

# Hver eru viðhorf stjórnenda hjá ríkinu til lögbundinna skilyrða vegna áminninga og uppsagna?

**Rakel Heiðmarsdóttir**, lektor við Viðskiptadeild Háskólans á Bifröst  
**Einar Svansson**, prófessor við Viðskiptadeild Háskólans á Bifröst  
**Kári Joensen**, dósent við Viðskiptadeild Háskólans á Bifröst

## Útdráttur

Mannauðsmál hins opinbera eru í brennidepli veturinn 2025-2026 vegna breytinga á starfsmannalögum, þ.e. hugsanlegrar niðurfellingar 21. greinar um áminningarskyldu. Viðfangsefni greinarinnar er að fjalla um viðhorf stjórnenda sem starfa hjá ríkinu til laga og reglna um áminningar og uppsagnir. Niðurstöður viðhorfsskönnunar, sem framkvæmd var vorið 2025, byggja á þátttöku 268 stjórnenda hjá ríkinu. Þessar niðurstöður veita gagnlegt sjónarhorn í tengslum við endurskoðun laga um áminningar og uppsagnir. Rúm 80% svarenda eru sammála fullyrðingu um að löggjöfin geri þeim erfitt fyrir að segja upp starfsfólki. Um 50% þeirra sem svöruðu eru sammála því að fella ætti út ákvæði um áminningarskyldu úr starfsmannalögum, en 21% eru ósammála. Um 92% svarenda sem vilja áminningarskylduna burt telja löggjöfina gera þeim erfitt fyrir við uppsagnir starfsfólks. Þau sem vilja halda í lagaákvæði um áminningarskyldu eru mildari í afstöðu sinni en þó er meirihlutinn sammála því að löggjöfin geri þeim erfitt fyrir. Athyglisvert er að tímabundnar ráðningar og ráðningar verktaka virðast vera algengar hjá ríkinu þar sem um 60% eru sammála því en ósammála að þeir grípi til slíkra úrræða. Það vekur upp spurningar um ósveigjanleika í uppsagnarákvæðum hjá ríkinu. Þessi rannsókn er því tímabært innlegg í um-



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 22, Issue 1 (69-90)

2026 Contact: Rakel Heiðmarsdóttir, rachelh@bifrost.is

Article first published online June 22<sup>nd</sup> 2026 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórn má & stjórnsýsla 1. töl. 22. árg. 2026 (69-90) Fræðigreinar

2026 Tengiliður: Rakel Heiðmarsdóttir, rachelh@bifrost.is

Vefbirting 22. júní 2026 – Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2026.22.1.4>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 License.

ræðu um breytingar á starfsmannalögunum og skilvirkni í ríkisrekstri hér á landi.

**Efnisorð:** Starfsmannalög; áminningarskylda; opinber stjórnun; uppsagnir; tímabundnar ráðningar; verktakar.

**What are the views of public organisation managers regarding the statutory requirements governing formal warnings and terminations of employment?"**

### Abstract

Human resource management in the Icelandic public sector is currently in focus in light of proposed amendments to the Civil Service Act, particularly the possible repeal of Article 21 on mandatory warnings prior to dismissal. The purpose of this article is to examine the attitudes of public organisation managers towards laws and regulations concerning formal warnings and dismissals. A study was conducted via an opinion survey in the spring of 2025, in which 268 managers participated. The results highlight key managerial perspectives relevant to the legislative review. Over 80% of public organisation managers agreed that existing legislation makes dismissal procedures difficult. Approximately half supported eliminating the mandatory warning provision, while 21% opposed such a change. Of those favoring repeal, 92% considered the legislation to hinder dismissal processes. Managers supporting the provision expressed a more moderate stance, though most still acknowledged the restrictive effects of the legislation. It is interesting to note that temporary employment and the hiring of contractors seem to be common in public institutions, where about 60% of the respondents agree that they utilize such measures. This raises questions about the inflexibility of the public organisation dismissal processes. The study contributes to the policy current debate on civil service law reform and its implications for the efficiency of public administration.

**Keywords:** Civil Service Act; public sector management; formal warnings; dismissals; temporary employment; outsourcing.

### Inngangur

Því má halda fram að stjórnun mannauðs í opinberum stofnunum hérlendis glími við tvöfalda áskorun: Annars vegar erfiðleika við að laða að og halda í hæft starfsfólk (Stjórnarráð Íslands 2025a) og hins vegar flóknara ferli við uppsagnir en á almennum vinnumarkaði vegna ákvæða starfsmannalaga (Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 2025) og stjórnarsýslulaga (Stjórnarsýslulög nr. 37/1993 2025).

Á Íslandi hafa verið í gildi í tæpa þrjá áratugi sérstök lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, oft nefnd í daglegu tali „Starfsmannalögin“ (Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996). Lögin lýsa bæði skyldum starfsmanna og vinnuveitanda (ríkisins) varðandi ýmislegt er varðar mannauðsmál, þar á meðal skilyrði og verklag vegna ráðninga, veitingu áminninga og starfsloka. Nú (haust 2025) liggur fyrir frumvarp

til laga um breytingu á starfsmannalögum, þar á meðal afnám 21. greinar um áminningarskyldu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025b). Komi til breytinga á lögum er það líklegt til að hafa viðtæk áhrif þar sem um 23.000 manns starfa hjá ríkisstofnunum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025a) eða um 12% starfandi fólks á Íslandi (Stjórnarráðið 2023). Í umsögnum stéttarféлага og hagsmunasamtaka (t.d. BSRB 2023) kemur fram að afnám lögbundinnar áminningarskyldu skerði réttaröryggi starfsmanna og jafnvægi valds í vinnusambandinu. Í umsögn BSRB um frumvarpið kemur fram að bandalagið leggist „eindregið gegn efni frumvarpsins“ (BSRB 2023, bls. 2). Þetta undirstrikar að málaflokkurinn er bæði efnislega og pólitískt umdeildur.

Viðhorf stjórnenda hjá ríkinu til ákvæða starfsmannalaganna varðandi ráðningar, áminningar og starfslok hafa ekki verið skoðuð áður að neinu marki með megindegum aðferðum ef frá eru taldar viðhorfskannanir forstöðumanna ríkisstofnana (Ágústa H. Gústafsdóttir, Ásta Möller & Ómar H. Kristmundsson 2012; Ómar H. Kristmundsson 2008). Engu að síður eru það fyrst og fremst stjórnendur hjá ríkinu, með mannaforráð, sem þurfa að framfylgja starfsmannalögum og stýra mannauðsmálum í takt við lög, í samráði við mannauðssérfræðinga og lögfræðinga. Að auki ber þeim skylda til að halda í heiðri stjórnsýslulögin, sem kveða meðal annars á um andmælarétt og meðalhóf (Stjórnsýslulög nr. 37/1993 2025). Þrátt fyrir að áminningarskylda starfsmannalaganna hafi verið til umræðu um árabíl, liggja enn fáar rannsóknir fyrir um það hvernig stjórnendur upplifa ákvæði laganna í daglegum störfum. Endurteknar tilraunir til að fella ákvæðið á brott bendir einnig til að ákveðins klofnings gæti í afstöðu til þess á Alþingi.

Í þessari rannsókn er markmiðið að fá innsýn í viðhorf stjórnenda sem starfa hjá ríkinu til lögbundinna skilyrða vegna áminninga og uppsagna. Rannsóknin leitast við að kanna viðhorf stjórnenda hjá ríkinu til áminningarskyldunnar og tengdra mannauðsmála. Með því að varpa ljósi á reynslu þeirra sem þurfa að beita ákvæðinu í reynd má skapa grundvöll fyrir áframhaldandi stefnumótun og mat á því hvort fyrirhugaðar laga-breytingar séu líklegar til að bæta eða veikja stjórnun mannauðs hjá ríkinu.

## 1. Stjórnun hjá hinu opinbera

Opinber stjórnun ríkis og sveitarféлага og almenn stjórnun einkafyrirtækja byggir að mestu á sama kjarna þó samspil kerfa kunni að vera flóknara í opinbera stjórnkerfinu þar sem taka þarf tillit til pólitískra afla. Helsti munurinn felst í arðsemiskröfu og mismunandi mati á árangri þar sem fjárhagslegur ágóði er mikilvægasta virði á almennum markaði, en hjá hinu opinbera snýst árangur um að veita þjónustu sem tekur mið af þörfum íbúa og samfélags, en þó á skilvirkan hátt (Dahl & Söholm 2012; Klausen 2001).

Í opinberri stjórnsýslu hérlendis hefur æðsti yfirmaður mikið vald yfir stjórnsýslunni sem undir hann heyrir og yfir starfsmönnum sem hann stýrir og þar sem gerðar eru kröfur um árangur (Gunnar Helgi Kristinsson 2007). Þó má segja að ákvæði starfsmannalaga, kjarasamninga og stjórnsýslulaga geri skýran greinarmun á heimildum opinberra stjórnenda til ráðninga, áminninga og uppsagna starfsmanna í samanburði við stjórnendur á almennum vinnumarkaði. Skv. meginreglu vinnuréttar hefur vinnuveitandi á almennum markaði bæði rétt á að ákveða hvort og hvaða fólk hann ræður til sín og

getur jafnframt sagt starfsmönnum upp án mikilla vandkvæða (Ásmundur Helgason 2005). Þessi ákvæði eru mun þrengri innan opinbera geirans. Þó er rétt að geta þess að nýlega tóku gildi formlegar reglur um gerð starfslokasamninga við starfsmenn ríkisstofnana. Þessar reglur miðast við að báðir aðilar, þ.e. starfsmaður og forstöðumaður ríkisstofnunar, komist að samkomulagi um starfslokinn, þ.e. ekki er um einhliða ákvörðun stjórnandans að ræða (Reglur um starfslokasamninga við starfsmenn ríkisstofnana Nr. 1185/2024).

