



Að eiga kökuna og borða hana

Réttindi og kröfur opinberra starfsmanna

Bandalag háskólamanna (BHM) hefur nú staðið fyrir verkfallsaðgerðum í tvo mánuði og ekki sér fyrir endann á þeim kjaradeilum. Meginþorri meðlima BHM eru háskólamenntaðir opinberir starfsmenn. Á sama tíma hafa samningar verið undirritaðir við stærstu launþegahreyfingar á almennum vinnumarkaði og verkfallsaðgerðir meðlima þeirra voru umfangsminni fram að því.

Grunnstefið í kröfum BHM er að kjör háskólamenntaðra opinberra starfsmanna séu ekki fullnægjandi. Í því ljósi er áhugavert að bera saman laun, réttindi og skyldur þessa hóps og starfsfólks á almennum vinnumarkaði. Þegar það er gert kemur á daginn að opinberir starfsmenn njóta margvíslegra réttinda sem öðrum launþegum standa ekki til boða.

Opinberir starfsmenn njóta betri lífeyrisréttinda, ríkara starfsöryggis, ríflegri veikinda- og orlofsréttinda, betri tækifæra til endur- og símenntunar og aukinna starfsaldurstengdra réttinda samanborið við starfsfólk á almennum vinnumarkaði. Þetta er í andstöðu við vilja almennings, en í nýlegri skoðunakönnun töldu 80-89% svarenda að réttindi launþega ættu að vera sambærileg hjá hinu opinbera og annars staðar.¹

Viðskiptaráð telur að yfirstandandi kjaraviðræður við BHM skapi tækifæri til að jafna leikvöllinn þegar kemur að réttindum launafólks á almennum og opinberum vinnumarkaði. Grundvöllur þess að ræða megi sérstakar umframlaunahækkunar opinberra starfsmanna er að umframréttindi þessa sama hóps verði afnumin. Að öðrum kosti munu slíkar hækkunar leiða til skattahækkana eða skerðingar opinberrar þjónustu á komandi árum.²

1 Nánar er fjallað um þessi efnisatriði ásamt heimildum aftar í skoðuninni.

2 Sem dæmi má nefna að 20% umframlaunahækkun opinberra starfsmanna myndi leiða til 46 ma. kr. árlegs kostnaðarauka fyrir hið opinbera. Nánari umfjöllun um áhrif umframlaunahækkana á opinber fjármál má finna í skoðun Viðskiptaráðs frá maí 2015: „Skipbrot skynseminnar: þróun, staða og horfur á vinnumarkaði“

„Opinberir starfsmenn njóta betri lífeyrisréttinda, ríkara starfsöryggis, ríflegri veikinda- og orlofsréttinda, betri tækifæra til endur- og símenntunar og aukinna starfsaldurstengdra réttinda.“



Tvöfalt mótframlag launagreiðanda

Samkvæmt lögum er mótframlag launagreiðanda í lífeyrissjóð opinbers starfsmanns breytilegt. Framlagið miðast við að Lífeyrissjóður starfsmanna ríkisins (LSR) eigi að jafnaði nægar eignir til að mæta skuldbindingum sínum. Þetta þýðir að hið opinbera tryggir starfsfólki sínu að ekki komi til lífeyrisskerðingar ef ávöxtun er undir væntingum með því að auka framlög skattgreiðenda í þeim tilfellum.

Opinberir starfsmenn njóta í dag 11,5% mótframlags vinnuveitanda í lífeyrissjóð en sama hlutfall nemur 8% fyrir starfsfólk á almennum vinnumarkaði. Í nýrri ársskýrslu LSR má finna úttekt á jafnvægi eigna og skuldbindinga sjóðsins. Þar kemur fram að hækka þurfi mótframlag launagreiðanda opinberra starfsmanna úr 11,5% í 15,4% til að slíkt jafnvægi náist, en sjóðurinn hefur verið í halla í kjölfar efnahagshrunsins sem ekki enn hefur verið brúaður. Samkvæmt gildandi lögum ber að hækka framlagið sem þessu nemur. Það þýðir að mótframlag atvinnurekanda verður að óbreyttu tvöfalt hærra fyrir opinbera starfsmenn en aðra (mynd 1).

