

Velferðarnefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 1. nóvember 2022

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996 (áminningar og setning embættismanna um stundarsakir). (Mál nr. 41)

Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Ráðinu þykir löngu tímabært að taka lögina til endurskoðunar, en nauðsynlegt er vegna þróunar síðustu ára að huga að jafnræði milli launþega á vinnumarkaði þar sem staða opinbera geirans hefur í ýmsum skilningi áhrif á þann almenna, og öfugt. Viðskiptaráð vill koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við málið:

- Áminningarferli starfsmannalaganna er þunglamalegt og tímafrekt
- Stjórnsýslulög veita ríkisstarfsmönnum meiri réttarvernd við uppsagnir en gerist á almennum vinnumarkaði
- Umfangsmiklar breytingar hafa átt sér stað á hlutverki ríkisins, starfsmannafjölda og launum opinberra starfsmanna sem nauðsynlegt er að taka með í myndina þegar ræða á starfsöryggi þeirra

Þunglamalegt ferli

Í 43. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 („starfsmannalögin“), felst almenn heimild til uppsagnar samkvæmt ákvæðum ráðningarsamnings. Þegar tilefnið er þó brot gegn starfsskyldum með vísan til 21. gr. starfsmannalaga, er áskilið, sbr. 1. mgr. 44. gr. sömu laga, að áður en starfsmanninum er sagt upp skuli veita honum áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt. Af þessu leiðir jafnframt að lögmæti uppsagnarinnar er bundið því að starfsmaðurinn hafi aftur gerst sekur um samskonar hegðun og þá sem leiddi til áminningarinnar. Þá þarf einnig að fara fram mat á því hvort of langt sé um liðið síðan síðasta brot átti sér stað og gefa þarf starfsmanninum kost á því að tjá sig um ástæður áminningar, sem og uppsagnar. Fyrrgreint ferli er mjög þunglamalegt og tímafrekt, og leiðir á sinn hátt til þess að þeir starfsmenn, sem gerst hafa brotlegir í starfi eða reynast ekki hæfir til að gegna því, öðlist ríkari vernd en til var ætlast. Þá kemur ekkert í veg fyrir það að starfsmaður geti safnað áminningum án þess að hægt sé að segja honum upp ef ný brot eru óskyld þeim fyrri.

Stjórnsýslulög veita meiri vernd en á almennum vinnumarkaði

Áminning og uppsögn opinberra starfsmanna er stjórnvaldsákvörðun og fer því um málsmeðferðina að öðru leyti skv. stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Þarf því að beita málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga við starfslok ríkisstarfsmanna, en í lögnum er bæði að finna form- og efnisreglur sem ber að fylgja við ákvarðanir um starfslok, t.d. rannsóknarreglunni sem skyldar stjórnvöld til að upplýsa mál nægjanlega áður en ákvörðun er tekin og meðalhófsreglunni sem kveður á um að fara ekki strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Stjórnvald verður einnig að rökstyðja ákvörðun sína skriflega og byggja hana á málefnalegum sjónarmiðum.

Mikilvægt er að líta til þess að stjórnsýslulögin ein og sér veita því ríkisstarfsmönnum meiri réttarvernd við uppsagnir en gerist á almenna vinnumarkaðinum. Frumvarpið felur eingöngu í sér breytingar sem tryggja nauðsynlegan sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi til að bregðast við þegar opinberir starfsmenn gerast brotlegir í starfi eða sinna starfi sínu ekki með fullnægjandi hætti.

