau sjónarmið sem höfð eru til hliðsjónar eiga þannig að gefa vísbendingu um væntanlega frammistöðu umsækjenda í umrætt starf (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2004). Umboðsmaður Alþingis (2008, 30. desember) segir ennfremur að af þeirri reglu leiðir að á veitingarvaldshafa hvíla ákveðnar skyldur við undirbúning stöðuveitingar og krafa gerð um vönduð vinnubrögð við mat á hæfni umsækjenda.

Nokkrar íslenskar rannsóknir er að finna um ráðningar hjá hinu opinbera. Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2005) gerði rannsókn þar sem hann skoðaði embættisveitingar hjá hinu opinbera í ljósi mannauðsstjórnunar og hvort þær gætu talist faglegar. Hann komst að þeirri niðurstöðu að ekkert sérstakt verklag virtist vera til staðar um hvernig staðið væri að ráðningarferli í opinber embætti. Ólöf Dagný Thorarensen (2010) rannsakaði hvort annmarkar væru á ráðningum, uppsögnum og breytingum á störfum hjá ríkinu og þá hverjir þeir væru. Hún greindi í rannsókn sinni 50 álit umboðsmanns Alþingis þar sem hann fjallaði um auglýsingar á störfum, ráðningar í embætti/störf, breytingar á störfum og uppsagnir. Af þeim álitum sem greind voru gerði umboðsmaður athugasemdir í flestum tilvikum. Helstu niðurstöður Ólafar voru þær að við meðferð mála bæði hjá æðstu stjórn ríkisins og ríkisstofnunum þá væru helstu annmarkarnir þeir, að við auglýsingar á störfum þá voru það fyrst og fremst ákvæði starfsmannalaga sem ekki voru virt, um hvernig standa skuli að auglýsingu og innihaldi þeirra. Við ráðningar þá voru það fyrst og fremst ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sem ekki var farið eftir. Má þar helst nefna rannsóknarregluna ásamt andmælaþreglunni og reglu upplýsingalaga um skráningu munnlegra upplýsinga, sem verða að teljast nokkuð alvarlegar ávirðingar. Einnig voru dæmi um að ekki hefði verið gerður nægjanlegur samanburður á hæfni umsækjenda eins og starfsmannalögin kveða á um. Þá fundust meðal annars fjölmargar athugasemdir við þjónustu ráðningarfyrirtækja, leiðbeiningarskyldu og rökstuðning veitingarvaldshafans. Ómar H. Kristmundsson (1999) vann verkefni á vegum starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins á starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldahvörf, þar sem safnað var heildstæðum upplýsingum um starfsmannamál ríkisins. Í rannsókn Ómars kom fram að nokkuð virtist skorta að vandað hafi verið til ráðninga hjá sumum ríkisstofnunum. Umtalsverður hluti ríkisstarfsmanna, 40.3%, sem tóku þátt í könnuninni þekktu dæmi um að ráðið hefði verið í starf hjá stofnuninni á öðrum forsendum en hæfni umsækjenda. Í þessu sambengi er bent á að skoða þurfi hvort ástæða sé til að setja nánari reglur um það hvernig standa skuli að skipun, setningu og ráðningu starfsmanna á opinberum vinnumarkaði (Ómar H. Kristmundsson, 1999). Gunnar Helgi Kristinsson (2006, 2009) kemst að þeirri niðurstöðu í rannsóknum sínum að í íslenskum stjórnámálum viðgangist pólitískar stöðuveitingar. Gunnar Helgi fjallar um þrjú mismunandi líkön stöðuveitinga og mátar 111 stöðuveitingar hjá ríkinu á árunum 2001-2005 inn í þessi líkön. Fyrsta líkanið er skrifræðislega líkanið þar sem litið er á opinbera vinnumarkaðinn sem lokaðan vinnumarkað, einstaklingar hefja störf hjá ríkinu og verja starfsævinni þar. Þannig öðlast þessir starfsmenn sérstaka þekkingu á gildismati og menningu opinbera geirans, starfsmenn fá sanngjarnan starfsframa, búa við starfsöryggi og góð eftirlaunakjör. Annað líkanið er faglega líkanið, þar er fagleg hæfni einstaklingsins lögð til grundvallar ráðningum

og framgangs innan opinbera kerfisins. Lögð er áhersla á ráðningu sérfræðinga. Þriðja og síðasta líkanið byggir á því að pólitískar stöðuveitingar sé lögmat og skynsamleg aðferð við ráðningar innan opinbera geirans og áhrifaríkasta og skilvirkasta leiðin til að ná markmiðum stjórnmalanna (Gunnar Helgi Kristinsson, 2006, 2007). Niðurstöður Gunnars Helga benda til þess að af þeim 111 stöðuveitingum á árunum 2001 - 2005 virðast 44% hafa átt sér pólitískar rætur þ.e. að baki ráðningunni liggja önnur sjónarmið heldur en fagleg. Gunnar Helgi (2006) greinir reyndar frá því að setja megi fyrirvara á þessa tölu því heimildarmenn voru ekki sammála í öllum tilvikum um vægi pólitískra þátta og því megi, með fyrirvara, segja að hlutfall pólitískra embættisveitinga hafi verið á bilinu 24 til 44%.

2 Aðferðafræði

Við rannsóknina var stuðst við innihaldsgreiningu (e. *content analysis*). Hér er um að ræða blöndu af eigindlegri (e. *qualitative*) og megingdlegri (e. *quantitative*) rannsóknaraðferð þar sem greining og úrvinnsla gagna fer fram. Innihaldsgreining er aðferð þar sem eigindlegum gögnum er breytt í megingdleg gögn sem síðan er hægt að nota til frekari greiningar eða lýsingar á viðfangsefninu (Konracki, Wellman og Amundson, 2002).

Viðfangsefni rannsóknarinnar eru þær embættisveitingar þar sem ráðningarferlið, allt frá starfsauglýsingu og þar til að skipað var í embættið, átti sér stað á ofangreindu tímabili. Auk þeirra voru tekin til greiningar þau tilvik þar sem sett var í embætti tímabundið, ef það var gert að undangengnu ráðningarferli. Hugtakið embætti kemur fyrir í 1. mgr. 22. gr. starfsmannalaga. Þar eru þeir sem teljast embættismenn taldir upp í 13 tölulíðum. Í 2. mgr. segir að fjármálaráðherra skeri úr því hvaða starfsmenn falli undir 13. tölulíð þessarar greinar, það er hverjir falla undir flokkinn *forstöðumenn ríkisstofnana og ríkisfyrirtæka* sem ekki eru sérstaklega taldir upp í 1. – 12. tölulíð. Fyrir 1. febrúar ár hvert er síðan listi fjármálaráðherra birtur í Lögbirtingablaði, yfir þá forstöðumenn er falla undir 13. tölulíðinn. Við kortlagningu embættisveitinga var tekið mið af lista fjármálaráðherra yfir þá starfsmenn ríkisins sem heyra undir 13. tölulíð. Vegna fjölda embættisveitinga var ekki tekið með í úrtaki þessarar rannsóknar, skólameistarar framhaldsskóla sem heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneytið, og forstjórar heilbrigðisstofnana, að undanskildum forstjóra Landspítala og forstjóra Sjúkrahússins á Akureyri, sem heyra undir ráðneyti heilbrigðismála. Ráðningarferlið í embætti var greint út frá því hvort staða hafi verið auglýst eða ekki. Ef hún var auglýst, þá var skráð hvar hún var auglýst laus til umsóknar og þá hvort hún var auglýst í Lögbirtingablaði, samanber 7. gr. starfsmannalaga. Einnig var skráð hvenær hún var auglýst, en þannig má sjá lengd ráðningarferlis frá því að umsóknarfrestur rann út og þar til gengið var frá ráðningu í embætti. Umsóknarfrestur sem var skemmri en tvær vikur frá útgáfudegi blaðsins var skilgreindur ófullnægjandi, samanber ofangreind lög. Þá var jafnframt skráð efni auglýsingar, og voru reglur nr. 464/1996 hafðar til hliðsjónar er varða gæði hennar. Einnig var skráð hversu lengi viðkomandi var skipaður í embætti. Flokkarnir sem leitast var við að fá upplýsingar um voru því eftirfarandi:

