

Minnisblað

Vernd starfskjara starfsfólks í almenningssamgöngum við útboð – Ísland í norrænum samanburði

1. Inngangur

Tilfni þessa minnisblaðs er fyrirhuguð breyting á skipulagi almenningssamgangna á Íslandi þar sem meðal annars er gert ráð fyrir að rekstur almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu flytjist frá Strætó bs. til nýs opinbers hlutafélags, Almenningsamgögnur ohf., sem er í eigu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu og ríkisins. Í þessari breytingu felst, samkvæmt gildandi lögum og lögskýringargögnum, að gert er ráð fyrir að rekstur almenningssamgangna verði boðinn út til einkaaðila að loknu aðlögunartímabili. Af fyrirliggjandi gögnum og samtölum við forsvarsmenn Strætó liggur fyrir að ekki er gert ráð fyrir flutningi starfsmanna við rekstrarskipti eða að ráðningarkjör þeirra og áunnin réttindi fylgi sjálfkrafa með til nýrra rekstraraðila.

Minnisblað þetta felur í sér samanburð á því hvernig vernd starfskjara starfsmanna við útboð almenningssamgangna er tryggð hér á landi og í norrænum ríkjum, á grundvelli gildandi réttar og framkvæmdar.

Þótt umfjöllun minnisblaðsins taki mið af fyrirhuguðum breytingum á almenningssamgöngum og stöðu starfsfólks Strætós, byggir greiningin á almennum sjónarmiðum vinnuréttar og útboðsréttar. Niðurstöður minnisblaðsins geta því einnig átt við um önnur vinnufrek þjónustustörf sem boðin eru út, svo sem þrif, mótuneytisrekstur eða aðra sambærilega starfsemi, þar sem skipti á rekstraraðila geta haft veruleg áhrif á starfskjör starfsmanna.

2. Norrænn samanburður

Samanburðurinn tekur til Svíþjóðar, Danmerkur, Noregs og Finnlands. Um er að ræða ríki þar sem almenningssamgöngur eru skipulagðar á grundvelli þróaðs útboðs og samningskerfis og þar sem vinnuréttarlegur rammi og kjarasamningskerfi eru að meginstefnu sambærileg. Færeyjar eru ekki teknar með í samanburðinum þar sem fyrirkomulag almenningssamgangna þar er frábrugðið því sem tíðkast í hinum norrænu ríkjum og útboð gegna þar ekki sambærilegu hlutverki.

Í öllum framangreindum löndum, þ.e.a.s. öðrum en Færeyjum, er gengið út frá því að laun og önnur starfskjör bílstjóra í almenningssamgöngum¹ ráðist af kjarasamningum sem gilda fyrir viðkomandi starfsgrein.

Þetta kemur fram bæði í löggjöf og í útboðsskilmálum, þar sem vísað er til kjarasamninga sem annaðhvort gilda um tiltekinn atvinnugeira, svonefndra geirakjarasamninga (s. branschavtal, d.

¹ Hugtakið bílstjórar í almenningssamgöngum er hér notað í viðum skilningi um starfsmenn sem annast hvers konar akstur almenningssamgangna, þ.m.t. akstur sporvagna, lesta, strætisvagna o.s.frv.

brancheoverenskomster), eða til landsbundinna kjarasamninga sem mynda almenn viðmið fyrir laun og vinnuskilyrði (s. centrala kollektivavtal, n. landsomfattende tariffavtaler). Í Finnlandi er vernd starfskjara tryggð með því að kjarasamningar sem teljast ráðandi í viðkomandi starfsgrein eru bindandi fyrir alla atvinnurekendur og starfsmenn á sviðinu, óháð aðild að samningsgerðinni (f. yleissitovuus).²

Með þessum úrræðum er almennt til staðar laga- og samningsbundinn rammi sem miðar að því að útboð almenningssamgangna leiði ekki til undirboðs á launum, rýrnunar á öðrum starfskjörum eða lakari vinnuskilyrða, óháð því hvort rekstur er í höndum opinberra aðila eða einkaaðila.

Í norrænum samanburði er jafnframt verulegur munur á því hvort opinberum kaupendum er skylt eða einungis heimilt að setja vinnuréttarleg og félagsleg skilyrði í útboðum. Í Noregi er slík skylda lögbundin.³ Í Svíþjóð er skylda til staðar með skilyrtum hætti, þannig að í tilteknum útboðum, einkum í mannaflafrekum greinum, ber að setja vinnuréttarleg skilyrði um laun, orlof og vinnutíma á grundvelli viðmiða úr miðlægum kjarasamningum.⁴ Í Danmörku leiðir verndin að verulegu leyti af kjarasamningskerfinu og rótgróinni framkvæmd, meðal annars með landskjarasamningi um rútubílaakstur hjá einkareknum rekstraraðilum (d. Landsoverenskomst for rutebilkørsel), sem er gerður milli DI og 3F og mótar lágmarksviðmið í greininni.⁵ Þá getur einnig reynt á reglur um yfirfærslu reksturs, (d. virksomhedsoverdragelsesloven) sem mælir fyrir um að nýr rekstraraðili taki við réttindum og skyldum sem fyrir hendi eru á yfirtökutíma, m.a. samkvæmt kjarasamningi og einstökum samningum um launa og starfskjör.⁶ Í Finnlandi er verndin tryggð með því að kjarasamningar sem teljast ráðandi í viðkomandi starfsgrein eru bindandi fyrir alla atvinnurekendur og starfsmenn á sviðinu, óháð aðild að samningsgerðinni.

