

Maí 2004

# Viðbótarlaun

Úttekt í framhaldi af  
endurskoðun ríkisreiknings 2002



# Efnisyfirlit

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>5</b>
<b>HELSTU NIÐURSTÖÐUR</b> .....	<b>7</b>
<b>1 UMFANG ÚTTEKTARINNAR OG SKILGREININGAR</b> .....	<b>11</b>
1.1 BAKGRUNNUR .....	11
1.2 SKILGREINING Á „VIÐBÓTARLAUNUM“.....	16
1.3 SKILGREINING Á „SAMBÆRILEGUM STÖRFUM“ .....	18
1.4 SAMANBURÐUR Á LAUNUM KARLA OG KVENNA.....	19
1.5 GÖGN SEM UNNIÐ VAR MEÐ .....	19
<b>2 VIÐBÓTARLAUN Í FORMI YFIRVINNUGREIÐSLNA</b> .....	<b>21</b>
2.1 ÞRÓUN GREIDDRAR YFIRVINNU Á SÍÐUSTU ÁRUM .....	21
2.2 GREINING UNNINNAR YFIRVINNU FRÁ ÓMÆLDRI .....	22
2.3 GRUNNRÖÐUN Í LAUNAFLOKKA .....	24
2.4 SKILGREINING Á ÚRTAKI .....	26
2.5 SUNDURLIÐUN EFTIR STOFNUNUM .....	29
2.6 GREINING Á EINSTÖKUM HÓPUM STARFSMANNA.....	31
2.7 SUNDURLIÐUN EFTIR STÉTTARFÉLÖGUM.....	35
2.8 FLOKKUN EFTIR HEILDARSAMTÖKUM.....	36
2.9 GREINING EFTIR ALDRI .....	37
<b>3 VIÐBÓTARLAUN Í FORMI ÞÓKNANAGREIÐSLNA</b> .....	<b>39</b>
3.1 EININGAR.....	39
3.2 ÞÓKNANIR.....	40
<b>4 VIÐBÓTARLAUN Í FORMI AKSTURSGREIÐSLNA</b> .....	<b>43</b>
<b>5 REGLUR UM ÁKVÖRÐUN VIÐBÓTARLAUNA?</b> .....	<b>47</b>
<b>FYLGISKJÖL</b> .....	<b>49</b>
FYLGISKJAL 1 - SVAR FJÁRMÁLARÁÐHERRA .....	49
FYLGISKJAL 2 - DÆMI UM SAMSETNINGU LAUNA EINSTAKLINGS MEÐ VIÐBÓTARLAUN.....	52



# Inngangur

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Endurskoðun ríkisreiknings 2002* er umfjöllun um launaákvörðanir hjá ríkisaðilum en könnun á forsendum þeirra var eitt af áhersluatriðum stofnunarinnar við endurskoðun ríkisreiknings fyrir það ár. Sérstaklega er fjallað um svonefnd viðbótarlaun og bent á að forstöðumenn ríkisstofnana skorti leiðbeiningar um hvernig ákveða eigi slíkar greiðslur. Í skýrslunni segir m.a. svo:

*„Þá má benda á að ákvörðanir um laun hafa á undanförunum árum flust í æ ríkari mæli til einstakra forstöðumanna og samræmt eftirlit með launaákvörðunum því ekki lengur til staðar.*

*Ákvörðun um viðbótarlaun byggir á 9. gr. laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna enda sé ekki um kjarasamningsbundnar greiðslur að ræða. Í greininni segir að forstöðumenn stofnana geti ákveðið að greiða einstökum starfsmönnum, öðrum en embættismönnum og þeim sem kjaranefnd ákvarðar laun, laun til viðbótar grunnlaunum, sem samið er um skv. kjarasamningum, vegna sérstakrar hæfni er nýttist í starfi eða sérstaks álags í starfi, svo og fyrir árangur í starfi.*

*Þá segir að ákvörðanir forstöðumanna um viðbótarlaun skulu taka mið af reglum sem fjármálaráðherra setur, þar sem meðal annars sé kveðið á um að karlar og konur hafi sömu möguleika á að fá viðbótarlaun. Fjármálaráðherra skuli hafa eftirlit með framkvæmd þessara reglna. Þar á meðal getur hann að eigin frumkvæði breytt ákvörðunum um viðbótarlaun ef þær brjóta í bága við reglurnar og afnumið heimild einstakra forstöðumanna til að ákvarða starfsmönnum viðbótarlaun ef rekstrarútgjöld og rekstrarafkoma stofnunar er ekki í samræmi við fjárlög. Ráðuneytið hefur ekki sett þær reglur sem um er getið í 9. greininni og af þeim sökum skortir forstöðumenn leiðbeiningar um hvað sé eðlilegt í þessu sambandi.*

*Spurt var hvort stofnanir beiti einhverju kerfi við að ákvarða starfsmönnum laun eftir ábyrgð, verkefnum og reynslu og kom í ljós að 53% stofnana gera það. Þegar kannað var hvaða reglur gilda um ákvörðun viðbótarlauna voru svör hins vegar ekki mjög skýr. Í 41% stofnana eru viðbótarlaun ákveðin út frá reglum sem samið hefur verið um í samningum einstakra stofnana við stéttarfélag. Hjá 11% stofnana gilda einstaklingsamningar milli forstöðumanna og starfsmanna. 25% stofnana virðast ekki hafa skýrar reglur um ákvörðun viðbótarlauna.“*

Með vísan til ofangreindrar umfjöllunar beindi Jóhanna Sigurðardóttir alþingismaður fyrirspurn til fjármálaráðherra þar sem óskað var eftir skýringum á ákveðnum atriðum tengdum viðbótarlaunum. Svar fjármálaráðherra við þessari fyrirspurn kemur fram í þingskjali nr. 522 á 130. löggjafarþingi, sjá: <http://www.althingi.is/altext/130/s/0522.html>, sbr. Fylgiskjal 1.

Í framhaldi af svari fjármálaráðherra óskaði þingmaðurinn með bréfi til Ríkisendurskoðunar dagsettu 12. janúar 2004 eftir því að stofnunin gerði nánari grein fyrir nokkrum atriðum með hliðsjón af athugun og umfjöllun um launaákvarðanir og starfsmannamál í skýrslunni um endurskoðun ríkisreiknings fyrir árið 2002. Þær spurningar sem óskað var svara við eru eftirfarandi:

1. Hvernig var skiptingu „viðbótarlauna“ starfsmanna í sambærilegum störfum háttað milli kynja í tíu stærstu stofnunum sem greiddu viðbótarlaun, eins og þessi laun eru skilgreind í ofangreindri athugun?
2. Hver voru útgjöld þessara stofnana vegna viðbótarlaunanna og hvernig skiptust þau milli kynja?
3. Til hvaða starfa í fyrrgreindum tíu stofnunum náðu viðbótarlaunin og hvernig var staðið að ákvörðun þeirra?
4. Er unnið eftir sambærilegum reglum hjá opinberum aðilum við ákvörðun „viðbótarlauna“?

Í þessari skýrslu verður leitast við að svara þessum spurningum.

# Helstu niðurstöður

Ekki er óumdeilt hvað telja skuli til viðbótarlauna og hvað ekki. Viðbótarlaun geta verið greiðslur vegna sérstakrar hæfni, árangurs í starfi eða annarra þátta sem forstöðumaður stofnunar vill umbuna fyrir í formi launa eða þóknana. Viðbótarlaun geta í sjálfu sér verið í öðru formi en beinum peningagreiðslum. Þau geta t.d. verið fríðindi af ýmsu tagi: afnot af bifreiðum, frí notkun farsíma, afnot af öðrum búnaði eða greiðslur á öðrum kostnaði sem flokka má sem einkaneyslu starfsmanna. Helsta birtingarform viðbótarlauna hjá ríkisaðilum eru þó yfirvinnugreiðslur þar sem ekki er krafist vinnuframlags á móti. Skráning viðbótarlauna hjá ríkisaðilum er á hinn bóginn með þeim hætti að erfitt er að fá yfirlit um þau.

Ekki reyndist unnt að greina viðbótarlaun nákvæmlega vegna óljósra marka milli unninnar yfirvinnu og yfirvinnugreiðslna þar sem ekkert vinnuframlag umfram dagvinnu kom á móti. Ástæðan er fyrst og fremst sú að heimilt er að semja um fastar greiðslur fyrir yfirvinnu. Í stað þess að leita gagna hjá einstökum stofnunum var ákveðið að greina tölfræðilega gögn úr launakerfi ríkisins og reyna með þeim hætti að komast að því hvernig viðbótarlaun skiptust eftir kynjum á árinu 2002. Tekið var úrtak úr hópi þeirra starfsmanna sem líkur bentu til að fengu greidd viðbótarlaun og fjárhæðin áætluð hjá þeim 10 stofnunum sem talið var að greiddu mestu viðbótarlaunin. Rétt er að taka fram að af framangreindum orsökum er ekki hægt að fullyrða með óyggjandi hætti hver viðbótarlaunin eru á grundvelli þeirra aðferða sem notaðar voru í athugun þessari. Niðurstöðurnar eru því ekki nákvæmar en gefa hins vegar ákveðnar vísbendingar.

Úttektinni var ætlað að leita svara við eftirfarandi spurningum.

- 1. Hvernig var skiptingu „viðbótarlauna“ starfsmanna í samþæringum störfum háttáð milli kynja í tíu stærstu stofnunum sem greiddu viðbótarlaun, eins og þessi laun eru skilgreind í athuguninni?**

Nokkrar stofnanir nota þóknanir í einhverjum mæli til þess að greiða viðbótarlaun. Einnig geta akstursgreiðslur skipt verulegu máli, sérstak-

lega í stofnunum sem ekki eru miðsvæðis á höfuðborgarsvæðinu. Þegar horft er á heildarlaunagreiðslur ríkisins er hins vegar ljóst að þáttur akstursgreiðslna og þóknana vega ekki þungt sem viðbótarlaun þó svo að slíkar greiðslur geti augljóslega skipt verulegu máli í einstaka tilvikum.

Helsta birtingarform viðbótarlauna hjá ríkisaðilum er ómæld yfirvinna og var hún lögð til grundvallar þegar hugað var að því hvaða stofnanir greiddu mestu viðbótarlaunin.

Af þessari könnun má greinilega ráða að einungis lítill hluti ríkisstarfsmanna fær viðbótargreiðslur. Af rúmlega 17.000 starfsmönnum ríkisins voru einungis greindir 3.335 sem líkur bentu til að hefðu fengið einhver viðbótarlaun á árinu 2002 og einungis 1.099 sem verulegar líkur voru taldar á að hefðu fengið slíkar greiðslur.

Þar sem erfitt er að nálgast greidd viðbótarlaun var skilgreindur 1.099 manna hópur ríkisstarfsmanna þar sem allir áttu það sameiginlegt að launagreiðslur þeirra gáfu vísbendingar um viðbótarlaun. Þær 10 stofnanir sem flestir þessara 1.099 starfsmanna störfuðu hjá voru síðan greindar sérstaklega. Alls störfuðu 506 af áðurnefndum 1.099 starfsmönnum hjá þessum 10 stofnunum: 248 karlar og 258 konur.

## **2. Hver voru útgjöld þessara tíu stofnana vegna viðbótarlauna og hvernig skiptust þau milli kynja?**

Ekki voru tæk á að meta heildar-viðbótarlaunagreiðslur umræddra 10 stofnana. Það úrtak sem gert var ætti þó að gefa vísbendingar um skiptingu útgjalda eftir kynjum. Í því lentu 248 karlar og 258 konur. Að þessu leyti er ómarktækur munur á kynjunum. Alls fékk þessi hópur greiddar 443 m.kr. sem líklega eru viðbótarlaun að stórum hluta. Karlar fengu 284 m.kr. en konur 159 m.kr. Þetta sýnir að konur fengu að meðaltali einungis um 56% af þeirri fjárhæð sem karlar fengu. Mjög breytilegt er eftir stofnunum hver munurinn er.

## **3. Til hvaða starfa í fyrgreindum tíu stofnunum náðu viðbótarlaunin og hvernig var staðið að ákvörðun þeirra?**

Hæstu viðbótarlaunin fara aðallega til þeirra starfsmanna sem gegna hæstri stöðu innan stofnunar. Draga má þá almennu ályktun af þessari úttekt að því hærri stöðu sem starfsmenn gegna hjá ríkinu þeim mun minni sé launamunurinn milli kynja. Minnstur var munurinn hjá þeim



sem taka laun skv. C-ramma BHM. Í þeim ramma eru hæst settu starfsmennirnir í aðildarfélögum þessara heildarsamtaka og eru það aðallega stjórnendur ríkisstofnana.

**4. Er unnið eftir sambærilegum reglum hjá opinberum aðilum við ákvörðun „viðbótarlauna“?**

Nei.



# 1 Umfang úttektarinnar og skilgreiningar

Þó svo að verkefni þetta sýnist bæði skýrt og einfalt við fyrstu sýn er sú alls ekki raunin. Bæði eru skilgreiningar á þeim hugtökum sem þarf að leggja til grundvallar nokkuð á reiki og einnig eru deildar meiningar um það hvernig best sé að standa að samanburði launa á milli kynja. Áður en hægt er að svara einstökum spurningum fyrirspurnarinnar verður því að fjalla um og gera grein fyrir þeim forsendum og þeirri aðferðafræði sem lögð var til grundvallar í úttektinni svo að lesendur séu betur í stakk búnir til að meta niðurstöður greinargerðarinnar og þá fyrirvara sem gera verður vegna þeirra.

## 1.1 Bakgrunnur

Laun ríkisstarfsmanna á Íslandi eru sett saman með nokkuð öðrum hætti en gerist víða annars staðar í Evrópu. Hér er þáttur yfirvinnugreiðslna og annarra aukagreiðslna mun stærri launaþáttur en almennt þekktist. Víða annars staðar í Evrópu einskorðast laun opinberra starfsmanna við föst grunnlaun sem ákveðin hafa verið í kjarasamningum. Þessi laun eru tengd ákveðnum störfum óháð því hvort karl eða kona sinnir þeim. Engar aðrar greiðslur koma til, jafnvel þótt starfsmenn þurfi hugsanlega að vinna einhverja yfirvinnu til þess að ljúka þeim verkefnum sem þeim hafa verið falin. Hér á landi er þáttur annarra greiðslna en grunnlauna mun stærri hluti af heildarlaunum starfsmanna. Þegar launakerfið er með þeim hætti að starfsmenn eru á föstum launum er mun einfaldara að tryggja að markmið eins og launajafnrétti kynjanna nái fram að ganga en þegar laun eru samsett úr fleiri greiðsluþáttum, eins og tíðkast hér á landi.