1. Ár (skipunarár)
2. Embætti (sem skipað var í)
3. Auglýsing (hvort, hvar og þá hvenær embætti var auglýst laust til umsóknar, umsóknarfrestur og efni)
4. Umsækjendur (fjöldi)
5. Matsnefnd (skipun að fenginni umsögn/tillögu stjórnar stofnunar/skipun hæfnisnefndar/notið aðstoðar ráðningarskrifstofu/ráðgjafafyrirtækis)
6. Ráðning (lengd ráðningarferlis)
7. Tímabil (skipunartími)

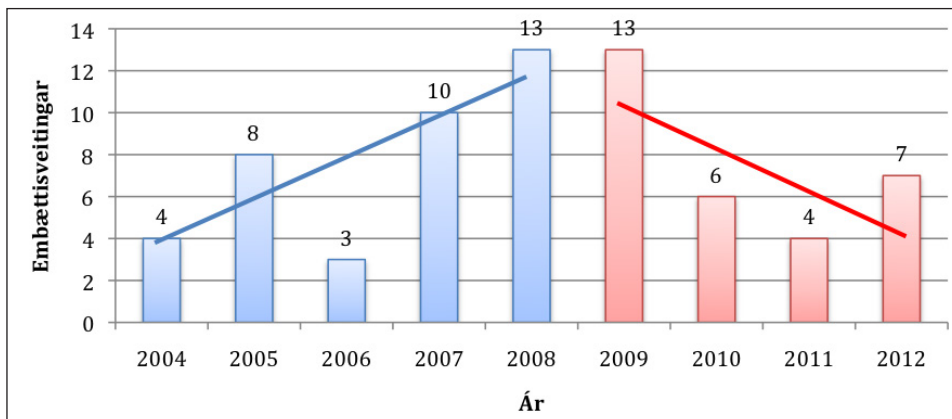
Eingöngu var stuðst við opinber gögn er snerta ráðningarferli við skipun í embætti á tímabilinu 1. janúar 2004 til 31. desember 2012. Hafa verður í huga að mis ítarlegar upplýsingar lágu fyrir um hverja og eina embættisveitingu. Í sumum tilvikum var hægt að nálgast mjög greinargóða lýsingu á ráðningarferlinu, en í öðrum tilvikum fengust litlar eða takmarkaðar upplýsingar. Samkvæmt upplýsingum frá Kjara- og mannauðsýslu ríkisins er ekki haldið sérstaklega, á einum stað, utan um þau gögn sem tengjast ráðningarferli í kringum embættisveitingar. Við öflun og greiningu gagna var farið yfir *Fréttir* á heimasíðu ráðuneytanna og leitað eftir öllum tilkynningum er varðaði auglýsingu eða skipan í embætti. Til að tryggja að búið væri að kortleggja allar embættisveitingar á umræddu tímabili var farið í gegnum allar starfsauglýsingar sem birtar voru í Lögbirtingablaðinu á því tímabili sem hér um ræðir. Tekið var mið af innihaldi auglýsingar og umsóknarfresti eins og þær birtust í Lögbirtingablaðinu. Tölvupóstur var sendur á ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta. Þar var rannsóknin kynnt og spurt hvort haldið væri sérstaklega utan um þau embætti sem skipað hafi verið í síðustu sex til átta ár ásamt gögnum um ráðningarferlið er þau varða. Svörin sem fengust voru þau að póstur hafi verið áframsendur á aðra aðila innan ráðuneytanna. Engin frekari svör fengust við þessum pósti. Sendur var annar póstur á ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og mannauðsstjóra allra ráðuneyta þar sem rannsóknin var kynnt, greint frá markmiðum hennar og spurt hvort möguleiki væri að fá aðgang að þeim gögnum sem höfðu voru til hliðsjónar við val embættismanna því tímabili sem rannsóknin náði til. Einungis ráðuneytisstjórar og/eða mannauðsstjórar þriggja ráðuneyta, efnahags- og viðskiptaráðuneytis, innanríkisráðuneytis og utanríkisráðuneytis svöruðu umræddum pósti. Haft var samband við ráðuneytisstjóra og mannauðsstjóra annarra ráðuneyta símleiðis, þar sem við átti, til þess að fá upplýsingar um skipanir í þau embætti sem átt höfðu sér stað á umræddu tímabili. Enn og aftur var reynt að fá upplýsingar um hvort haldið væri utan um þau gögn sem höfðu voru til hliðsjónar við skipun í embætti og hvort farið væri eftir einhverju sérstöku ferli við þessar ráðningar. Til að nálgast upplýsingar sem enn skorti var leitað frekari gagna á veraldarvefnum. Auk þess var hringt í þau ráðuneyti sem höfðu svarað tölvupóstum til að fá frekari upplýsingar. Loks var sendur tölvupóstur til ráðuneytisstjóra, skrifstofustjóra og mannauðsstjóra þeirra fjögurra ráðuneyta sem ekki höfðu þegar svarað. Prófað var að breyta bæði efnislinu og innihaldi tölvupóstsins. Í þeim pósti var rannsóknin enn og aftur kynnt með skýrari hætti en áður hafði verið gert. Takmarkaðar upplýsingar

fengust frá þeim ráðuneytum sem samband var haft við og engin svör bárust við síðasta tölvupóstinum. Úrvinnslan og greiningin byggðist því fyrst og fremst á að skoða þau gögn sem segja mest um þá verkferla sem fylgt hefur verið eftir þegar skipað er í embætti á opinberum vinnumarkaði.

Við greiningu gagna var tekið tillit til skurðpunktsins *efnahagsbrun*. Almenn er talað um að efnahagshrunið hafi fylgt í kjölfar bankahrunsins sem skall á í byrjun október árið 2008. Það var hins vegar ákveðið að miða skurðpunkt efnahagshrunsins við þegar stjórnarsamstarfi Sjálfstæðisflokks og Samfylkingar var slitið og ný ríkisstjórn Samfylkingar og Vinstri hreyfingar græns framboðs tók við þann 1. febrúar 2009.

3 Niðurstöður

Greindar voru 68 embættisveitingar á rannsóknartímabilinu sem skiptust í 40 skipanir á tímabilinu fyrir efnahagsbrun og 28 skipanir á tímabilinu eftir efnahagsbrun, sjá mynd 1. Á tímabilinu fyrir brun var ekki skylda að auglýsa stöðu bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)¹ og því voru þær ekki teknar með í útreikningum er snúa að auglýsinga-skyldunni. Þar sem upplýsingar lágu ekki fyrir um starfsauglýsingu eða innihald hennar var ekki tekið tillit til þeirra við útreikninga.