Útboð tryggja hins vegar almennt ekki að starfskjör séu að öllu leyti þau sömu og giltu ef hið opinbera væri sjálft rekstraraðili. Meginmunurinn á Íslandi annars vegar og hinum norrænu ríkjum hins vegar felst í því að í síðarnefndu ríkjum með kerfisbundnum hætti settur rammi sem miðar að því að koma í veg fyrir að útboð og skipti á rekstraraðila leiði til raunverulegrar rýrnunar á launum, öðrum starfskjörum eða vinnuskilyrðum starfsmanna.

Í Noregi er verndin studd með lögbundinni skyldu opinberra kaupenda til að setja samningsskilmála um launa- og starfskjör í opinberum samningum og upplýsa um slíka skilmála í útboðsgögnum. Í Danmörku getur verndin m.a. byggst á kjarasamningskerfi og, eftir atvikum, reglum um yfirfærslu reksturs. Í Finnlandi er þessi vernd tryggð með því að kjarasamningar í viðkomandi starfsgrein eru bindandi fyrir alla atvinnurekendur og starfsmenn

² <https://finlex.fi/en/authorities/collective-agreements/additional-information> og <https://stm.fi/en/generally-applicable-collective-agreements>

³ <https://www.arbeidstilsynet.no/regelverk/forskrifter/forskrift-om-lønns--og-arbeidsvilkar-i-offentlige-kontrakter-mv/>

⁴ <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/hallbarhet-i-upphandlingsreglerna/arbetsrattsliga-villkor-i-upphandlingsreglerna/> og <https://www.riksrevisionen.se/granskningar/granskningsrapporter/2025/arbetsrattsliga-villkor-i-offentlig-upphandling.html>

⁵ <https://www.3f.dk/-/media/files/artikler/overenskomst/transportgruppen/dio-i---akt---rutebilkørsel-i-provinsen-2025-2028.pdf>

⁶ <https://danskelove.dk/virksomhedsoverdragelsesloven>

á sviðinu, óháð aðild að samningsgerðinni. Í Svíþjóð er verndin tryggð með vinnuréttarlegum skilyrðum í útboðum sem taka einkum til lágmarkslauna, vinnutíma og orlofs, en fela almennt ekki í sér skyldu til að tryggja öll ákvæði viðkomandi kjarasamninga.⁷

Vernd starfskjara í þessum ríkjum byggir þannig á samverkandi þáttum vinnuréttar, útboðsréttar, kjarasamningshefða og framkvæmdar. Með þessu er ekki vísað til einnar tiltekinnar lagareglu eða skyldu, heldur til réttarumhverfis þar sem ólíkar réttarheimildir og önnur úrræði vinna saman að því markmiði að breytingar á rekstrarfyrirkomulagi leiði ekki til rýrnunar á starfskjörum starfsmanna. Með þessu er almennt sett upp kerfi og viðmið sem miða að því að útboð og skipti á rekstraraðila, hvort sem er milli opinberra aðila eða einkaaðila, leiði ekki til óvissu eða raunverulegrar rýrnunar á launum, öðrum starfskjörum eða grundvallarvinnuskilyrðum starfsmanna. Í þessum ríkjum miða reglur og viðmið um vinnuréttarleg skilyrði við opinber innkaup að því að samkeppni í tengslum við útboð byggist ekki á lakari launum eða rýrnun starfskjara og vinnuskilyrða starfsmanna, heldur sé slík áhætta mætt með vinnuréttarlegum og samningsbundnum úrræðum.

Rétt er jafnframt að hafa í huga að þessi skipan hefur í mörgum tilvikum mótast í áföngum þegar ríkin færðu smám saman rekstur almenningssamgangna frá hefðbundnum opinberum rekstri yfir í útboð og samningsstýrðan rekstur. Við þær breytingar hefur verið lögð áhersla á að breyting á rekstrarformi eða skipti á rekstraraðila leiddu ekki, ein og sér, til lakari launa, annarra starfskjara eða grundvallarvinnuskilyrða, heldur yrði slík vernd tryggð með samspili vinnuréttar, kjarasamningskerfis og skýrra skilmála í útboðum og samningum.

3. Ísland í norrænum samanburði

Staða Íslands er að þessu leyti frábrugðin því sem almennt tíðkast í hinum norrænu ríkjum⁸, eins og rakið hefur verið í kaflanum hér á undan. Þótt almennar reglur vinnuréttar tryggi lágmarksvernd og lög um aðilaskipti að fyrirtækjum geti í tilteknum tilvikum átt við, eru sambærilegir samverkandi þættir vinnuréttar, útboðsréttar og framkvæmdar ekki fyrir hendi með kerfisbundnum hætti. Íslensk lög um aðilaskipti að fyrirtækjum eru efnislega sambærileg reglum annarra norrænna ríkja á þessu sviði, en beiting þeirra við útboð ræðst, líkt og annars staðar, af því hvort skilyrði um yfirfærslu efnahagslegrar einingar teljast uppfyllt í hverju tilviki.