Í 14. gr. laga nr. 96/2000 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla er eftirfarandi ákvæði um launajafnrétti:

*„Konum og körlum er starfa hjá sama atvinnurekanda skulu greidd jöfn laun og skulu njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf.*

*Með launum í lögum þessum er átt við almennt endurgjald fyrir störf og hvers konar frekari þóknun, beina og óbeina, hvort heldur er með hlunnindagreiðslum eða með öðrum hætti, sem atvinnurekandi greiðir starfsmanni sínum fyrir vinnu hans.*

*Með kjörum í lögum þessum er, auk launa, átt við lífeyris-, orlofs- og veikindarétt og hvers konar önnur starfskjör eða réttindi sem metin verða til fjár.“*

Í flestum kjarasamningum sem ríkið gerði á árinu 1997 fylgdi yfirlýsing sem hljóðaði svo:

*„Það er yfirlýst stefna ríkis og Reykjavíkurborgar að jafna þann launamun karla og kvenna sem ekki er hægt að útskýra nema á grundvelli kyns. Með nýju launakerfi gefst tækifæri til að vinna að þeim markmiðum. Með það í huga munu fjármálaráðherra og Reykjavíkurborg láta á samningstímabilinu, gera úttekt á áhrifum nýs launakerfis á launamun karla og kvenna sem starfa skv. nýju launakerfi.“*

Ástæða þessarar yfirlýsingar var m.a. sú að talið var að þær breytingar sem gerðar voru á fyrirkomulagi launaákvæðana hjá ríkinu á árinu 1997 gætu haft áhrif á mismun á launum karla og kvenna. Þessi úttekt hefur ekki verið gerð hjá ríkinu. Hins vegar hefur verið gerð ítarleg könnun á launum hjá stofnunum Reykjavíkurborgar, annars vegar í október 1995 og hins vegar í október 2001. Könnunin var gerð af Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands og gefin út í maí 2002. Hana er að finna á vef Reykjavíkurborgar, sjá: [http://www.rvk.is/default.asp?cat\\_id=321](http://www.rvk.is/default.asp?cat_id=321).

Ríkisendurskoðun hafði ekki tók á því að vinna könnun þessa með sama hætti og Reykjavíkurborg þannig að bera mætti saman stofnanir ríkis og borgarinnar að þessu leyti. Ástæða þess er sú að þær grundvallarbreytur sem könnun Reykjavíkurborgar byggir á, þ.e. sundurliðun eftir málaflokkum og störfum, eru erfiðar viðfangs hjá ríkinu. Málaflokkar ríkisins eru aðrir og mun fleiri en hjá Reykjavíkurborg og því var ekki vænlegur kostur að gera þetta með sama hætti og í könnun Reykjavíkurborgar. Auk þessa er mjög örðugt að flokka störf hjá ríkinu með sama hætti og gert er í könnun Reykjavíkurborgar. Engu að síður er margt mjög líkt með launamálum ríkisstofnana og stofnana Reykjavíkurborgar og ljóst að margar þær ályktanir sem settar eru fram í skýrslu Reykjavíkurborgar gilda líka um launaákvæðanir ríkisstofnana.

Í svari fjármálaráðherra við framangreindri fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur alþingismanns, sbr. þingskjal 522 (130. löggjafarþing), segir svo orðrétt:

„Ákvæði 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um viðbótarlaun hafa ekki enn komið til framkvæmda. Af þessum sökum er ekki hægt að svara fyrirspurninni.“

Í svari ráðuneytisins er að finna nánari skýringu á þessari afstöðu þess, sjá: <http://www.althingi.is/altext/130/s/0522.html> eða Fylgiskjal 1.

Þrátt fyrir þetta eru greidd „viðbótarlaun“ í nokkrum ríkisstofnunum skv. ákvörðunum forstöðumanna þeirra, sbr. umfjöllun í skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreikning ársins 2002.

Augljóslega skilja menn með mismunandi hætti hvað heimildir laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins fela í sér. Ef 2. mgr. 9. gr. er ekki komin til framkvæmda er væntanlega ennþá óbreytt það ástand sem þessari grein var ætlað að taka á og lýst er í athugasemdum um 9. gr. í frumvarpinu til laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, þ.e.:

„Ákvarðanir um launauppbætur af þessu tagi hafa hins vegar verið ósamræmdar og tilviljanakenndar og því m.a. haldið fram að konur hafi ekki haft sömu möguleika til að fá uppbætur á laun og karlar. Af þessum sökum er í 3. mgr. lagt til að ákvarðanir um slík viðbótarlaun skuli fara eftir reglum sem fjármálaráðherra setur þar sem m.a. skuli kveðið á um það að karlar og konur hafi sömu möguleika á að fá slík viðbótarlaun.“

Til að skýra það hvað Ríkisendurskoðun telur til viðbótarlauna má sem dæmi nefna hæstaréttardóm nr. 366/2003 sem kveðinn var upp þann 29. apríl 2004. Þar kemur fram í lýsingu héraðsdóms á málavöxtum að launakjör ríkisstarfsmanns fólust m.a. í greiðslu 37 yfirvinnustunda á mánuði án vinnuskyldu.

Annar hæstaréttardómur með lýsingu á fyrirkomulagi viðbótarlauna hjá ríkisstofnun er frá 7. nóvember 2002, mál nr. 240/2002. Þar kemur fram að samið hafði verið um 30 klukkustunda fasta yfirvinnugreiðslu á mánuði án þess að vinnuframlag umfram dagvinnu kæmi á móti.

Í kjarasamningum eru alla jafna ákvæði um tímakaup í yfirvinnu þar sem heimilað er að semja um fasta þóknun fyrir slíka vinnu. Þessi ákvæði eru oft í tölulíðum 1.5.3. og 1.5.4. kjarasamninga. Þó svo að þau eigi eingöngu við vinnuframlag umfram dagvinnu getur verið erfitt í fram-

kvæmd að greina slíkar yfirvinnugreiðslur frá viðbótarlaunum þótt slíkt sé borðleggjandi í ofangreindum hæstaréttardómum.

Fleiri hæstaréttardómar fjalla um viðbótarlaun sem ákveðin hafa verið með óformlegum hætti en valda síðan ágreiningi þegar óljós réttarstaða kemur upp varðandi þessar greiðslur.

Við athugun þessa lagði Ríkisendurskoðun eftirfarandi skilgreiningar á launum til grundvallar. Heildarlaun ríkisstarfsmanns geta verið samsett úr þremur þáttum:

1. Laun sem samið hefur verið um í aðalkjarasamningi stéttarfélags og fjármálaráðuneytis.
2. Laun sem samið hefur verið um í stofnanasamningi milli stéttarfélags og yfirstjórnar stofnunar.
3. Aðrar greiðslur sem hvorki eru tilgreindar í aðalkjarasamningi eða stofnanasamningi. Oftast eru þessar ákvarðanir byggðar á einhliða ákvörðun forstöðumanns eða persónulegum samningum starfsmanns og forstöðumanns. Slíkar greiðslur eru kallaðar viðbótarlaun í skýrslu þessari því að heimild forstöðumanna til þess að semja um slíkar viðbótargreiðslur er helst að finna í áður nefndri 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996. Rétt er að taka fram að í þessari skýrslu er hækkun grunnlauna með tilfærslu milli launaflokka ekki talin til viðbótarlauna.

Viðbótarlaun eru einkum rökstudd með því að forstöðumenn séu að umbuna góðum starfsmönnum, m.a. vegna sérstakrar hæfni og árangurs í starfi, eins og ráð er fyrir gert í 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996. Nauðsynlegt er að skýrar reglur gildi um ákvörðun slíkra viðbótarlauna sem tryggja m.a. eins og fram kemur í lögum að: „karlar og konur hafi sömu möguleika á að fá viðbótarlaun.“ Með athugasemd sinni í skýrslunni um endurskoðun ríkisreiknings 2002 vildi Ríkisendurskoðun vekja athygli á því að fjármálaráðuneytið hefur ekki sett reglur um ákvörðun viðbótarlauna eins og lög nr. 70/1996 gera ráð fyrir. Jafnframt vildi stofnunin vekja athygli á því að brýn þörf væri á að setja slíkar reglur.

Önnur rök sem stundum eru færð fyrir viðbótarlaunum eru þau að tryggja þurfi góðum starfsmönnum ríkisins svipuð launakjör og þeir gætu fengið á almennum vinnumarkaði. Auk þess telja sumir að það

svigrúm sem launaflokkatöflur gefi til þess að ákvarða starfsmönnum heildarlaun sé of lítið. Launatöflur séu einfaldlega of lágar. Þá er stundum ákveðið að greiða viðbótarlaun í öðru formi en beinum launaflokkahækkunum, s.s. með greiðslu ómældrar yfirvinnu. Einnig getur verið tregða við að semja um hækkun grunnlauna vegna áhrifa á eftirlaunaskuldbindingar ríkissjóðs.

## Fastlaunasamningar og jafnlaunasamningar

Í sumum tilvikum hafa stofnanir gert samninga við starfsfólk sitt um föst heildarlaun. Helstu form þessara samninga eru fastlaunasamningar eða jafnlaunasamningar. Samningar þessir hafa verið útfærðir með mismunandi hætti og hefur skilgreining á þeim verið nokkuð á reiki. Eftirfarandi eru túlkanir stjórnar Félags háskólamenntaðra starfsmanna Stjórnarráðsins (FHSS) sem birtar eru á heimasíðu félagsins (sjá <http://vefur.bhm.is/fhss/Fastlaunasamningar.html>):

*„Fastlaunasamningur: Samningur um tiltekin heildarlaun þar sem að baki liggur heildarmat á umfangi starfsins og þeim verkefnum sem starfsmaðurinn þarf að standa skil á til að sinna starfinu á fullnægjandi hátt.*

*Jafnlaunasamningur: Samningur um jafna greiðslu launa yfir árið, þar sem yfirvinnustundir eru áætlaðar fyrir hvern mánuð og ætlast er til að starfsmaður skili umsömdum yfirvinnustundum.“*

Ef tekið er mið af þessum skilgreiningum og þær skoðaðar með viðbótarlaun í huga er ljóst að í jafnlaunasamningum felast almennt ekki viðbótarlaun því að ætlast er til að starfsmenn skili umsömdum yfirvinnustundum. Hins vegar er ljóst að í fastlaunasamningum felast viðbótarlaun. Til einföldunar mætti setja fram muninn á þessum tegundum samninga með eftirfarandi hætti:

fastlaunasamningur = jafnlaunasamningur + viðbótarlaun

## Nálgun viðfangsefnisins

Tilgangur Ríkisendurskoðunar með áherslum sínum við fjárhagsendurskoðun ársins 2002 var ekki sá að meta hvaða stofnanir greiddu hæstu viðbótarlaunin. Slíkt liggur því ekki fyrir. Engu að síður er hægt að finna þetta út með grófum hætti með tölvukeyrslu á gögnum úr launakerfi ríkisins.

Könnunin byggðist fyrst og fremst á sérstakri tölvuvinnslu sem gekk út frá þeirri forsendu að helsta birtingarform viðbótarlauna séu ómæld yfirvinna og þóknanageriðslur, þó í minna mæli sé. Almenn er erfitt að greina ómælda yfirvinnu frá mældri þar sem ekki er hægt að sundurgreina þessa liði í launakerfi ríkisins. Með greiningu á tíðni, formi og umfangi yfirvinnugreiðslna má þó finna sterkar vísbendingar um ómælda yfirvinnu. Þetta má t.d. gera með því að einangra greiðslur fyrir yfirvinnu í sumarfríum.

Niðurstöður slíkrar tölvuvinnslu mætti staðfesta með því að bera þær saman við úrtak á upplýsingum um viðveruskráningu og öðrum upplýsingum sem fram komu við fjárhagsendurskoðun ársins 2002. Ekki var farið út í slíkt að þessu sinni heldur var látið nægja að bera niðurstöður könnunarinnar saman við vinnugögn fjárhagsendurskoðunar, en fyrirkomulag viðbótarlauna var eitt af þeim atriðum sem könnuð voru eins og fram kom í skýrslunni um endurskoðun ríkisreiknings ársins 2002. Á þann hátt fékkst staðfesting á því að vísbendingar tölvuvinnslunnar um viðbótarlaun væru réttmætar.

Grunnlaunaflokkaröðun er í flestum tilvikum gerð í stofnanasamningum og byggir á lýsingum á þeim störfum sem greitt er fyrir. Launajafnrétti karla og kvenna ætti að vera nokkuð tryggt í grunnlaunaflokkaröðun þar sem slík röðun byggir oftast á lýsingu á störfum sem eru ókynbundin. Grunnlaunaflokkaröðun er einnig gagnsæ og auðveld til samanburðar ef launajafnrétti innan einstakra stofnana er skoðað. Mat á viðbótarlaunum er hins vegar mun erfiðara viðfangs. Í þessari könnun er eingöngu horft til viðbótarlauna en ekki röðunar í launaflokka. Grunnlaunaflokkur er þó notaður sem grundvöllur til þess að meta hvað séu sambærileg störf.

## 1.2 Skilgreining á „viðbótarlaunum“

Í grófum dráttum má skipta greiðslum til starfsmanna ríkisins í eftirfarandi flokka:

### a) Föst laun sem skiptast í:

- **Grunnlaun.** Mánaðarlaun skv. launatöflu kjarasamnings (röðun í stofnanasamningi).
- **Viðbótarlaun.** Greiðslur vegna „sérstakrar hæfni sem nýtist í starfi eða sérstaks álags í starfi, svo og fyrir árangur í starfi.“



**b) Breytileg laun** (tilkomin vegna meira framlags starfsmanns í formi vinnutímafjölda, álags eða annars sem er umfram það sem föst laun umbuna fyrir), eins og:

tímamæld yfirvinna, álagsgreiðslur af ýmsum toga, s.s. vaktaálag og stórhátiðakaup, vel skilgreindar þóknarir eins og fyrir setu í nefndum og ráðum.

