

Skrifstofa Alþingis, nefndarsvið
v.t. Skrifstofa húsnæðis- og skipulagsmála
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 14. ágúst 2025

Efni: Umsögn FÍN vegna áforms um frumvarp til laga vegna sameiningar starfsemi Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. mál S-120/2025.

Félags- og húsnæðismálaráðherra hefur lagt fram áform um breytingum á ýmsum lögum vegna sameiningar starfsemi Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS).

FÍN - Félag íslenskra náttúrufræðinga er stéttarfélag og í samræmi við lög félagsins setur það hér með fram umsögn félagsins vegna fyrirhugaðra áforma um sameiningu umræddra stofnana.

FÍN er stéttarfélag félagsfólks sem hefur lokið námi á háskólastigi og starfa á þeim sviðum sem félagið hefur samningsumboð fyrir. Félagsfólk FÍN starfa á fjölbreyttum starfsvettvangi m.a. fyrir Skipulagsstofnun og HMS, auk ótilgreindra annarra vinnuveitenda sem hafa bein sem og óbein tengsl við þær stofnanir og verkefni sem þar er sinnt. Hafa því fyrirhuguð lög um sameiningu umræddra stofnana bæði bein sem og óbein áhrif á félagsfólk FÍN. Vert er að taka fram að FÍN telst hvorutveggja til fagfélags sem og stéttarfélags og starfar félagið á sviði vinnuréttar og gætir hagsmunum félagsfólks síns er tengjast beint eða óbeint starfi þeirra. Um starfsemi FÍN gilda lög nr. 94/1986 um kjarasamninga opinberra starfsmanna og lög nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Umsögn FÍN takmarkast því við starfssvið félagsins.

Almennt

Vert er að taka sérstaklega fram að félagið gerir ekki athugasemdir við að ríkið skipti stofnunum upp, sameini stofnanir, flytji verkefni milli stofnana eða leggi störf niður svo framarlega að réttum ferlum og ákvæðum laga sé fylgt. Félagið telur mikilvægt að starfsfólki sé sýnd virðing í slíkum áformum, að verklag og framkvæmd sé fyrirsjáanleg, skýr og gætt sé í hvívetna að starfsfólk hljóti ekki skaða af slíkum breytingum. Félagið telur mikilvægt að fyrirhugaðar breytingar fari fram þannig að lög liggi fyrst fyrir svo fari framkvæmd sameiningarinnar af stað, en ekki öfugt eins og hefur komið upp í sögulegu samhengi. Mikilvægasta auðlind undirliggjandi stofnana er mannauðurinn og í mannauðinum er gríðarleg þekking og reynsla sem hætt er við að geti tapast. Að þurfa mögulega að horfa upp á að stofnanirnar sé rifnar niður án þess að öllum steinum sé við snúið er eitthvað sem má ekki gerast.

FÍN hefur í umsögnum sínum vegna fyrirhugaðra lagasetninga og framlagðra lagafrumvarpa ítrekað bent á mikilvægi samráðs, að slíkt fari fram strax í byrjun ferlis og að hafa skuli stéttarfélög inn í slíku samráði.

Fyrir liggur að undirliggjandi stofnanir hafi nú þegar byrjað sameiningarferlið og tilkynnt starfsfólki um stöðu ferlisins og hver séu næstu skref. Þó það megi fallast á að rétt sé að halda starfsfólki upplýstu og hafa allt upp á borðum og í þessu tilviki þá hafi vel verið gert þá, er verulega athyglisvert að slíkt skuli hafa farið fram áður en frumvarp um sameiningu liggi fyrir Alþingi.

