

Samráðsgátt stjórnvalda
Ábyrgðaraðili: Skrifstofa innviða heilbrigðisþjónustu
hrn@hrn.is

Reykjavík 17. ágúst 2022

Efni: Umsögn í máli nr. 106/2022, Hækkun hámarksaldurs heilbrigðisstarfsmanna í starfi hjá ríkinu

Heilbrigðisráðuneytið hefur kynnt áform um lagasetningu til breytinga á lögum nr. 34/2012 um heilbrigðisstarfsmenn, þ.e. hækkun hámarksaldurs heilbrigðisstarfsfólks ríkisins í 75 ár. Félag íslenskra náttúrufræðinga (FÍN) hefur gert athugasemdir við fyrirhugaða lagabreytingu á opinberum vettvangi¹ og gerir hér formlega umsögn í máli nr. 106/2022.

FÍN tekur fram að félagið gerir ekki sérstakar athugasemdir við hækkun hámarksaldur opinbers starfsfólks og í rauninni fagnar að slík fyrirætlun sé í farvatninu, sérstaklega ef í slíku fellst réttur til frekari sveigjanleika á tímamarki starfsloka fyrir þá sem hugnast vinna lengur en til 70 ára lífaldurs. Mikilvægt er að það sé valkvætt fyrir starfsfólk að vinna eftir 70 ára aldur og að tryggt sé að möguleikar þeirra til upphaf töku lífeyris sé ekki hækkaður og jafnvel að rýmka þann möguleika enn frekar sem slíkt kjósa. FÍN stendur föstum fótum á því að réttindi og kjör launþega séu tryggð og að slíkar fyrirætlanir séu gerðar með réttum hætti. Auk þess að þær aðferðir sem beitt sé séu í samræmi við þau markmið sem að er stefnt. Neðangreind umsögn tekur einvörðungu til fyrirhugaðra lagabreytinga á hámarks lífaldri heilbrigðisstarfsfólks.

Almennt

Tilgreint tilefni og úrlausnarefni er mönnunarvandi heilbrigðiskerfisins og sá fyrirséði vandi að mikill fjöldi starfandi heilbrigðisstarfsfólks muni hefja töku lífeyris á næstu árum. Nefnd eru tvær aðrar aðferðir, auk þess að hækka hámarksaldur, til að tryggja fullnægjandi mönnun, þ.e. breyta verkaskiptingu heilbrigðisstarfsfólks og fjölga námsplássum heilbrigðisstétta á menntastofnunum. Ekki virðist vera horft til annarra þátta sem mikil áhrif hafa á nýliðun og að einstaklingum hugnist starfa sem heilbrigðisstarfsfólk eftir útskrift og áfram út sinn starfsferil og þar með hækka það hlutfall fagmenntaðs heilbrigðisstarfsfólks sem starfa við sitt fag á heilbrigðisstofnunum landsins. Hér er sérstaklega vísað til starfsumhverfisins, þ. á m. álag, viðmót yfirmanna og vinnuaðstaða, starfskjara og hversu aðlagandi starfið sjálft er í sinni rýmstu mynd, sem FÍN og fleiri stéttarfélög telja að sé einn stærsti þáttur þess vanda sem liggur fyrir. Í fyrirliggjandi gögnum er sérstaklega tilgreint að ekkert eitt úrræði muni duga til að takast á þeim mönnunarvanda sem hvílir á heilbrigðiskerfinu og því athyglisvert að ráðist sé í fyrirhugaðar breytingar án þess að líta heildstætt á grunnvandann sjálfan. Ljóst liggur fyrir að þó nokkur fjöldi einstaklinga í þjóðfélaginu hafa hvoru tveggja menntun, reynslu sem og starfsleyfi til að sinna störfum í heilbrigðisþjónustu, sbr. bakvarðarsveitin, en hugnast ekki starfa sem slíkir sem aðalstarf. Að fyrirliggjandi gögnum virtum virðist ekki hafa verið gerð nein eiginleg heildstæð rannsókn í hverju hinn tilvitnaða mönnunarvanda liggur. Vert getur verið að horfa til þess að mögulega sé um frekari mönnunarvanda hjá opinberum aðilum að ræða en einvörðungu í heilbrigðisþjónustu og því sé vandamálið stærra en hið tilvitnaða markmið sé ætlað að leysa.

