

Samband íslenskra sveitarfélaga



# Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn

Grunnnámskeið 2

**2006**

Námskeið fyrir sveitarstjórnarmenn – Grunnnámskeið 2

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2006

Borgartúni 30  
Pósthólf 8100  
128 Reykjavík

Sími 515 4900  
Netfang: [samband@samband.is](mailto:samband@samband.is)  
Veffang: [www.samband.is](http://www.samband.is)  
2006/08

# 1

## VINNUVEITENDAHLUTVERK SVEITASTJÓRNA

SAMANTEKT: KARL BJÖRNSSON

### UMFANG Á VINNUMARKAÐI

Sveitarfélögin á Íslandi eru sem heild einn stærsti vinnuveitandi landsins. Þau eru einnig oft á tíðum stærstu vinnuveitendur í hverju sveitarfélagi. Starfsmenn sveitarfélaga eru um 23.000 í um 18.400 stöðugildum. Starfsmennirnir eru álíka margir og hjá ríkinu. Hvor aðili um sig ber ábyrgð á um 11% mannafla á vinnumarkaði á Íslandi. Vegna þróunar undanfarinna ára í verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og vegna hækkunar á þjónustustigi á ýmsum sviðum hefur starfsmönnum sveitarfélaga fjölgað mikið. Í janúar 1992 voru stöðugildi í sveitarfélögum tæplega 8.500 og hefur þeim fjölgað um 116% síðastliðin 14 ár. Samfara þessari aukningu hefur mikilvægi sveitarfélaga á vinnumarkaði vaxið mjög á undanfönum árum. Áhrif og þróun launakostnaðar sveitarfélaga á íslenskt hagkerfi er mikil. Í ljósi framanritaðs og þeirrar staðreyndar að um 69% af skatttekjum sveitarfélaga eru launakostnaður er ljóst að eitt meginviðfangsefni hvernar sveitarstjórnar er vinnuveitanda-hlutverkið.

**Sveitarfélögin bera ábyrgð á um 11% vinnumarkaðarins á Íslandi**

### ÁBYRGÐ VINNUVEITANDANS

Að vera kosinn í sveitarstjórn hefur í för með sér að viðkomandi einstaklingur hefur tekið að sér ábyrgðarhlutverk vinnuveitandans. Menn þurfa að standa undir þessu nýja hlutverki mjög vel meðvitaðir um þá breyttu stöðu því flestir sveitarstjórnarmenn hafa eðli málsins samkvæmt alla sína starfstíð verið launþegar.

**Mikilvægt hlutverk sveitarstjórnarmanna**

### TVÍSKIPT HLUTVERK

Skipta má vinnuveitendahlutverki sveitarstjórna í tvo hluta. Annars vegar er um að ræða mótun og ábyrgð á þeirri starfsmannastefnu sem hver sveitarstjórn ákveður að gilda skuli í viðkomandi sveitarfélagi og hins vegar ber hver sveitarstjórn ábyrgð á þeim kjarapáttum sem starfsmönnum sveitarfélagsins eru boðnir. Sú ábyrgð er áfram til staðar þótt sveitarfélag feli Launanefnd sveitarfélaga samningsumboð sitt, vegna þess að þá hefur sveitarstjórnin samþykkt stefnu og markmið launanefndar. Skörun milli þessara sviða á sér stað og getur nýr þáttur í starfsmannastefnu skapað nýja umfjöllun í kjarasamningi og öfugt.

**Mannauðurinn er þekkingarverðmæti sem býr í starfsmönnum sjálfum**

## MANNAUÐUR OG STARFSMANNASTJÓRNUN

Starfsmenn mynda þann mannauð sem gæði og framkvæmd allra þátta hvernar skipulagsheildar, eins og sveitarfélags, byggist á. Því ber vinnuveitanda að viðhalda og efla mannauðinn eins og kostur er. Það gerir hann með ýmsu móti, s.s. með því að skapa aðstæður fyrir starfsánægju, starfsþróun, símenntun og margt fleira sem oftast er skilgreint í starfsmannastefnu viðkomandi skipulagsheildar.