Sameiningin

Samkvæmt áformum um lagasetningu virðast sem sameiningin eigi að fela í sér „[...] að úr verði öflug stjórnsýslustofnun sem hefur aukna burði til að ráðast í þær kerfisbreytingar sem boðaðar eru í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar varðandi húsnæðismál og stjórnsýslu skipulags- og mannvirkjamála.“ Félagið hefur ekki sérstaka skoðun, eins og áður hefur komið fram, til fyrirhugaðrar sameiningar en leggur áherslu á að vel verði að henni staðið og að sameiningin verði til þess að styrkja

faglegt starf á þeim sviðum sem þessar stofnanir hafa starfað. Grundvallaratriði í því sambandi er að vel takist til um mannauðsmál nýrrar stofnunar.

Í fyrirbyggjandi gögnum virðist ekki koma fram með hvaða hætti ætlunin sé að framkvæma sameininguna, þ.e. hvort samruni verði eða hvort ný stofnun muni líta dagsins ljóss. Það verður þó að gefa sér að eftir sameininguna mun hin sameinaða stofnun sinna sömu viðfangsefnum og umræddar stofnanir sinna nú. Til þess að það gangi upp verður að gera ráð fyrir að núverandi starfsfólk gangi til sömu eða sambærilegra starfa og það sinnti fyrir samruna eftir að hann á sér stað.

Að fyrirbyggjandi upplýsingum og gögnum virtum er ekki komin fram hvernig færsla starfsfólks sé fyrirhuguð umfram að slík muni fara fram. Reynsla FÍN sýnir að mikilvægt sé að slíkt sé mjög skýrt til að eyða út allri óvissu, óróleika, hræðslu og mögulegan flóttu frá undirliggjandi stofnunum með tilheyrandi tapi á þekkingu og reynslu og í kjölfarið örðugleika á að ná fram markmiðum sameiningarinnar með sannfærandi hætti.

Félagið bendir á að ekkert liggur fyrir um starfskjör hjá hinum nýju stofnun, þetta á bæði við um ráðningarkjör og launakjör. Launakjörin ráðast af kjarasamningum en kjarasamningar opinberra starfsmanna eru tvískiptir, þ.e. miðlægur kjarasamningur og stofnanasamningur. Stofnanasamningar mæla fyrir um röðun í launaflokka m.a. á grundvelli mati á menntun, starfstengdra þátta, persónulegra þátta ásamt fleiri atriðum. Einnig eru ýmis ákvæði miðlægs kjarasamnings þannig útfærð að réttindi miðast við samfellt starf hjá sömu stofnun. Í því sambandi má benda á grein 10.1.1 um námsleyfi og grein 17.1.1. um lengdan uppsagnafrest í kjarasamningi FÍN og fjármála- og efnahagsráðherra.

Félagið bendir á að þegar hliðstæðar sameiningar hafa átt sér stað hefur hingað til verið reynt að tryggja samfellu í starfseminni. Í þessu sambandi má benda á bráðabirgðarákvæði laga nr. 119/2012 um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála, og bráðabirgðaákvæði í lögum um Land og skóg en þar er vísað til laga um réttarstöðu starfsmanna við aðilaskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002. Svipuð leið var farin við sameiningu vatnamælinga Orkustofnunar og Veðurstofu Íslands.¹

Vert er að horfa sérstaklega til fordæmis er kemur fram í bráðabirgðaákvæði laga nr. 54/2024, þar sem sérstaklega er tekið fram að starfsfólk Landmælinga Íslands og Náttúrurannsóknarstöðvarinnar við Mývatn verði starfsfólk Náttúrustofnunar og njóti sömu starfskjara og áður giltu.

FÍN telur mikilvægt að starfsfólk undirliggjandi stofnana haldi áunnum réttindum, s.s. námsleyfi og uppsagnarfresti og að slík réttindi muni ekki tapast við sameiningu. Komi slíkt upp verður að telja að vegið yrði með ómálefnalegum og óeðlilegum hætti að réttindum starfsfólks stofnananna og gerir FÍN sérstaka athugasemd sé slíku sé ekki haldið til haga.