Þegar samið er um fastar þóknarir fyrir yfirvinnu sem gerð er krafa um að sé unnin er um „breytileg laun“ að ræða þó svo að greiðslum sé jafnað yfir árið með „föstum þóknunum“ enda fer fram uppgjör á unninni yfirvinnu og greiddum launum með reglulegu millibili (jafnlaunasmningar).

**c) Endurgreiddur kostnaður.** Hér er átt við endurgreiðslu á útlögðum kostnaði starfsmanns í þágu launagreiðandans. Þetta eru greiðslur eins og:

dagpeningar, km-gjald fyrir akstur á eigin bifreið, símkostnaður, verkfæragjald og fatapeningar.

Hér á eftir verður því lýst hvernig reynt var að greina viðbótarlaun frá öðrum greiðslum til starfsmanna við þessa úttekt:

### Greining viðbótarlauna frá unninni yfirvinnu

1) **Viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu.** Þar sem greiðslur vegna ómældrar yfirvinnu virðast vera helsta birtingarform viðbótarlauna voru launategundir 211 „yfirvinna og eftirvinna“, 212 „yfirvinna á vakt“ og 215 „yfirvinna“ skoðaðar og reynt að greina ómælda yfirvinnu. Skoðuð voru laun starfsmanna sem unnu allt árið hjá tiltekinni stofnun í 100% starfi (launategund 111 „mánaðarlaun“) og fengu greidda „yfirvinnu og eftirvinnu“ samfelt á tímabilinu jan.-nóv. (sleppa varð desember-mánuði þar sem yfirvinnugreiðslur eru eftirágreiddar og því er greitt fyrir desember í janúar á nýju ári). Talið var líklegt að um ómælda yfirvinnu væri að ræða ef starfsmenn fengu greidda yfirvinnu í sumarfríi. Þegar starfsmenn fara í sumarfrí ætti það að koma fram í lægri yfirvinnugreiðslum til þeirra þann mánuð sem þeir eru í fríi. Úrtakið var skilgreint þannig að einungis þeir starfsmenn sem fengu yfirvinnugreiðslur sem sveiflast minna en 10% innan ársins lenda í því. Þetta er nokkuð gróf nálgun en ætti þó að gefa vísendingar um það hvaða stofnanir greiða helst viðbótarlaun. Þær 20 stofnanir sem skáru sig úr í þessum samanburði voru skoðaðar nánar.

- 2) **Viðbótarlaun í formi þóknana sem ekki er augljós skýring á.** Þóknanir eiga sér oft augljósar skýringar, s.s. nefndarstörf, en slíkum þóknunum var sleppt í þessari úttekt. Reynt var að meta hvaða þóknanir séu líklegar til að vera viðbótarlaun í eðli sínu. Sérstaklega var horft til launategundar „439 - þóknun“ í þessu sambandi.

Til þess að koma í veg fyrir að hugsanlega sé hægt að persónugreina einstaklinga hjá stofnunum var ákveðið að birta engar sundurliðaðar upplýsingar um stofnanir í þessari skýrslu. Tíu stærstu stofnanirnar sem greindar voru eru ekki það stórar að hægt sé að birta slíkar upplýsingar án þess að hætta sé á því að persónugreina megi upplýsingar. Vegna þessa voru skoðaðir stærri hópar starfsmanna, þ.e. eins og þeir flokkast eftir stéttarfélögum og heildarsamtökum. Slík flokkun er að vísu nokkuð grófari en sú sem gerð var í könnun Reykjavíkurborgar.

### 1.3 Skilgreining á „sambærilegum störfum“

Í könnun Reykjavíkurborgar var eftirfarandi skilgreining á starfsstéttum lögð til grundvallar þegar laun voru borin saman:

- Stjórnendur.
- Sérfræðingar.
- Sérmenntað starfsfólk.
- Skrifstofufólk.
- Fólk í þjónustustörfum.
- Iðnaðarmenn.
- Véla- og vélgæslufólk.
- Ósérhæft starfsfólk.

Ekki voru tök á því að búa til sambærilega flokkun fyrir störf hjá ríkinu. Eftir þær breytingar sem urðu á launakerfi ríkisins árið 1997 eru starfsheiti ekki nothæf til að meta hvort störf eru sambærileg eða ekki. Í kjarasamningum 1997 var launatöflum hins vegar skipt upp í ramma sem skilgreindir eru með sama hætti í flestum samningum, þ.e. út frá eðli starfa. Við launasamanburð milli kynjanna er röðun starfsmanna í ramma og grunnlaunaflokka því nothæf sem gróf nálgun á því hvort störf séu sambærileg. Að vísu eru einhverjar undantekningar frá þessu, auk þess sem launatöflur kjarasamninga eru ekki fullkomlega staðlaðar. Launaflokkur C-10 í einum samningi jafngildir t.d. launaflokki C-12 í öðrum samningi þegar tekið er mið af krónutölum o.s.frv.

Í þessari úttekt eru þau störf sem raðað er í sama grunnlaunaflokk talin sambærileg. Þetta er gróf forsenda sem ætti þó að geta nýst við samanburð á launum karla og kvenna.

## 1.4 Samanburður á launum karla og kvenna

Þegar laun karla og kvenna eru borin saman kemur til álita að reikna með ýmsum breytum. Sumar stéttir eru t.d. nær eingöngu skipaðar konum meðan aðrar eru að stærstum hluta skipaðar körlum. Sem dæmi má nefna ýmsar heilbrigðisstéttir og lögregluþjóna. Þar sem eingöngu er verið að fjalla um viðbótarlaun í þessari skýrslu er þetta einfaldara en ef horfa þyrfti á heildarlaun.

Í könnuninni er leiðrétt fyrir vinnutíma með því að taka eingöngu með þá starfsmenn ríkisins sem voru í 100% starfi allt árið 2002. Ljóst er að mun fleiri konur eru í hlutastörfum en karlar, en ef hlutastörf væru tekin með kæmi fram skekkja í umfangi yfirvinnu því að hæpið er að gera ráð fyrir að yfirvinnumagn vaxi í sama hlutfalli og starfshlutfall uppreiknað miðað við fullt starf.

## 1.5 Gögn sem unnið var með

Í þessari könnun var eingöngu unnið með gögn úr launakerfi ríkisins og naut Ríkisendurskoðun góðrar aðstoðar Fjársýslu ríkisins við að skilgreina þau. Ekki var horft til hugsanlegra beingreiðslna stofnananna eða greiðslna í gegnum önnur launakerfi sem t.d. nokkrar stofnanir er heyra undir heilbrigðisráðuneytið styðjast við, aðallega heilsugæsla og sjúkrahús utan höfuðborgarsvæðisins. Í því samhengi má hins vegar vísa til skýrslu sem Ríkisendurskoðun sendi frá sér í mars 2004 þar sem greind er launaþróun í nokkrum þeirra stofnana sem sjá sjálfar um launagreiðslur. Sjá skýrsluna „Launaþróun starfsmanna nokkurra heilbrigðisstofnana 2000-2002“.

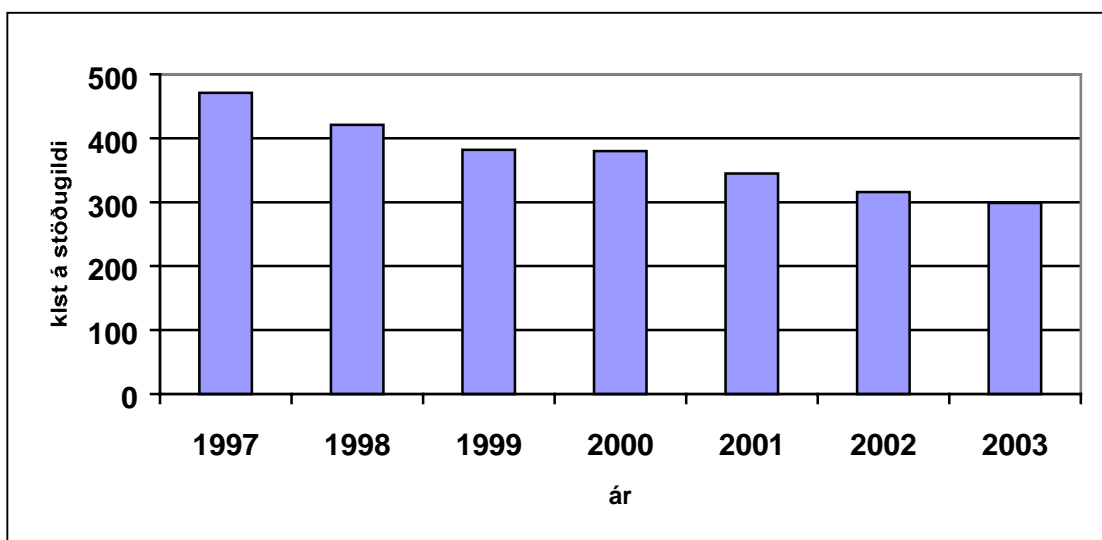


## 2 Viðbótarlaun í formi yfirvinnugreiðslna

Helsta birtingarform viðbótarlauna er ómæld yfirvinna. Í þessum kafla verður reynt að greina þær stofnanir sem greiða hæstu viðbótarlaunin í formi ómældrar yfirvinnu á árinu 2002. Í síðari köflum í þessari skýrslu verða síðan skoðaðar aðrar greiðslur þessara 10 stofnana sem hugsanlega gætu flokkast sem viðbótarlaun, s.s. í formi þóknanagreiðslna eða akstursgreiðslna. Þær launategundir í launakerfi ríkisins sem koma sérstaklega til skoðunar í þessu sambandi eru LTE 211, 212 og 215.

### 2.1 Þróun greiddrar yfirvinnu á síðustu árum

Ef skoðuð er þróun yfirvinnu hjá ríkinu á tímabilinu 1997-2003 koma í ljós verulegar breytingar. Fjöldi greiddra yfirvinnustunda (LTE 211, 212 og 215) var tæpar 5,9 milljónir á árinu 1997 en á árinu 2002 var stundafjöldinn kominn niður í 4,6 milljónir. Á umræddu tímabili urðu nokkrar breytingar, m.a. þær að Borgarspítali var sameinaður Ríkisspítölum. Yfirvinna starfsmanna Borgarspítala er því ekki inni í yfirvinnustundafjölda ársins 1997. Þetta ætti þó ekki að breyta miklu þegar horft er á fjölda yfirvinnustunda sem liggja að meðaltali á baki hverju stöðugildi, en sú þróun er sýnd á mynd 1.



Mynd 1. Yfirvinnustundir (LTE 211-2,215) á stöðugildi (LTE 111)

Eins og þetta súlurit sýnir hefur yfirvinnustundum fækkað á undanförunum árum. Á árinu 1997 var að meðaltali greitt fyrir 471 yfirvinnutíma á hvert stöðugildi en á árinu 2003 var sambærileg tala 299 klst. Líklegasta skýringin á þessari þróun er sú að ómæld yfirvinna hefur í auknum mæli verið tekin inn í grunnlaun. Hækkun grunnlauna hefur síðan endurspeglast í mikilli hækkun eftirlaunaskuldbindingar ríkissjóðs eins og sjá má ef skoðuð er þróun hennar á þessu sama tímabili. Af myndinni hér að framan að dæma má ætlað að þessi þróun geti haldið áfram, þ.e. að eftirlaunaskuldbinding ríkissjóðs geti hækkað verulega á næstu árum ef áfram verður haldið á þeirri braut að taka viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu inn í grunnlaun.

## 2.2 Greining unninnar yfirvinnu frá ómældri

Stærsta vandamálið við gerð þessarar úttektar var að greina þann hluta ómældrar yfirvinnu sem ekki er unnin. Slík greining verður ekki gerð samkvæmt bókhaldssundurliðun í launakerfi ríkisins og ekki er raunhæft að handvinna hana í stofnunum ríkisins með samiburði á stimpilkortum og greiddum yfirvinnustundum. Vegna þessa voru lagðar til grundvallar einfaldar og skýrar forsendur sem dygðu líklega til að auðkenna stofnanir sem greiða viðbótarlaun. Ekki er þó víst að þessar einföldu forsendur dugi til að greina allar stofnanir sem greiða viðbótarlaun vegna þess að fyrirkomulag á greiðslu þeirra er orðið mjög breytilegt eftir stofnunum eftir að meginábyrgð á framkvæmd kjarasamninga var flutt frá miðlægri stjórn fjármálaráðuneytisins til forstöðumanna einstakra stofnana. Einnig er hætta á því að einhverjar stofnanir lendi ranglega á listanum yfir stofnanir sem greiða viðbótarlaun vegna þess að ekki hefur verið tekið nægjanlegt tillit til atriða sem eru sérstök fyrir þær. Rétt er að leggja áherslu á það að ekki er hægt með óyggjandi hætti að fullyrða hver viðbótarlaunin eru á grundvelli þeirra aðferða sem notuð voru í athugun þessari af framangreindum orsökum og verður því að taka niðurstöðunum með þeim fyrirvara.

## Dæmi um hvernig staðið er að ákvörðun viðbótarlauna

Sem dæmi um það hversu erfitt getur verið að greina viðbótarlaun frá unninni yfirvinnu má nefna eftirfarandi: Ákveðinn hópur lykilstarfsmanna fær greidda 40 fasta yfirvinnutíma á mánuði og gert er ráð fyrir að sú yfirvinna sem nauðsynleg er starfsins vegna sé unnin án þess að sérstakar greiðslur komi fyrir. Að öðru leyti er engin vinnuskylda á bak við þessa föstu yfirvinnutíma. Þeir vega hins vegar þungt í heildarlaunum starfsmannanna og hækka laun þeirra að jafnaði um 50%. Ekkert skriflegt er til um þessa föstu yfirvinnusamninga heldur eru þeir eingöngu til sem munnlegt samkomulag yfirmanns, viðkomandi starfsmanna og þess sem sér um launamál stofnunarinnar. Mat á því hvað telst vera viðeigandi tímafjöldi í slíkum samningi er huglægt og felst í samanburði við laun annarra sem vinna sambærileg störf hjá öðrum ríkisstofnunum.