Í íslenskum rétti er hvorki að finna lagaskyldu né samræmdar opinberar leiðbeiningar sem gera vinnuréttarleg og félagsleg skilyrði að hluta af fyrir fram skilgreindum lágmarksramma opinberra útboða. Vernd starfskjara starfsmanna við útboð ræðst því að verulegu leyti af einstökum ákvörðunum og mati kaupenda hverju sinni. Af þessu leiðir að ekki er tryggt, með sambærilegum hætti og í norrænum samanburði, að útboð og skipti á rekstraraðila leiði ekki til rýrnunar á launum, öðrum starfskjörum eða vinnuskilyrðum, nema slíkt sé sérstaklega tekið fram í útboðsskilmálum eða leiði af almennum reglum vinnuréttar í tilteknum tilvikum.

⁷ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2017/03/prop.-201617163/>

Þetta á sérstaklega við í ljósi þess að fyrirhuguð breyting á skipulagi almenningssamgangna á Íslandi felur í sér sambærilega umbreytingu í rekstrarfyrirkomulagi, án þess að fyrir liggi að sambærileg vinnuréttarleg og samningsbundin vernd fylgi breytingunni frá upphafi.

4. Niðurstaða og tillögur

Með hliðsjón af núverandi hugmyndafræði og lagaramma um útboð almenningssamgangna, eins og honum er lýst í 3. kafla, hefur fyrirhuguð breyting á skipulagi almenningssamgangna augljósa og verulega þýðingu fyrir starfsfólk Strætós. Ráðningarsambönd þeirra munu ekki flytjast til nýs rekstraraðila og fyrir liggur að störf hjá Strætó verða lögð niður í kjölfar breytingarinnar. Í framhaldinu má gera ráð fyrir að hluti bílstjóra sækji um störf hjá þeim aðilum sem taka við akstri á grundvelli útboða, en fyrir því liggur hvorki trygging að slík ráðning eigi sér stað né að laun, önnur starfskjör og vinnuskilyrði verði sambærileg þeim sem gilt hafa hjá Strætó. Reynsla af útboðum sem þegar hafa verið framkvæmd bendir jafnframt til þess að bílstjórar sem sinna akstri á grundvelli slíkra samninga búi almennt við lægri laun og lakari starfskjör en bílstjórar Strætó.

Sú óvissa sem af þessu leiðir er ekki óhjákvæmilegur fylgifiskur útboða sem slíkra, heldur tengist því að hér á landi skortir þá samverkandi þætti vinnuréttar, útboðsréttar og framkvæmdar sem almennt eru fyrir hendi í norrænum ríkjum. Af framangreindu leiðir að fyrirhuguð tilhögun er að þessu leyti frábrugðin því sem lýst er hér að framan í norrænum samanburði, enda liggur ekki fyrir sambærilegur, fyrir fram skýr rammi sem miðar að því að útboð og skipti á rekstraraðila leiði ekki til rýrnunar á launum, öðrum starfskjörum eða vinnuskilyrðum starfsmanna.

Þessi tillaga beinist að mótun ferlis, viðmiða og ramma um útboð og skipti á rekstraraðila, en felur ekki í sér afstöðu til þess hvort eða með hvaða hætti útboð almenningssamgangna eigi að fara fram. Í ljósi þessa er eðlilegt að leggja til að við áframhaldandi mótun fyrirkomulags almenningssamgangna á Íslandi verði horft til þeirra lausna sem mótast hafa í norrænum ríkjum, með það að markmiði að tryggja að starfsfólk Strætós sitji ekki við lakari borð en sambærilegir starfsmenn í almenningssamgöngum á hinum Norðurlöndum. Slík nálgun felur í sér að metið verði hvort og með hvaða hætti rétt sé að þróa eða styrkja þá hugmyndafræði og, eftir atvikum, þann lagaramma sem gildir um vernd starfskjara við útboð og skipti á rekstraraðila, án þess að tekin sé afstaða til tiltekinnar útfærslu á slíkri vernd.

Af hálfu Sameykis er því eðlilegt að þessi sjónarmið verði höfð til hliðsjónar í áframhaldandi umræðu og ákvarðanatöku stjórnvalda, enda lúta þau að jafnræði starfsmanna, fyrirsjáanleika í ráðningarsamböndum og samræmi við þau úrræði og viðmið sem byggst hefur á í norrænum ríkjum til að styðja við vernd launa og grundvallarstarfskjara við opinber innkaup og rekstrarskipti.

Jafnframt ber að hafa í huga að þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin lúta að almennri vernd starfskjara við útboð og skipti á rekstraraðila og geta því átt við um fleiri starfsgreinar en almenningssamgöngur, þar sem sambærileg áhætta skapast fyrir starfsmenn ef slík vernd er ekki tryggð með kerfisbundnum hætti.