Starfsfólk á almennum vinnumarkaði nýtur ekki sömu réttinda. Mótframlag atvinnurekanda er ávallt 8% og hækkar ekki þótt ávöxtun lífeyris sé undir markmiði. Mismuninum er þess í stað mætt með skerðingu lífeyrisréttinda líkt og margir upplifðu í kjölfar falls fjármálakerfisins. Þegar ávöxtun á eignamörkuðum er undir væntingum ber starfsfólk á almennum vinnumarkaði því tvöfaldan kostnað: lífeyrisréttindi þeirra skerðast og á sama tíma þyngist skattbyrðin til að tryggja ávöxtun opinberra starfsmanna.

Að mati Viðskiptaráðs eru engin málefnaleg sjónarmið fyrir þessum aðstöðumun einstaklinga þegar kemur að lífeyrisréttindum. Launþegar ættu að sitja við sama borð hvað varðar mótframlag frá vinnuveitanda óháð því hvort þeir starfa á opinberum eða almennum vinnumarkaði.

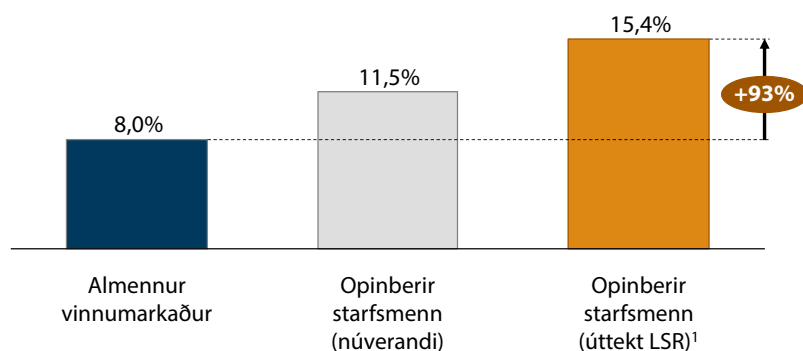
„Þegar ávöxtun á eignamörkuðum er undir væntingum ber starfsfólk á almennum vinnumarkaði tvöfaldan kostnað: lífeyrisréttindi þeirra skerðast og á sama tíma þyngist skattbyrðin til að tryggja ávöxtun opinberra starfsmanna.“

Mynd 1

Starfsfólk hins opinbera nýtur tvöfalt betri lífeyrisréttinda en aðrir

Mótframlag atvinnurekanda í lífeyrissjóð

Hlutfall launa



¹ Framlag launagreiðanda er breytilegt samkvæmt lögum og er miðað við að A-deild LSR eigi að jafnaði nægar eignir til að mæta skuldbindingum sínum. Skv. Niðurstöðu tryggingafræðilegrar úttektar LSR þarf að hækka mótframlag launagreiðenda úr 11,5% í 15,4% til að jafnvægi náist á milli eigna og skuldbindinga sjóðsins.

Heimild: LSR

Starfsöryggi í sérflokki

Auk hagfelldra lífeyrisréttinda njóta opinberir starfsmenn meira starfsöryggis en aðrir. Þannig ber vinnuveitanda opinbers starfsmanns skylda til að veita honum skriflega áminningu og gefa honum kost á að bæta ráð sitt áður en til uppsagnar kemur. Til að uppsögn geti átt sér stað þarf starfsmaður að hafa brotið af sér tvívegis með sambærilegum hætti. Þá má ekki of langur tími hafa liðið á milli brotanna. Opinber starfsmaður getur því fengið margar áminningar án þess að til uppsagnar komi ef brotin eru ólík í hvert skipti.³ Á almennum vinnumarkaði nýtur starfsfólk almennt ekki slíkrar verndar.⁴

Þessi munur kom glögglega í ljós í efnahagssamdrætti undanfarinna ára (mynd 2). Þá fækkaði opinberum stöðugildum um 1,3% á meðan stöðugildum á almennum vinnumarkaði fækkaði um 7,0%. Fyrir hverja fækkun stöðugildis hjá hinu opinbera fækkaði því stöðugildum um 5,5 á almennum vinnumarkaði.