### Nálgun:

Í þessari úttekt var einungis horft á toppinn á ísjakanum. Reynt var að auðkenna þá starfsmenn sem fá greidda yfirvinnu í sumarfríum en það þykir gefa sterka vísbendingu um ómælda yfirvinnu. Þetta var gert með því að nota eftirfarandi skilgreiningar:

- a) **Litið er svo á að sama grunnröðun í launaflokka þýði sambærileg störf** (nánar er fjallað um þessa forsendu í kafla 2.3. „Grunnröðun í launaflokka“).
- b) **Einungis eru teknir þeir sem eru í fullu starfi hjá tiltekinni stofnun.** Ef reyna á að bera saman launakjör fyrir sambærileg störf er nauðsynlegt að bera einungis saman þá sem eru í sambærilegu starfshlutfalli. Þetta á sérstaklega við þegar verið er að skoða þátt yfirvinnu í launakjörum.
- c) **Þeim sem kjaradómur og kjaranefnd ákvarðar laun (sbr. lög nr. 120/1992) er sleppt.**
- d) **Þeir sem fengu greidda yfirvinnu í sumarfríum voru athugaðir sérstaklega,** þ.e. þeir sem fá greidda yfirvinnu alla mánuði ársins (þ.m.t. í sumarfríum) jan.-nóv.

- e) **Greiðsla yfirvinnu virðist ekki vera nákvæmlega byggð á tíma-mælingu.** Einkenni slíkra greiðslna er að þær sveiflast lítið frá mánuði til mánaðar. Starfsfólk fær með öðrum orðum litlar sem engar yfirvinnugreiðslur aðrar en þær föstu. Litlar sveiflur í greiddri yfirvinnu frá einum mánuði til annars gefa vísbendingar um að um fastar greiðslur sé að ræða sem þá eru líklega viðbótarlaun fremur en yfirvinnugreiðslur skv. mældum tíma.

Þetta er byggt á þeirri forsendu að farið sé eftir ákvæðum kjarasamninga við greiðslu yfirvinnu en í flestum samningum er ákvæði sem hljóðar á þá leið að öll yfirvinna skuli greidd eftir á fyrir hvern mánuð eða hverja 30 daga og komi til útborgunar ekki síðar en 15 dögum eftir síðasta dag reikningstímabils. Búast má við að slíkar yfirvinnugreiðslur sveiflist eitthvað frá einum mánuði til annars. Ef um jafnlaunasamning er að ræða ætti einnig að leiðrétta miðað við raunverulega unna tíma með reglulegu millibili, t.d. ársfjórðungslega eða árlega. Með því að útiloka þá sem sveiflast meira en 10% innan ársins er reynt að vinsa þennan hóp úr úrtakinu. Eftir stendur sá hópur sem fær fastar yfirvinnugreiðslur sem líklega eru viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu.

## 2.3 Grunnröðun í launaflokka

Nokkuð vandasamt getur verið að meta hvaða störf teljast vera sambærileg og hver ekki. Eins og áður hefur komið fram er ekki hægt að byggja á starfsheitum því að eftir kerfisbreytinguna 1997 eru starfsheiti ekki lengur tengd við ákveðna launaflokka og engin samræming er í starfsheitum á milli stofnana. Starfsheiti eru því gagnslaus viðmiðun til þess að finna út hvaða störf teljast vera sambærileg.

Til þess að missa ekki sjónar á aðalatriðum er nauðsynlegt að hafa einfaldar viðmiðanir við að ákvarða hvað séu sambærileg störf. Til að greina launamun milli kynja er til einföldunar gengið út frá því að þau störf sem raðað er í sama launaflokk séu sambærileg.

Áður en gerð verður grein fyrir viðbótarlaunum í formi ómældrar yfirvinnu er rétt að fjalla aðeins um það hvernig grunnraðað er í launaflokka. Grunnröðun í launaflokka er lögð til grundvallar þegar fundinn verður út launamunur milli kynja.

Við gildistöku laga nr. 70/1996 um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins var ábyrgð á launasamningum að stórum hluta flutt frá miðlægri



samninganefnd ríkisins til einstakra forstöðumanna. Til að hindra óeðlilega miklar launaflokkatilfærslur var ákveðið að skipta launatöflum sem gerðar voru í kjarasamningum upp í ramma og hefðu forstöðumenn heimildir til að breyta launum starfsmanna sinna innan þessara ramma. Dæmi um ákvæði úr aðalkjarasamningi BSRB félags um þessa ramma:

„1.3.1 Skilgreiningar starfa í ramma A, B, C og D:

### 1.3.2 Rammi A

*Almenn störf sem að jafnaði eru unnin undir stjórn annarra.*

### 1.3.3 Rammi B

*Starfið getur falist í umsjón verkefna er krefjast töluverðrar þekkingar á ákveðnu sviði stofnunar. Starfsmaður skal geta veitt fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar til viðskiptamanna/skjólstæðinga, geta leiðbeint og stýrt starfsmönnum. Verkstjórn getur falist í starfinu en er ekki meginhluti starfsins.*

### 1.3.4 Rammi C

*Starfið felst fyrst og fremst í að skipuleggja, stjórna og samhæfa starfsemi einnar eða fleiri deilda, eða umsjón verkefna og/eða málaflokka. Með umsjón er m.a. átt við skipulagningu, samhæfingu og/eða stjórnun á áætlanagerð, kostnaðareftirliti eða viðvarandi verkefnastjórnun. Í starfinu getur falist að koma fram fyrir hönd stofnunar.*

### 1.3.5 Rammi D

*Starfið felst í stjórnun, áætlanagerð og samhæfingu við stefnu stofnunar. Í starfinu felst ábyrgð á samskiptum við ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki.“*

Þessi flokkun er nokkuð stöðluð í flestum aðalkjarasamningum BSRB sem fjármálaráðuneytið hefur gert fyrir hönd ríkisins frá 1997.

Samningar sem gerðir hafa verið við félög innan BHM eru hins vegar ekki með D-ramma og er dæmi um skilgreiningu á römmum í slíkum samningum eftirfarandi:

„1.3.1. Launarammi A:

*Almenn sérfræðingsstörf sem að jafnaði eru unnin undir ábyrgð/umsjón annarra. Starfið felst fyrst og fremst í því að nota vísindalega þekkingu og hugtök til að leysa verkefni, veita upplýsingar og/eða leiðbeiningar.*

### 1.3.2 Launarammi B:

*Starfið felst fyrst og fremst í því að nota vísindalega þekkingu og hugtök við úrlausn verkefna. Starfið felur í sér umsjón verkefna. Með umsjón er m.a. átt við skipulagningu, samhæfingu og/eða stjórnun á áætlanagerð, útgáfumálum kostnaðareftirlit eða viðvarandi verkefnastjórnun.*

### 1.3.3 Launarammi C:

*Starfið felst fyrst og fremst í stjórnun, áætlanagerð og samhæfingu við stefnu stofnunar/fyrirtækis. Að vera ábyrgur fyrir samskiptum við fyrirtæki, stofnanir og/eða ráðuneyti.“*

Af þessu sést að C-rammi hjá BHM félögum er skilgreindur með svipuðum hætti og D-rammi hjá BSRB félögum.

Til þess að auðvelda samanburð milli stéttarféлага væri æskilegt að nota sömu grunnlaunatöflu í öllum samningum, en hingað til hefur verið sanningsatriði hvernig taflan hefur litið út.

## 2.4 Skilgreining á úrtaki

Þegar leitað var skýringa á greiðslum fyrir ómælda yfirvinnu og því hvers vegar grunntaxtar væru ekki fremur hækkaðir eða greiðslurnar sérgreindar sem viðbótarlaun vegna þeirra þátta sem nefndir eru í 9. gr. laga um réttindi og skyldur var oft fát um svör hjá þeim sem rætt var við. Þau viðhorf komu þó oft fram að launatöflurnar séu í sumum tilvikum of lágar og því þörf á að bæta það upp með greiðslum, oftast í formi ómældrar yfirvinnu. Einnig hefur verið tilhneiging til að forðast hækkanir grunntaxta því að þeir eru auðveld viðmiðun þegar borin eru saman launakjör ólíkra starfsmanna eða stétta.

Til þess að finna út ómælda yfirvinnu var valinn úr sá hópur ríkisstarfsmanna sem var í 100% starfi og fékk greidda yfirvinnu (launategund 211, 212 eða 215) í öllum mánuðum á tímabilinu janúar til nóvember á árinu 2002.

### **Fjöldi þeirra sem fá greidda fasta ómælda yfirvinnu skv. framangreindum forsendum**

Í þessum hópi reyndust vera 3.408 einstaklingar. Úr honum var síðan sleppt þeim sem fengu laun samkvæmt úrskurði kjaradóms eða kjara-nefndar (sbr. lög nr. 120/1992), þar með taldar fastar yfirvinnugreiðslur

sem færðar voru á launategundir 211, 212 eða 215, þar sem ljóst þótti að ekki væri hægt að flokka slíkar greiðslur sem viðbótarlaun. Eftir stóðu því 3.335 starfsmenn. Hópurinn skiptist þannig að í honum voru 1.755 karlar og 1.580 konur.

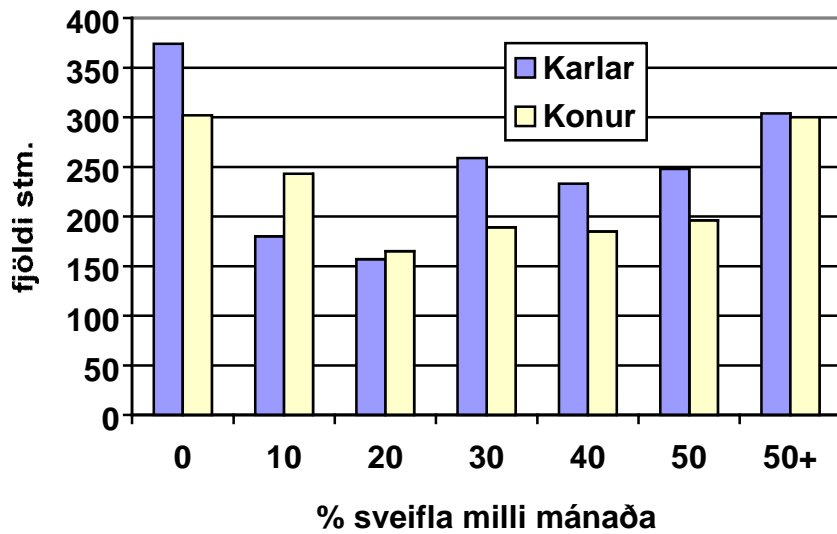
Þegar horft var til lægstu yfirvinnugreiðslu sem þessum 3.335 starfsmönnum var greidd árið 2002 kom í ljós að hún nam að meðaltali rúmum 44 þús. krónum á mánuði eða samtals rúmum 147 m.kr. Lægsta yfirvinnugreiða á mánuði var að meðaltali um 55 þús. kr. hjá körlum en um 32 þús. kr. hjá konum, þ.e. færri konur fá slíkar greiðslur auk þess sem þær fá einungis 58% af því sem karlar frá greitt.

Nálgunin gekk út á að finna þá einstaklinga sem fengu greidda yfirvinnu í sumarfríum (og ætla má að sé að stórum hluta ómæld yfirvinna). Vitað er að sumir starfsmenn taka ekki frí í heilan mánuð í einu heldur í skömmtum, t.d. eina viku í júní og tvær vikur í ágúst. Til þess að útiloka þann hóp sem ekki fékk tiltölulega jafnar greiðslur allt árið og einangra þá sem fengu líklega greidda yfirvinnu í sumarfríum var eftirfarandi reikniregla notuð:

**(staðalfrávik mánaðargreiðslna jan.-nóv. / meðaltal yfirvinnugr. jan.-nóv.)\*100**

Niðurstaða þessa verður hlutfallstala sem gefur vísbendingu um sveiflur í greiðslum milli mánaða.

Þegar skoðaðar voru sveiflur í yfirvinnugreiðslum milli mánaða hjá þeim 3.335 manna hópi sem er til athugunar kom eftirfarandi í ljós: 676 þeirra fá nákvæmlega sömu fjárhæðina greidda í hverjum mánuði alla mánuði ársins, hjá 423 til viðbótar voru mjög litlar breytingar frá einum mánuði til annars, þ.e. greiðslur sveifluðust innan við 10% milli einstakra mánaða ársins.



**Mynd 2. Hlutfallsleg sveifla í yfirvinnugreiðslum eftir mánuðum hjá þeim sem fá greidda yfirvinnu í öllum mánuðum á tímabilinu jan-nóv 2002. Greint eftir kyni.**

Alls voru 70 fleiri karlar en konur í þeim hópi sem fengu alltaf greidda sömu fjárhæð sem yfirvinnu. Þetta jafnast hins vegar út þegar horft er á þá sem sveiflast innan við 10% því að þar eru konur fjölmennari.

### Fjöldi þeirra sem fengu greidda ómælda yfirvinnu

Sú forsenda var gefin að ef sveiflur væru 10% eða minni væru verulegar líkur á því að launþegi fengi greidda yfirvinnu í sumarfríi. Í þessum hópi lentu 1.099 manns af 17.474 starfsmönnum ríkisins, þar af 554 karlar og 545 konur. Samtals fékk hópurinn 79,6 m. kr. sem yfirvinnugreiðslu á mánuði.

Þegar kannað var í hvaða ramma þeir 1.099 starfsmenn voru sem lentu í úrtakinu kom eftirfarandi í ljós:

	Heildarfjöldi	Úrtak	% af heild
Í ramma A	2.490	36	1,5%
Í ramma B	8.275	403	4,9%
Í ramma C	3.144	587	18,7%
Í ramma D	255	43	16,9%
Aðrir	3.310	30	0,9%
<b>Samtals</b>	<b>17.474</b>	<b>1.099</b>	

Þessi tafla sýnir að miklu herra hlutfall þeirra starfsmanna sem eru herra settir í stofnunum ríkisins, þ.e. í C- og D-ramma, fá yfirvinnugreiðslur sem líklega eru viðbótarlaun en þeir sem taka laun samkvæmt A- og B-ramma.