Að framangreindu virtu leggur FÍN því til að í áformum ráðherra um lagasetningu verði sett bráðabirgðaákvæði sem muni taka á þessum atriði og yrði svo:

- Starfsfólk Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem er í starfi við gildistöku laga þessara, verður starfsfólk **[hinnar sameinuðu stofnunar]**. Starfsfólk þessara stofnana verður starfsfólks **[hinnar sameinuðu stofnunar]** með sömu ráðningarkjörum og áður giltu og halda þeim réttindum sem það hefur áunnið sér hjá fyrrgreindum stofnunum.
- Um réttarstöðu starfsfólks fer eftir ákvæðum laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, með síðari breytingum, og laga um réttarstöðu starfsmanna við aðildarskipti að fyrirtækjum, nr. 72/2002, eins og á við í hverju sinni. Ákvæði 7. gr. laga nr. 70/1996 gilda ekki um störf sem ráðið er í samkvæmt þessu ákvæði.

¹ Sjá einnig upptalningu á bls. 41 í skýrslu Fjármálaráðuneytisins um sameiningu ríkisstofnana og tengdar breytingar

Jafnframt telur félagið eðlilegt að tryggt verði að allir þeir sem kjósa að láta af störfum við þessa breytingu njóti réttinda í samræmi við bráðabirgðaákvæði laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eins og við getur átt.

Stofnanasamningar

Þrátt fyrir að gerð stofnanasamninga sé ekki hluti af lagasetningu þá er að mati FÍN nauðsynlegt að horfa til fyrirliggjandi samninga og kjör undirliggjandi starfsfólks. Nokkur munur er á milli umræddra stofnanasamninga við undirliggjandi stofnanir og má því búast við að kjör starfsfólks séu ósamrýmanleg eftir því hjá hvaða stofnun viðkomandi starfar hjá í dag. Slíkur mismunur á undirliggjandi kjörum getur valdið verulegri óvissu hjá starfsfólki við formlega yfirfærslu sem aftur getur leitt til að þekking tapist. Reynsla FÍN, m.a. vegna stofnunar Hafrannsóknarstofnunar, rannsókn- og ráðgjafastofnunar hafs og vatna, er að vinna við stofnanasamninga getur dregist á langinn og ef slíkt dregst umfram tímamörk fyrirhugaðrar formlegrar yfirtöku þá myndast millibilsástand þó nokkurs fjölda starfsfólks þar sem ríkir veruleg óvissa sem getur síðan leitt til vandkvæða á síðari stigum.

Telur FÍN mikilvægt að gerð stofnanasamnings hinnar sameinuðu stofnunar verði hraðað eftir megni og helst liggi slíkur samningur fyrir áður en hin sameinaða stofnun tekur formlega til starfa.

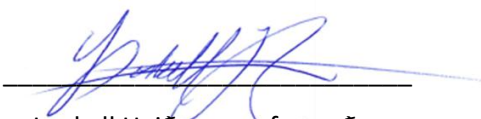
Að framangreindu virtu leggur FÍN því til að í áformum ráðherra um lagasetningu verði sett bráðabirgðaákvæði sem muni taka á þessum atriði og yrði svo hljóðandi:

- *Stofnanasamningar við stéttarfélög sem í gildi eru milli Skipulagsstofnunar og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og viðkomandi stéttarféлага við gildistöku laga þessa halda gildi sínu fyrir allt starfsfólk hinnar nýju stofnunar, þar til um annað verði samið milli stéttarféлага og hinnar nýju stofnunar.*

FÍN áskilur sér rétt til að leggja fram ítarlegri og frekari umsögn að virtu samráði við félagsfólk félagsins, hvort sem er í framhaldi af umsögn þessarar og/eða við birtingu frumvarpsdraga í samráðsgátt.

Virðingarfyllst f.h.

Félags íslenskra náttúrufræðinga


Þorkell Heiðarsson, formaður
Runólfur Vigfússon, hdl.