Hvetur FÍN stjórnvöld annars vegar til þess að gera raunverulega, heildstæða og vísindalega rannsókn á grunnástæðum hins tilvitnaða mönnunarvanda og hins vegar að leita leiða til að takast á við mönnunarvandann heildstætt út frá grunnástæðum vandans og geri slíkt í samráði og í samvinnu við stéttarfélög, sem og aðra hagaðila, og lýsir FÍN sig reiðubúið til að koma að slíkri vinnu.

Lausnir til langframa

¹ <https://www.visir.is/g/20222287302d/er-thad-ekki-bara-frabaert-ad-vinna-eftir-sjotugt->

FÍN leggur áherslu á að stjórnvöld líti til vandans með heildstæðari hætti og hefji samstarf við aðila vinnumarkaðarins að norrænni fyrirmynd. Mönnunarvandi heilbrigðiskerfisins er fjölþættur vandi sem krefst nýrra leiða til úrlausn. Á norðurlöndunum þekkist að samningar og lausnir nást fram þegar að ríkið, vinnuveitendur og stéttarfélög vinna saman en það eru þríliða samningar (d. *trepartsaftaler*). Þríliða samningar hafa þekkst lengi og má rekja upphaf þeirra til Septembersamkomulagsins 1899 í Danmörku². Þríliða samningaviðræður geta farið fram með fjölbreyttum hætti en hafa það markmið að vinna að lausnum á vinnumarkaði. Fjöldmörg dæmi eru um niðurstöður slíkra samningaviðræðna líkt og samningur um aðlögun innflytjenda á vinnumarkaði í Danmörku árið 2016³. Annað nærtækt dæmi um mönnunarvanda er samkomulag frá árinu 2016 í Danmörku þar sem gerður var þríliða samningur um mönnun á hæfu starfsfólki innan iðnaðargeirans⁴. Meginstef þess samnings er að ríkisstjórnin og sveitarfélög í samstarfi við vinnuveitendur og stéttarfélög taka sameiginlega ábyrgð á að tryggja að vinnuveitendur geti fengið það starfsfólk sem þörf er á. Með þeim samningi er ríkisstjórnin ásamt aðilum vinnumarkaðarins sammála um úrræði og aðgerðir sem eiga að tryggja fyrirtækjum hæft starfsfólk.

FÍN hvetur stjórnvöld til þess að skoða fýsileika þess að fara norrænu leiðina og hefja þrískiptar samningaviðræður um mönnun heilbrigðisstofnana og tryggja þannig að íslenskt heilbrigðiskerfi sé mannað til framtíðar.