### 1.1 Nýjar áherslur í stjórnun hins opinbera

Í kringum síðustu aldamót jókst áhersla á árangursdrifna stjórnun hjá hinu opinbera á Norðurlöndum og opinberir stjórnendur fengu meiri ábyrgð. Gerð var úttekt á starfsumhverfi íslenskra ríkisstarfsmanna sem sýndi stöðuna vel eins og hún var þá (Ómar H. Krismundsson 1999). Þar er verkefnum stjórnenda skipt í sjö meginflokka sem eru áætlanagerð, skipulagsvinna, starfsmannastjórnun, ákvarðanatataka, samhæfing, upplýsingamiðlun og fjármálastjórnun.

Á fyrsta áratug þessarar aldar færðist áherslan frá föstum reglum yfir í sveigjanlegri viðmið (leiðbeiningar) sem stjórnendur útfærðu eftir bestu mögulegu leið fyrir reksturinn. Megintilgangurinn var þá að skapa enn meiri árangur, efla samstarf og auka sýnileika gagnvart borgurunum með markvissari miðlun upplýsinga (Ejersbo & Greve 2014).

Stjórnunaraðferðin New Public Management (NPM) eða Nýskipan í ríkisrekstri hefur verið vinsæl í opinberri stjórnun á síðustu áratugum og sérstaklega kringum síðustu aldamót. Um er að ræða stjórnunar- og markaðslíkan með áherslu á árangursstjórnun, samkeppnishæfni, valdeflingu og öflugt tengslanet (Renison 2000). Þrátt fyrir að NPM hafi notið mikilla vinsælda þá bendir Renison á að aðferðin hafi ekki verið tekin beint upp á Norðurlöndum heldur megi segja að hún hafi verið aðlöguð að norrænu líkani þar sem tekið er tillit til félagslegra þátta á Norðurlöndum (Svendson 2015).

Ný stjórnunarstefna íslenska ríkisins kom fram á sjónarsviðið 2019 (Stjórnarráð Íslands 2019). Þar er meðal annars lögð áhersla á skilvirka starfsemi og árangursmiðaða þjónustu við samfélagið. Nýjar hæfniskröfur til stjórnenda ríkisstofnana nefna sérstaklega að ráðstöfun fjármuna þurfi að miðast við hagsmuni þjóðfélagsins og að bættum lífskjörum sem og skilvirka stýringu verkefna og hagkvæmni í rekstri. Stjórnendastefnan ræðir einnig um ráðningarferli og starfslok (Árelía Eydís Guðmundsdóttir o.fl. 2021).

Í nýlegri opinberri skýrslu um mannauðsmál ríkisins er ítrekað mikilvægi „árangursríkrar mannauðsstjórnar“ sem og mikilvægi breytingastjórnunar í síbreytilegu umhverfi. Þar segir orðrétt: „Lagaramminn og formfestan geta því bæði verið styrkleiki og áskorun í nútímalegri mannauðsstjórnun“ (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025a, bls. 13).

### 1.2 Íslenskir stjórnendur hjá hinu opinbera

Fáar meginlegar rannsóknir hafa verið gerðar hérlendis á störfum og viðhorfum opinberra stjórnenda í samanburði við starfsfélaga þeirra í öðrum löndum. Nefna má rannsókn á viðhorfum íslenskra og danskra stjórnenda til starfsumhverfis síns sem sýndi að opinber stjórnun á Íslandi einkennist af skýrum verkferlum í anda norrænna gilda

(Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson & Kári Joensen 2017). Fjármálaráðuneytið hefur auk þess, í samstarfi við Stofnun stjórnsýslufræða og stjórn mála í Háskóla Íslands, gert meginlegar kannanir hérlendis á viðhorfum forstöðumanna ríkisstofnana. Í slíkri viðhorfskönnun frá árinu 2011 kom fram að einungis 27% telja að lög og reglur hamli þeim *ekki* í ráðningarferlinu. Í sömu könnun voru einungis 9% sammála fullyrðingunni „lög og reglur setja mér ekki skorður við uppsagnir starfsmanna“ (Ágústa H. Gústafsdóttir o.fl. 2012). Þegar íslenskur vinnumarkaður er skoðaður kemur fram að hann er svipaður og á öðrum Norðurlöndum með öflugt velferðarkerfi og sterk verkalýðsfélög (Bévort & Einarisdóttir 2021). Hann sker sig samt úr að því leyti að meiri áhersla er á einstaklingshyggju og sveigjanleika sem svipar frekar til breska og bandaríska vinnumarkaðarins (Árelía Guðmundsdóttir & Jón Guðjónsson 2013).

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2010) hefur bent á að lykillinn að árangursríkum rekstri stofnana sé markviss stjórnun mannaúðs þar sem starfsfólk sé markvisst virkjað til betri starfa til að tryggja að stofnunin nái árangri. Þetta er í samræmi við umfjöllun um viðhorf forstöðumanna hjá ríkinu í könnun á sviði starfsmannamála (Ómar H. Kristmundsson 2008) en þar kom fram að stjórnendur teldu einkar mikilvægt að öðlast aukna færni í breytingastjórnun og að virkja fólk í starfi.

Þegar skoðuð er ákvarðanatataka skipulagsheilda hjá hinu opinbera kemur í ljós að stjórnendur í opinberum stofnunum hafa minna umboð til ákvarðanatöku um stefnumarkandi atriði en stjórnendur í einkafyrirtækjum. Einnig hefur löggjöf mikil áhrif og takmarkar ákvörðunarvald opinberra stjórnenda (Ingi Rúnar Eðvaldsson & Ása Líney Sigurðardóttir 2010).

Þessi lýsing er í takti við niðurstöður nýlegrar eiginlegrar rannsóknar um upplifun átta mannaúðsstjóra hjá ríkisstofnunum af erfiðum starfsmannamálum (Viktor Freyr Hjörleifsson 2025). Þar kom m.a. fram að formhefðin í reglum opinberra stofnana kann oft að minnka sveigjanleika og tefja framgang viðkvæmra mála. Áminningar eru eitt verkfæra mannaúðsstjóra en þeir töldu almennt að gera þyrfti úrbætur á áminningarferli hjá ríkisstofnunum. Þrátt fyrir að það sé ótvíræður kostur fyrir starfsmenn hins opinbera að búa yfir miklu starfsöryggi er það almenn upplifun mannaúðsstjórnanna sem rætt var við í rannsókninni að það sé talsverður ókostur fyrir ríkisstofnanir að geta ekki sagt upp starfsmönnum sem sýna slakan árangur (Viktor Freyr Hjörleifsson 2025). Í annarri nýlegri rannsókn (Egill Ö. Hermannsson 2025) kemur einnig fram í viðtölum við stjórnendur að mjög flókið er fyrir ríkisstofnanir að segja upp starfsmönnum, sem eru ekki nægilega hæfir, og minnkar þessi staða því áhuga stjórnenda til að auka árangur. Stjórnendur sem hafa samanburð segja ferlið við ráðningar og uppsagnir mun flóknara í opinbera geiranum og er það í samræmi við eldri rannsóknir á vegum hins opinbera um að lög og reglur takmarki möguleikana (Ágústa H. Gústafsdóttir o.fl. 2012; Ríkisendurskoðun 2011).

Í rannsókn á mannaúðsmálum frá 2021 (Arney Einarisdóttir, Ásta Bjarnadóttir & Katrín Ólafsdóttir 2021) kemur fram að starfsmannavelta er mun lægri í opinbera geiranum á Íslandi en á þeim almenna, einkum ósjálfviljug starfsmannavelta (uppsagnir af hálfu vinnuveitanda) sem er að meðaltali um 4% ef horft er bæði til opinbera og almenna

markaðarins, en er undir 1% ef litið er til opinbera geirans eingöngu. Ríkisendurskoðun hefur bent á að áminningar til ríkisstarfsmanna séu sjaldgæfar, t.d. voru einungis 17 ríkisstarfsmenn áminntir á fimm ára tímabili (2004–2009) af rúmlega 24.000 ríkisstarfsmönnum (Ríkisendurskoðun 2011). Draga má þá ályktun að ef regluverk í kringum uppsagnir er flókið og umfangsmikið, sé sérstök áhersla á að vanda vel ráðningarferlið til að minnka líkur á uppsagnarþörf. Í rannsókn Arneyjar og félaga (2021) kemur einmitt fram að ráðningarferli sé tímafrekara hjá hinu opinbera en á almenna markaðnum. Auk þess birtist mikilvægi ráðningarferlis í nýlegri rannsókn um stöðu mannauðsmála hjá íslenskum stofnunum, þar sem fram kom sérstök áhersla á faglegar ráðningar. Þar á eftir kom fókus á fagleg starfslok (Steinar Sigurjónsson 2018).

### 1.3 Starfsmannalögin

Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins voru samþykkt hér á landi árið 1996 en þau leystu eldri lög nr. 38/1954 um sama efni af hólmi (Ásmundur Helgason 2005). Nýrri lögin (Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996) höfðu þrenns konar megingiltangar: Í fyrsta lagi að auka sveigjanleika í mannauðsmálum ríkisins og draga úr mun á réttarstöðu ríkisstarfsmanna og starfsmanna á almenna markaðnum. Í öðru lagi að auka sjálfstæði forstöðumanna ríkisstofnana og ábyrgð þeirra á starfsmannamálum hjá þeim stofnunum sem þeir veittu forstöðu og um leið draga úr hlutverki ráðuneyta á þessu sviði. Í þriðja lagi var ætlunin að afnema ýmis ákvæði eldri laga sem þóttu úrelt og færa önnur til nútímahorfs (Ásmundur Helgason 2005).