Flest sveitarfélög hafa undanfarið ár eflt til muna starfsmannastjórnun sína. Ráðnir hafa verið sérstakir starfsmannastjórar hjá flestum stærri sveitarfélögum. Þeir ásamt símenntunarfulltrúum sinna starfsþróunarmálum með svipuðu sniði og gert er hjá stærri fyrirtækjum á almennum vinnumarkaði. Mikilvægt er að efla störf sveitarfélaga á þessu sviði.

Um er að ræða mjög umfangsmikið umfjöllunarefni þegar þessir þættir eiga í hlut og verður ekki fjallað um þá frekar hér að öðru leyti en því sem fram kemur í umfjöllun um einstaka þætti þeirra miðlægu kjarasamninga sem byggjast á ákveðinni markmiðssetningu sem fellur að stórum þáttum hvernar starfsmannastefnu.

## MÍDLÆGIR KJARASAMNINGAR

**Sveitarfélögin hafa valið miðlæga kjarasamninga**

Hér á eftir er fyrst og fremst fjallað um kjarahlutann m.t.t. til hlutverks Launanefndar sveitarfélaga. Eins og kunnugt er hafa nær öll sveitarfélög landsins falið nefndinni fullnaðarumboð sitt til kjarasamningsgerðar. Þannig hafa þau valið að nýta sér kosti miðlægra kjarasamninga sem m.a. tryggja að margra mati betur en dreifstýrðir samningar frið á vinnumarkaði, styrkari samningsstöðu sveitarfélaga, jafnræði í launaákvörðunum auk eflingar sérfræðiþekkingar á sviði kjaramála sem öll sveitarfélög hafa jafnan aðgang að.

## STOFNUN LAUNANEFNDAR SVEITARFÉLAGA OG UMBOÐ NEFNDARINNAR

**Launanefnd sveitarfélaga annast stórt hlutverk fyrir sveitarfélögin í kjaramálum**

Fyrir forgöngu Sambands íslenskra sveitarfélaga var í janúar árið 1982 komið á formlegu samstarfi sveitarfélaga í kjaramálum með stofnun Launanefndar sveitarfélaga (LN). Þá gerðust 28 sveitarfélög og ein landshlutasamtök aðilar að nefndinni. Í upphafi tók Reykjavíkurborg þátt í starfi nefndarinnar en í kjölfar verkfalls BSRB árið 1984 sleit borgin samstarfinu. Engu að síður starfaði nefndin áfram en þó frekar veikburða þar til á árinu 1987 þegar hún hóf störf af fullum krafti og hefur umboðum hennar til samninga fyrir sveitarfélögin fjölgað jafnt og þétt frá þessum tíma.

Það var styrkur fyrir launanefndina þegar hún fékk það hlutverk að gera kjarasamninga við félög tónlistarskólakennara. Samningsumboðið var lögbundið skv. 9. gr. laga nr. 75/1985 með breytingum frá 1989.

**Hlutverk  
launanevndar vex og  
verkefni aukast**

Þegar samþykktum launanevndarinnar var breytt á 52. fulltrúaráðsfundi sambandsins í Borgarnesi í mars árið 1996 var nefndin með umboð frá 57 sveitarfélögum til að semja við öll stærri bæjarstarfsmannafélög utan Reykjavíkur auk fleiri umboða sem hún hafði til að semja við ASÍ-félög og hin ýmsu fagstéttarfélög bæði stór og smá. Greinilegt var að sveitarfélögin vildu í auknum mæli sækjast eftir vinnuframlagi og sérfræðipekkingu sambandsins og launanevndar í kjaramálum til að mæta viðsejendum sveitarfélaga sem flestir nýta sér fastráðna sérfræðinga til að annast sín kjaramál.