Mynd 1. Fjöldi embættisveitinga skipt eftir árum.

Eins og sjá má á mynd 1 var fjöldi embættisveitinga mismunandi milli ára, eða á bilinu þrjár til 13 skipanir á ári. Bláa línan sýnir hvernig breyting varð á fjölda embættisveitinga á tímabilinu fyrir brun. Rauða línan sýnir hvernig breyting varð á fjölda embættisveitinga á tímabilinu eftir brun. Embættisveitingum fjölgaði milli ára á tímabilinu fyrir brun en þeim fækkaði milli ára á tímabilinu eftir brun þó breytileiki sé til staðar milli einstakra ára, samanber mynd 1. Á tímabilinu 1. janúar 2004 til 1. febrúar 2009 voru 40 ráðningarferli greind. Á tímabilinu 1. febrúar 2009 til 31. desember 2012 voru hins vegar 28 ráðningarferli greind.

¹ Ártöl í sviga á eftir hverju embætti vísar til þess hvenær ráðið var í tiltekið embætti. Í viðauka má sjá hvenær skipað var í embættin sem um er að ræða.

Þegar skoðaðar voru auglýsingar um laus embætti hjá ríkinu, var tekið mið af 4. grein reglna nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum. Auglýsing var talin uppfylla skilyrði reglnanna ef öll þau 11 atriði sem þar eru tilgreind komu fram. Á tímabilinu fyrir hrun voru einungis 26% starfsauglýsinga sem uppfylltu öll skilyrðin, en fór í 48% eftir hrun, samanber töflu 1.

Tafla 1. Fjöldi atriða sem koma fram í starfsauglýsingu, samanber 4. grein reglna nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum

Fjöldi atriða	Fyrir hrun (n=38)* n (%)	Eftir hrun (n=27)** n (%)
11	10 (26)	13 (48)
10	4 (10,5)	5 (19)
9	9 (23,5)	7 (26)
8	3 (8)	0
4-7	1 (3)	0
3	10 (26)	2 (7)
2	0	0
1	1 (3)	0

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

** Ekki fyrirleggjandi um embætti forstjóra Einkaleyfastofu (2012)

Ef litið er á fjölda þeirra starfsauglýsinga sem voru með níu eða fleiri atriði þá var hlutfallið fyrir hrun 60% en fór í 93% eftir hrun. Fyrir hrun voru 29% auglýsinga með 3 eða færri atriði til staðar í auglýsingunni en 7% eftir hrun. Á tímabilinu fyrir hrun voru tvær embættisveitingar ekki auglýstar lausar til umsóknar. Um var að ræða skipun í embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006), en samkvæmt þágildandi lögum var ekki skylt að auglýsa það embætti og eru þær því ekki taldar með í ofangreindum útreikningum. Á tímabilinu eftir hrun, var í einu tilviki, þegar skipað var í embætti forstjóra Einkaleyfastofu (2012), ekki hægt að finna starfsauglýsinguna og því var ekki tekið tillit til hennar. Þau atriði er oftast vantaði í starfsauglýsingar um laus embætti voru annars vegar að öllum umsóknum verði svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin, og hins vegar hver veitir nánari upplýsingar um starfið. Ef aðeins eitt atriði skorti í starfsauglýsinguna var það ídulega, að öllum umsóknum verði svarað þegar ákvörðun um ráðningu hefur verið tekin. Þegar aðeins þrjú atriði af 11 voru tilgreind í starfsauglýsingu, var oftast um að ræða upplýsingar um hver það er sem veitir nánari upplýsingar um starfið, hvenær umsóknarfrestur rennur út og hvert umsóknir skulu berast. Starfsauglýsingar um laus embætti voru birtar í Lögbirtingablaði í langflestum tilvikum bæði fyrir og eftir hrun, samanber töflu 2.

Tafla 2. Birting starfsauglýsingar í Lögbirtingablaði

Auglýsing birt	Fyrir hrun (n=38)* n (%)	Eftir hrun (n=27)** n (%)
Já	34 (89,5)	24 (89)
Nei	4 (10,5)	3 (11)

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

** Ekki fyrirbyggjandi um embætti forstjóra Einkaleyfastofu (2012)

Á báðum tímabilum var starfsauglýsing birt í Lögbirtingablaði í 89% tilvika. Ekki var tekið tillit til embættisveitinga bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006) þar sem ekki var til staðar auglýsingaskylda, eða forstjóra Einkaleyfastofu (2012) þar sem starfsauglýsing var ekki fyrirbyggjandi. Ef starfsauglýsing var ekki birt í Lögbirtingablaði var hana að finna í dagblöðum, á heimasíðu þess ráðuneytis sem stofnun heyrði undir, og/eða á heimasíðu þess ráðningarskrifstofu/ráðgjafafyrirtækis er umsjón hafði með umræddri embættisveitingu, eða á Starfatorgi.

Í starfsauglýsingu um laus embætti var umsóknarfrestur fullnægjandi í 81% tilvika á tímabilinu fyrir hrun en í öllum eða 100% tilvika á tímabilinu eftir hrun, að teknu tilliti til 7. gr. starfsmannalaga, samanber töflu 3.

Tafla 3. Umsóknarfrestur samanber 7. gr. starfsmannalaganna

Umsóknarfrestur	Fyrir hrun (n=37)*, ** n (%)	Eftir hrun (n=26)*** n (%)
Fullnægjandi	30 (81)	26 (100)
Ófullnægjandi	7 (19)	0

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

** Ekki fyrirbyggjandi um embætti forstjóra FME (2005)

*** Ekki fyrirbyggjandi um embætti forstjóra Einkaleyfastofu (2010, 2012)

Umsóknarfrestur var í stað tveggja vikna, ýmist níu dagar, 12 eða 13 dagar. Þó að umsóknarfrestur hafi ekki í öllum atriðum verið í samræmi við lagaákvæði voru umrædd embætti í öllum tilvikum auglýst í Lögbirtingablaði, og þar með fylgt lagaákvæði hvað það varðar. Umsóknarfrestur samanber ofangreind lög átti ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006). Auk þess voru upplýsingar ekki fyrirbyggjandi í þremur tilvikum, í einu tilviki fyrir hrun og í tveimur tilvikum eftir hrun. Ekki var hægt að nálgast starfsauglýsingu um embætti forstjóra FME (2005), né þegar skipað var í embætti forstjóra Einkaleyfastofu (2010, 2012). Starfsauglýsingarnar fengust með aðstoð viðkomandi stofnunar í tilviki FME, og með aðstoð ráðuneytisins í tilviki Einkaleyfastofu (2010). Ekki var hægt að sjá hvenær starfsauglýsing var birt og því var ekki hægt að reikna út umsóknarfrest í umræddum tilvikum. Ekki var hægt að finna starfsauglýsingu sem átti við þegar embætti Einkaleyfastofu (2012) var auglýst laust til umsóknar.

Ef lög kváðu á um að gera skyldi sérstakar menntunar- og hæfniskröfur til embættismanns, þá voru þær kröfur í flestum tilvikum tilgreindar í starfsauglýsingu, samanber töflu 4. Það virðist hins vegar ekki vera ákveðin regla á því og getur þessu verið háttað á mismunandi vegu.