Í eftirfylgjandi töflu eru fastar yfirvinnugreiðslur til þessa hóps greindar eftir kyni:

Föst yfirvinnugreiðsla á mánuði í kr.	fjöldi karla	fjöldi kvenna	Samtals	hlutfall kvenna
0 - 9.999	4	29	33	87,9%
10.000 - 19.999	21	99	120	82,5%
20.000 - 29.999	14	83	97	85,6%
30.000 - 39.999	27	59	86	68,6%
40.000 - 49.999	39	52	91	57,1%
50.000 - 59.999	45	47	92	51,1%
60.000 - 69.999	37	34	71	47,9%
70.000 - 79.999	36	36	72	50,0%
80.000 - 89.999	42	23	65	35,4%
90.000 - 99.999	36	19	55	34,5%
100.000 - 109.999	47	25	72	34,7%
110.000 - 119.999	74	6	80	7,5%
120.000 - 129.999	37	7	44	15,9%
130.000 - 139.999	38	4	42	9,5%
140.000 - 149.999	9	6	15	40,0%
150.000 - 159.999	9	1	10	10,0%
160.000 - 169.999	9	4	13	30,8%
170.000 - 179.999	7	2	9	22,2%
180.000 - 189.999	3	4	7	57,1%
190.000 - 200.000	6	1	7	14,3%
> 200.000	14	4	18	22,2%
<b>Samtals</b>	<b>554</b>	<b>545</b>	<b>1099</b>	<b>49,6%</b>

Í töflunni kemur nokkuð skýrt fram að þótt lítill munur sé á fjölda kvenna og karla sem fengu fastar yfirvinnugreiðslur skilur á milli þegar fjárhæðir greiðslnanna eru skoðaðar. Konur eru mun fleiri í þeim hópum sem fengu lágar fastar yfirvinnugreiðslur á mánuði en að sama skapi færri í þeim hópum sem fengu hæstu greiðslurnar.

## 2.5 Sundurliðun eftir stofnunum

Við val á 10 stofnunum voru lagðir til grundvallar þeir 1.099 einstaklingar sem nefndir hafa verið, þ.e. þeir sem líkur benda til að fái greidd viðbótarlaun í formi yfirvinnugreiðslna.

Við þær 10 ónafngreindu stofnanir sem höfðu flesta þá starfsmenn sem líklega þágu viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu störfuðu samtals 506 af þeim 1.099 sem lentu í úrtakinu:

	áætluð heildar- greiðsla á ári í m. kr.	þar af hlutur kvenna af fjárhæðinni	hlutfall kvenna af heildarfjölda starfsmanna
Stofnun 1	128	60%	72%
Stofnun 2	89	10%	9%
Stofnun 3	43	42%	47%
Stofnun 4	24	48%	61%
Stofnun 5	16	44%	57%
Stofnun 6	28	45%	52%
Stofnun 7	23	29%	45%
Stofnun 8	35	10%	16%
Stofnun 9	28	28%	33%
Stofnun 10	29	16%	22%
	<b>443</b>		

Fleiri stofnanir hefðu komið til greina á þessum lista, t.d. er áætlað að Stofnun 11 greiði hærri heildarfjárhæð (rúmlega 26 m.kr.) í ómælda yfirvinnu en Stofnun 5. Á móti kemur að ætla má að færri starfsmenn fái þessar greiðslur hjá Stofnun 11 en hjá Stofnun 5. Því er fjöldi starfsmanna sem talið er að fái slíkar greiðslur fremur látinn ráða en heildarfjárhæðin sem stofnun greiðir.

Rétt er að vekja athygli á því að starfsemi sumra þeirra stofnana sem lenda á listanum er mjög sérstök og kallar á vinnu fjarri starfsstöðvum stofnananna. Í kjarasamningum er að finna ákvæði um það að ef starfsmenn vinna fjarri starfsstöðvum fái þeir greitt fyrir það sérstaklega. Um slík atriði er hægt að semja, t.d. með viðbótarlaunum í formi ómældrar yfirvinnu.

Auk þess er vert að geta þess að sumar stofnanir á listanum hafa sett sér jafnréttisáætlanir. Þar er skýrt tekið fram að við ákvörðun launa skuli þess gætt að kynjum sé ekki mismunað. Konum og körlum skulu greidd jöfn laun og skulu þau njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf og hvers konar frekari þóknun, beina og óbeina, hvort heldur er með hlunnindagreiðslum eða öðrum hætti. Einnig skulu þessir hópar njóta sömu kjara hvað varðar lífeyris-, orlofs- og veikindarétt og hvers konar önnur starfskjör eða réttindi sem metin verða til fjár. Auk þess hafa verið skipaðar jafnréttisnefndir og jafnréttisfulltrúar sem fylgjast eiga með framgangi jafnréttismála.

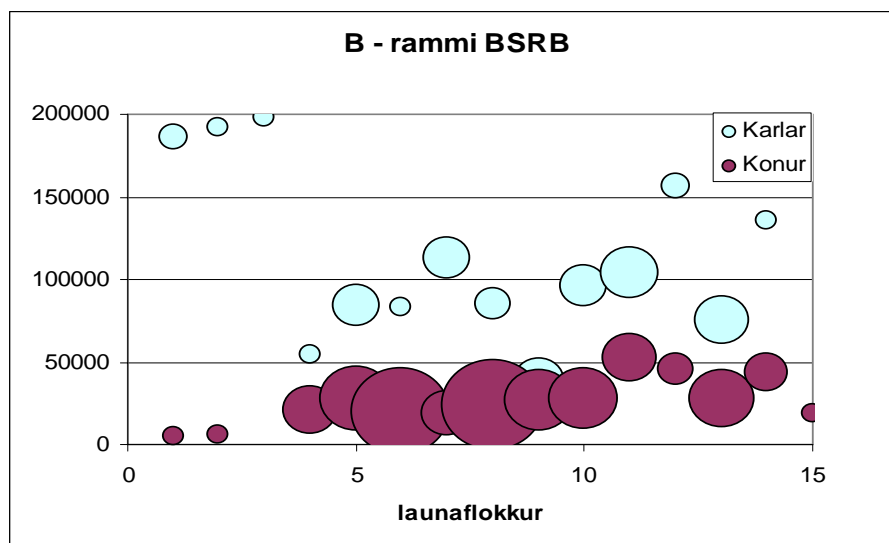
## 2.6 Greining á einstökum hópum starfsmanna

Erfitt er að sundurgreina stofnanir eftir greiðslum til starfsmanna sem vinna sambærileg störf þar sem hóparnir yrðu þá of fámennir til að verða tölfræðilega áhugaverðir. Til þess að gera grófan samanburð á greiðslum til karla og kvenna sem vinna sambærileg störf væri fróðlegt að greina greiðslur fyrir ómældri yfirvinnu eftir launaflokkum innan þeirra ramma sem settir eru fram í kjarasamningum. Með þessu er gefin sú forsenda að þeir sem eru í sama grunnlaunaflokki vinni sambærileg störf. Þar sem einungis er horft til 1.099 manna hóps og mjög fáir eru í sumum stéttarfélögum var ákveðið að gera þennan samanburð eftir stærstu heildarsamtökum launþega sem starfa hjá ríkinu, þ.e. BSRB og BHM.

Hér er birt niðurstaða greiningar nokkurra hópa starfsmanna eftir kyni. Á myndum 3-7 eru sýnd á öðrum ásum áætluð viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu á mánuði og á hinum ásum hafa verið sameinaðir allir launaflokkar þeirra kjarafélaga sem tilheyra viðkomandi heildarsamtökum. Stærð hringjanna gefur síðan vísbendingu um fjölda þeirra starfsmanna sem fá viðkomandi greiðslur. Ekki eru greindir starfsmenn sem taka laun skv. A-ramma því að þeir fá litil viðbótarlaun.

### Starfsmenn sem tilheyra BSRB félögum

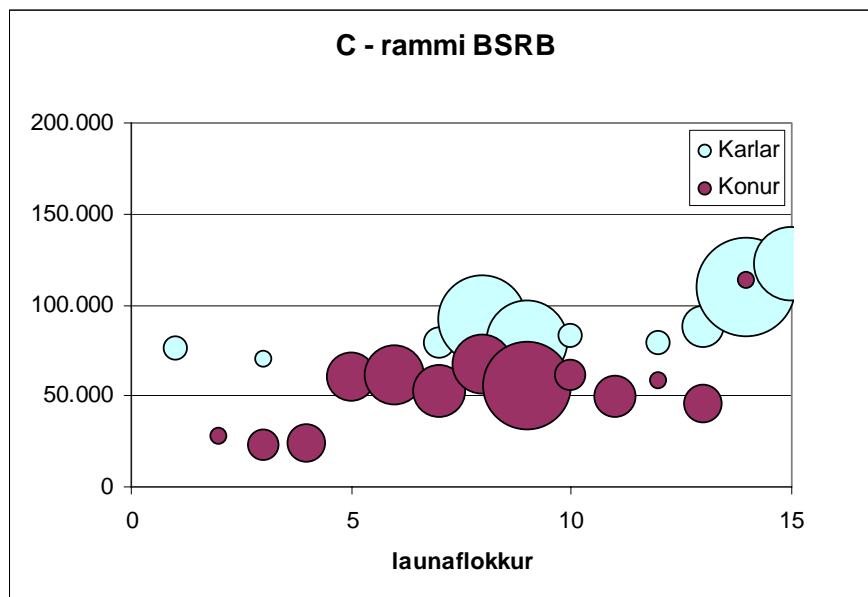
Störf í B-ramma BSRB geta falist í umsjón verkefna er krefjast töluverðrar þekkingar á ákveðnu sviði stofnunar. Í úrtakinu voru 50 karlar og 125 konur.



Mynd 3. Starfmenn í BSRB sem taka laun skv. B-ramma

Eins og stærð hringjanna gefur til kynna eru augljóslega mun fleiri konur en karlar í þessum launaramma. Karlar í sambærilegum launaflokkum rammans fá hins vegar mun hærri viðbótarlaun en þær. Vera kann að þetta megi skýra að hluta til með mjög ólíkum störfum.

Störf í C-ramma BSRB felast fyrst og fremst í að skipuleggja, stjórna og samþæfa starfsemi einnar eða fleiri deilda eða í umsjón verkefna og/eða málaflokka. Í úrtakinu voru 96 karlar og 78 konur.



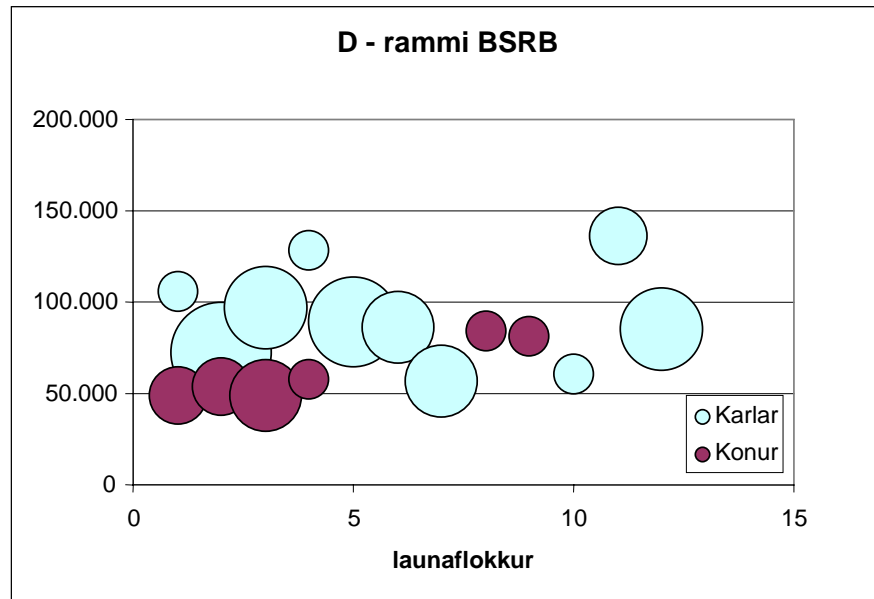
**Mynd 4. Starfmenn sem eru í BSRB og taka laun skv. C-ramma**

Í C ramma virðist vera nokkur hópur karla sem raðað er í mun hærri launaflokka en konum. Einnig fá þeir karlar sem eru í sambærilegum launaflokkum hærri greiðslur fyrir yfirvinnu.

Störf í D-ramma BSRB felast í stjórnun, áætlanagerð og samþæfingu við stefnu stofnunar. Í þessu felst ábyrgð á samskiptum við ráðuneyti, stofnanir og fyrirtæki. Í úrtakinu voru 32 karlar og 10 konur sem tóku laun skv. D-ramma.

Karlar eru afgerandi í D-ramma BSRB félaga. Þeir eru ekki aðeins mun fleiri en konur heldur hafa þeir líka mun hærri laun en þær í sambærilegum launaflokkum.



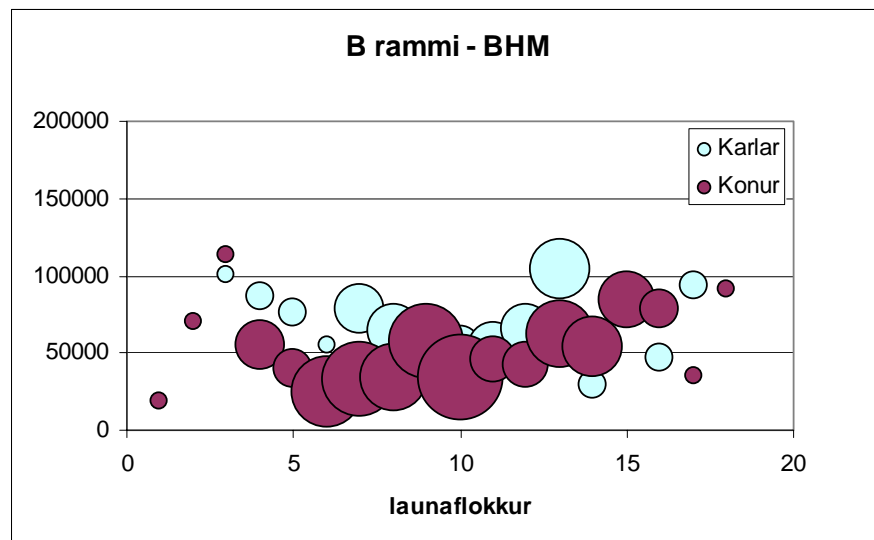


**Mynd 5. Starfsmenn sem eru í BSRB og taka laun skv. D-ramma**

### Starfsmenn sem tilheyra BHM félögum

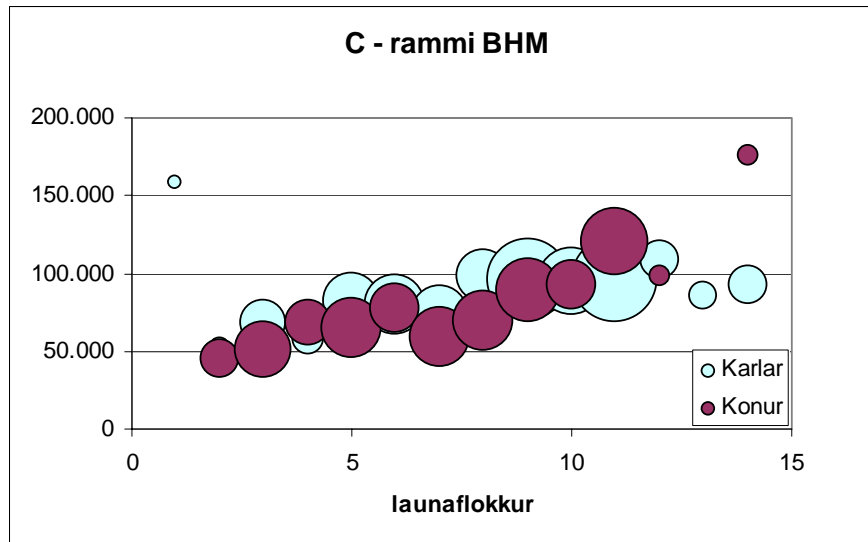
Launarammar BHM félaga eru með nokkuð öðrum hætti en BSRB félaga. Engir D-rammar eru í samningum BHM og er skilgreining starfa þar af leiðandi nokkuð önnur í einstökum römmum.