Lögin taka til þeirra sem eru ráðnir hjá ríkinu til eins mánaðar eða lengur í aðalstarf og er það því allstór hópur sem lögin ná yfir eða um 12% af vinnumarkaðinum (Stjórnarráðið 2024). Núverandi starfsmannalög innihalda alls 56 greinar í 12 köflum og verður innihald þeirra ekki rakið hér, heldur rýnt sérstaklega í þá grein sem nú stendur til að fella úr lögnum skv. frumvarpi til laga (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025a). Í IV kafla laganna í 21. grein segir:

Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því eða utan þess þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal forstöðumaður stofnunar veita honum skriflega áminningu. Áður skal þó gefa starfsmanni kost á að tala máli sínu ef það er unnt.

Áminningarákvæðið hefur lengi verið umdeilt og tilraunir til að fella það niður hafa komið ítrekað á borð Alþingis. Eins og áður kom fram sýna nýlegar rannsóknir að stjórnendur hjá ríkinu telja að flækjustig við uppsagnir starfsmanna, sem sýna ófullnægjandi árangur í starfi eða séu jafnvel vanhæfir í starfi, sé of mikið (Egill Ö. Hermannsson 2025; Viktor Freyr Hjörleifsson 2025) og beinist því athyglin að 21. grein laganna,

þ.e. áminningarskyldunni. Fyrsta frumvarpið, sem miðaði að því að fella út 21. grein laganna, var lagt fram 2003 (130. löggjafarþing, 307. mál) en náði ekki fram að ganga (Alþingi 2003–2004). Áframhaldandi tilraunir á 132. þingi (720. mál) leiddu heldur ekki til breytinga (Alþingi 2005–2006). Málið var síðan endurvakið 2023 og hefur síðan verið flutt sem þingmannamál á þremur þingum í röð (Alþingi 2023; 2024; 2025). Í umsögnum á samráðsgátt stjórnvalda hafa stéttarfélög, svo sem ASÍ og BSRB meðal annars lagt áherslu á að áminningarskylda sé grundvallarregla um meðalhóf og vernd starfsmanna (Island.is/samráðsgátt 2025).

Núverandi ríkisstjórn hefur lýst yfir ásetningi um að afnema þessa grein úr starfsmannalögum til að skapa stjórnendum meiri sveigjanleika í mannauðsmálum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2024) og til hagræðingar í ríkisrekstri (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025c). Launakostnaður ríkisins var ríflega 304 milljarðar árið 2023 og hefur verið vaxandi á undanförunum árum (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025a) og hlutfall launakostnaðar, hjá opinberri þjónustu á Íslandi, af heildarrekrarkostnaði var um 67% árið 2021, samanborið við 58% hjá verslun og þjónustu og 35% í frumvinnslugreinum (Arney Einarsdóttir o.fl. 2021). Í núverandi frumvarpi til laga á vorþingi 2026 vegna breytinga á lögnum kemur fram að ákvæði um áminningar starfsmanna séu í ákveðinni mótsögn við stefnu stjórnvalda um umbætur og nýskipan í ríkisrekstri þar sem núverandi heimildir laganna vinni gegn eðlilegri hagræðingu. Þar segir orðrétt:

Sú ráðningarvernd sem núverandi starfsmannalög mæla fyrir um samræmist hvorki upphaflegu markmiðum laganna um bætt þjónustu við almenning og að tryggt sé að hæft starfsfólk sinni almannaþjónustu. Jafnframt samræmist það ekki núverandi markmiðum stjórnvalda um bætt starfsumhverfi til handa starfsfólki ríkisins. Vísast í þessu samhengi einkum til þess að upphaflega var áminningunni ekki ætlað að vera undanfari uppsagnar eða lausnar um stundarsakir en það breyttist í meðförum þingsins. Má því segja að löggjöfin sé að þessu leyti í þversögn við upphaflegt markmið sem snéri m.a. að því að auka hagkvæmni í ríkisrekstrinum og stuðla að bættri þjónustu hins opinbera (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025b, bls. 1).

Á hinn bóginn er rétt að taka fram að atvinnuöryggi var hvað oftast nefnt sem ein helsta umbun ríkisstarfsmanna í rannsókn um hvatningu og umbun í starfi hjá hinu opinbera (Sigurborg Þórarinsdóttir 2013). Með fyrirhugaðri lagabreytingu togast því líklega á mikilvægir hagsmunir ríkisins og starfsmanna.

Mikilvægt er að hafa í huga að 21. grein starfsmannalaga er ekki sú eina sem líta þarf til ef frammistaða eða framgangi starfsmanns er talin ámælisverð þar sem stjórnsýslulögin (nr. 37/1993) setja ríkinu ýmsar skordur við töku ákvarðana um ráðningarsamband við starfsmenn. Í fyrsta lagi skal aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls (t.d. vegna fyrirhugaðrar uppsagnar) áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, sbr kafla VI í Stjórnsýslulögum. Í öðru lagi, getur opinber starfsmaður óskað eftir skrif-

legum rökstuðningi vegna ákvörðunar um uppsögn ef hann fær uppsögn, án undanfara áminningarskyldu, (sjá kafla V í stjórnsýslulögum). Stjórnsýslulög kveða jafnframt á um meðalhóf, jafnræðisreglu, og rannsóknarreglu (Kafli III um almennar reglur stjórnsýslulaga). Ef niðurstaðan verður sú að 21. grein starfsmannalaganna verði felld út, munu stjórnsýslulög, að öðreyttu, áfram hafa áhrif á uppsagnarferli opinberra starfsmanna.

#### 1.4 Sveitarfélögin

Hið opinbera samanstendur annars vegar af ríki og hins vegar sveitarfélögum. Jafnvel þó rannsókn þessi beinist sérstaklega að mannauðsmálum hjá ríkinu er áhugavert að skoða hvaða rammi og verklag gilda um ráðningar, áminningar og starfslok hjá sveitarfélögum. Starfsmannalögin gilda ekki um þennan hóp starfsmanna, en hins vegar gilda ákvæði stjórnsýslulaga sem nefnd voru hér að ofan (Samband íslenskra sveitarfélaga 2012). Auk þess eru í kjarasamningum sveitarfélaga við hin ýmsu stéttarfélög ákvæði um mannauðsmál, þar með talið áminningaskylda, sem eru að mörgu leyti í takt við ákvæði starfsmannalaga. Sem dæmi um þetta má nefna að í kjarasamningi aðildarfélaga BHM og Sambands íslenskra sveitarfélaga segir:

Ef starfsmaður hefur sýnt í starfi sínu óstundvísi eða aðra vanrækslu, óhlýðni við löglegt boð eða bann yfirmanns síns, vankunnáttu eða óvandvirkni í starfi, hefur ekki náð fullnægjandi árangri í starfi, hefur verið ölvaður að starfi eða framkoma hans eða athafnir í því þykja að öðru leyti ósæmilegar, óhæfilegar eða ósamrýmanlegar starfinu skal vinnuveitandi veita honum skriflega áminningu.

Þar kemur jafnframt fram að vinnuveitandi skuli gefa starfsmanni kost á að tjá sig um meintar ávirðingar áður en ákvörðun um áminningu er tekin og að í áminningu skuli tilgreina tilefni hennar og þá afleiðingu að bæti starfsmaður ekki ráð sitt verði honum sagt upp. Jafnframt er bent á að starfsmaður eigi að fá bæði tíma og tækifæri til þess að bæta ráð sitt áður en gripid er til uppsagnar (BHM 2025).

Ferlið við áminningar og uppsagnir starfsmanna sveitarfélaga virðast því ekki vera minna íþyngjandi fyrir stjórnendur sveitarfélaga, í samanburði við kollega þeirra sem starfa hjá ríkinu, þar sem almenna reglan er sú að starfsmanni verði ekki sagt upp störfum vegna ávirðinga nema hann hafi áður verið áminntur vegna ávirðinga af sama tagi, og að ekki sé of langt um liðið frá því að sú áminning var veitt. Þá þarf áminningin sem fyrirhuguð uppsögn byggir á að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til áminninga, þ.e. um málsmeðferð og innihald áminningarbréfs (Samband íslenskra sveitarfélaga 2012). Finna má ítrekuð dæmi um formlegar kvartanir til umboðsmanns Alþingis frá opinberum starfsmönnum sem hafa fengið formlegar áminningar frá yfirmanni (t.d. Umboðsmaður Alþingis 2015).

Ólíkt starfsmannalögum ríkisins, er þó að finna ákvæði í t.d. kjarasamningi BHM við sveitarfélögin þar sem fjallað er sérstaklega um fyrirvaralaus brottvikningu (BHM 2025). Þar segir: „Heimilt er að víkja starfsmanni úr starfi fyrirvaralaust við eftirfarandi

aðstæður, sbr. 3-5 mgr. Í grein 11.1.6.1. í kjarasamningi aðildarfélaganna BHM og Sambands íslenskra sveitarfélaga.“ Síðan eru talin upp atriði svo sem að starfsmaður hafi verið sviptur með fullnaðardómi rétti sínum til að gegna starfinu, starfsmaður hafi játað sök um refsiverða háttsemi, að starfsmaður hafi verið uppvís að grófu broti í starfi og að áframhaldandi viðvera hans á vinnustað valdi skaða fyrir starfsemina, aðra starfsmenn eða viðskiptavini (BHM 2025).

Mikilvægt er að hafa í huga, að þrátt fyrir ákveðin líkindi með áminningarskyldu hjá ríki annars vegar og sveitarfélögum hins vegar, eru forsendur til breytinga á þeim gjörólíkar. Alþingi getur breytt einhliða áminningarskyldu starfsmannalaganna með lagabreytingu, en þar sem áminningarskylda sem undanfari uppsagnar í starfsumhverfi sveitarfélaganna er bundin í kjarasamninga, verður henni ekki breytt nema með samkomulagi beggja samningsaðila.