Sérstakri vernd opinberra starfsmanna var komið á árið 1954. Hún byggði á því sjónarmiði að opinberir starfsmenn ættu ekki að þurfa að óttast þrýsting frá valdhöfum á hverjum tíma í formi hótana um uppsögn. Síðan þá hefur umfang hins opinbera hins vegar vaxið verulega og verkefni opinberra starfsmanna orðið fjölbreyttari. Þá hefur setning stjórnáslulaga og stofnun umboðsmanns Alþingis aukið enn við starfsöryggi opinberra starfsmanna frá því að ákvæðið var sett.⁵

Í úttekt Ríkisendurskoðunar á mannauðsmálum ríkisins kemur eftirfarandi fram:

„Að mati Ríkisendurskoðunar er full ástæða til að endurmeta út frá almannahagsmunum [...] hvort ekki sé tímabært að breyta [reglum starfsmannalaganna]. Þau rök sem færð hafa verið fyrir réttarverndinni eiga ekki við um ýmis störf innan ríkisgeirans. Þessi störf, t.d. störf innan heilbrigðis- og menntakerfanna, eru þess eðlis að ekki verður talin hætta á að viðkomandi starfsmenn verði beittir pólitískum þrýstingi í starfi.“

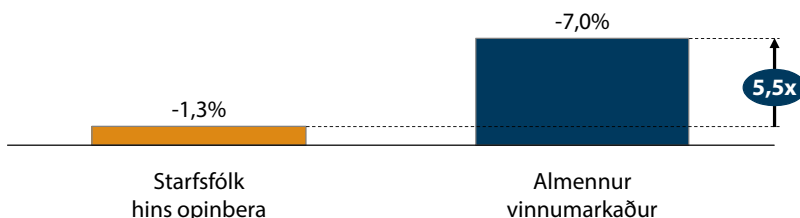
Viðskiptaráð tekur undir þetta mat. Sérstök vernd gagnvart uppsögnum ætti einungis að koma til greina fyrir æðstu embættismenn – ekki alla opinbera starfsmenn.

Mynd 2

Fall fjármálakerfisins varpaði ljósi á aðstöðumun starfsfólks hins opinbera og annarra þegar kemur að starfsöryggi

Uppsagnir í kjölfar falls fjármálakerfisins

Hlutfallsleg fækun stöðugilda, 2010 samanborið við 2008



Heimild: Hagstofa Íslands; Seðlabanki Íslands; áætlun Viðskiptaráðs Íslands

3) Ríkisendurskoðun (2011): „Mannauðsmál ríkisins 1 – starfslok ríkisstarfsmanna“

4) Afmarkaðar undantekningar eru frá þessari meginreglu á almennum vinnumarkaði, til dæmis ef viðkomandi starfsmaður gegnir trúnaðarmannastöðu eða hefur tilkynnt um þungun eða töku fæðingarorlofs.

5) Ríkisendurskoðun (2011): „Mannauðsmál ríkisins 1 – starfslok ríkisstarfsmanna“

„Fyrir hverja fækkun stöðugildis hjá hinu opinbera fækkaði stöðugildum um 5,5 á almennum vinnumarkaði.“

Orlofsréttindi ólík

Opinberir starfsmenn eru líklegri til að njóta betri orlofsréttinda en aðrir. Starfsfólk á bæði almennum og opinberum vinnumarkaði hefur almennt rétt á 24 orlofsdögum á ári. Opinberir starfsmenn á 38. aldursári eða eldri eiga hins vegar rétt á 30 orlofsdögum óháð starfsaldri. Á móti kemur að á almennum vinnumarkaði getur starfsmaður unnið sig upp í 30 daga orlofsrétt ef hann vinnur í tíu ár hjá sama fyrirtækinu.⁶

„Opinberir starfsmenn eru líklegri til að njóta betri orlofsréttinda en aðrir.“

Við fyrstu sýn kann að virðast sem orlofsrétturinn sé svipaður hjá opinberum starfsmönnum og öðrum. Hins vegar er meðalaldur launþega á Íslandi 42 ár á meðan meðalstarfsaldur er 6,6 ár.⁷ Það bendir til þess að hærra hlutfall opinberra starfsmanna njóti ríflegra orlofsréttinda samanborið við almennan vinnumarkað.

Við þetta bætist að opinberir starfsmenn sem veikjast í orlofi teljast ekki vera í orlofi þá daga sem þeir eru veikir. Til að starfsfólk á almennum vinnumarkaði hafi rétt á því þarf það að tilkynna vinnuveitanda um veikindin á fyrsta degi, vera veikt í a.m.k. þrjú daga samfelld og vinnuveitandi þeirra hefur jafnframt rétt á að láta lækni vitja starfsmanns er veikst hefur í orlofi.⁸

Önnur réttindi starfsfólki hins opinbera í vil

Fleiri atriði en ofangreind eru starfsfólki hins opinbera í vil. Þar má til dæmis nefna eftirfarandi:

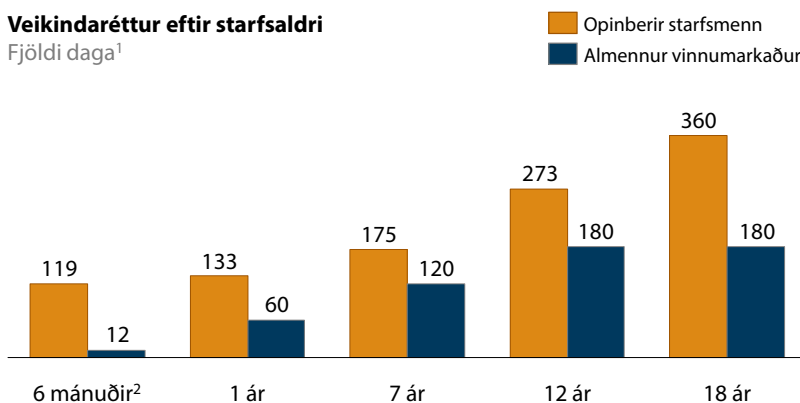
- Veikindaréttur er mun ríflegri hjá hinu opinbera (mynd 3). Þannig eiga opinberir starfsmenn til dæmis rétt á 119 launuðum veikindadögum eftir 6 mánuði í starfi samanborið við 12 daga á almennum vinnumarkaði.

Mynd 3

Veikindaréttur er ríflegri hjá hinu opinbera en á almennum vinnumarkaði

Veikindaréttur eftir starfsaldri

Fjöldi daga¹



1 Hér er átt við fjölda launaðra veikindadaga á hverju tólf mánaða tímabili. Allir dagar eru taldir í veikindum, einnig laugardagar og sunnudagar. Miðað er við kjarasamning VR fyrir almennan vinnumarkað.

2 Á almennum vinnumarkaði vinna starfsmenn sér inn tvo veikindadaga fyrir hvern unnin mánuð á fyrsta ári.

Heimildir: ASÍ, VR, SFR

6) Vinnuréttarvefur Alþýðusambands Íslands, „Almennur og opinber vinnumarkaður – samanburður.“ Undanþágu frá þessari reglu má finna í kjarasamningi iðnaðarmanna í Samiðn. Samkvæmt þeim samningi fær eistaklingur með 10 ára starfsreynslu hjá öðru félagi og aftur 30 daga orlofsrétt eftir 3 ár hjá nýjum vinnuveitanda.

7) Velferðarráðuneytið (2015), „Launamunur karla og kvenna“

8) Vinnuréttarvefur Alþýðusambands Íslands, „Almennur og opinber vinnumarkaður – samanburður“

- Opinberir starfsmenn ávinna sér inn rétt til orlofslauna í fæðingarorlofi öfugt við starfsfólk á almennum vinnumarkaði. Þá eiga opinberir starfsmenn almennt rétt á ríflegri fæðingarstyrkjum en aðrir.⁹
- Réttur til endur- og símenntunar er almennt mun víðtækari hjá hinu opinbera en á almennum vinnumarkaði.¹⁰
- Hjá hinu opinbera telst starfsaldur vera samanlagður starfstími hjá öllum vinnuveitendum. Opinberir starfsmenn flytja því réttindi sín á milli vinnuveitanda.¹¹ Á almennum markaði er mun sjaldgæfara að áunnin réttindi fylgi starfsmönnum á milli vinnuveitanda og skilyrðin fyrir því eru þrengri.

Almenningur telur að opinberir og almennir starfsmenn eigi að njóta sambærilegra réttinda (mynd 4). Í skoðanakönnun Maskínu fyrir Viðskiptaráð Íslands töldu 80% svarenda að starfsöryggi ætti að vera sambærilegt á almennum og opinberum vinnumarkaði. Þá töldu 89% svarenda að lífeyrisréttindi ættu að vera sambærileg.¹² Núverandi fyrirkomulag er á skjön við þessar niðurstöður.