Taka þarf mið af umfangsmiklum breytingum á vinnumarkaði

Starfsmannalögin eiga rætur að rekja til ársins 1954. Sú ríka vernd sem ríkisstarfsmönnum er falin var talin nauðsynleg til að vernda þá gegn afskiptum stjórnámálanna eða pólitískum þrýstingi og reyna að tryggja óháði þeirra. Störfin hefðu mikla þýðingu við að halda uppi stjórnarskrárvörðum réttindum almennings, skyldur ríkisstarfsmanna væru iðulega nátengdar hagsmunum ríkisins. Síðan þá hafa aðstæður gjörbreytst. Verkefni ríkisins eru orðin umfangsmeiri og í mörgum tilfellum sambærileg þeim sem eru á einkamarkaði. Raunar er það svo að ríkisstofnanir eru nú í vaxandi samkeppni við einkafyrirtæki um vel menntað og hæft starfsfólk. Á sama tíma hafa kröfur almennings til opinberrar þjónustu aukist. Sérstaða opinberra vinnumarkaðarins hefur þannig minnkað, ásamt því að stofnun embættis umboðsmanns Alþingis og setning stjórnsýslulaganna hefur eins og rakið er að ofan aukið enn starfsöryggi ríkisstarfsmanna.

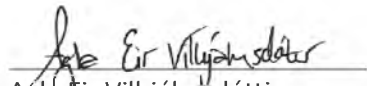
Ekki aðeins hefur starfsumhverfi á markaðnum breyst með verkefnum ríkisins heldur hefur ríkisstarfsmönnum einnig fjölgað umtalsvert. Samkvæmt tölum Hagstofunnar voru launþegar hjá hinu opinbera tæplega þriðjungur launafólks í landinu, eða 30,1%, en hlutfallið hefur vaxið sl. ár. Í nýlegri skýrslu Byggðastofnunar kemur fram að stöðugildi á vegum ríkisins voru 26.610 um áramótin 2021/2022 og er það mesta fjölgun milli ára frá því stofnunin hóf að greina fjölda ríkisstarfa. Samhliða þessari þróun hefur skortur á vinnuafli aukist og sjaldan mælst meiri. Í dag telur ríflega helmingur fyrirtækja vera skort á starfsfólki. Því er brýnasta mál að auka sveigjanleika í opinberu starfsmannahaldi sem stuðlar að eðlilegri þróun á vinnumarkaði til lengri tíma.

Laun opinberra starfsmanna hafa hækkað hratt

Laun opinberra starfsmanna hafa þá hækkað mun hraðar á undanförunum árum en laun á almenna markaðnum. Lengi vel var horft til þess að almenni markaðurinn borgaði hærri laun, en opinberir starfsmenn nytu meira starfsöryggis og betri lífeyrisréttinda. Þegar hugmyndir um jöfnun voru kynntar voru markmiðin meðal annars þau að breytingin væri grundvallarþáttur í nýju vinnumarkaðslíkani og með henni væri hægt að skapa aðstæður fyrir betra flæði starfsfólks á milli markaðanna. Það var yfirlýst stefna stéttarféлага opinberra starfsmanna og viðsemjenda þeirra að laun á opinberum markaði yrðu samkeppnishæf við almenna markaðinn. Það hefur gengið eftir og gott betur, því laun opinberra starfsmanna hafa hækkað verulega, en einnig hafa þeir haldið mun betri réttindum en launþegar á almennum markaði. Slík staða er erfið og upplifa fyrirtæki að geta ekki keppt við hið opinbera um starfsfólk.

Laun og launatengdur kostnaður voru á síðasta ári tæplega 16% af útgjöldum ríkisins. Þannig hefur ekkert OECD ríki varið hærra hlutfalli verðmætasköpunar í laun og launatengd gjöld opinberra starfsmanna og á síðustu árum hefur þetta hlutfall hvergi hækkað meira en hér á landi. Til að stuðla að því að þetta fé nýtist sem best og starfsemin sé eins hagkvæm og skilvirk og kostur er þurfa stjórnvöld að beita skynsamlegum aðferðum við mannauðsstjórnun. Í núverandi lagaumhverfi eru þær skynsamlegu aðferðir ekki tækar.

Þó að fyrirliggjandi breytingar verði samþykktar munu ríkisstarfsmenn enn njóta meiri verndar en þeir á almenna markaðnum, en nauðsynlegt er að tryggja meiri skilvirkni í starfsmannahaldi hins opinbera. Viðskiptaráð styður að frumvarpið nái fram að ganga.



Agla Eir Vilhjálmsdóttir
Lögfræðingur Viðskiptaráðs Íslands