Núverandi staða

Vert er að fjalla stuttlega um núverandi stöðu starfsfólks sem sannanlega er að vinna störf hjá hinu opinbera, m.a. í heilbrigðisþjónustu, eftir 70 ára lífaldur. Alþekkt er að hið opinbera hefur og er með starfsfólk í starfi eftir að 70 ára lífaldri viðkomandi sé náð. Staða slíkra einstaklinga er með öðru sniði en almennra fastráðins starfsfólks hjá hinu opinbera. Óheimilt er að ráða slíka í fast starf, skv. lögum nr. 70/1996, og hafa því slíkir verið ráðnir að nýju í tímavinnu á grundvelli tímabundinna samninga eða fengnir inn sem sjálfstæðir verktakar. Réttarstaða í slíkum tilvikum er önnur og veikari en gengur og gerist hjá hinu opinbera, m.a. hvað varðar veikindarétt, lífeyrisréttindi og orlofsrétt fyrir utan veikt starfsöryggi. Slíkir tímabundnir tímavinnusamningar hafa það í för með sér að starfsfólk er undir hælnum á yfirmönnum sínum með að fá vaktir eða verkefni til að sinna og geta upplifað að vera háðir góðvild yfirmanns um áframhaldandi starf o.s.frv. fremur en að viðkomandi sé að mæta þörf vinnuveitanda um áframhaldandi vinnuframlag viðkomandi. Slíkt getur leitt til þess að það starfsfólk sem er í slíkri stöðu geti sætt verri; kjörum, vinnuaðstöðu og viðhorfi, en það starfsfólk sem hefur ríkari réttindastöðu. Meginreglan er að aðilar í slíkri stöðu eru illa upplýstir um þá veiku réttarstöðu sem þeir eru í. Hefur FÍN miklar áhyggjur af því að einstaklingar sem hið opinbera hefur upplýst að það þurfi á að halda lengur en til 70 ára lífaldurs sitji við skertan hlut.

Fyrirhugaðar breytingar virðast ekki taka á þessum réttindatakmörkunum heldur í rauninni fela í sér framlengingu og aukningu þeirra skerðingar sem í slíku fellst hjá tilteknum hópi starfsfólks sem yfirlýst er að heilbrigðisþjónusta hins opinbera þurfi á að halda.

Lög nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins

Skýrt kemur fram í 2. mgr. 43. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins að starfsmanni skuli jafnan segja upp störfum frá og með næstu mánaðamótum eftir að viðkomandi nær 70 ára lífaldri. Í áformum um lagasetningu er sérstaklega nefnt að mögulega sé unnt að breyta þessu ákvæði en að sú leið sé flóknari. Hvorki koma fram einhverjar skýringar á því hver sá flækjufótur sé né

² Jesper Due, Jørgen Steen Madsen, og Carsten Strøby Jensen (1993). Inngangur, *Den Danske Model*. Djøf Forlag.

³ <https://bm.dk/media/6669/trepartsaftale-om-arbejdsmarkedsintegration-pdf.pdf>

⁴ <https://bm.dk/media/6674/aftaletekst-pdf.pdf>

hvernig sé komist hjá þeim flækjufæti með hinni fyrirhugaðri lagabreytingu á lögum nr. 34/2012. FÍN sér ekki af hverju það sé flóknara að breyta hinum almennu reglum um hámarksaldur opinbers starfsfólks samanborið við að setja einvörðungu inn undanþáguákvæði í sérlög er varða heilbrigðisstarfsfólk, þar sem líta þurfi til sömu atriða og breyta þurfi sömu ákvæðum í öðrum lögum og reglum til samræmis við hinar fyrirhuguðu breytingar fyrir utan reglur lífeyrissjóðs sem þyrfti að horfa til. Í raun er flóknara og umfangsmeira að hafa sérstaka undanþágu vegna heilbrigðisstarfsfólks umfram aðra opinbera starfsmenn en að gera slíka breytingu þvert yfir hinn opinbera markað. Fyrir utan að líta getur þurft á jafnræði milli annarra opinbers starfsfólks en heilbrigðisstarfsfólk eigi að veita sérstaka heimild eins hóps opinbers starfsfólks umfram aðra sem einnig hugnast að starfa lengur en til 70 ára lífaldurs.

Lífeyrisréttindi

Skylda til að tryggja sér lífeyrisréttindi hvílir á öllum frá 16 til 70 ára einstaklingum, sbr. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Lífeyrissjóðir, sbr. LSR, taka almennt ekki við iðgjöldum til öflunar lífeyrisréttinda eftir 70 ára lífaldur. Lífeyrissjóður skal hefja útborgun ellilífeyris þegar sjóðsfélagi hefur náð 65-70 ára lífaldri þó heimilt sé að fresta töku lífeyris hafi samþykktir viðkomandi lífeyrissjóðs tekið til slíks, sbr. 1. mgr. 4. gr. og 1. mgr. 14. gr. laganna.