Tafla 4. Samræmi milli ákvæði laga og þess sem krafist var í starfsauglýsingu um laus embætti er varða menntunar- og/eða hæfniskröfur

	Fyrir hrun (n=38)*		Eftir hrun (n=27)**	
	Já	Nei	Já	Nei
Samtals	27	11	19	8

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

** Gögn ekki fyrirliggjandi um embætti forsjóra Einkaleyfastofu (2012)

Í sumum tilvikum voru menntunar- og hæfniskröfur tilgreindar í lögum en þeirra hins vegar ekki getið í starfsauglýsingu. Þá voru tilvik þar sem ekki var í lögum kveðið á um menntunar- og hæfniskröfur, en þær hins vegar tilgreindar í starfsauglýsingu. Jafnframt voru tilvik þar sem engar menntunar- og hæfniskröfur voru tilgreindar, hvorki í lögum né í starfsauglýsingu. Hlutfall þeirra embættisveitinga þar sem samræmi var á milli ákvæði laga og þess sem krafist var í starfsauglýsingu var mjög svipað hvort sem tímabilið *fyrir* eða *eftir hrun* var skoðað.

Ef mismæmi var á milli ákvæði laga og þess sem krafist var í starfsauglýsingu, þá var það almennt þannig að ekki var í lögum kveðið á um hvaða menntunar- og hæfniskröfur gera skyldi til embættismanns en þær hins vegar tilgreindar í starfsauglýsingu. Þessu var öfugt háttað í sjö tilvikum af þeim 68 sem til skoðunar voru. Í þeim tilvikum var í lögum kveðið á um menntunar- og hæfniskröfur embættismanns en þær hins vegar ekki tilgreindar í starfsauglýsingu. Um var að ræða embætti hagstofustjóra (2008) og forstjóra Bankasýslu ríkisins (2009, 2011), embætti forstjóra Umhverfisstofnunar (2007, 2008) og svo embætti forstjóra LSH (2008) og forstjóra Sjúkratryggingastofnunar (2008).

Við mat á hæfni umsækjenda var í einhverjum tilvikum skipuð sérstök hæfnisnefnd. Hæfnisnefnd er nefnd sem er sérstaklega skipuð af ráðherra til þess að meta hæfni umsækjenda. Í öðrum tilvikum var sérstaklega tilgreint í lögum að stjórn/rád stofnunar skyldi meta hæfni umsækjenda. Í enn öðrum tilvikum var svo ráðningarskrifstofu eða ráðgjafafyrirtæki falið að annast mat á hæfni umsækjenda. Skiptingin milli þessara mismunandi matsnefna má sjá í töflu 5.

Tafla 5. Fjöldi embættisveitinga sem skipað var í að fenginni umsögn/tillögu stjórnar stofnunar, ráðningarskrifstofu/ráðgjafafyrirtækis eða hæfnisnefndar

	Fyrir hrun (n=38)*	Eftir hrun (n=28)
Hæfnisnefnd	1	9
Stjórn stofnunar	12	8
Ráðningarskrifstofa/ráðgjafafyrirtæki	11	3

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

Í öllum tilvikum þar sem sérstaklega var kveðið á um í lögum að skipa skyldi hæfnisnefnd við mat á umsækjendum var það gert. Á tímabilinu fyrir hrun átti það við í einu tilviki, en eftir hrun átti það við í fimm tilvikum. Á síðara tímabilinu var auk þess í fjórum tilvikum sérstök hæfnisnefnd skipuð, þótt ekki hefði í lögum verið kveðið á um að svo skyldi vera gert. Á tímabilinu eftir hrun var því hæfnisnefnd skipuð í níu tilvikum. Í tveimur tilvikum af þessum níu var hæfnisnefnd skipuð af stjórn stofnunar í stað ráðherra. Í öllum tilvikum þar sem lögin kváðu á um að ráðherra skyldi skipa í embætti að fenginni umsögn eða tillögu stjórnar stofnunar var það gert. Á fyrra tímabilinu var það gert í 12 tilvikum, en í átta tilvikum á seinna tímabilinu. Í fjórum tilvikum var það stjórn stofnunar sem skipaði í embætti, í stað ráðherra. Var það gert við skipun í embætti forstjóra Bankasýslu ríkisins (september, desember 2011) og í embætti forstjóra FME (2005, 2012). Við skipun í embætti forstjóra Bankasýslu ríkisins naut stjórn stofnunarinnar aðstoðar ráðgjafafyrirtækisins Capacent í fyrra tilvikinu, og skipaði hæfnisnefnd í síðara tilvikinu. Við skipun í embætti forstjóra FME naut stjórn stofnunarinnar í fyrra tilvikinu aðstoðar Hagvangs, og í því síðara var hæfnisnefnd skipuð af stjórn stofnunarinnar. Við skipun í embætti forstjóra FME (2009) var engar upplýsingar að finna um hver skipaði í embættið, en lög kváðu á um að stjórn FME skyldi skipa í embættið. Ef ekki var í lögum kveðið á um að skipa skyldi sérstaka hæfnisnefnd til að meta hæfni umsækjenda, eða að skipa skyldi í embætti að fenginni umsögn eða tillögu stjórnar stofnunar, var ráðningarskrifstofu/ráðgjafafyrirtæki frekar falið að annast ráðningarferlið. Í flestum tilvikum var um að ræða aðstoð ráðgjafafyrirtækisins Capacent, en einnig komu fyrirtækin Hagvangur, Intellecta og STRÁ MRI að þessum ráðningarferlum. Í 11 tilvikum af 40 á tímabilinu fyrir hrun annaðist ráðningarskrifstofa/ráðgjafafyrirtæki mat á hæfni umsækjenda. Í einu af þessum 11 tilvikum var það gert af stjórn stofnunar. Á tímabilinu eftir hrun annaðist ráðningarskrifstofa/ráðgjafafyrirtæki mat á hæfni umsækjenda í þremur tilvikum af 28. Í einu af þessum þremur tilvikum var það gert af stjórn stofnunar.

Lengd ráðningarferlis frá því að umsóknarfrestur rann út og þar til skipað var í embætti var að meðaltali 32 dagar á tímabilinu fyrir hrun, en náði yfir allt frá sjö dögum upp í 105 daga. Eftir hrun tók ráðningarferlið að jafnaði lengri tíma en á tímabilinu fyrir hrun, eða að meðaltali 56 daga, en náði yfir frá 11 dögum upp í 142 daga, samanber töflu 6.

Tafla 6. Lengd ráðningarferlis talið í dögum, frá því að umsóknarfrestur rann út og þar til skipað var í embætti

	Fyrir hrun (n=38)*	Eftir hrun (n=26)**
Lengd ráðningarferlis - dagar (meðaltal (bil))	32 (7 – 105)	56 (11 – 142)

* Á ekki við um embætti bankastjóra Seðlabanka Íslands (2005, 2006)

** Vegamálastjóri (2009) og rektor Háskóla Íslands (2010) voru sjálfskipaðir

Á tímabilinu fyrir hrun tók stysta ráðningarferlið sjö daga eða þegar skipað var í embætti forstjóra Landhelgisgæslu Íslands (2004) en níu umsækjendur sóttu um stöðuna. Lengsta ferlið tók aftur á móti 105 daga, og var það þegar skipað var í embætti forstöðumanns Húsfriðunarnefndar (2007). Staðan var auglýst laus til umsóknar um miðjan maí en ekki var skipað í embættið fyrr en í byrjun september. Tímalengdin kann að skýrast af því að ráðningarferlið fór fram á sumartíma. Hér var um að ræða fimm umsækjendur en ein umsókn var dregin tilbaka.