### 1.5 Markmið rannsókna

Í ljósi þess að fyrir dyrum standa umfangsmiklar breytingar á starfsmannalögum með afnámi 21. greinar laganna, skv. frumvarpi til laga, þ.e. mál nr. S-167/2025 (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025b) er mikilvægt að kanna meðal stjórnenda hjá ríkinu hver viðhorf þeirra séu til þessarar breytingar. Eldri rannsóknir meðal forstöðumanna hjá ríkinu benda til að flækjustig við uppsagnir sé of mikið að mati stjórnenda (Ágústa H. Gústafsdóttir, o.fl. 2012; Ómar H. Kristmundsson 2008) og nýlegar rannsóknir benda til þess sama (Egill Ö Hermannsson 2025; Viktor Freyr Hjörleifsson 2025). Þessar tvær nýlegu rannsóknir byggja á djúpvíðtölum og niðurstöður þeirra byggja því á takmörkuðum fjölda stjórnenda þótt þær gefi innsýn í þær aðstæður sem eru fyrir hendi í dag. Eldri viðhorfskannanir byggja á viðhorfum ríflega 100 forstöðumanna ríkisstofnana (Ágústa H. Gústafsdóttir o.fl. 2012; Ómar H. Kristmundsson 2008). Því er tilefni til að kanna með stærra og breiðara úrtaki viðhorf núverandi stjórnenda hjá ríkinu til þessa mála-flokks. Auk þess virðast viðhorf til afnáms áminningarskyldu starfsmannalaganna aldrei hafa verið könnuð sérstaklega meðal stjórnenda hins opinbera. Megin markmið rannsóknarinnar er að kanna hver séu viðhorf stjórnenda með mannaforráð hjá ríkinu, til núverandi löggjafar með tilliti til áminningarskyldu og lagaumhverfis tengt uppsögnum.

## 2. Aðferðafræði

Rannsókn þessi byggir á meginlegum gögnum sem eru hluti af stærra gagnasafni úr viðhorfskönnun sem lögð var fyrir stjórnendur hjá hinu opinbera. Þar var meðal annars spurt um starfsumhverfi, samskipti og ýmis mannauðstengd mál. Könnunin var framkvæmd af höfundum án samstarfs við utanaðkomandi aðila og er því óháð hagsmunaaðilum.

### 2.1 Þátttakendur

Þýði rannsóknarinnar eru stjórnendur og millistjórnendur hjá stofnunum ríkisins. Í því ljósi að þessi hópur var nokkuð aðgengilegur var ákveðið að reyna eftir fremsta megni að ná til stórs hluta þýðisins til að draga úr mögulegum úrtaksskekkjum. Byggt var á söfnun

netfanga sem stóð yfir á tímabilinu frá desember 2024 til febrúar 2025. Öllum netföngum var safnað sem gáfu til kynna einhvers konar stjórnendahlutverk, til dæmis með endinguna -stjóri. Alls voru 776 netföng á útsendilista könnunarinnar, frá 133 skipulagsheildum og að könnun lokinni höfðu borist 353 svör. Svarhlutfall var því 45,4%. Þátttakendur voru spurðir hvort þeir hefðu mannaforráð þar sem nokkrar spurningar beindust sérstaklega til þeirra. Af þeim sem tóku þátt í könnuninni sögðust 24,1% ekki hafa mannaforráð, og byggir úrvinnsla þessarar greinar á svörum 268 stjórnenda með mannaforráð.

## 2.2 Spurningalisti

Þátttakendur svörðu spurningalista um viðhorf til þátta er varða starfsumhverfi þeirra, ákvarðanatöku og fleira í gegnum vefkönnun. Spurningalistinn innihélt sjö spurningaflokka með 48 spurningum um þætti eins og fjárhagslega ábyrgð, fjarvinnu og vinnutíma, samskipti á vinnustað, stolt og starfsánægju, ásamt bakgrunnsspurningum. Níu spurningar voru skilyrtar og eingöngu lagðar fyrir stjórnendur með mannaforráð, svo sem spurningar um ráðningar og uppsagnir. Þátttakendur tóku afstöðu til fullyrðinga á við: „Ég tel að fella eigi burt áminningarskyldu úr starfsmannalögum opinberra starfsmanna“ og „Löggjöfin gerir mér erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem sýnir lítinn árangur eða áhuga á starfi sínu“.

## 2.3 Framkvæmd

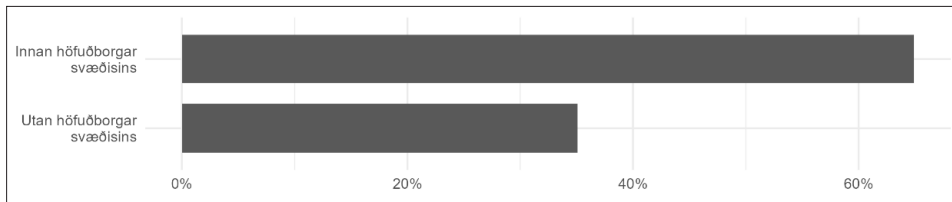
Við söfnun netfanga var stuðst við skrá frá 2015 sem safnað hafði verið fyrir sambærilega rannsókn (Bergþóra o.fl. 2017) yfir stofnanir og aðra vinnustaði á vegum ríkisins. Sá listi var uppfærður og nýrra netfanga var aflað beint af vefsíðum þar sem þær upplýsingar lágu fyrir. Listi stofnana var einnig uppfærður vegna sameininga og nýrra stofnana sem höfðu orðið til (t.d. breytingar á stjórnkerfinu). Farið var yfir lista hjá stjórnarráðinu yfir ráðuneyti og nýttur listi starfsmanna hjá þeim ráðuneytum, en þar eru öll netföng aðgengileg. Fyrir netfangasöfnun stjórnenda framhaldsskóla var hafður til viðmiðunar listi yfir skóla frá miðstöð menntunar og skólaþjónustu. Fyrir netfangasöfnun stjórnenda opinberra háskóla voru netföng opinber á vefsíðu skólans og var því notast við það. Engri stofnun á heildarlistanum var sleppt. Í langflestum tilfellum voru netföng stjórnenda sýnileg á vefsíðu. Ef að upplýsingar voru ekki aðgengilegar á vefsíðu var sendur tölvupóstur til að óska eftir upplýsingum. Ef ekkert eiginlegt netfang stofnunar var til staðar var send fyrirspurn á upplýsingaform á vefsíðu. Einnig var haft samband símeiðis ef upplýsingar af vefsíðu voru ekki nægar. Undanskilin voru opinber hlutafélög og einkahlutafélög í eigu ríkisins.

Könnunin var nafnlaus vefkönnun, notast var við vefkönnunarkerfið Limesurvey og gögn voru þannig vistuð á vefþjóni sem uppfyllir skilyrði GDPR, Evrópskrar reglugerðar um persónuvernd. Öflun gagna fór fram með rafrænum hætti. Fyrst var öllum þeim sem voru á endanlegum netfangalista sendur tölvupóstur til upplýsinga um fyrirhugaða gagnaöflun. Var það gert til að miðla upplýsingum um fyrirhugaða rannsókn, tilgang hennar, aðdraganda, og upplýsa um könnunarkerfið sem notast var við. Mark-

miðid var að reyna að auka þátttöku, minnka líkurnar á að viðtakendur ýttu þátttökuboði til hliðar sem var væntanlegt á næstu dögum. Öflun gagna fór fram á tímabilinu frá 21. mars til 4. apríl 2025. Til þeirra sem ekki brugðust við var boð um þátttöku ítrekað 5 og 10 dögum síðar, og þriðja og síðasta þátttökuboð loks sent af stað snemma í apríl 2025.

## 2.4 Bakgrunnur þátttakenda

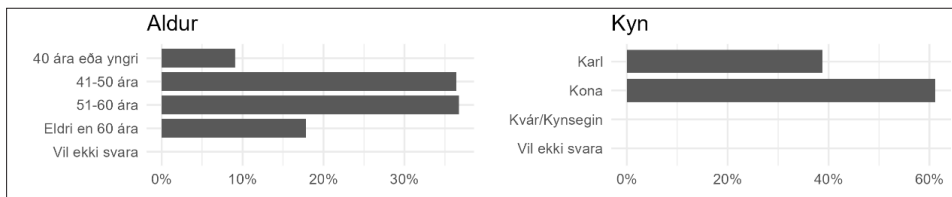
Þátttakendur endurspeglar breiðan hóp fólks með fjölbreyttan bakgrunn með tilliti til aldurs, kyns, staðsetningar starfa og starfssviða. Í ljósi þess hve góð svörin fékkst í könnuninni er ekki talið að um kerfisbundnar úrtaksskekkjur sé að ræða. Um 65% þátttakenda í rannsókninni starfa innan höfuðborgarsvæðisins en um 35% utan þess (sjá mynd 1).



**Mynd 1.** Skipting úrtaks eftir stafssvæði

Fjöldi svarenda: 268

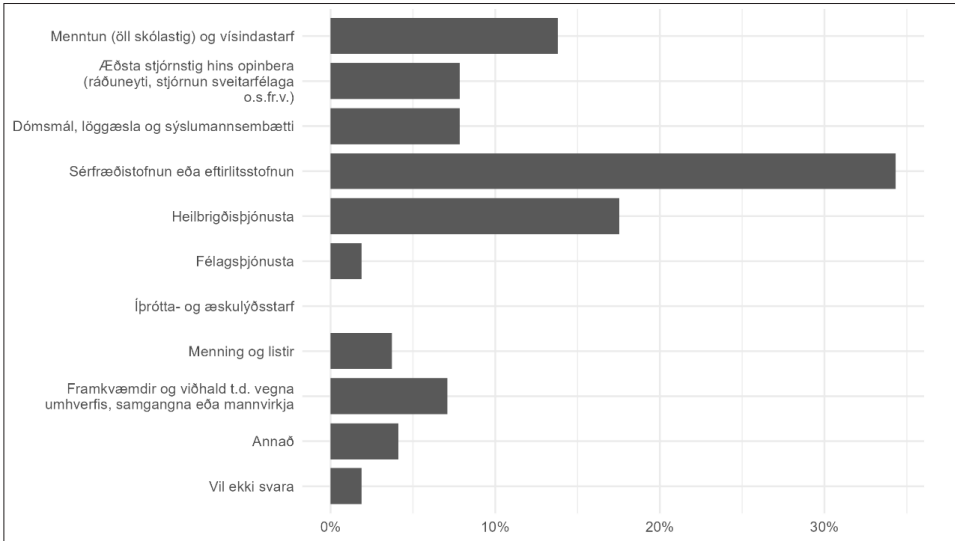
Mynd 2 sýnir aldurs- og kynjadreifingu svarenda, en um tveir þriðju hlutar eru konur og þriðjungur þeirra karlar. Yfir 90% stjórnendanna eru eldri en 40 ára, en dreifing er svo tiltölulega jöfn yfir aldursflokkana frá 41 árs aldri.