Hvílir því engin skylda til að afla sér lífeyrisréttinda eftir 70 ára lífaldur og fellur samhliða niður skylda vinnuveitanda að greiða iðgjald til lífeyrissjóðs viðkomandi. Þó vilji viðkomandi sé að halda áfram að afla sér aukin lífeyrisréttindi þá eru settar verulegar hömlur til slíks í núverandi kerfi. Þetta atriði eitt út af fyrir sig leiðir til þess að réttindi viðkomandi starfsfólks eru minni ef viðkomandi hugnast að starfa eftir 70 ára lífaldur, sama hvort horft er til núverandi kerfis opinbers starfsfólks er starfar í tímavinnu eftir 70 ára lífaldur eða þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru.

Í fyrirhuguðum breytingum er m.a. bent á að hluti áhrifa af fyrirhugaðri lagabreytingu sé að einstaklingar geti valið að safna auknum lífeyrisréttindum og konur geti bætt upp fyrir að hafa unnið hlutastörf einhvern tíma á lífsleiðinni. Virðist hér vera byggt á því að með lengri starfsævi komi til seinkun á lífeyristöku og þ.a.l. auknum lífeyrisréttindum. Telur FÍN að hér sé um verulega einföldun að ræða á miklu flóknara atriði þar sem lengri starfsævi þurfi ekki að þýða betri lífeyrisréttindi. Frestun töku lífeyris getur þó mögulega veitt viðkomandi hærri mánaðarlegar greiðslur við upphaf töku lífeyris, en heildargreiðsla verður samhliða almennt lægri, sérstaklega ef viðkomandi hefur ekki tækifæri á að auka við lífeyrisréttindi sín með frekari framlögum.

Mikilvægt er að með breytingum á hámarki starfsævi séu samhliða gerðar breytingar á ávinnslu og möguleikum á ávinnslu lífeyrisréttinda svo réttindi einstaklinga fari ekki forgörðum. Mikilvægi þessa er hið sama hvort sem almennum hámarksaldur opinbers starfsfólks verði breytt eða einvörðungu heilbrigðisstarfsfólks. Tryggja verður að starfsfólk eldra en 70 ára geti greitt í lífeyrissjóð og að greiðsluskylda hvíli á vinnuveitanda. Því þarf einnig að horfa til breytinga á lögum nr. 129/1997 og tryggja að vinnuveitandi greiði áfram mótframlag í lífeyrissjóð eftir að 70 ára lífaldri er náð, hugnist starfsfólki að starfa eftir 70 ára aldur.

Uppsögn og nýráðning

Í hinum áformuðu lagabreytingum virðist vera byggt á því að áfram gerist þörf á að segja upp starfsfólki sem hefur náð 70 ára lífaldri, þá eigi síðar en næstu mánaðamótum eftir að þeim lífaldri sé náð. Svo skuli gera nýjan ráðningarsamning við viðkomandi til 75 ára aldurs. Ástæða þessarar aðferðarfræði birtist ekki í fyrirliggjandi gögnum og er að mörgu leyti örðugt að skilja. FÍN hefur miklar áhyggjur að kjör og réttarstaða verði lakari með þeirri aðferðarfræði sem fyrirhuguð er, sbr. nógildandi kerfi tengdu tímavinnu starfsfólks yfir 70 ára. Ekki virðist hafa farið fram nein sérstök skoðun á mögulegum breytingum á réttarstöðu eða kjörum viðkomandi starfsfólks sem FÍN þykir bagalegt.