Á tímabilinu eftir hrun tók stysta ráðningarferlið 11 daga eða þegar skipað var í embætti umboðsmanns skuldara (2010). Tíu umsækjendur sóttu um stöðuna, en einn umsækjandi dró umsókn sína til baka. Ráðuneytið naut aðstoðar ráðningarskrifstofunnar STRÁ MRI við mat á umsækjendum og var farið yfir allar umsóknir og starfsferilskrár umsækjenda með sérstöku tilliti til þeirra atriða og krafna sem tilgreindar voru í starfsauglýsingu og komu fram í lögum sem um embættið giltu. Lengsta ferlið tók 142 daga, og var það þegar skipað var í embætti forstöðumanns Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum (2009) en fjórir umsækjendur sóttu um þá stöðu. Þau ráðningarferli sem áttu sér stað við ríkisstjórnarskiptin, það er um mánaðarmótin janúar/febrúar 2009, tóku almennt lengri tíma en önnur. Hafa ber í huga að lengd ráðningarferlis kann að vera styttri en fram kemur hér, þar sem miðað var við þá dagsetningu sem tilkynnt var um skipun í embætti opinberlega.

4 Umræður og lokaorð

Umræðan um ráðningar og starfsmannaval snýst gjarnan um þær aðferðir sem beitt er áður en ákvörðun um skipun er tekin. Þannig er í raun verið að fjalla um þætti eins og starfsgreiningar, þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við mat á hæfni umsækjenda, hvernig ráðningarviðtölum er háttað, notkun umsagna og hvernig þessi gögn eru nýtt við ákvarðanatöku um hvern skal skipa, setja eða ráða í umrætt starf. Þarna er vísað annars vegar til þess ramma sem lögfræðin setur og hins vegar til hugmynda mannauðsstjórnunar um ráðningarferli. Dómarar, umboðsmaður Alþingis og kærufnd jafnréttismála fylgja lögum en sá sem sér um ráðningarvaldið hefur gjarnan þekkingu og reynslu af faglegu ráðningarferli (Ásta Bjarnadóttir, 2012). Stjórnsýslan og mannauðsfræðin líta ekki sömu augum á það hvað telst vera fagleg ráðning. Íslenskur lagarammi og aðferðir mannauðsstjórnunar eiga því ekki alltaf samleið og erfiðlega getur reynst að mætast á

miðri leið. Ásta Bjarnadóttir (2012) leggur áherslu á að formlegu ferli sé fylgt þar sem viðmið eru skilgreind áður en ráðningarferlið er hafið. Markviss undirbúningur, auk skipulagðra og vandaðra vinnubragða er grundvöllur góðs ráðningarferlis. Allt mat þarf að vera kerfisbundið, málefnalegt og skriflegt, auk munnlegra heimilda. Markmiðið með ráðningarferlinu á þannig að vera að enginn sjái ástæðu til að tortryggja að ráðningin geti talist fagleg, bæði frá sjónarhorni löggjafans og mannauðsstjórnunar.

Inntak starfsauglýsinga á opinberum vinnumarkaði hefur mikla þýðingu og gegnir lykilhlutverki í ráðningarferlinu, enda getur hún skipt miklu máli við mat á því hvort mat á umsækjanda hafi verið byggt á málefnalegum sjónarmiðum (Ásta Bjarnadóttir, 2012). Þar sem starfsauglýsingar eru mikilvæg málsgögn í ráðningarferli er æskilegt að skipuleggja allt ferlið áður en þær eru birtar. Á þann hátt eru þau viðmið sem höfð eru til hliðsjónar við mat á umsækjendum skýr. Umboðsmaður Alþingis hefur lagt á það mat að ekki geti talist málefnalegt að taka tillit til sjónarmiða við mat á umsækjendum, sem ekki eru tilgreind í starfsauglýsingu (Umboðsmaður Alþingis, 2004, 3. maí). Þrátt fyrir að auglýsa eigi öll laus embætti í Lögbirtingablaði var það aðeins gert í 89% tilvika bæði fyrir og eftir efnahagshrun. Þess utan voru auglýsingarnar almennt illa útfærðar. Fyrir hrun var einungis 26% þeirra með þau 11 atriði sem 4. grein reglna nr. 464/1996 um auglýsingar á lausum störfum tiltekur. Þessu var betur háttað eftir hrun, eða í 48% tilvika. Ef litið er á fjölda þeirra starfsauglýsinga sem voru með níu eða fleiri atriði af þeim 11 sem tilgreind eru í reglum nr. 464/1996 fór hlutfallið fyrir hrun í 60% og í 93% eftir hrun. Hér hefur orðið veruleg breyting til batnaðar. Samkvæmt starfsauglýsingu var umsóknarfrestur fullnægjandi í 81% tilvika fyrir hrun en í 100% tilvika eftir hrun. Hér verður þó að hafa hugfast að ekki hefur verið sett í reglugerð þau lágmarksskilyrði sem auglýsing um laus embætti eiga að uppfylla. Ef starfsauglýsing er vel unnin á grundvelli starfsgreiningar og niðurstöður hennar nýttar við gerð auglýsingar má ætla að umsækjendur þekki betur til þess starfs sem þeir sækja um. Niðurstaða þessa rannsóknar er í samræmi við niðurstöðu Gylfa Dalmann Aðalsteinssonar (2005) um að ekki er í öllum tilvikum farið eftir leiðbeiningum um auglýsingar lausra starfa hjá hinu opinbera. Þó má sjá að jákvæð breyting hefur orðið frá hrúni. Í einhverjum tilvikum birtust starfsauglýsingar á öðrum stöðum en í Lögbirtingablaðinu og það kann að vera að starfsauglýsingar hafi verið betur útfærðar þar og í samræmi við umrædda reglu en ekki var lagt frekara mat á það í þessari rannsókn. Það virðist erfitt fyrir hið opinbera að framfylgja lagaákvæði um birtingu starfsauglýsinga í Lögbirtingablaðinu. Það kann að vera að veitingarvalds-hafi telji að starfsauglýsing á öðrum stöðum en í Lögbirtingablaði sé ígildi þess, en svo er ekki. Samkvæmt dreifibréfi nr. 8/2002 nægir ekki að starfsauglýsing sé birt eingöngu á netinu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2002). Hins vegar er það spurning hvort ekki eigi að breyta lögum og reglum varðandi skilyrði þess að birta starfsauglýsingar í Lögbirtingablaðinu, sökum þess hversu fáir hafa aðgang að því, það er eingöngu gefið út á netinu og aðgangur takmarkast við áskrift að upphæð 55.000,- sem greiðist fyrirfram.