**Mynd 2.** Dreifing úrtaks, með tilliti til aldurs og kyns

Fjöldi svarenda: 268

Flestir þátttakendur starfa hjá sérfræði- og eftirlitsstofnunum (34,3%) og er fjöldi þeirra meiri en samanlagður fjöldi þátttakenda af sviði menntunar og heilbrigðisþjónustu. Hafa ber í huga að stór hluti málaflokks menntunar er á forræði sveitarfélaga og því utan við úrtak þessarar ransóknar. Tæp 8% þátttakenda starfa innan æðsta stjórnstigs hins opinbera, sér í lagi ráðuneytum. Og annar eins fjöldi þátttakenda (8%) starfar á sviði dómsmála, löggæslu og sýslumannsembætta (sjá mynd 3).

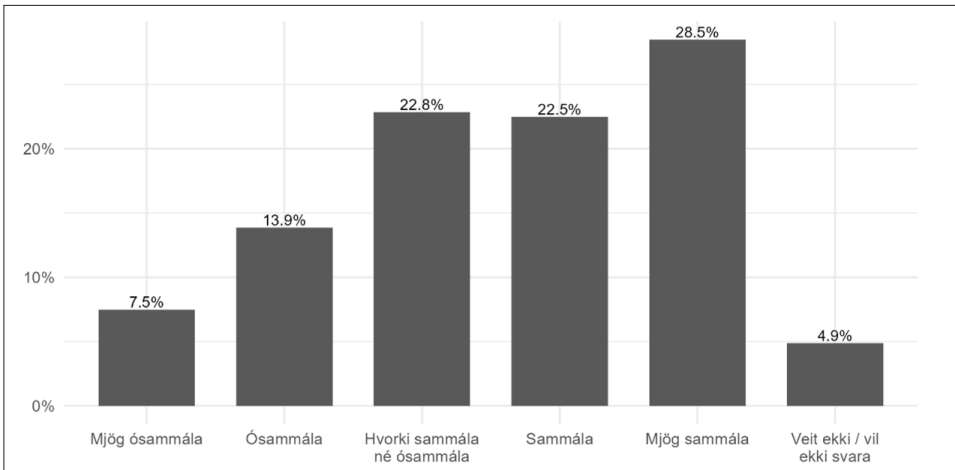


**Mynd 3.** Skipting úrtaks milli starfssviða

Fjöldi svarenda: 268

### 3. Niðurstöður

Rannsóknin leiðir í ljós að verulega skiptar skoðanir eru meðal stjórnenda hjá ríkinu um ágæti núgildandi starfsmannalaga og hvort þau hamli eða styðji við fagleg markmið við stjórnun skipulagsheilda. Um helmingur stjórnenda hjá ríkinu samsinnir því að fella eigi burt áminningarskyldu úr starfsmannalögum og tæpur fjórðungur er ósammála (sjá mynd 4).

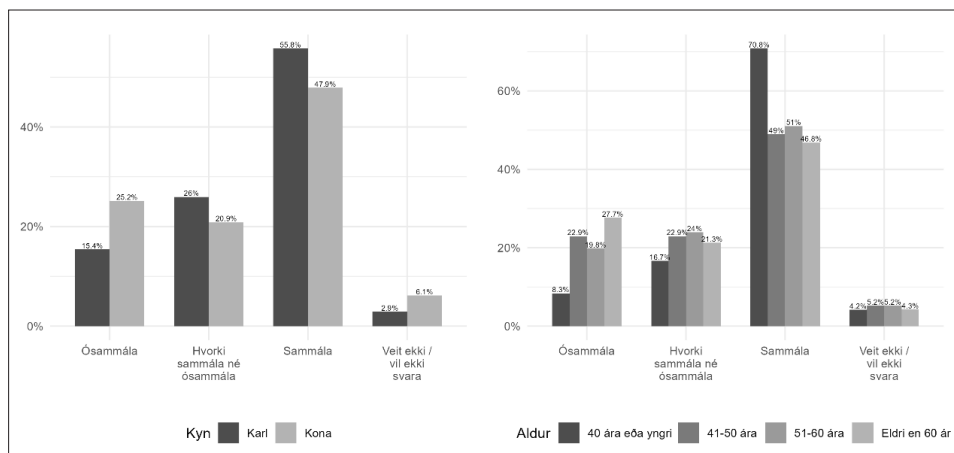


**Mynd 4.** Ég tel að fella eigi burt áminningarskyldu úr starfsmannalögum opinberra starfsmanna

Fjöldi svarenda: 267

Tvöfalt fleiri stjórnendur hjá ríkinu eru sammála því en ósammála að fella beri burt áminningarskyldu. Rúmur fjórðungur aðspurðra tekur ekki afstöðu eða kys að svara ekki spurningunni, og því er ljóst að viðhorf til staðhæfingarinnar spanna breitt bil meðal stjórnenda hjá íslenska ríkinu.

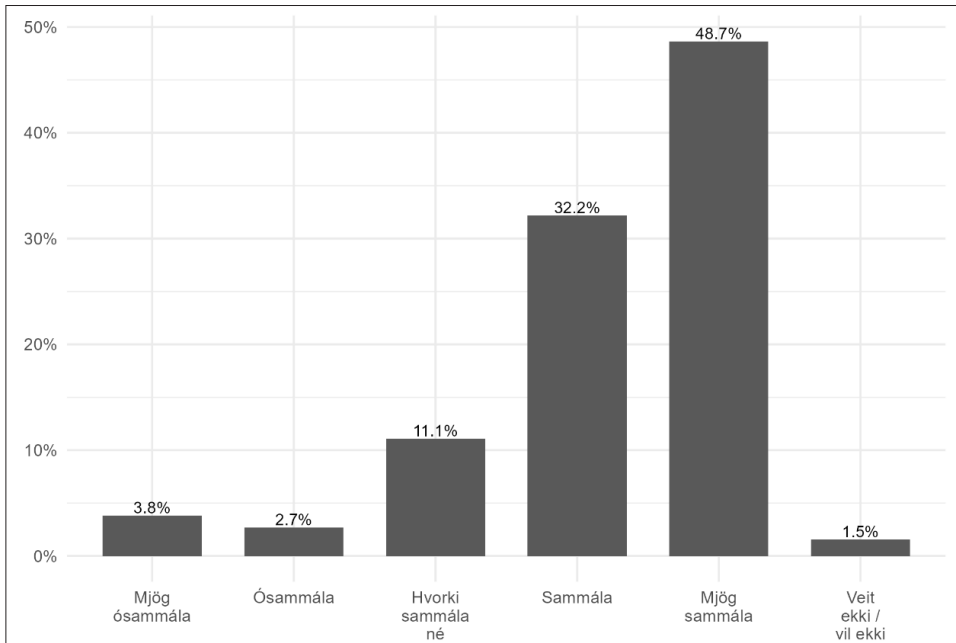
Viðhorf til áminningarskyldu eru nokkuð sambærileg milli kynja, en þó eru heldur fleiri karlar en konur sem vilja afnema áminningarskyldu (sjá mynd 5). Hvað aldur varðar, er dreifingin afar jöfn að undanskildum yngsta flokki stjórnenda, en hafa ber í huga að hópur stjórnenda 40 ára og yngri er tiltölulega fámennur og því eru fáar mælingar að baki því tiltekna mæligildi (sjá mynd 5).



**Mynd 5.** Ég tel að fella eigi burt áminningarskyldu úr starfsmannalögum opinberra starfsmanna. Viðhorf starfsfólk til áminningarskyldu eftir kyni og aldri

Fjöldi svarenda: 267 og 263

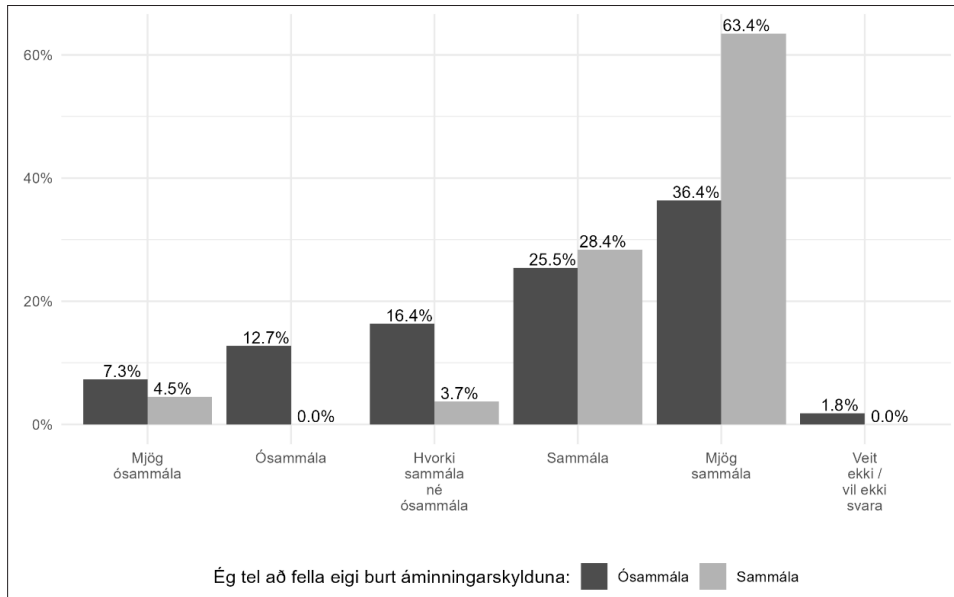
Skýrt kemur fram í gögnunum að stjórnendur hjá ríkinu telja löggjöfina gera þeim erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem sýnir lítinn árangur í starfi. Eins og sést á mynd 6, eru rúm 80% stjórnenda sammála fullyrðingu um að löggjöfin geri þeim erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem sýnir ófullnægjandi árangur eða lítinn áhuga í starfi sínu og afar fáir eru því ósammála (6,5%).