## VAXANDI UMSVIF LAUNANEVNDAR

Vegna flutnings grunnskólans til sveitarfélaganna og eindreginna óska grunnskólakennara að hafa einn samningsaðila fyrir hönd sveitarfélaganna var samþykktum launanevndar frá árinu 1993 breytt á fulltrúaráðsfundi sambandsins árið 1996. Tilgangurinn var að samþykktirnar gætu rúmað aðild Reykjavíkurborgar að nefndinni auk annarra sveitarfélaga landsins sem falið höfðu nefndinni fullnaðarumboð til samninga við kennarafélögin. Einnig fól Reykjavíkurborg launanevndinni umboð til kjarasamningsgerðar við Félag íslenskra leikskólakennara á árinu 1997 og hefur því borgin í vaxandi mæli tekið þátt í samstarfi sveitarfélaga í launamálum.

**Kröfur um  
viðbótarsamninga og  
hópuppsagnir skildu  
eftir sig særindi**

Á árinu 2000 var ákveðið að herða ákvæði í samningi sveitarfélaga um umboð til launanevndar. Ástæðan var þróun sem enginn sveitarstjórnarmaður hafði áhuga á endurtæki sig. Gengið höfðu yfir svokallaðir viðbótarsamningar og náðu þeir aðallega til leikskólakennara og grunnskólakennara. Þessir samningar voru margir gerðir í skugga hótana um uppsagnir og í sumum tilfellum höfðu viðtækar uppsagnir átt sér stað. Staðbundnar deilur í leiddu til átaka um kjaramál í héraði og í mörgum tilvikum til mikilla sárinda. Í kjölfar þessa var lögum um hópuppsagnir opinberra starfsmanna breytt að beiðni Launanevndar sveitarfélaga þannig að nú er skýrt kveðið á um ólögsmæti þeirra.

Við gerð nýrra kjarasamninga við þessar stéttir árið 2001 var ákveðið að hinir nýju samningar myndu yfirtaka alla viðbótarsamninga. Samningsaðilar töldu það æskilegt m.a. vegna þess að viðbótarsamningarnir voru mismunandi og sköpuðu ákveðið

misvægi í launamyndun fyrir sambærileg störf hjá sveitarfélögunum.

## FULLNAÐARUMBOÐ LAUNANEFNDAR

**Fullnaðarumboð launaneftndar eru samningsbundin milli aðila**

Hið nýja fullnaðarumboð launaneftndar kveður skýrt á um það að viðkomandi sveitarfélag skuldbindi sig til að „ ... hlíta þeim kjarasamningum sem nefndin gerir fyrir þess hönd í öllum atriðum og eru breytingar, viðbætur og frávik, s.s. kerfisbundnar yfirborgarnir sem byggja á launategundum kjarasamnings á gildistíma hans, óheimilar án samþykkis launaneftndar.

Launaneftnd sveitarfélaga mun á grundvelli þessa umboðs annast allar kjarasamningsviðræður við viðkomandi stéttarfélag, ganga frá kjarasamningi, annast útgáfu hans í samráði við viðkomandi félag, vinna að framkvæmd einstakra þátta á samningstímanum eins og við á og túlka og aðstoða sveitarfélagið að öðru leyti við framkvæmd viðkomandi kjarasamnings.

**Óheimilt að rjúfa skuldbindingu umboðsins**

Ef sveitarfélagið rýfur að mati launaneftndar þá skuldbindingu sem hér að framan greinir gagnvart einhverjum þeim kjarasamningi sem hún hefur umboð til að semja um fyrir sveitarfélagið mun Launaneftnd sveitarfélaga, án bóta eða endurgreiðslu á kostnaðarhlutdeild sveitarfélagsins í rekstrarkostnaði nefndarinnar vegna gerðar viðkomandi kjarasamnings, skila öllum kjarasamningsumboðum sem sveitarfélagið hefur veitt henni og hætta þjónustu við það á sviði kjaramála.