Störf í B-ramma BHM felast fyrst og fremst í því að nota vísindalega þekkingu og hugtök við úrlausn verkefna. Þau fela líka í sér umsjón verkefna. Í úrtakinu voru 66 karlar og 123 konur.



**Mynd 6. Starfsmenn í BHM sem taka laun skv. B-ramma**

Störf í C-ramma BHM felast fyrst og fremst í stjórnun, áætlanagerð og samhæfingu við stefnu stofnunar/fyrirtækis, auk þess sem starfsmenn eru ábyrgir fyrir samskiptum við fyrirtæki, stofnanir og/eða ráðuneyti. Störfin fela í sér umsjón verkefna. Í úrtakinu voru 167 karlar og 138 konur.



**Mynd 7. Starfsmenn sem eru í BHM og taka laun skv. C-ramma**

Í C-ramma BHM félagi virðist vera minnstur munur á launum karla og kvenna. Karlar eru þó með heldur hærri tekjur í flestum flokkum.

Myndir 3-7 gefa sterka vísbendingu um að mun meiri kynjamunur sé á viðbótarlaunum starfsmanna sem tilheyra BSRB félögum en þeirra sem tilheyra BHM félögum. Til samanburðar má geta þess að í Fréttabréfi Kjararannsóknarnefndar opinberra starfsmanna nr. 29. eru tölur sem gefa færi á því að reikna út hver sé munur á heildarlaunagreiðslum til karla og kvenna (sjá: <http://frontpage.simnet.is/kos/talnaskrar.htm>). Í desember 2002 voru heildarlaun kvenna sem tilheyra BSRB félögum hjá ríkinu aðeins 74% af því sem karlar fengu í heildarlaun í sama mánuði. Konur í BHM sem vinna hjá ríkinu fengu hins vegar 92,6% af því sem karlar fengu greitt í heildarlaun.

## 2.7 Sundurliðun eftir stéttarfélögum

Flestir þeirra sem lentu í úrtakinu tilheyra SFR, síðan komu starfsmenn Stjórnarráðsins og þar á eftir ýmis stéttarfélög háskólamenntaðra starfsmanna. Í eftirfylgjandi töflu er gerður samanburður á föstum yfirvinnugreiðslum til karla og kvenna og sýnt hversu háar meðalgreiðslur til kvenna eru í samanburði við greiðslur til karla í sama stéttarfélagi. Þar sem fjöldi karla og kvenna í stéttarfélagi getur verið þáttur sem skiptir máli er fjöldi þeirra karla og kvenna sem lentu í úrtakinu einnig sýndur.

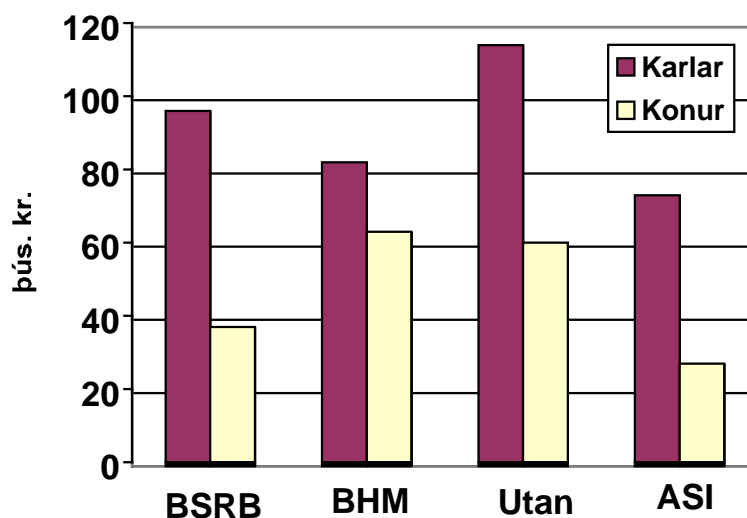
Samtök	Kjarafélag	fjöldi karla	fjöldi kvenna	meðalgreiðslur til kvenna sem % af greiðslum til karla
BSRB	Félag starfsm. stjórnarráðsins	16	60	19,6%
BSRB	Landssamb. lögreglumanna	52	2	97,4%
BSRB	SFR	89	161	49,1%
BHM	Fél. háskólam. starfsm. stjórnarr.	55	55	84,4%
BHM	Kjarafél. viðsk/hagfr	43	18	114,6%
BHM	Stéttarfél. lögfræðinga	45	29	84,6%
BHM	Útgarður félag háskólamanna	33	33	83,3%
BHM	Háskólakennarar	25	21	77,2%
Utan	Stéttarfélag verkfræðinga	53	10	59,8%
Utan	Kjarafélag tæknifræðinga	40	1	93,1%
	Önnur félög	103	155	59,8%
	<b>Samtals</b>	<b>554</b>	<b>545</b>	<b>55,2%</b>

Í þessum hópi var föst yfirvinnugreiðsla til kvenna að meðaltali áætluð rúmar 51 þús. kr. á mánuði en til karla var greiðslan áætluð 93 þús. kr. Konur fengu því einungis 55% af því sem karlar fá greitt.

Athygli vekur að í félögum þar sem konur eru fámennar fengu þær svipaðar greiðslur og karlar. Karlar virtust hins vegar fá verulega hærri greiðslur þegar konur eru meira en helmingur félagsmanna. Hugsanlega er þetta þó of einfaldur samanburður því að vera má að karlmenn séu ekki í sambærilegum störfum og konur í sama stéttarfélagi.

## 2.8 Flokkun eftir heildarsamtökum

Hægt er að skoða mun á föstum yfirvinnugreiðslum milli kynja. Sérstaklega er fróðlegt að skoða þann mun eftir heildarsamtökum launþega, sbr. eftirfarandi töflu.



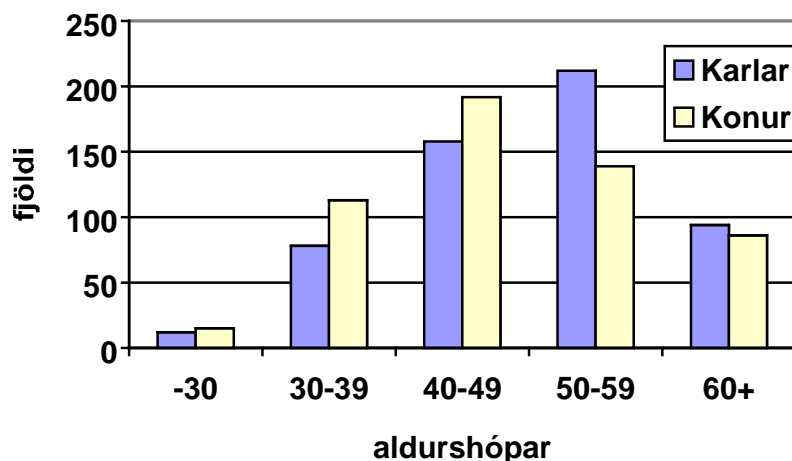
**Mynd 8. Launamunur kynjanna í úrtaki eftir launþegasamtökum**

Eins og stöplaritið sýnir er mun minni kynjamunur á föstum yfirvinnugreiðslum hjá BHM en öðrum samtökum launþega.

Helstu kjarafélögin sem eru utan launþegasamtaka og koma hér við sögu eru Stéttarfélag verkfræðinga og Kjarafélag tæknifræðinga.

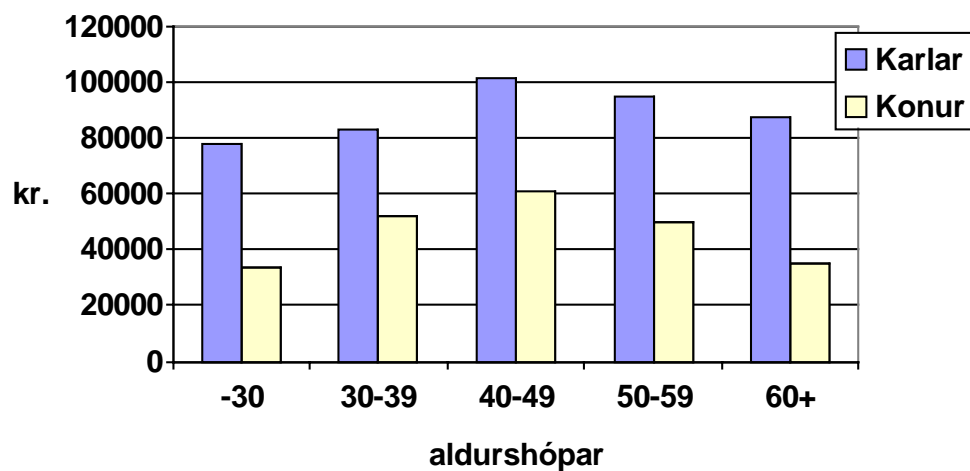
## 2.9 Greining eftir aldri

Þegar skoðuð er samsetning þess hóps sem líklega fær viðbótarlauna-greiðslur vekur athygli að konur eru mun fleiri í aldurshópunum undir fimmtugt. Dæmið snýst hins vegar við hjá konum sem komnar eru yfir fimmtugt því að þar eru karlar mun fleiri. Vera má að hér endurspeglar súa þróun sem átt hefur sér stað á undanförunum árum í háskólanámi kvenna. Fyrir nokkrum áratugum útskrifuðust mun fleiri karlar en konur með háskólapróf. Þetta hefur snúist algjörlega við á undanförunum árum. Annað atriði sem einnig getur verið hluti af skýringunni er að starfsframi karla og kvenna getur verið með mismunandi móti. Konur hafa oft minnkað við sig vinnu tímabundið til þess að sinna fjölskyldu og hefur þetta áhrif á starfsreynslu þeirra og starfsframa þegar fram líða stundir.



**Mynd 9. Fjöldi í einstökum aldurshópum í úrtakinu**

Þrátt fyrir að konum hafi fjölgað í þeim hópum sem fá greidd viðbótarlaun í formi ómældrar yfirvinnu eru karlar með hærri greiðslur í öllum aldurshópum eins og sést á mynd 10 hér að aftan.



**Mynd 10. Lægsta mánaðar yfirvinnugreiðsla ársins - meðaltal eftir aldurshópum**

Svipaður fjöldi karla og kvenna er í þessum hópi, þ.e. 554 karlar á móti 545 konum. Karlar hafa að meðaltali mun hærri laun í öllum aldurs-  
hópum.

## 3 Viðbótarlaun í formi þóknanagreiðslna

Í flestum kjarasamningum er tekið fram að heimilt sé að semja um yfirvinnu sem fasta þóknun. Hluti þóknanagreiðslna kann því í raun að vera tímamæld yfirvinna sem gerð er upp með reglulegu millibili, t.d. ársfjórðungslega eða einu sinni á ári.

Einungis tvær launategundir skipta máli þegar athugað er hvort greidd séu viðbótarlaun í formi þóknanagreiðslna í launakerfi ríkisins sem heild, þ.e. launategundir 436 og 439. Rétt er að taka fram að þóknanir sem greiddar eru fyrir nefndarstörf eru ekki teknar með í þessari skoðun.

### 3.1 Einingar

Einingagreiðslur (LTE 436) eru hluti af launakjörum ákveðinna hópa. Af þeim 10 stofnunum sem skilgreindar voru í kafla 2.5 hér að framan greiðir einungis ein þeirra verulegar einingar. Launakerfi þeirrar stofnunar er byggt upp með þeim hætti að viðbótarlaun eru greidd fyrir árangur í starfi og er það kerfi ókynbundið. Einingagreiðslur eru tengdar starfsframa þannig að starfsmenn fá fleiri einingar eftir því sem þeir gegna hærri stöðum innan stofnunar. Matsreglur eru byggðar á stofn-  
anasamningi þar sem m.a. er sérstakt ákvæði um að stuðla skuli að kynhlutlausu launakerfi.

Hjá ríkinu í heild fengu 546 fastráðnir karlar og 212 konur greiddar einingar (LTE 436) á árinu 2002. Að meðaltali voru einingagreiðslur til karla 964 þús. kr. en til kvenna 750 þús. kr. Þar sem 216 stofnanir greiða einingar og oft á tíðum einungis einum eða tveimur starfsmönnum er erfitt að greina hvort kerfisbundið ójafnvægi milli kynja er í þessari launategund.