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2005) hefur bent á að þörf sé á sérstakri reglugerð um ráðningarferlið til að tryggja að því sé rétt háttað og faglega sé staðið að ráðningu í störf á opinberum vinnumarkaði. Ríkisendurskoðun (2011) telur að aðferðum mann-

auðsstjórnunar verði að beita í auknum mæli. Í skýrslu hennar kemur fram að mannauðsstjórnun á hinum opinbera vinnumarkaði er almennt ekki eins öflug og á þeim almenna. Fagleg ráðning snýst um að uppfylla ákveðin lagaskilyrði og beita viðurkenndum ráðningaraðferðum þar sem markmiðið er að finna hæfasta umsækjandann sem völ er á. Gagnrýnin beinist hins vegar að því ósamræmi sem ríkir milli laga og reglna annars vegar og ráðningaræðferða hins vegar. Starfsmannalögin setja ramma utan um öflun umsækjenda en engan ramma er að finna utan um ráðningarferlið sjálf. Í greinargerð rýnihóps sem skipaður var í kjölfar skipunar skrifstofustjóra í forsætisráðuneytinu voru lagðar fram tillögur um úrbætur á ráðningarferlinu hjá hinu opinbera. Þrátt fyrir að aukin umræða og vitundarvakning hafi átt sér stað um faglegar ráðningar og mikilvægi þeirra á undanförunum árum, hefur það ekki skilað tilætluðum árangri. Telur nefndin að rík þörf sé á því að samræma ráðningarferli innan Stjórnarráðsins og nýta sér faglegar aðferðir við að ráða hæfustu umsækjendurna. Nefndin leggur til að nokkrar breytingar verði gerðar, en hér verða aðeins tilgreindar þær helstu:

1. Reglur settar um ráðningarferlið í störf hjá ríkinu, sambærilegar þeim reglum sem fjalla um auglýsingar
2. Samræma hvenær notast eigi við ráðgjöf mannauðsráðgjafa/vinnusálfræðings í ráðningarferlinu
3. Ef stuðst er við sérþekkingu mannauðsráðgjafa/vinnusálfræðinga í ráðningarferlinu skal senda ráðgjafa erindisbréf þar sem verkefni hans og staða eru skilgreind
4. Mikilvægt er að starfsgreining liggi fyrir áður en starfsauglýsing er birt
5. Nota viðurkenndar ráðningaraðferðir sem best spá fyrir um frammistöðu í starfi og styðjast við fleiri en eina aðferð hverju sinni

(Forsætisráðuneytið, 2011).

Rætt hefur verið um að setja á fót sérstakar ráðningarnefndir, líkt og gert er í Bretlandi, í þeim tilgangi að auka traust á ráðningum æðstu embættismanna. Ómar H. Kristmundsson (2009) segir að skipan slíkra nefnda tryggi þó ekki að faglega og málefnalega sé staðið að skipunum í embætti. Setja þurfi í lög ákvæði um verkefni slíkra nefnda, hvernig standa skuli að skipunum og hvernig ráðherra skuli fara með tillögur nefndarinnar. Þá þurfi nánari útfærsla að koma fram í reglugerð eða starfsreglum sem samþykktar eru af ráðherra.

Nefnd um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands hefur lagt til að setja skuli ákvæði í lög um hæfnismatsnefnd eða ráðningarnefnd við skipun í embætti innan Stjórnarráðs Íslands og embætti forstöðumanna stofnana. Slík nefnd skal þá skipuð til ákveðins tíma, oftast þriggja eða fimm ára, en dæmi um hana er til að mynda við mat á hæfni umsækjenda um stöður forstjóra heilbrigðisstofnana, samanber 2. mgr. 9. gr. laga um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 (Forsætisráðuneytið, 2010). Við skipun í embætti forstjóra LSH (2008) var mið tekið af mati þriggja manna hæfnisnefndar, sem skipuð var

af ráðherra en í ljósi þess að ekki er hægt að útiloka hlutdrægni hans við skipan nefndarinnar er ekki hægt að útiloka að pólitík hafi að einhverju leyti ráðið för.

Á 141. löggjafarþingi var lögð fram tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar. Alþingi ályktaði að fela forsætisráðherra að skipa nefnd með þátttöku allra þingflokka með það fyrir augum að móta reglur og eftir atvikum semja frumvarp til laga um verkferla og meðferð og þýðingu faglegs hæfnismats við skipan í opinber embætti. Stefnt var að því að nefndin lyki störfum fyrir 1. apríl 2013 en því miður hefur það ekki orðið raunin (Þingskjal 119, 2012-2013). Þessi tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar var sett fram á 141. löggjafarþingi, en hafði áður verið flutt á 140. þingi, 139., 136. og 135. þingi. Tillagan kom til umfjöllunar í allsherjarnefnd á 139. þingi en var þá ekki afgreidd og því flutt aftur nær óbreytt enn á ný. Tillagan var til umræðu á 9. fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, en tillagan er enn óafgreidd (Alþingi, 2012). Tillagan er einn liður í því að auka gegnsæi ráðningarferils (Forsætisráðuneytið, 2010; Þingskjal 119, 2012-2013). Samkvæmt ofangreindri tillögu á nefndin að fá viðtækara verksvið og kanna hvort ástæða sé til þess að færa skipunarvald frá ráðherrum til sérstakra hæfnisnefnda eða jafnvel Alþingis. Hugmyndin er að slíkar hæfnisnefndir móti verkferla sem taka þurfi tillit til í ráðningarferli við skipun í embætti á opinberum vinnumarkaði. Slíka verkferla gæti Alþingi lögfest. Slíkt hefur verið gert með lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands þar sem ráðherra skipar í embætti að fengnu mati hæfnisnefndar. Þá mætti endurskoða 19. gr. laganna er kveður á um að niðurstaða hæfnisnefndar sé aðeins ráðgefandi. Auk þess telur nefndin að við skipun í embætti eigi ráðherra að bera ákvörðun sína undir ríkisstjórn til samþykktar (Forsætisráðuneytið, 2010).

Niðurstöður þessarar rannsóknar benda til þess að þó að lög nr. 115/2011 eigi aðeins við um embætti innan Stjórnarráðsins að þá hafi þetta lagaákvæði og umræðan fyrir setningu umræddra reglna haft áhrif á ráðningarferli í önnur embætti innan hins opinbera vinnumarkaðar, samanber að hæfnisnefnd var skipuð þrátt fyrir að þess var ekki þörf samkvæmt lögum. Gera má því ráð fyrir að fagleg sjónarmið hafi verið höfð að leiðarljósi í umræddum tilvikum við mat á umsækjendum. Hæfnisnefndin kemur með tillögu að ráðningarferli sem ráðherra samþykkir. Hér hefur ráðherra tækifæri til þess að koma á framfæri sínum sjónarmiðum áður en nefndin hefur störf, enda er það hann sem á endanum tekur ákvörðun um hvern skipa skal í embættið. Hæfnisnefndin vinnur eftir þeirri áætlun og er sjálfstæð í sínum störfum. Hafa verður í huga að þrátt fyrir þetta er mat hæfnisnefnda aðeins ráðgefandi og ráðherra ekki skylt að fara eftir mati hennar. Með skipan hæfnisnefndar mætti ætla að öll neikvæð umræða um hlutdrægni við embættisveitingar fari minnkandi og jafnvel hverfi. Í mörgum tilvikum hefur verið lögfest að ráðherra skuli skipa í embætti að fenginni umsögn/tillögu stjórnar stofnunar. Mikilvægt er að sú stofnun sem á í hlut hverju sinni komi að ráðningarferlinu á einn eða annan hátt. Hér hafa tvær leiðir verið farnar. Annars vegar að ráðherra skipar stjórn stofnunar sem síðan skipar í embættið líkt og átti sér stað við skipun forstjóra FME.