Opinberum vinnuveitendum ber að auglýsa öll laus störf á opinberum vettvangi, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, í samræmi við reglur ráðherra þar um, sbr. reglur nr. 1000/2019. Eðli sínu samkvæmt losnar störf við uppsögn sökum aldursástæðna sem og hvers konar annarra starfsloka. Vakna því upp spurningar um auglýsingaskyldu þeirra starfa þar sem starfsfólki hefur verið sagt upp sökum lífaldurs sem og hvernig litið yrði á slíkt sé ráðningarsamningi slitið við 70 ára lífaldur og nýr gerður til allt að 75 ára. Jafnframt verður að líta til þess að óheimilt er að ráða í störf tímabundið lengur en til tveggja ára í senn, sbr. 2. mgr. 41. gr. laga nr. 70/1996 og ákvæði laga nr. 139/2003 um tímabundna ráðningu starfsmanna, sem kallar á ótímabundna ráðningu. Þessum atriðum virðist ekki vera svarað í fyrirbyggjandi gögnum en mikilvægt er að slíkt sé haft hátt undir höfði við fyrirhugaða breytingu.

FÍN leggur til að framkvæmd verði með þeim hætti að í stað þess að starfsfólki verði sagt upp störfum og nýr ráðningarsamningur verði gerður, að ráðningarsamningur aðila verði hið minnsta framlengdur. Einfaldast væri að ákvæði 2. mgr. 43. gr. laga nr. 70/1996 yrði orðað með eftirfarandi hætti: *Starfsmanni skal þó að jafnaði sagt upp störfum frá og með næstu mánaðarmótum eftir að hann nær 75 ára aldri.* Þá gerist ekki þörf á einhverjum breytingum á ráðningarsambandi viðkomandi, engin auglýsingaskylda vakna og ákvæðum um tímabundnar ráðningar fylgt. Með slíkri aðferðarfræði eru kjör og réttindi starfsfólks jafnframt tryggð.

Í fyrirhuguðum breytingum virðist vera byggt á að heilbrigðisstofnunum verði heimilt að endurráða starfsfólk eldra en 70 ára. Þykir slíkt ýta undir mögulegar geðþóttaákvæðanir yfirmanna og stofnana sem færi á skjön við vilja þeirra sem hafa hæfni og getu til að sinna starfi umfram 70 ára lífaldur. Réttast væri að starfsfólk hefði rétt til að sinna starfi lengur en til 70 ára lífaldurs en sé ekki undir hælnum á yfirmanni hvort viðkomandi hugnist að halda ráðningarsambandi áfram sökum lífaldurs. Önnur leið væri ef opinberum vinnuveitanda væri skylt að senda starfsfólki bréf með þriggja mánaða fyrirvara um að viðkomandi verði sagt upp störfum við 70 ára aldur, nema að skrifleg tilkynning berist stofnuninni, innan mánaðar, um að viðkomandi vilji halda áfram störfum og þá til hvaða aldurs.

Tilgreint er að yfirmaður skuli leggja mat á það hvort viðkomandi hafi enn þá færni sem þarf til að sinna viðkomandi starfi og að Landlæknir hafi eftirlit með að starfsleyfishafi hafi andlega og líkamlega hæfni til að sinna starfi sínu og halda starfsleyfi sínu. Líklega getur sú staða verið uppi að starfsgeta eða starfsspol eftir 70 ára aldur sé mjög mismunandi eftir starfsstéttum og persónum og óvíst er að allir gætu unnið lengur en til 70 ára aldurs í sama starfshlutfalli. Einnig telur FÍN rétt að benda á að yfirmenn eru jafn misjafnir og þeir eru margir og ekki allir hafa hæfni og getu til að meta hvort viðkomandi hafi andlega og/eða líkamlega færni til að sinna starfi sínu þó sem slíkir hafi stjórnunarvald yfir starfsfólki sínu og geti sem slíkir tekið ákvarðanir um starfslok í samræmi við IX. kafla laga nr. 70/1996. Jafnframt þykir rétt að benda á að eftirlit Landlæknis með andlegri og líkamlegri hæfni einstaklinga til að sinna starfsleyfis skyldu starfi getur þurft að taka breytingum í ljósi fyrirhugaðra lagabreytinga sem gæti kallað á aukin fjármagn til slíks eftirlits. Vert getur því verið að hafa sambærilegt ferli um mat á hæfni og framlengingu á starfsleyfi starfsfólks eftir 70 ára lífaldur og viðhaft er vegna heilbrigðisstarfsfólks skv. 26. gr. laga nr. 34/2012 og reglugerðar nr. 620/2014 í stað þess að setja slíkt mat í hendur á yfirmanni, hugnist stjórnvöldum setja formleg skilyrði fyrir störfum eftir 70 ára lífaldur.