„Almenningur telur að opinberir og almennir starfsmenn eigi að njóta sambærilegra réttinda.“

Mynd 4

Meginþorri almennings telur að starfsöryggi og lífeyrisréttindi eigi að vera sambærileg hjá hinu opinbera og á almennum vinnumarkaði

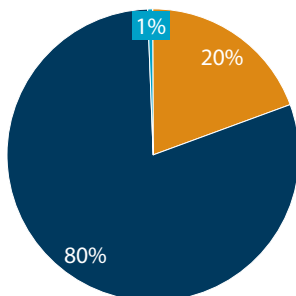
Viðhorf almennings til réttinda opinberra starfsmanna

Skoðanakönnun Maskínu (desember 2014)¹



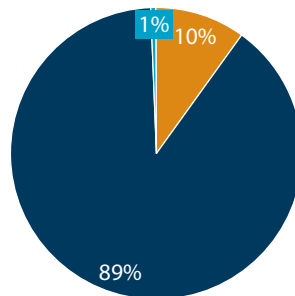
Starfsöryggi

Ætti starfsöryggi að vera meira, sambærilegt eða minna?



Lífeyrisréttindi

Ættu lífeyrisréttindi að vera meiri, sambærileg eða minni?



¹ Könnunin var framkvæmd dagana 15.–22. desember 2014 af Maskínu fyrir Viðskiptaráð Íslands. Svarendur voru 818 talsins. Spurt var „Telur þú að starfsöryggi starfsfólks hins opinbera eigi að vera meira, minna eða sambærilegt við starfsöryggi starfsfólks á almennum vinnumarkaði?“ og „Telur þú að lífeyrisréttindi starfsfólks hins opinbera eigi að vera meiri, minni eða sambærileg við lífeyrisréttindi starfsfólks á almennum vinnumarkaði?“

Heimild: Viðskiptaráð Íslands

9) Í BHM eiga opinberir starfsmenn t.d. rétt á 200.000 kr. fæðingarstyrk á meðan starfsfólk á almennum vinnumarkaði á rétt á 150.000 kr. fæðingarstyrk.

10) Vinnuréttarvefur Alþýðusambands Íslands: „Almennur og opinber vinnumarkaður – samanburður“

11) Sigrún Ösp Sigurjónsdóttir (2014): „Launamyndun opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði“

12) Könnun Maskínu fyrir Viðskiptaráð Íslands, framkvæmd í desember 2014. Svarendur voru 818 talsins. Spurt var „Telur þú að starfsöryggi starfsfólks hins opinbera eigi að vera meira, minna eða sambærilegt við starfsöryggi starfsfólks á almennum vinnumarkaði?“ og „Telur þú að lífeyrisréttindi starfsfólks hins opinbera eigi að vera meiri, minni eða sambærileg við lífeyrisréttindi starfsfólks á almennum vinnumarkaði?“

Samanburður launakjara vandkvæðum bundinn

Opinber stéttarfélög hafa lengi haldið því fram að launakjör hjá hinu opinbera séu lakari en á almennum vinnumarkaði. Þannig fullyrðir SFR til dæmis í þá veru í árlegri launakönnun þar sem laun félagsmanna þess eru borin saman við laun starfsfólks á almennum vinnumarkaði.¹³

Slíkur samanburður er hins vegar villandi þar sem launþegahópar hjá hinu opinbera og á almennum vinnumarkaði eru ólíkir. Þannig verða niðurstöðurnar til dæmis ólíkar eftir því hvaða atvinnugreinar eru bornar saman. Því er erfitt að bera saman launakjör hjá hinu opinbera og á almennum vinnumarkaði með fullnægjandi hætti. Því til stuðnings má vísa í nýlega meistararitgerð þar sem leitast var við að gera slíkan samanburð.¹⁴ Þar kemur eftirfarandi fram:

„Opinberir starfsmenn hafa umtalsvert meiri réttindi en starfsmenn á almennum markaði. [...] Höfundi hefur hinsvegar ekki tekist að sýna fram á að starfsmenn á almennum markaði hafi hærra laun.“

Þá bendir launaþróun ekki til þess að launamunur hafi myndast á milli hins opinbera og almenns vinnumarkaðar á undanförunum árum (mynd 5). Þannig hafa laun á báðum mörkuðum þróast með sambærilegum hætti undanfarinn áratug.