Hins vegar að ráðherra skipar í embætti að fenginni umsögn/tillögu stjórnar stofnunar líkt og átti við um skipun Þjóðleikhússtjóra. Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir (2009) hefur lagt til að starfrækt verði ráðningarstofa stjórnsýslunnar sem starfar hliðstætt umboðsmanni Alþingis og er í eftirliti Alþingis. Hlutverk ráðningarstofunnar sé þá að skipa í öll embætti og áhrifastöður innan stjórnsýslunnar og tryggi að hinn opinberi vinnumarkaður hafi ávallt að skipa starfsmönnum sem búa yfir þeirri hæfni sem þörf er á hverju sinni. Það getur verið varhugavert að flytja allt vald til óháðra hæfnisnefnda, en spurning er hvort ekki sé hægt að finna millileið þar sem farið er bil beggja í stað þess að ráðherra hafi einn ráðningarvaldið í höndum sér. Aðkoma ráðningarskrifstofa/ráðgjafafyrirtækja á fyrst og fremst að snúa að mati á umsóknum og niðurröðun umsækjenda samkvæmt kvörðum sem ákveðnir eru fyrirfram. Í kjölfar þess er æskilegt að veitingarvaldshafinn taki við því mati og styðjist við það þegar ákvörðun er tekin um næstu skref í ráðningarferlinu. Veitingarvaldshafinn á að koma að ferlinu á öllum stigum máls eftir að undirbúningsvinnu er lokið og taka þátt í því að fækka í hópi umsækjenda (Ásta Bjarnadóttir, 2012). Í þessari rannsókn kemur fram að leitað var til ráðningarskrifstofu/ráðgjafafyrirtækja í 11 tilvikum fyrir efnahagshrun en þrisvar sinnum eftir hrun. Þessi fækkun skýrist mögulega af fjölgun ráðninga þar sem stuðst var við mat hæfnisnefnda sem varð á tímabilinu eftir hrunið.

Niðurstöðurnar benda til þess að jákvæð breyting hefur orðið á ráðningarferlinu eftir hrun. Breyting hefur orðið til batnaðar, einkum hvað varðar starfsauglýsingar og útfærslu þeirra og birtingu. Erfitt er að leggja á það mat hvort ráðningarferli við skipun í embætti á umræddu tímabili hafi í alla staði verið í anda mannauðsstjórnunar. Með hliðsjón af fyrirbyggjandi gögnum verður ekki annað séð en að jákvæð breyting hafi orðið á því í kjölfar hrunsins. Sjónarmið stjórnsýslunnar og fræði mannauðsstjórnunar eru í raun ekki mjög frábrugðin. Áherslur þeirra skarast en markmiðið er ávallt hið sama, það er að hæfasti umsækjandinn verði ráðinn. Áhersla er lögð á að farið sé eftir lögum og reglum. Engin lög hafa hins vegar verið lögfest um hvaða sjónarmið eigi að liggja að baki ákvörðun við starfsmannaval. Veitingarvaldið hefur þannig svigrúm til að meta á hvaða sjónarmiðum hann byggir ákvörðun sína, svo framfarlega sem þau eru málefnaleg. Til þess að uppfylla réttmætisreglu stjórnsýslunnar um að byggja skuli stjórnvaldsákvarðarnir, líkt og embættisveiting er, á málefnalegum sjónarmiðum, er áreiðanlegasta aðferðin við mat á hæfni umsækjenda hlutlægt mat með viðurkenndum ráðningaraðferðum sem spá vel fyrir um frammistöðu í starfi. Ljóst er að grundvöllur faglegs ráðningarferlis með bestu hlutlægu ráðningaraðferðum sem völ er á hverju sinni, er góður undirbúningur. Umræðan um ráðningar og starfsmannaval hefur gjarnan snúist um þær aðferðir sem beitt hefur verið og þau viðmið sem höfð eru til hliðsjónar við mat á umsækjendum og lögð eru til grundvallar við ákvarðanatöku. Þannig er í raun verið að deila um starfsgreiningar, þær ráðningaraðferðir sem notaðar eru, þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við mat á hæfni umsækjenda, og hvernig þessi gögn eru nýtt við ákvarðanatöku um hvern eigi að ráða, setja eða skipa í umrætt starf.

Heimildir

- Alþingi. (2012). *9. fundur stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar á 141. löggjafarþingi heldinn í Austurstræti 8-10, mánudaginn 15. október 2012 kl. 15:20*. Sótt 20. maí 2013 af <http://www.althingi.is/vefur/nefnda-fundargerð.html?faerslunr=6072>
- Armstrong, M. (2012). *A Handbook of Human Resource Management Practice* (12. útgáfa). London: Kogan Page.
- Ásmundur Helgason. (2006). Löggjöf um opinberar starfsveitingar. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2(1), 3-8.
- Ásta Bjarnadóttir. (1996). *Starfsmannaval*. Reykjavík: Framtíðarsýn.
- Ásta Bjarnadóttir. (2012). *Starfsmannaval*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Ásta Lára Leósdóttir. (2007). *Ráðningur hjá ríkinu. Handbók*. Reykjavík: Gutenberg.
- Beardwell, J. og Claydon, T. (2010). *Human Resource Management. A Contemporary Approach* (6. útgáfa). New York: Financial Times, Prentice Hall.
- Cook, M. (2004). *Personnel Selection: Adding Value Through People* (4. útgáfa). Chichester: John Wiley & Sons.
- Dessler, G. (2003). *Human resource management* (9. útgáfa). New Jersey: Pearson Education.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2002). *Dreifibréf 8/2002, Upphaf starfs – embattismenn*. Sótt 20. nóvember 2012 af <http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/dreifibref/yfirlit/nr/438>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið. (2004). *Ákvörðun um veitingu starfs/embattis*. Sótt 1. nóvember 2012 af <http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/yfirlit/upphafstarfs/akvordunumveitingu/>
- Forsætisráðuneytið. (2007). *Starfsskiðlyrði stjórnvalda*. Reykjavík: Háskólaútgáfa.
- Forsætisráðuneytið. (2010). *Sambent stjórnsýsla. Skýrsla nefndar um endurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands*. Sótt 12. september 2012 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/lokaskyrla-stjornar-radslaganefnd.pdf>
- Forsætisráðuneytið. (2011). *Skipan í embætti skrifstofustjóra skrifstofu stjórnsýslu- og samfélagsþróunar í forsætisráðuneyti. Greinargerð rýnihóps 15. apríl 2011*. Sótt 13. júní 2013 af <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/frettir1/rynihopur-greinargerð-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. (e.d.). *Hvað felst í „faglegri ráðningu“?* Sótt 2. nóvember 2011 af <http://www.capacent.is/library/Skrar/Greinar/Grein%20faglegar%20r%C3%A1%C3%B0ningar%20pdf.pdf>
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2006). Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2(1), 5-29.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið* (2. útgáfa, uppfærð og endurskoðuð). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2009). *Pólítískar stöðuveitingar í æstu störf ríkisins*. Sótt 17. nóvember 2010 af www.visir.is/article/200929367156
- Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson. (2005). Fagleg ráðning – embættisveitingar hjá hinu opinbera í ljósi mannaútsstjórnunar. Í Ingjalður Hannibalsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Vískipta- og hagfræðidæild* (bls. 173-187). Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson. (2006). Geta aðferðir mannaútsstjórnunar aukið gæði ráðninga hjá hinu opinbera? *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 2(1), 2-10.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson. (2010). Starfsumhverfi hins opinbera. Hlutverk stjórnenda og viðhorf starfsmanna. *Stjórnmal og stjórnsýsla*, 6(2), 63-78.
- Kondracki, N.L., Wellman, N.S. og Amundson, D.R. (2002). Content Analysis: Review of Methods and Their Applications in Nutrition Education. *Journal of Nutrition Education and Behavior*, 34(4), 224-230.
- Landy, F.J. og Conte, J.M. (2010). *Work in the 21st century: An introduction to industrial and organizational psychology*. Bandaríkin: McGraw-Hill.
- Lára V. Júlíusdóttir. (2008). *Vinumarkaðsréttur. Handrit til kennslu*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins* nr. 70/1996.
- Lög um Stjórnarráð Íslands* nr. 115/2011.