Að öllu framangreindu virtu leggur FÍN til að starfsfólki sem hyggst starfa lengur en til 70 ára lífaldurs sé slíkt heimilt og eigi rétt til slíks að 75 ára lífaldri, án skerðingar á launakjörum eða réttindum, að því gefnu að viðkomandi uppfylli þau skilyrði sem gerð eru til starfa undir starfsleyfi viðkomandi.

Ákvæði í kjarasamningum

Vert getur verið að horfa til þess að í kjarasamningum stéttarfélaga við viðsemjendur sína geta leynst ákvæði er tilgreina skyldu vinnuveitanda til að segja upp starfsfólki við 70 ára lífaldur. Slíkum ákvæðum

er örðugt að breyta með lagasetningu og geti því kallað á breytingum þar að lútandi. Slíkt á þó ekki við um heilbrigðisstarfsfólk sem eru meðlimir í FÍN.

Að lokum

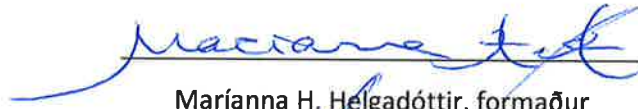
Mikilvægt er að mönnunarvandi heilbrigðisgeirans sé greindur með raunverulegum hætti og ráðist að rötum hans frekar en að reyna að ráðast í aðgerðir sem lúta af því að takast á við afleiðingar vandans.

Áður en lagt er fram frumvarp um breyta lögum um hámarksaldur heilbrigðisstarfsfólks þá þarf að liggja fyrir kortlagning á áhrifum þess á réttarstöðu launþega við þá breytingu eina og sér, því mikilvægt er að réttarstaða þeirra sem kjósa að vinna lengur en til 70 ára aldurs sé tryggð.

Þá þarf að vera tryggt að verði gerðar breytingar á hámarksaldri þá sé það tryggt að lágmarksaldur til að taka út lífeyri breytist ekki og að álag á lífeyri við seinkun á töku lífeyris haldi sér. Einnig þarf að tryggja að vinni fólk frá 70 ára til 75 ára að annað hvort sé greitt af launum þeirra mótframlag vinnuveitanda í séreignasjóð eða samtryggingasjóð auk viðbótarlífeyrissparnað.

Að lokum þarf að tryggja að allar skerðingar, hverjar sem þær eru, verði afnumdar kjósi fólk að vinna eftir að það hefur töku lífeyris svo aðgerð heppnist sem skyldi.

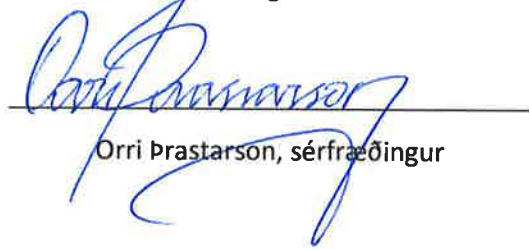
Virðingarfyllst f.h.
Félags íslenskra náttúrufræðinga



Marianna H. Helgadóttir, formaður



Runólfur Vigfússon hdl.



Orri Þrastarson, sérfræðingur