**Mynd 6.** Löggjöfin gerir mér erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem sýnir lítinn árangur eða áhuga á starfi sínu

Fjöldi svarenda: 261

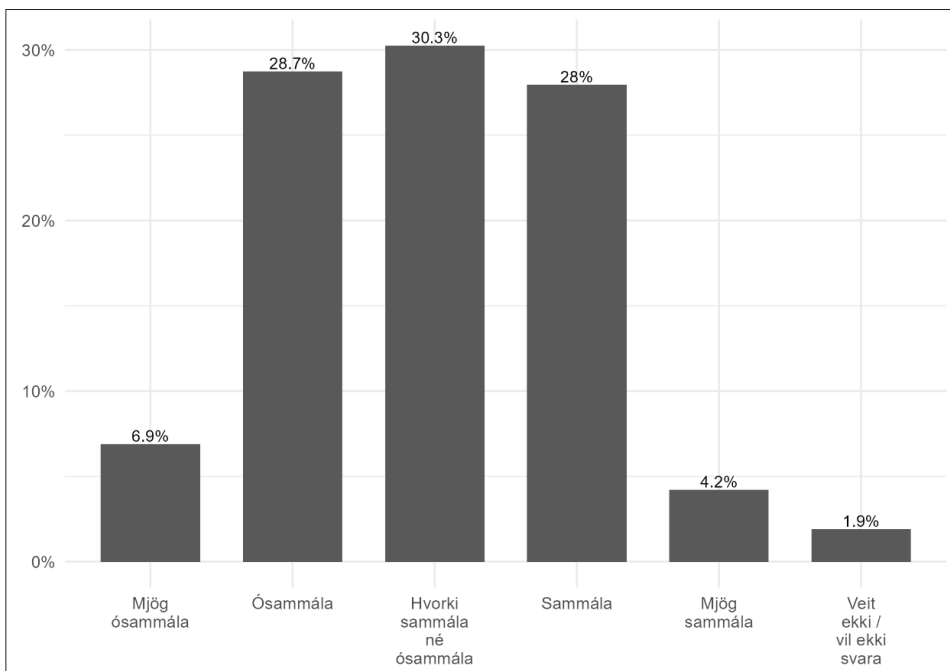
Það getur verið áhugavert að kanna hvernig viðhorf stjórnenda milli ólíkra staðhæfinga fylgjast að. Vissulega sést af mynd 6 hvernig mikill meirihluti stjórnenda telur löggjöfina gera sér erfitt fyrir við uppsagnir starfsfólks sem veldur illa starfi sínu. Ef svarendum er svo skipt í tvennt, eftir því hver afstaða þeirra var til þess hvort fella eigi burt áminningarskylduna eður ei, þá sjást jafnvel enn skýrari línur (mynd 7). Nær allir stjórnendur hjá ríkinu sem vilja áminningarskylduna burt telja löggjöfina gera þeim erfitt fyrir við uppsagnir starfsfólks (92% sammála og 4% ósammála). Stjórnendur sem vilja halda í ákvæði um áminningarskyldu eru mildari í afstöðu sinni, en þó er meirihluti (61,9%) sammála því að löggjöfin geri þeim erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem ekki nær nægilegum árangri (mynd 7). Stjórnendur með mannaforráð virðast skv. þessum niðurstöðum standa frammi fyrir flóknum úrlausnarefnum hvað varðar áminningar og uppsagnir undirmanna.



**Mynd 7.** Löggjöfin gerir mér erfitt fyrir að segja upp starfsfólki sem sýnir lítinn árangur eða áhuga á starfi sínu

Fjöldi svarenda: 189

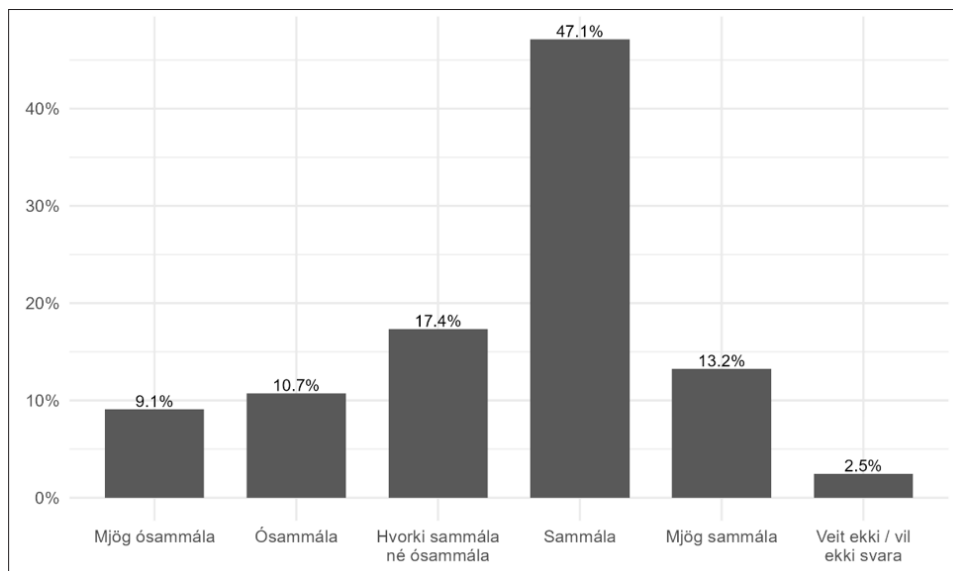
Í ljósi þess hve hátt hlutfall stjórnenda er sammála fullyrðingunni um að erfitt sé að segja upp starfsfólki sem sýnir lítinn árangur eða áhuga í starfi, þótti höfundum áhugavert að skoða afstöðu þeirra til ráðninga, þ.e. hvort lagaumhverfi, verklag og starfsumhverfi gerði þeim auðvelt eða erfitt fyrir að ráða hæfasta umsækjandann hverju sinni. Á mynd 8 má sjá að um þriðjungur stjórnenda hjá ríkinu (32,2%) er sammála því að auðvelt sé að ráða hæfasta umsækjandann og rétt ríflega þriðjungur er ósammála því (35,6%).



**Mynd 8.** Löggjöfin gerir mér auðvelt fyrir að ráða hæfasta umsækjandann

Fjöldi svarenda: 261

Þar sem allstór hópur stjórnenda er ósammála því hvort auðvelt sé að ráða hæfasta umsækjandann (35,6%) eða tekur ekki afstöðu (30,3%), er vert að skoða viðhorf þeirra til tímabundinna ráðninga og ráðninga verktaka. Eins og sést á mynd 9 virðast tíma-bundnar ráðningar og ráðningar verktaka vera algengar þar sem þrefalt fleiri svarenda eru sammála (60,3%) því en ósammála (19,8%) að þeir grípi til slíkra úrræða. Slíkt fyrir-komulag felur í sér meiri sveigjanleika og minni skuldbindingu en fastráðningar.



**Mynd 9.** Ég gríp til tímabundinna ráðninga eða leita til verktaka til að skapa meiri sveigjanleika

Fjöldi svarenda: 242

Í lok könnunar var opin spurning þar sem þátttakendum var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum eða hugleiðingum. Fjölmargar athugasemdir komu frá þátttakendum, sumar þeirra snéru að vinnuálagi, skipulagi, pólitískum áhrifum og starfskjörum. Margir stjórnenda gerðu starfsmannalögin og áminningarskylduna að umtalsefni. Dæmigerðar athugasemdir voru á þann veg að: a) „...mikilvægt [væri] að fella úr gildi áminningakerfið hjá opinberum starfsmönnum“, b) „... starfsmannalög gera erfitt fyrir að tryggja að hæfasta fólkið sé við störf í stofnunum ríkisins“ og að það sé c) „... hamlandi í framþróun stofnana ríkisins hve erfitt er að segja upp starfsfólki...“. Svörin báru með sér að nokkrir stjórnendanna höfðu glímt við erfið mannauðsmál og ekki fundið stuðning í lagaumhverfinu. Einn þátttakanda tók svo til orða: „Þegar vanhæfni starfsmanns verður ljós og er farin að skaða starfsemina þá er lítil hjálp í regluverkinu sem stjórnendum stofnana er ætlað að vinna eftir“.

#### 4. Umræða

Mannauðsstefna og verklag ríkisins í mannauðsmálum eru nú aftur í skoðun hjá stjórnvöldum. Niðurstöður þessarar rannsóknar benda til að sú endurskoðun sé í takt við viðhorf stjórnenda ríkisins um þörf á að breyta skilyrðum vegna áminninga og uppsagna. Meðal stærstu fyrirhugaðra breytinga í mannauðsmálum ríkisins í nánustu framtíð er afnám 21. greinar starfsmannalaganna sem kveður á um áminningarskyldu áður en til uppsagnar kemur.