Þannig munu öll ákvæði sem lúta að hlutverki Launaneftndar sveitarfélaga í viðkomandi kjarasamningum falla niður gagnvart viðkomandi sveitarfélagi og verður þá sveitarfélagið ábyrgt fyrir viðkomandi þáttum við framkvæmd kjarasamninga án afskipta launaneftndar.“

**Launaneftndin hefur 650 fullnaðarumboð**

Nú er svo komið að launaneftndin hefur 650 fullnaðarumboð frá öllum sveitarfélögum landsins til að semja við 79 stéttarfélag eða bandalög þeirra. Samningar nefndarinnar ná til um 16.600 starfsmanna sveitarfélaga í um 13.300 stöðugildum en Reykjavíkurborg annast sjálf samningagerð vegna um 5.100 stöðugilda.

Samningssvið LN		STÖÐUGILDI			
Stéttarfélag sambönd - bandalög	Fjöldi kjarasamninga LN	Launaneftnd sveitarfélaga	Reykjavíkurborg	Samtals	Hlutfallsleg skipting
BSRB	25	3.920	2.230	6.150	33%
BHM	13	490	690	1.180	6%
KÍ	3	6.390		6.390	35%
ASÍ	35	2.190	2.010	4.200	23%
Önnur fél. og utan bandalaga	3	310	170	480	3%
<b>Samtals</b>	<b>79</b>	<b>13.300</b>	<b>5.100</b>	<b>18.400</b>	<b>100%</b>
<b>Hlutfallsleg skipting</b>		<b>72%</b>	<b>28%</b>	<b>100%</b>	

## SKIPAN LAUNANEFNDAR

**Í launanevnd eru 9 fulltrúar**

Launanevnd sveitarfélaga er kosin á fyrsta landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga eftir sveitarstjórnarkosningar til fjögurra ára í senn. Hana skipa níu fulltrúar og jafn margir til vara. Þrír fulltrúar eru tilnefndir af Reykjavíkurborg. Formaður launanevndar er nú Gunnar Rafn Sigurbjörnsson, sviðsstjóri fjölskyldusviðs Hafnarfjarðarkaupstaðar. Upplýsingar um aðra nevndarmenn er að finna á heimasíðu sambandsins.

## SAMNINGANEFNDIR

**Launanevndin skipar samninganevndir**

Sá háttur er hafður á að launanevndin skipar samninganevndir til að annast kjarasamningagerð við hin ýmsu félög. Samninganevndirnar ganga frá kjarasamningum en samþykkja þá með fyrirvara um staðfestingu Launanevndar sveitarfélaga. Formenn þessara samninganevnda koma fram fyrir hönd launanevndarinnar sem talsmenn fyrir viðkomandi samninga.

## SAMSTARFSNEFNDIR OG KJARANEFNDIR

**Ágreiningsefni leyst í samstarfsnefndum**

Í öllum kjarasamningum launanevndar eru ákvæði um samstarfsnefndir samningsaðila. Hlutverk þeirra er að útfæra ýmsa þætti á samningstímanum auk þess að leiða til lykta ágreiningsefni sem upp geta komið við framkvæmd kjarasamninga. Í sumum tilfellum, þar sem BSRB félög eiga í hlut, eru einnig starfandi kjaranevndir heima í héraði með fulltrúum viðkomandi sveitarfélags og stéttarfélags. Þessar nevndir fjalla um framkvæmd kjarasamninga í viðkomandi sveitarfélagi. Ef upp koma ágreiningsmál í slíkum nefndum ber þeim að senda þau mál til umfjöllunar og úrlausnar í samstarfsnefnd.

## KJARASVIÐ SAMBANDSINS

Í október 2002 tók til starfa sérstakt kjarasvið hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Sviðsstjóri þess er Karl Björnsson, viðskiptafræðingur og fyrrverandi bæjarstjóri, en hann átti sæti í Launanevnd sveitarfélaga í 16 ár og var formaður hennar frá árinu 1996 til 2002.

**Kjarasvið sambandsins annast framkvæmdastjórn fyrir launanevndina**

Meginhlutverk sviðsins er að þjóna og gæta hagsmuna sveitarfélaga á sviði kjaramála auk þess að hafa umsjón með starfsemi og annast framkvæmdastjórn fyrir Launanevnd sveitarfélaga.