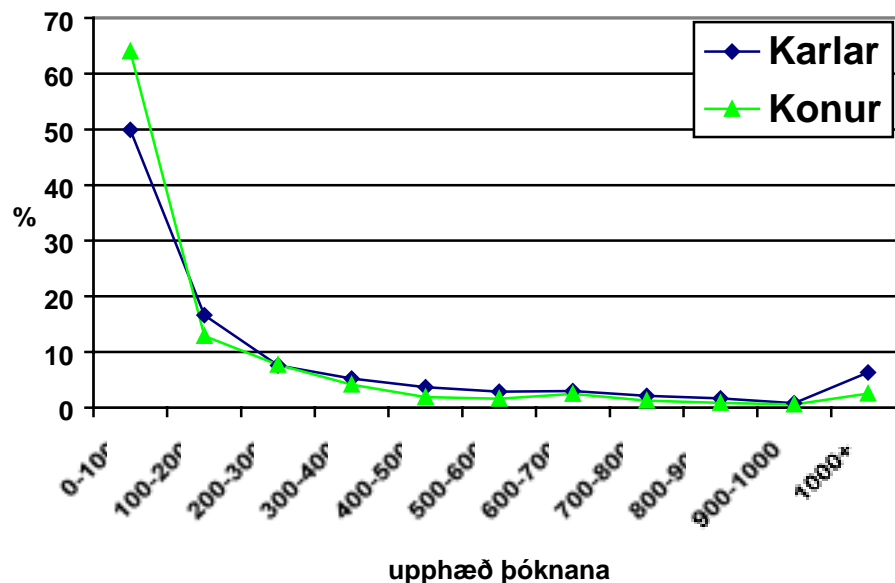
Á árinu 2002 voru greiddar 788 m.kr. í „einingar“ úr launakerfi ríkisins í heild sem verða að teljast viðbótarlaun nema í þeim tilvikum þegar samið hefur verið um að þær séu endurgjald fyrir yfirvinnu sem er tímamæld. Sú er raunin í einhverjum tilvikum. Með reglulegu millibili

eru þá gerðar leiðréttingar á einingunum eftir því hvort starfsmenn skila fleiri yfirvinnutímum eða færri en samið var um.

## 3.2 Þóknanir

Undir þóknanatagund 439 falla ýmiss konar þóknanir. Þó að sérstakar launategundir séu til fyrir nefndarlaun, þ.e. 421 og 422, eru slík laun í einhverjum tilvikum færð sem almennar þóknanir á launalið 439. Auk þess er oft erfitt að átta sig á því fyrir hvað þóknanir eru greiddar.

Úr launakerfi ríkisins í heild fengu 1778 karlar og 1261 konur sem störfuðu hjá ríkinu greiddar þóknanir (LTE 439) árinu 2002. Að meðaltali fengu karlar 288 þús. kr. en konur 173 þús. kr. Þar sem karlar eru mun fleiri en konur í þessum hópum er rétt að bera saman hlutfall karla og kvenna sem fengu þóknanir á bilinu 0-100 þús. kr., 100-200 þús. kr. o.s.frv. greiddar á ári.



Mynd 11. Hlutfall karla og kvenna sem fær greiddar þóknanir

Mesti munurinn á hópunum er á milli þeirra sem fengu greiddar lægri þóknanir en 200 þús. kr. Einnig er athyglisverður munur á þóknunum yfir 1 m.kr. Þar eru karlar mun fleiri, þ.e. 112 á móti 32 konum. Rétt er því að skoða aðeins nánar þennan síðarnefnda hóp.



**Þóknanir (LTE 439) yfir 1 m.kr.**

Þóknanir eru einn þeirra launaliða sem er að stórum hluta utan ákvæða kjarasamninga. Því er óljóst hvernig um þær er samið eða hvort forstöðumenn ákvarða þær einhliða. Rétt er hins vegar að geta þess að þóknananefnd ríkisins ákvarðar þóknanir fyrir setu í nefndum og ráðum en ekki var ætlunin að taka út slíkar þóknanir að þessu sinni. Skoðaðar voru sérstaklega þóknanir sem voru hærri en 1 m.kr. og athyglinni einkum beint að þeim þóknunum sem stofnanir greiddu starfsmönnum sínum. Rétt er að taka fram að eingöngu voru skoðaðar þóknanir til starfsmanna í föstu starfi, þ.e. þeirra sem fá greidd mánaðarlaun (LTE 111). Auk þóknana til starfsmanna ríkisins fá ýmsir aðilar sem ekki þurfa að vera ríkisstarfsmenn þóknanir fyrir störf í þágu ríkisaðila, s.s. fyrir ráðgjöf eða aðra vinnu sem þeir inna af hendi.

Af þeim stofnunum sem lentu á listanum í kafla 2.5. er aðeins ein sem greiðir starfsmönnum sínum verulegar þóknanagreiðslur. Sú stofnun greiðir 37 starfsmönnum sínum þóknanir sem eru hærri en 1 m.kr., samtals tæpar 52 m.kr. Greiðslurnar eiga sér hins vegar ákveðnar skýringar í launakerfi stofnunarinnar. Um sömu stofnun er að ræða og um var fjallað í kafla 3.1.

Á árinu 2002 voru greiddar 727 m.kr. í „439 - þóknanir“ sem verða að teljast vera viðbótarlaun nema í þeim tilvikum þegar samið hefur verið um að þær séu endurgjald fyrir yfirvinnu sem er tímamæld.

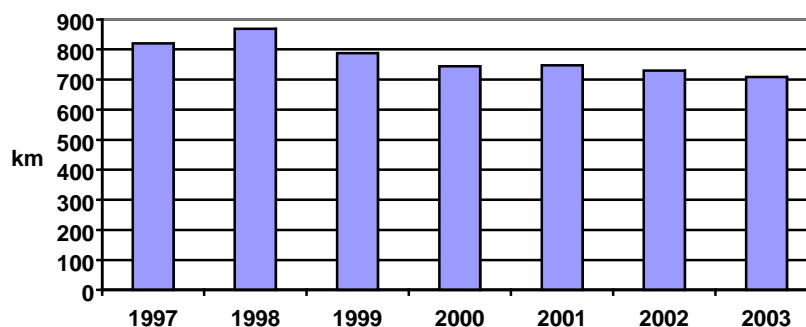


## 4 Viðbótarlaun í formi akstursgreiðslna

Ljóst er að akstursgreiðslur eru yfirleitt ekki viðbótarlaun því að þær eru hugsaðar sem endurgreiðslur fyrir afnot af einkabifreiðum starfsmanna. Hins vegar eru þessar greiðslur í einhverjum tilvikum viðbótarlaun, þ.e. þegar aka þarf mun minna en greitt er fyrir. Í þessu sambandi má minna á deilu sem upp kom hjá Heilsugæslunni í Reykjavík í mars 2004 þegar 37 starfsmenn heimahjúkrunar í Reykjavík sögðu upp störfum vegna deilna um akstursgreiðslur. Í þessari deilu litu starfsmennirnir augljóslega á akstursgreiðslur sem þátt í föstum launakjörum sínum þegar yfirmenn heilsugæslunnar hugðust breyta fyrirkomulagi á akstri í þágu stofnunarinnar. Í slíkum tilviki eru hluti akstursgreiðslna viðbótarlaun.

Á árinu 2002 var greitt fyrir 10.731.675 km akstur. Erfitt er að segja til um hvort allur þessi akstur hafi átt sér stað, enda engar forsendur til þess.

Dregið hefur úr akstursgreiðslum á undanförunum árum. Á árinu 1997 voru þessar greiðslur 820 km á reiknað stöðugildi en árið 2002 voru þær komnar í 730 km á stöðugildi og á árinu 2003 var þetta hlutfall komið í 708 km á stöðugildi.



Mynd 13. Akstursgreiðslur km. per reiknað stöðugildi

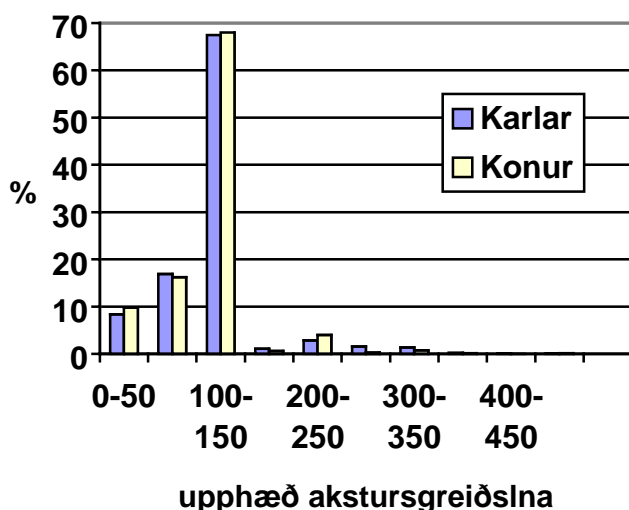
Færa má rök fyrir því að 708 km á reiknað stöðugildi sé mjög mikill akstur þegar tekið er tillit til þess að ríkið á einnig mjög margar bifreiðar. Löngum hefur verið talið að það fyrirkomulag að greiða fyrir akstur

einkabifreiða sé að jafnaði hagkvæmara fyrir ríkissjóð en að kaupa og reka ríkisbifreiðar.

LTE		fjöldi	km	greiðslur	% til kvenna
830	akstur bl samn	380	714.358	39.300.798	20,9%
831	akstur lok samn	934	1.845.875	101.463.762	28,6%
833	km-gj án samn	267	415.033	22.886.361	40,9%
835	km-gj op samn	3140	6.889.098	381.111.277	46,3%
836	bifreiðastyrkur	147	2.753	37.837.942	21,7%
	<b>samtals</b>	<b>4.868</b>	<b>9.867.117</b>	<b>582.600.140</b>	<b>39,7%</b>

Eins og þessi tafla sýnir er hlutur kvenna mjög mismikill eftir tegundum aksturssamninga. Þegar greitt er km-gjald fyrir tilfallandi akstur, sem er reyndar stærsti akstursliðurinn, er hlutur kvenna 46,3%. Oft er þessi akstur gerður skv. akstursdagbók sem haldin er. Til eru hins vegar þeir launaliðir (LTE) þar sem hlutfall kynjanna er ójafnara og kallar því á nánari skoðun. Þetta eru launategundir 830 og 831. Myndin hér að neðan sýnir hvernig akstursgreiðslur 830 og 831 skiptast eftir kynjum.

Þar sem karlar eru mun fleiri en konur í þessum hópum er rétt að gera grein fyrir hlutfallslegri skiptingu akstursgreiðslna milli kynja (sbr. eftirfylgjandi mynd), þ.e. hversu hátt hlutfall karla og kvenna fá einingar á bilinu 0-50 þús. kr., 50-100 þús. kr. o.s.frv greiddar á ári.



**Mynd 14. Skipting akstursgreiðslna 830 og 831 eftir kynjum.**

Þessi mynd sýnir að eitt bil er afgerandi, þ.e. akstursgreiðslur frá 100-150 þús. kr. Hlutfallsleg dreifing akstursgreiðslna er óháð kyni. Mun

fleiri karlar eru hins vegar í þeim hópi sem fær akstursgreiðslur eða 702 á móti 445 konum. Við nánar skoðun kemur í ljós að langalgengast er að á bak við þessar greiðslur liggja fastur 2.000 km samningur.

### **Fastar greiðslur á 2.000 km akstri**

Þar sem óvíst er hvernig akstursþörf þessara starfsmanna hefur verið ákvörðuð og ólíklegt verður að teljast að 68% þeirra aksturssamninga sem gerðir eru séu upp á 2.000 km en ekki einhvern annan km. fjölda er líklegt að einhver hluti þessara greiðslna sé viðbótarlaun. Hins vegar skilar 2.000 km samningur einungis 110 þús. kr. eða tæpum 10 þús. á mánuði. Ef gert er ráð fyrir því að veruleg akstursþörf sé að einhverju leyti til staðar er þáttur viðbótarlauna í þessum greiðslum því í flestum tilvikum óverulegur.

### **„Elliðaár“ ákvæðið**

Þegar skoðaðar voru þær stofnanir sem greiddu flestum starfsmönnum 2.000 km. akstur kom í ljós að þar eru nokkrar sem liggja austan Elliðaáa. Ástæður þessa má rekja til þess að í kjarasamningum fyrr á árum var eftirfarandi ákvæði oft að finna:

*„Vinni starfsmaður fjarri leiðum almenningsvagna, skal ríkið sjá honum fyrir ferðum til og frá vinnustað eða greiða honum ferðakostnað. Slíkar ferðir teljast til vinnutíma, að því er nemur flutningstíma frá mörkum næsta aðalíbúðarsvæðis til vinnustaðar. Flutningslína í Reykjavík miðast við Elliðaár.“*

Ákvæði sem þetta varð til þess að samið var við marga starfsmenn sem þetta átti við um að greiða þeim 2.000 km í akstur á ári að viðbættum greiðslum fyrir ferðatíma, t.d. 20-60 mín. á dag. Röksemdirnar fyrir 2.000 km greiðslunum voru m.a. þær að almenningssamgöngur voru litlar sem engar til starfsstöðva viðkomandi stofnana og þurftu starfsmenn því að hafa bifreið til umráða til þess að komast í vinnu.

Vísa mætti í nánari lýsingu þess konar akstursgreiðslna í álit kærufndar jafnréttismála í máli nr. 20/1999, sjá <http://www.rettarheimild.is/felagsmala/KaerunefndJafnrettismala/2000/05/17/nr/599>.

Þegar þetta ákvæði var sett í kjarasamninga voru Elliðaár í útjaðri Reykjavíkur. Síðan hefur byggðin þanist mjög út og á ákvæðið því ekki

við lengur enda hefur það verið fellt út úr kjarasamningum. Greiðslur fyrir akstur í og úr vinnu eru í eðli sínu viðbótarlaun.

### **Ályktun**

Akstursgreiðslur eru almennt ekki verulegur hluti viðbótarlauna þó að svo geti verið í einstaka tilvikum þegar stofnun er staðsett utan höfuðborgarsvæðisins. Akstursgreiðslur geta hins vegar haft verulega þýðingu þegar staðsetning stofnunar kallar á mikinn akstur í og úr vinnu.

## 5 Reglur um ákvörðun viðbótarlauna?

Í fyrirspurninni var spurt hvort opinberir aðilar ynnu eftir sambærilegum reglum við ákvörðun „viðbótarlauna“. Svo er ekki þar sem ekki hafa verið settar reglur fyrir forstöðumenn að fara eftir þegar þeir semja um laun við starfsmenn sína og stéttarfélag þeirra. Ríkisendurskoðun telur brýnt að settar séu slíkar viðmiðunarreglur fyrir forstöðumenn.

Flestar íslenskar stofnanir eru mjög litlar sem þýðir að þar eru ekki starfsmannastjórar sem hugað geta að öllum þeim kröfum sem gerðar eru í lögum og reglum á sviði starfsmannamála, þ.m.t. markmið um launajafnrétti kynjanna. Því er nauðsynlegt fyrir forstöðumenn að fá stuðning frá miðlægum stofnunum sem sérhæfa sig í kjaramálum, eins og starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins. Slíkur stuðningur gæti m.a. verið fölginn í leiðbeiningum til forstöðumanna um hvernig best væri að haga greiðslum fyrir árangur í starfi og önnur þau atriði sem ráð er fyrir gert í lögum að forstöðumenn geti umbunað fyrir í formi launa. Slíkar reglur væri síðan hægt að tengja við eða setja inn í jafnréttisáætlun eða starfsmannastefnu viðkomandi stofnunar.