Niðurstöður benda til þess að mun fleiri stjórnendur hjá ríkinu styðji afnám 21. greinar starfsmannalaganna en eru á móti, þ.e. 51% eru sammála og 21% ósammála. Þetta er í samræmi við niðurstöður nýlegra eigindlegra rannsókna, sem benda til þess að stjórnendur hjá ríkinu telji flækjustig við uppsagnir hjá hinu opinbera of miklar (Egill Ö Hermannsson 2025; Viktor Freyr Hjörleifsson 2025). Það kemur engu að síður á óvart hve afgerandi niðurstöður þessarar rannsóknar eru þegar spurt er út í hvort núverandi löggjöf sé hamlandi í tengslum við uppsagnir starfsmanna sem sýna óviðunandi árangur eða áhuga í starfi. Rúm 80% stjórnenda hjá ríkinu eru sammála því að löggjöfin skapi erfiðleika í þessu tilliti en aðeins rúm 6% eru ósammála. eru þær niðurstöður þó í samræmi við eldri rannsóknir á viðhorfum forstöðumanna ríkisstofnana (Ágústa H. Gústafsdóttir o.fl. 2011; Ómar H. Kristmundsson 2008).

Miðað við eindregna afstöðu svarenda þessarar rannsóknar varðandi hömlur löggjafar við uppsagnir, kemur á óvart að það sé ekki nema um helmingur stjórnenda hjá ríkinu sem segist vera sammála því að fella burtu áminningarskylduna. Auk þess er ríflega fimmtungur sem tekur ekki afstöðu með eða á móti því að fella út áminningarskylduna eins og áður kom fram. Ef svo margir telja löggjöfina hamlandi, hvers vegna eru þeir þá ekki sammála því að einfalda löggjöfina með afnámi áminningarskyldunnar? E.t.v. hafa mótmæli stéttarféлага og jafnvel almennar kröfur um samstöðu opinberra starfsmanna hjá ríkinu áhrif á þessa afstöðu. Annar möguleiki er að stjórnendur vilji ekki afnema greinina heldur breyta forsendum hennar á einhvern hátt. Í þriðja lagi verður að hafa í huga að með afnámi 21. greinar geta stjórnendur hjá ríkinu mögulega fengið uppsagnarbréf (eins og aðrir starfsmenn hjá ríkinu) án þess að áður sé gerð krafa um áminningarferli, að því gefnu að það samræmist ákvæðum stjórnsýslulaganna. Með öðrum orðum, þeir sem svara könnuninni geta þannig mögulega fundið fyrir áhrifum tilvonandi lagabreytingar á eigin skinni. Það eru einungis embættismenn, skipaðir af ráðherra, sem væru undanþegnir þessari breytingu, ef frumvarp til laga um afnám áminningarskyldu nær fram að ganga, þar sem frumvarp til laga nær ekki yfir ráðningasamninga þeirra (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2023; Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2025b). Það skal áréttað að þrátt fyrir að það sé ljóst að áminningarskyldan sem undanfari uppsagnar ríkisstarfsmanna hafi mikla þýðingu þá skipta stjórnsýslulög einnig máli í þessu samhengi. Erfitt er því að meta hugsanleg áhrif til fulls ef áminningarskyldan verður felld út úr lögum.

Ef löggjöfin er talin hamlandi við uppsagnir starfsmanna hjá ríkinu má ætla að stjórnendur vilji vanda vel ráðningar hjá sér til að auka líkur á því að fá inn hæfasta aðilann í starfið. Þetta kom einmitt fram í rannsókn Steinars Sigurjónssonar (2018) sem skoðaði stöðu mannaudsmála hjá íslenskum stofnunum þar sem niðurstöður gáfu til kynna að mest áhersla væri lögð á faglegar ráðningar. Að auki kom fram í rannsókn frá 2021 (Arney o.fl. 2021) að ráðningarferill tæki að jafnaði lengri tíma hjá hinu opinbera í samanburði við almenna markaðinn.

Stjórnendur tóku afstöðu til fullyrðingarinnar: „Löggjöfin gerir mér auðvelt fyrir að ráða hæfasta umsækjandann“. Niðurstöður eru þær að um þriðjungur er sammála, þriðjungur ósammála og loks um þriðjungur hvorki sammála né ósammála. Forstöðu-

menn ríkisstofnana svöruðu sams konar spurningu árið 2011 og 2007, þegar þeir tóku afstöðu til fullyrðingarinnar: „Lög og reglur setja mér ekki skorður við ráðningar nýrra starfsmanna“. Niðurstöður voru þær að um 51% voru ósammála fullyrðingunni árið 2011 (Ágústa o.fl. 2012) og 36% voru ósammála árið 2007 (Ómar H. Kristmundsson 2008) sem er í takt við niðurstöður okkar. Niðurstöður benda í þá átt að tilefni sé fyrir stjórnvöld að kanna hvort endurskoðunar á löggjöfinni sé þörf. Áfram þarf þó að sjálf-sögðu að gæta þess að rýmka ekki reglur þannig að pólitískar stöðuveitingar og uppsagnir verði auðveldari.

Ef ferli við uppsagnir er flókið, getur stjórnendum einnig þótt heppilegt að ráða starfsmann tímabundið eða semja um verktöku. Í þessari rannsókn voru stjórnendur spurðir út í þetta og benda niðurstöður til að um 60% stjórnenda nýti sér slík úrræði. Vissulega geta verið fleiri ástæður en flækjustig í uppsagnarferli, fyrir því að fá fólk í verktöku eða tímabundið starf, fremur en í fast starf. Aðrar ástæður gætu t.d. verið mönnunarátlanir, sérmerktir kostnaðarliðir í fjárhagsáætlun eða tímabundið álag. Ætla má að tímabundnar ráðningar og verktakaþjónusta séu að hluta til viðbrögð stjórnenda við flóknu lagaumhverfi þegar kemur að mannauðsmálum.

Jafnframt væri bæði gagnlegt og áhugavert að fá fram sjónarhorn ríkisstarfsmanna, annarra en stjórnenda, varðandi löggjöf vegna ráðninga, áminningarskyldu og starfs-loka, sem og sjónarhorn starfsmanna sveitarfélaga varðandi þá löggjöf og kjarasamninga sem tilheyra þeirra mannauðsmálum. Hægt er að spyrja hvort það sé almenn andstaða meðal ríkisstarfsmanna við afnámi áminningarskyldu. Ef til vill telur einhver hluti ríkisstarfsmanna að starfsmannahópurinn sem þeir tilheyra gæti verið öflugri en hann er og væru því hlynntir afnámi áminningarskyldu. Könnunarfyriertækið Maskína framkvæmdi skoðanakönnun haustið 2025 þar sem almenningur, og þar með talið ríkisstarfsmenn, var spurður út í afstöðu til áminningarskyldu. Skv. skýrslu Maskínu var úrtakið dregið með tilviljun úr þjóðskrá og voru svarendur 950 talsins. Þátttakendur voru spurðir: „Ertu hlynnt(ur) eða andvíg(ur/t) því að áminningarskylda, sem undanfari uppsagnar, ríkisstarfsmanna sé afnumin?“ Í ljós kom að 48% þeirra sem starfa hjá ríkinu sögðust hlynnt afnámi áminningarskyldu og 32% voru andvíg (Agnar Már Músson 2025).

Við teljum að sjónarhorn almennings sé mjög áhugavert að skoða í þessu samhengi. Hvort vegur þyngra í huga hins almenna borgara og skattgreiðanda, möguleg hagræðing og skilvirkni hins opinbera sem þessi lagabreyting er talin hafa í för með sér (Fjármála- og efnahagsráðuneytið 2023) eða sú ráðningarvernd sem ríkisstarfsmenn njóta með 21. grein starfsmannalaga? Það er ljóst að það eru rök á báða bóga varðandi áminningarskylduna og hagkvæmni í ríkisrekstri. Þarna togast á mikilvægir hagsmunir ríkisins og starfsmanna, en skv. niðurstöðum Maskínu styður meirihluti almennings (54%) afnámi áminningarskyldu og 23% eru andvígir (Agnar Már Músson 2025).

Rannsókn þessi hefur þann styrkleika að leitað var svara við mikilvægum mannauðstengdum spurningum hjá stóru úrtaki og byggja gögnin á svörum fjölmenns og fjölbreytts hóps stjórnenda hjá ríkinu með mannaforráð um land allt. Reynt var eftir fremsta megni að safna netföngum eins margra úr þýðinu og mögulegt var eins og lýst er nákvæmlega í aðferðafræðikaflanum. Að sama skapi skortir ákveðna dýpt í gögnin, eins

og jafnan fylgir tölfraðilegum gögnum. Má þar nefna að áhugavert væri að skilja betur þær ástæður sem liggja að baki ólíkum viðhorfum til afnáms áminningarskyldunnar.

Það væri fróðlegt að fá betri innsýn og nánari skýringar á viðhorfum og starfsaðstæðum stjórnenda sem starfa hjá ríkinu með eigindlegum gögnum þar sem tekin væru djúpvíðtöl eða safnað frekari upplýsingum frá rýnihópum. Það gæti dýpkað skilning á ýmsum krefjandi þáttum sem stjórnendur glíma við tengt þessum málaflokki. Áhugavert væri einnig að nýta eigindlegar rannsóknaraðferðir til að skoða nánar tímabundnar ráðningar hins opinbera til að kanna samhengi þeirra við lagaumhverfi ráðninga og uppsagna. Hægt væri um leið að skoða verktakaþjónustu hins opinbera til að kanna hugsanleg tengsl við ráðningar.

Fræðilegt framlag þessarar rannsóknar er að varpa ljósi á viðhorf stjórnenda hjá ríkinu til áhrifamikilla ákvæða í lagalegu umhverfi mannaúðsmála. Hagnýtt gildi felst í mikilvægi upplýsinga um sjónarhorn stjórnenda ríkisins til niðurfellingar áminningarskyldu starfsmannalaganna, sem nú liggur fyrir hjá Alþingi, og eiga því fullt erindi inn í núverandi umræðu meðal stjórnvalda, stéttarfélaga, sérfræðinga og almennings um breytingar á starfsmannalögum.