- Milkovich, G.T. og Boudreau, J.W. (1997). *Human resource management* (8. útgáfa). Chicago: Irwin.
- Ólöf Dagný Thorarensen. (2010). *Ráðningar, uppsagnir og breytingar á störfum hjá ríkinu. Alit umboðsmanns Alþingis*. Óbirt MPA-ritgerð: Háskóli Íslands, Stjórn málafræðideild.
- Ómar H. Kristmundsson. (1999). *Starfsambverfi ríkisstarfsmanna við aldaþvörf*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Ómar H. Kristmundsson. (2009). Eru ráðninganefnir gagnleg leið við skipanir æðstu embættismanna? Í Halldór S. Guðmundsson og Silja Bára Ómarsdóttir (ritstjórar), *Rannsóknir í félagsvísindum IX* (bls. 341-351). Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Reglur um auglýsingar á lausum störfum* nr. 464/1996 með síðari breytingum.
- Reglur um ráðgefandi nefndir er meta hæfni umsækjenda um embætti við Stjórnarráð Íslands* nr. 393/2012.
- Ríkisendurskoðun. (2011). Skýrsla til Alþingis. *Mannauðsmál ríkisins 2. Stefna stjórnvalda og staða mannaúðsmála ríkisins*. Sótt 20. mars 2012 af http://www.ríkisendurskodun.is/fileadmin/media/skyrslur/111027_LOKAEINTAK.pdf
- Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir. (2009, 11. nóvember). Pólítískar vinaráðningar. *Fréttablaðið*, bls. 18. *Stjórnsýslulög* nr. 37/1993.
- Umboðsmaður Alþingis. (2004, 3. maí). Mál nr. 3882/2003, 3909/2003 og 3980/2003.
- Umboðsmaður Alþingis. (2005, 30. maí). Mál nr. 4205/2004.
- Umboðsmaður Alþingis. (2008, 30. desember). Mál nr. 5220/2008 og 5230/2008.
- Vinnusálfræðifélag Íslands. (2012). *Úrskurður kærunefndar jafnréttismála um skipun í embætti skrifstofustjóra í forsætisráðuneytinu – Hverjir eru hæfir til að meta ráðningarferli?* Sótt 1. september 2012 af <http://vinnusalfrædi.wordpress.com/author/vinnusalfrædi/>
- Pingskjal 119. (2012-2013). Tillaga til þingsályktunar um mótun reglna um verkferla og hæfnismat við opinberar embættisveitingar. *Alþingistíðindi A-deild, 141*. Sótt 1. nóvember 2012 af <http://www.althingi.is/altext/141/s/0119.html>
- Pingskjal 505. (1992-1993). Frumvarp til stjórnsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild, 116*. Sótt 11. nóvember 2012 af

Viðauki

Embættisveitingar á tímabilinu fyrir hrun

Stofnun	Ár
Rektor Landbúnaðarháskóla Íslands	2004
Forstjóri Landhelgisgæslu Íslands	2004
Forstöðumaður Náttúruvannsóknastöðvarinnar við Mývatn	2004
Þjóðleikhússtjóri	2004
Bankastjóri Seðlabanka Íslands	2005
Forstjóri Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins	2005
Forstjóri Fjármálaeftirlitsins	2005
Forstjóri Landbúnaðarstofnunar	2005
Forstjóri Neytendastofu	2005
Forstöðumaður Úrskurðarnefndar skipulags- og byggingarmála	2005

Rektor Háskóla Íslands	2005
Útvarpsstjóri Ríkisútvarpsins	2005
Bankastjóri Seðlabanka Íslands	2006
Flugmálastjóri	2006
Forstöðumaður Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum	2006
Forstjóri Nýsköpunarmiðstöðvar	2007
Forstjóri Umhverfisstofnunar	2007
Forstöðumaður Blindrabókasafns Íslands	2007
Forstöðumaður Húsfriðunarnefndar	2007
Forstöðumaður Listasafns Íslands	2007
Framkvæmdastjóri Jafnréttisstofu	2007
Landsbókavörður	2007
Listdansstjóri Íslenska dansflokksins	2007
Rektor Hólaskóla – Háskólans á Hólum	2007
Safnstjóri Náttúruminjasafns Íslands	2007
Ferðamálastjóri	2008
Forstjóri Landspítala – háskólasjúkrahúss	2008
Forstjóri Sjúkratryggingastofnunar	2008
Forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins	2008
Forstjóri Umhverfisstofnunar	2008
Forstjóri Varnarmálastofnunar	2008
Forstjóri Veðurstofu Íslands	2008
Forstöðumaður Rannsóknamiðstöðvar Íslands	2008
Forstöðumaður Verðlagsstofu skiptaverðs	2008
Framkvæmdastjóri Vatnajökulsþjóðgarðs	2008
Hagstofustjóri	2008
Orkumálastjóri	2008
Vegamálastjóri	2008
Forstjóri þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga	2009
Framkvæmdastjóri Lánasjóðs íslenskra námsmanna	2009

Embættisveitingar á tímabilinu eftir hrun

Stofnun	Ár
Aðstoðarbankastjóri Seðlabanka Íslands	2009
Bankastjóri Seðlabanka Íslands	2009
Fiskistofustjóri	2009
Forstjóri Bankasýslu ríkisins	2009
Forstjóri Fjármálaeftirlitsins	2009
Forstöðumaður Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum	2009
Landlæknir	2009
Rektor Háskólans á Akureyri	2009
Rektor Landbúnaðarháskóla Íslands	2009
Vegamálastjóri	2009
Þjóðleikhússtjóri	2009
Fiskistofustjóri	2010
Forstjóri Einkaleyfastofu	2010
Forstjóri Landspítala	2010
Framkvæmdastjóri Þróunarsamvinnustofnunar Íslands	2010
Rektor Háskóla Íslands	2010
Umboðsmaður skuldara	2010
Forstjóri Bankasýslu ríkisins	2011
Forstjóri Bankasýslu ríkisins	2011
Forstjóri Mannvirkjastofnunar	2011
Forstjóri Ríkiskaupa	2011
Forstjóri Einkaleyfastofu	2012
Forstjóri Fjármálaeftirlitsins	2012
Forstjóri Sjúkrahússins á Akureyri	2012
Forstöðumaður Minjastofnunar Íslands	2012
Listdansstjóri Íslenska dansflokksins	2012
Rektor Hólaskóla – Háskólans á Hólum	2012
Þjóðskjalavörður	2012
Samtals	28