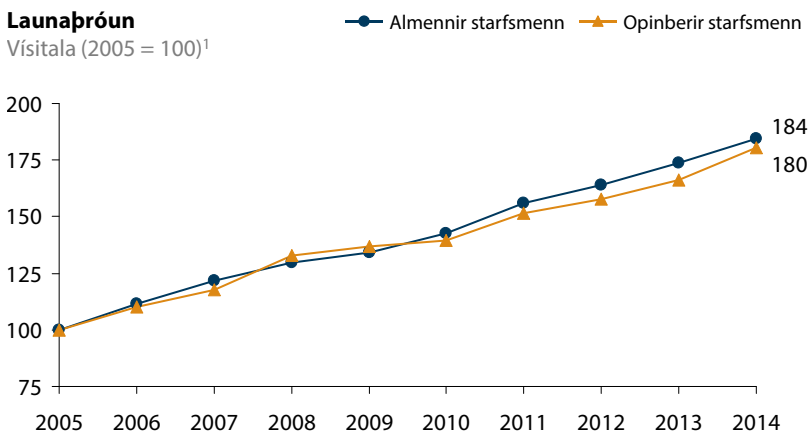
Ef stéttarfélög opinberra starfsmanna vilja byggja kröfur um umfram-launahækkanir á þeirri forsendu að launakjör hjá hinu opinbera séu lakari þyrfti heildstæð úttekt á launakjörum á opinberum og almennum vinnumarkaði að fara fram. Í slíkri úttekt væri óhjákvæmilegt að meta til verðmæta þau umframréttindi opinberra starfsmanna sem að talin eru upp hér að framan. Án þess háttar mats er torsótt að bera saman launakjör þessara tveggja hópa með fullnægjandi hætti.

Mynd 5

Launaþróun opinberra og almennra starfsmanna hefur þróast með sambærilegum hætti undanfarinn áratug

Launaþróun

Vísitala (2005 = 100)¹



¹ Fjórdi ársfjórðungur hvers árs

Heimild: Hagstofa Íslands

13) Sjá <http://www.sfr.is/kannanir-sfr/launakonnun-sfr/launakonnun-2013/samanburdur-vid-onnur-felag/>

14) Sigrún Ösp Sigurjónsdóttir (2014): „Launamyndun opinberra starfsmanna og starfsmanna á almennum vinnumarkaði“

Tækifæri til að jafna leikvöllinn

Stjórnvöld standa nú í erfiðum samningaviðræðum við BHM. Við réttlætingu á launakröfum hafa grunnlaun félagsmanna BHM gjarnan verið dregin fram og borin saman við aðrar stéttir. Ofangreindur mismunur á starfskjörum opinberra og almennra starfsmanna sýnir að þar er verið að bera saman epli og appelsínur.

Viðskiptaráð hefur metið hvaða áhrif launahækkunar opinberra starfsmanna af því tagi sem BHM fer fram á hafa á afkomu hins opinbera. Miðað við 20% umframlaunahækkun myndi afkoma hins opinbera versna um 51 ma.kr. á ári.¹⁵ Það bil þyrfti að brúa með uppsögnum, skertri þjónustu eða verulegum skattahækkunum. Miðað við þær aðhaldsaðgerðir sem hafa átt sér stað frá hrúni verður að teljast líklegast að síðasti kosturinn yrði fyrir valinu. Hugmyndir um umframhækkun launa opinberra starfsmanna munu því seint njóta stuðnings almennings.

Engin málefnaleg rök liggja til grundvallar þeim umframréttindum sem opinberir starfsmenn búa við. Þá gera þau jafnframt samanburð á launakjörum flóknari og eru þannig til þess fallin að afvegaleiða umræðu um kjaramál. Það er því full ástæða til þess að nýta þær kjaraviðræður sem nú standa yfir til að jafna leikvöllinn þegar kemur að réttindum launafólks á almennum og opinberum vinnumarkaði. Slíkar breytingar myndu draga úr kostnaði skattgreiðenda vegna starfsmannahalds hins opinbera og skapa aukið svigrúm til hækkunar grunnlauna í þeim samningaviðræðum sem nú standa yfir. Að öðrum kosti verður ekki séð að réttlæta megi launahækkunir umfram það sem samið hefur verið um fyrir aðra.

„Engin málefnaleg rök liggja til grundvallar þeim umframréttindum sem opinberir starfsmenn búa við.“

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson, framkvæmdastjóri Viðskiptaráðs, og Björn Brynjúlfur Björnsson, hagfræðingur Viðskiptaráðs, í síma 510-7100.

Uppfært kl. 16.30 þann 4. júní 2015

Neðanmálgrein 2 á blaðsíðu 1 hefur verið uppfærð í samræmi við breytingar í þeirri skoðun sem vísað er í. Áður stóð að áhrifin á afkomu hins opinbera væru 51 ma. kr. Nánari upplýsingar um breytingarnar má finna aftast í heimildinni.

15) Sjá umfjöllun í skoðun Viðskiptaráðs frá maí 2015: „Skipbrot skynseminnar: þróun, staða og horfur á vinnumarkaði“