## Heimildir

- Agnar Már Másson (2025). „Meirihluti vill afnema áminningarskyldu“, Visir.is, 25. október. <https://www.visir.is/g/20252794377d/meirihluti-vill-afnema-aminningarskyldu>
- Alþingi (2003–2004). *Frumvarp til laga um breyting á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum*, 130. löggjafarþing, 307. mál (þskj. 352). <https://www.althingi.is/altext/130/s/0352.html>
- Alþingi (2005–2006). *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996, með síðari breytingum*, 132. löggjafarþing, 720. mál (þskj. 1056). <https://www.althingi.is/altext/132/s/1056.html>
- Alþingi (2023). *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 1996/70 (áminningar og setning embattismanna um stundarsakir)* 154. löggjafarþing, 79. mál (þskj. 79). <https://www.althingi.is/altext/154/s/0079.html>
- Alþingi (2024). *Ferill 142. máls á 155. þingi*. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=155&mnr=142>
- Alþingi (2025). *Ferill 72. máls á 156. þingi*. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=156&mnr=72>
- Arney Einarsdóttir, Ásta Bjarnadóttir og Katrín Ólafsdóttir (2021). *Mannauðsmál á óróatímum: Cranet rannsóknin 2021*, Háskólinn á Bifröst.
- Ágústa H. Gústafsdóttir, Ásta Möller og Ómar H. Kristmundsson (2012). *Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana - niðurstöður viðborfskönnunar 2011*, Reykjavík: Fjármálaráðuneytið. [https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-01/nidurstodur\\_2011\\_fyrri\\_hluti.pdf](https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-01/nidurstodur_2011_fyrri_hluti.pdf)
- Árelía Guðmundsdóttir og Jón Guðjónsson (2013). „Skapandi sveigjanleiki“, í Ingjaldr Hannibalsson (ritstj.), *Þjóðarspejillinn XIV*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. [http://skemman.is/stream/get/1946/16764/38997/1/AreliaJon\\_VID.pdf](http://skemman.is/stream/get/1946/16764/38997/1/AreliaJon_VID.pdf)
- Árelía Eydis Guðmundsdóttir og Sólmundur Már Jónsson (2021). „Nýjar hæfniskröfur til stjórnenda ríkisstofnana“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 17(1), 79-106. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.1.4>
- Ásmundur Helgason (2005). „Eru sérstakar reglur um réttarstöðu ríkisstarfsmanna til gagns eða óþurftar?“, í Róbert Spanó (ritstj.), *Rannsóknir félagsvísindum VI – Lagadeild*. <https://skemman.is/bitstream/1946/8636/1/Lagadeild%202005.pdf>

- Bergþóra Hlín Arnórsdóttir, Einar Svansson og Kári Joensen (2017). „Viðhorf íslenskra og danskra stjórnenda til starfsumhverfis í ljósi norræna gilda“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 13(1), 123-154.
- Bévort, F. og Einarsson, A. (2021). „Human Resource Management in the Nordic Context“, í E. Parry, M. J. Morley og C. Brewster (ritstj.), *The Oxford Handbook of Contextual Approaches to Human Resource Management* (1. útg., 209–238). Oxford University Press. <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/523146469.pdf><https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190861162.013.10>
- BHM (2025). *Sveitarfélög*. <https://www.bhm.is/vinnurettur/starfslok/sveitarfelog>
- Dahl, K. og Söholm, M. T. (2012). *Leadership Pipeline i den offentlige sektor* (2. útg.). Dansk Psykologisk Forlag.
- Egill Ö. Hermannsson (2025). *Aðbald í opinberum rekstri. Hvernig hvatar og markmið stjórnenda móta ákvarðanir um aðbald í mannaúsmálum ríkisstofnana*. Skemman. <https://hdl.handle.net/1946/49835>
- Ejersbo, N. og Greve, C. (2014). *Sådan har lederrollen udviklet sig over 30 år*. (Væksthush for ledelse). <http://www.lederweb.dk/dig-selv/lederrollen/artikel/113555/dit-lederskab-er-pavirket-af-udviklingen-i-ledelsestankningen-i-moderniseringen-af-den-offentlige-sektor>
- Fjármálaráðuneytið (2011). *Staða árangursstjórnunar í opinberum rekstri*. [https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/arangursstjornun/stada\\_arangursstjornunar\\_i\\_opinberum\\_rekstri\\_08\\_2011.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/arangursstjornun/stada_arangursstjornunar_i_opinberum_rekstri_08_2011.pdf)
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2025a). *Stöðumat og valkostir: Stefna ríkisins í mannaúsmálum*. <https://samradapi.island.is/api/Documents/1e2f7368-892a-f011-9bcc-005056bce7e>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2025b). *Áform um lagasetningu – Frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins (afnám áminningar o.fl.)*. Samráðsgátt stjórnvalda. <https://samradapi.island.is/api/Documents/310dc0ad-d78f-f011-9bcf-005056bce7e>
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2025c). *Hagræðing í ríkisrekstri – tillögur hagræðingarhóps*. [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Hagræðing í ríkisrekstri - tillögur hagræðingarhóps.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Hagræðing_i_ríkisrekstri_-_tillögur_hagræðingarhóps.pdf)
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2010). „Starfsumhverfi hins opinbera: Hlutverk stjórnenda og viðhorf starfsmanna“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 6(2), 63-78. <https://ojs.hi.is/index.php/irpa/article/view/b.2010.6.2.4>
- Gunnar Helgi Kristinsson (2006). „Pólítískar stöðuveitingar á Íslandi“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 2(1), 5-29. <https://skemman.is/bitstream/1946/8856/1/a.2006.2.1.1.pdf>
- Gunnar Helgi Kristinsson (2007). „Lýðræðisleg ábyrgð og rekstrarform stjórnsýslu“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 2(3), 224-234. <http://skemman.is/stream/get/1946/8955/23846/1/b.2007.3.2.2.pdf>
- Ingi Rúnar Eðvarðsson og Ása Líney Sigurðardóttir (2010). „Ákvarðanataka skipulagsheilda“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 6(2), 253-275. <http://skemman.is/stream/get/1946/9133/24032/1/a.2010.6.2.6.pdf>
- Island.is/samráðsgátt (2025). *Áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins*. 3. desember. <https://island.is/samradsgatt/mal/4052>
- Klausen, K. K. (2001). *Skulle det være noget særligt. Organisation og ledelse i det offentlige*. Kaupmannahöfn: Börsen Forlag.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996. (2025). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1996070.html>
- Maskína (2025). *Áminningarskýlda ríkisstarfsmanna*. [Óútgefin skýrsla].
- Ómar H. Kristmundsson (ritstj.) (1999). *Starfsumhverfi ríkisstarfsmanna við aldarvörð*. Fjármálaráðuneytið. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-01/starfsumhverfi-vid-aldarhorvorf.pdf>
- Ómar H. Kristmundsson (2008) *Stjórnun og starfsmannamál ríkisstofnana: Niðurstöður könnunar á viðhorfum forstöðumanna, 3. hluti*. Fjármálaráðuneytið og Stofnun Stjórnsýslufræða og stjórnmála við Háskóla Íslands. <https://stjornsyslustofnun.hi.is/files/2022-01/Stjornun-starfsmannamala-rikisstofnana-nidurstodur-III-hluti2008.pdf>
- Reglur um starfslokasamninga við starfsmenn ríkisstofnana, Nr. 1185/2024. [https://adverts.stjornartidindi.is/B\\_nr\\_1185\\_2024.pdf](https://adverts.stjornartidindi.is/B_nr_1185_2024.pdf)

- Renison, B. W. (2000). *Offentlig ledelse? - en fortælling om fortællingen om New Public Management og et alternativt studie på vej*. Kaupmannahöfn, Danmörk: Copenhagen Business School.
- Ríkisendurskoðun (2011). *Mannauðsmál ríkisins: Starfslok ríkisstarfsmanna 2011*. Ríkisendurskoðun. <https://www.ríkisend.is/reskjol/files/Skyrslur/2011-mannaudur-starfslok.pdf>
- Sigurborg Þórarinsdóttir (2013). *Hvatning og umbun í starfi hjá binu opinbera. Er verðlaunað fyrir góða frammi-stöðu?*. Skemman. <https://skemman.is/handle/1946/14725>
- Steinar Sigurjónsson (2018). *Staða mannaúsmála hjá íslenskum stofnunum*. Skemman. <https://skemman.is/handle/1946/31831>
- Stjórnarráð Íslands (2019). *Stjórnendastefna ríkisins*. Fjármála- og efnahagsráðuneytið. [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Stj%C3%B3rnendastefna%20loka%C3%BAtg%C3%A1fa%20062019%20\(002\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Stj%C3%B3rnendastefna%20loka%C3%BAtg%C3%A1fa%20062019%20(002).pdf)
- Stjórnarráðið (2024, 3. júní). *Tölfræði og úttekið efni* [Mannauðsmál ríkisins]. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/tolfraedi-og-utgefid-efni/>
- Stjórnýslulög nr. 37/1993* (2025). <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1993037.html>
- Svendsen, G. T. (2015). Tillid sparer penge. *Offentlig ledelse*, 15(1), 4-5. [http://offentligledelse.dk/wp-content/uploads/Offentlig-ledelse-01-15\\_web.pdf](http://offentligledelse.dk/wp-content/uploads/Offentlig-ledelse-01-15_web.pdf)
- Umboðsmaður Alþingis (2015). *Álit: Opinberir starfsmenn. Áminning. Tjáningarfrelsi. Meðalhöfsregla. Rannsóknarregla*. (Mál nr. 8741/2015). <https://www.umbodsmadur.is/mal/nr/6381/skoda/mal>
- Viktor Freyr Hjörleifsson (2025). „Það er samt bara svo asnalegt að þurfa að fara í eitthvað svona leikrit til að losna við einbvern aðila sem er algjörlega ekki að standa sig“: *Uppljúfning mannaúdstjóra hjá binu opinbera af erfiðum starfsmannamálum*. Skemman. <https://hdl.handle.net/1946/49936>