Meginviðfangsefni kjarasviðs er að annast gerð kjarasamninga, hafa samskipti við stéttarfélög og aðra aðila vinnumarkaðar auk þess að sinna ráðgjöf og upplýsingagjöf til sveitarfélaga um kjarasamninga, túlka þá og skýra.

## AUKIÐ VÆGI KJARASVIÐS

### Breytt verkaskipting

Á árinu 2002 fóru fram töluverðar umræður hjá sveitarstjórnarmönnum um það mikla hlutverk sem Launanefnd sveitarfélaga gegnir fyrir sveitarfélögin í landinu og þá vinnu sem óhjákvæmilega hefur lent á kjörnum fulltrúum í nefndinni undanfarin ár þegar kjarasamningaviðræður standa yfir. Í kjölfar þeirrar umræðu var ákveðið að auka vægi þessara verkefna hjá sambandinu m.a. með því að stofna þar sérstakt kjarasvið. Hugmyndin byggist á því að það séu öðru fremur starfsmenn kjarasviðs sem beri hitann og þungann af kjarasamningagerðinni og eftir atvikum með aðstoð starfsmanna lögfræðisviðs sambandsins. Einstakir launanefndarmenn koma þó enn að kjarasamningagerðinni en í miklu minna mæli en áður.

### Aukið og vaxandi vægi kjarasviðs – aukin skilvirkni

## STEFNUMÓTUNAR OG EFTIRLITSHLUTVERK LAUNANEFNDAR

Hlutverk launanefndar er nú fyrst og fremst að setja markmiðin og móta stefnuna og vera traust bakland fyrir fámennar samninganefndir sem annast framkvæmdaþættina fyrir nefndina. Eftirlitshlutverkið er því veigameira en áður. Kjörnir fulltrúar í LN hafa því verið leystir undan þeirri miklu vinnuskyldu sem á þeim hefði annars hvílt með setu í nefndinni. Sveitarfélögin þurfa því ekki lengur að sjá á eftir starfsmönnum sínum hverfa til vinnu á vegum launanefndar sem í sumum tilvikum getur staðið samfellt svo sólarhringum skiptir þegar kjarasamningaviðræður standa yfir, auk þess sem viðræðutímabil geta staðið mánuðum saman. Hið nýja fyrirkomulag hefur reynst mun skilvirkara og hagkvæmara fyrir alla aðila.

## MARKMIÐ OG STEFNA

### Ef þú veist ekki hvert þú ætlar að fara þá skiptir ekki máli hvert þú ferð !

Launanefnd sveitarfélaga hefur frá upphafi unnið samkvæmt því meginmarkmiði að gera kjarasamninga sem fela í sér sambærilegar launahækkanir og almennt er samið um í þjóðfélaginu hverju sinni. Þetta markmið hefur náð til allra þeirra hópa sem vinna hjá þeim sveitarfélögum sem veitt hafa nefndinni umboð sitt. Að auki hefur það meginmarkmið verið ríkjandi að vinna jafnt og stöðugt að því að jafna launakjör milli þeirra sem vinna sambærileg störf hjá sveitarfélögunum óháð því hvar á landinu þeir starfa.

Launanefndin setti sér síðast markmið í febrúar 2004 eftir ítarlegt samráð við sveitarfélögin í landinu. Þau markmið eru í grunninn byggð á hliðstæðum markmiðum og stefnu sem samþykkt var á árinu 2000. Einnig voru samþykkt markmið fyrir nefndina á landsþingi Sambands íslenskra sveitarfélaga á árinu 2002.