# Fylgiskjöl

## Fylgiskjal 1 - Svar fjármálaráðherra

130. löggjafarþing 2003–2004.  
Þskj. 522 — 286. mál.

### Svar

fjármálaráðherra við fyrirspurn Jóhönnu Sigurðardóttur um launaákvæðanir samkvæmt lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. *Hvernig er skipting milli kynja í tíu stærstu stofnunum sem greitt hafa viðbótarlaun skv. 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, sbr. skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2002, og hver voru útgjöld þessara stofnana vegna viðbótarlauna og hvernig skiptust þau milli kynja?*
2. *Er þess gætt hjá ráðuneytum og stofnunum að greidd séu sambærileg viðbótarlaun í stofnunum til karla og kvenna sem vinna sambærileg störf?*
3. *Til hvaða starfa í fyrrgreindum tíu stofnunum náðu viðbótarlaunin?*
4. *Er unnið eftir sambærilegum reglum hjá opinberum aðilum við ákvörðun viðbótarlauna?*
5. *Hvaða ráðuneyti hafa beitt ákvæðum 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins um viðbótarlaun og hvernig er skipting á þeim greiðslum milli kynja?*
6. *Hvaða opinberar stofnanir og ráðuneyti greiddu viðbótarlaun skv. 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins á árinu 2002 og hvaða stofnanir ekki?*

Ákvæði 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, um viðbótarlaun hafa ekki enn komið til framkvæmda. Af þeim sökum er ekki unnt að svara fyrirspurninni. Hins vegar er rétt að upplýsa eftirfarandi:

Fyrirspurnin er byggð á upplýsingum úr skýrslu Ríkisendurskoðunar um endurskoðun ríkisreiknings 2002. Í 3. kafla hennar segir að við endurskoðun fjárhagsársins 2002 hafi verið lögð áhersla á að skoða hvernig laun almennra starfsmanna séu ákveðin. Þar kemur m.a. fram að ákvæðanir um laun hafi flust í æ ríkara mæli til einstakra forstöðumanna en ekki er greint frá því í hverju hið dreifstýrða launakerfi felist, þ.e. að röðun starfa og þar með launasetning einstakra starfsmanna fari eftir þáttum eða forsendum sem stofnun og viðkomandi stéttarfélag hafa samið um í stofnanasamningi. Þar er aftur á móti fjallað nokkuð um viðbótarlaun og byggist sú umfjöllun fyrst og fremst á 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Efni greinarinnar er útlistað og í samræmi við hana er hugtakið skýrt þannig að viðbótarlaun séu laun sem forstöðumenn stofnana geti ákveðið að greiða einstökum starfsmönnum til viðbótar grunnlaunum, sem samið er um í kjarasamningum, vegna sérstakrar hæfni er nýtist í starfi eða sérstaks álags í starfi, svo og fyrir árangur í starfi. Þá er m.a. tekið fram að ákvæðanir forstöðumanna um viðbótarlaun skuli

taka mið af reglum sem fjármálaráðherra setur og greint frá því að slíkar reglur hafi ekki verið settar.

Það er rétt að enn hafa ekki verið settar reglur um viðbótarlaun samkvæmt 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Sambærilegt ákvæði var ekki að finna í eldri lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Í tengslum við gerð kjarasamninga um nýtt og dreifstýrt launakerfi var ákveðið að bíða með setningu reglna um viðbótarlaun þar sem ekki þótti hægt að vinna að útfærslu og framkvæmd þeirra á sama tíma og nýtt kerfi væri tekið upp, sbr. yfirlýsingu þáverandi fjármálaráðherra frá 23. apríl 1997 með kjarasamningi við Starfsmannafélag ríkisstofnana sem er svohljóðandi:

„Með fyrirliggjandi kjarasamningi fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Starfsmannafélags ríkisstofnana hafa aðilar komist að samkomulagi um að taka upp nýtt launakerfi sem gerir ráð fyrir verulega breyttri tilhögun við ákvörðun launa með mun virkari þátttöku stofnana en áður. Aðilum er ljóst að það mun verða mjög tímafrekt að hrinda breyttu launakerfi í framkvæmd og kalla á mjög mikla samvinnu ráðuneyta, stofnana og stéttarféлага við stefnumótun, útfærslu og framkvæmd þess. Með hliðsjón af framansögðu gera aðilar sér grein fyrir því að ekki verður hægt á sama tíma að vinna að útfærslu og framkvæmd reglna um viðbótarlauna samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996.“

Því hefur fjármálaráðherra, í samráði við formann BSRB, ákveðið að ekki verði af hálfu fjármálaráðuneytis, lögð vinna í útfærslu og framkvæmd reglna um viðbótarlaun samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga nr. 70/1996, á því samningstímabili sem kjarasamningur aðila gildir eða til 31. október 2000.“

Skilningur fjármálaráðuneytis er sá að ekki sé hægt að ákveða starfsmönnum viðbótarlaun fyrr en settar hafa verið reglur um slík laun, enda hljóðar 1. málsl. 3. mgr. 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins svo: „Ákvarðanir forstöðumanna skv. 2. mgr. skulu fara eftir reglum sem fjármálaráðherra setur þar sem meðal annars skal kveðið á um það að karlar og konur hafi sömu möguleika á að fá viðbótarlaun.“

Svo virðist sem forsendum stofnanasamninga varðandi röðun starfa og þar með launasetningu einstakra starfsmanna hafi í nefndri skýrslu verið jafnað við ákvarðanir um viðbótarlaun eða taldar koma í stað þeirra. Að mati fjármálaráðuneytis er ekki rétt að blanda þessu saman. Í stofnanasamningum er jafnan kveðið á um lágmarksröðun starfa hjá hlutaðeigandi stofnun ásamt tilteknum starfstengdum og persónubundnum þáttum sem kunna að leiða til varanlegrar hækkunar við launasetningu. Við mat á starfstengdum þáttum ber fyrst og fremst að líta til þess hvort um viðvarandi eða stöðuga verkþætti sé að ræða. Við mat á persónubundnum þáttum ber að líta til þess hvort þeir nýtist viðkomandi í starfi. Sú hækkun sem mat á starfstengdum og persónubundnum þáttum kann að hafa í för með sér til viðbótar lágmarksröðun telst ekki til viðbótarlauna. Slík launasetning er í raun endanleg röðun samkvæmt kjarasamningi, enda kveður stofnanasamningur á um útfærslu eða aðlögun á tilteknum þáttum hins miðlæga kjarasamnings.

Þar sem kjarasamningar kveða á um lágmarkslaun er almennt ekki hægt að skerða laun starfsmanns með því að setja hann í lægri launaflokk en áður. Ákvörðunum um viðbótarlaun samkvæmt 2. mgr. 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins verður á hinn bóginn hægt að breyta með jafnlöngum fyrirvara og nemur uppsagnarfresti sé breytingin starfsmanni í óhag.

Enda þótt reglur um viðbótarlaun hafi ekki verið settar, hafa atriði eins og álag og árangur í starfi, sem og hæfni sem nýtist í starfi, án nokkurs vafa áhrif á laun ríkisstarfsmanna með einum eða öðrum hætti, einkum varðandi launasetningu og yfirvinnu. Enn sem komið er verður starfsmönnum þó ekki umbunað fyrir slík atriði í formi viðbótarlauna samkvæmt 9. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.

## Fylgiskjal 2 - Dæmi um samsetningu launa einstaklings með viðbótarlaun

Til að sýna hvernig laun einstaklings sem fær viðbótarlaun í formi yfirvinnugreiðslna eru samsett er hér tekið dæmi um launahreyfingar. Eins og sést er greiddur sami fjöldi yfirvinnustunda alla mánuði ársins sem mætti túlka þannig að starfsmaðurinn fari aldrei í sumarfrí. Einnig er augljóst að yfirvinnugreiðslur eru ekki tengdar tímamælingu því að ekki er gerð leiðrétting, t.d. í árslok, vegna þeirra tíma sem munar á mældum tímum og umsömdum tímafjölda.

Eins og sést á þessum tölum er nokkuð stór hluti af tekjum viðkomandi einstaklings fólgin í viðbótarlaunum.

FJS		31.12.2002		L A U N A L Í N U S K R Á			1
LTE	SAM-LFL		Tímabil	starfshluf.	laun	útb.dags	
111	999-B09-3	180.203	010102-310102	1,0000	180.203	01.02	
111	999-B09-3	180.203	010202-280202	1,0000	180.203	01.03	
111	999-B09-3	180.203	010302-310302	1,0000	180.203	01.04	
111	999-B09-3	180.203	010402-300402	1,0000	180.203	01.05	
111	999-B09-3	180.203	010502-310502	1,0000	180.203	01.06	
111	999-B09-3	180.203	010602-300602	1,0000	180.203	01.07	
111	999-B09-3	180.203	010702-310702	1,0000	180.203	01.08	
111	999-B09-3	180.203	010802-310802	1,0000	180.203	01.09	
111	999-B09-3	180.203	010902-300902	1,0000	180.203	01.10	
111	999-B09-3	180.203	011002-311002	1,0000	180.203	01.11	
111	999-B09-3	180.203	011102-301102	1,0000	180.203	01.12	
111	999-B09-3	180.203	011202-311202	1,0000	180.203	20.12	
SAMTALS 111 mánaðarlaun				12,0000	2.162.436	*	
215	999-B09-3	1.871,41	010102-310102	20,00	37.428	01.02	
215	999-B09-3	1.871,41	010202-280202	20,00	37.428	01.03	
215	999-B09-3	1.871,41	010302-310302	20,00	37.428	01.04	
215	999-B09-3	1.871,41	010402-300402	20,00	37.428	01.05	
215	999-B09-3	1.871,41	010502-310502	20,00	37.428	01.06	
215	999-B09-3	1.871,41	010602-300602	20,00	37.428	01.07	
215	999-B09-3	1.871,41	010702-310702	20,00	37.428	01.08	
215	999-B09-3	1.871,41	010802-310802	20,00	37.428	01.09	
215	999-B09-3	1.871,41	010902-300902	20,00	37.428	01.10	
215	999-B09-3	1.871,41	011002-311002	20,00	37.428	01.11	
215	999-B09-3	1.871,41	011102-301102	20,00	37.428	01.12	
215	999-B09-3	1.871,41	011202-311202	20,00	37.428	20.12	
SAMTALS 215 yfirvinna				240,00	449.136	*	
411	542-222-	1.221,87	010102-310102	30,00	36.656	01.02	
411	542-222-	1.221,87	010202-280202	30,00	36.656	01.03	

411	542-222-	1.221,87	010302-310302	30,00	36.656	01.04
411	542-222-	1.221,87	010402-300402	30,00	36.656	01.05
411	542-222-	1.221,87	010502-310502	30,00	36.656	01.06
411	542-222-	1.221,87	010602-300602	30,00	36.656	01.07
411	542-222-	1.221,87	010702-310702	30,00	36.656	01.08
411	542-222-	1.221,87	010802-310802	30,00	36.656	01.09
411	542-222-	1.221,87	010902-300902	30,00	36.656	01.10
411	542-222-	1.221,87	011002-311002	30,00	36.656	01.11
411	542-222-	1.221,87	011102-301102	30,00	36.656	01.12
411	542-222-	1.221,87	011202-311202	30,00	36.656	20.12
SAMTALS 411 aukast fast				360,00	439.872	*
542	999-B09-3	0,00	010102-310102	20,00	4.338	01.02
542	999-B09-3	0,00	010202-280202	20,00	4.338	01.03
542	999-B09-3	0,00	010302-310302	20,00	4.338	01.04
542	999-B09-3	0,00	010402-300402	20,00	4.338	01.05
542	999-B09-3	0,00	010502-310502	20,00	4.338	01.06
542	999-B09-3	0,00	010602-300602	20,00	4.338	01.07
542	999-B09-3	0,00	010702-310702	20,00	4.338	01.08
542	999-B09-3	0,00	010802-310802	20,00	4.338	01.09
542	999-B09-3	0,00	010902-300902	20,00	4.338	01.10
542	999-B09-3	0,00	011002-311002	20,00	4.338	01.11
542	999-B09-3	0,00	011102-301102	20,00	4.338	01.12
542	999-B09-3	0,00	011202-311202	20,00	4.338	20.12
SAMTALS 542 orlofslaun				240,00	52.056	*
550	999-199-	825,00	010501-300402	12,00	9.900	01.06
SAMTALS 550 orlofsuppbót				12,00	9.900	*
551	999-199-	360,00	011202-311202	100,00	36.000	01.12
SAMTALS 551 persónuuppbót				100,00	36.000	*
SAMTALS LAUN					3.149.400	**

Á árinu 2003 kemur síðan eftirfarandi sem ætti að sýna að ekki er gert uppgjör eða leiðrétting eftir á ef viðkomandi hefur skilað fleiri eða færri tímum en til var ætlast.

FJS	31.12.2003	L A U N A L Í N U S K R Á					1
215	999-B09-3	1.927,55	010103-310103	20,00	38.551	01.02	
215	999-B09-3	1.927,55	010203-280203	20,00	38.551	01.03	
215	999-B09-3	1.927,55	010303-310303	20,00	38.551	01.04	
215	999-B09-3	1.927,55	010403-300403	20,00	38.551	01.05	
215	999-B09-3	1.927,55	010503-310503	20,00	38.551	01.06	
215	999-B09-3	1.927,55	010603-300603	20,00	38.551	01.07	
215	999-B09-3	1.927,55	010703-310703	20,00	38.551	01.08	
215	999-B09-3	1.927,55	010803-310803	20,00	38.551	01.09	
215	999-B09-3	1.927,55	010903-300903	20,00	38.551	01.10	
215	999-B09-3	1.927,55	011003-311003	20,00	38.551	01.11	
215	999-B09-3	1.927,55	011103-301103	20,00	38.551	01.12	
215	999-B09-3	1.927,55	011203-311203	20,00	38.551	22.12	
SAMTALS 215 yfirvinna				240,00	462.612	*	