Hin nýja tegund fullnaðarumboða sem launanefndin hefur frá sveitarfélögunum hefur auðveldað mjög störf hennar við gerð kjarasamninga. Ekki síður hafa markmið nefndarinnar og stefna, sem ítrekað hefur verið kynnt sveitarstjórnarmönnum, gert vinnu nefndarinnar ákveðnari og aukið skilvirkni í störfum hennar. Í raun hefur Launanefnd sveitarfélaga átt þeirri gæfu að fagna á undanförnum aldarfjórðungi að hafa gert mörg hundruð kjarasamninga án þess að komið hafi til stóráttaka eða harðra kjaradeilna við gerð þeirra. Undantekningar á því eru þó verkfall tónlistarskólakennara á árinu 2001 og verkfall grunnskólakennara á árinu 2004. Þannig hefur í meginatriðum ríkt ágætis friður um störf nefndarinnar.

## JAFNRÉTTI OG STARFSMAT

**Sömu laun fyrir sömu störf óháð kyni eða staðsetningu**

Launanefnd sveitarfélaga hefur lengi haft það sem eitt af meginmarkmiðum sínum að borga sömu laun fyrir jafnverðmæt störf, óháð kynferði og staðsetningu starfsmanna. Kannanir hafa þó sýnt að ekki hefur enn náðst fullur jöfnuður í launakjörum karla og kvenna hjá sveitarfélögunum þó svo að verulegur árangur hafi náðst á undanförunum árum.

Til að leitast við að ná betur settum markmiðum launanefndar um launajöfnun og jafnrétti starfsmanna var ákveðið að taka upp starfsmat á vegum launanefndarinnar og viðkomandi bæjarstarfsmannafélaga. Starfsmatið er talið eitt besta tækið sem hægt er að nota til að ná fram launajöfnuði. Þær aðferðir sem notaðar hafa verið við starfsmatið hafa verið í stöðugri þróun frá árinu 1987. Þær hafa þokað málum nær því marki sem sett var og jafnframt dregið úr launamun karla og kvenna hjá sveitarfélögunum.

Í kjarasamningum sem gerðir voru árið 2001 var samið um að taka upp nýtt starfsmatskerfi fyrir mun fleiri hópa en áður. Ákveðið var að taka upp tölvukeyrt samræmt starfsmatskerfi sem hannað var af sveitarfélögum og stéttarfélögum í Bretlandi. Í kjarasamningum við BSRB og ASÍ félög árið 2005 var ákveðið að viðhalda þessu kerfi.

**Starfsmati er ætlað að leggja kerfisbundið mat á innihald og einkenni starfa**

Starfsmatinu er ætlað að leggja kerfisbundið mat á innihald og einkenni starfa. Með því skapast hlutlæg viðmið sem hægt er að nýta við uppröðun á mismunandi störfum eftir innihaldi þeirra. Með því að raða störfum eftir niðurstöðum starfsmatsins eru forsendur launaákvæðana gerðar sýnilegri og rökstuðningur þeirra verður skýrari. Mikilvægt er að hafa í huga að starfsmatið metur aðeins störf en ekki einstaklingsbundna hæfni starfsmanna. Með öðrum orðum þá er lagt mat á það hvaða kröfur eru gerðar til starfsmanns í tilteknu starfi. Ekki er lagt mat á einstaklingsbundna hæfni jafnvel þó umfram hæfni eða hæfileikar hafi bein eða óbein

**Einstaklingsbundin hæfni er ekki metin í starfsmati**

áhrif á frammistöðu í starfi. Einstaklingsbundin hæfni er á hinn bóginn mæld með frammistöðu- eða hæfnismati.

Reykjavíkurborg notar sama starfsmatskerfi og LN. Þó er nokkur launamunur á störfum sem fá sömu niðurstöðu í starfsmati hvað stigafjölda varðar vegna þess að umsamdar tengireglur matsins við launatöflu eru ekki þær sömu hjá borginni og LN. Þetta hefur valdið óánægju hjá starfsmönnum sem taka laun samkvæmt samningum LN. Í ljósi þessa samþykkti launanefnd, eftir ítarlega umfjöllun á launamálaráðstefnu sveitarfélaga sem haldin var í lok janúar 2006, að veita sveitarfélögum heimild til að greiða hærri laun en kjarasamningar segja til um. Þessar heimildir eru byggðar á útfærðum reglum sem miða að því að hækka mest laun þeirra tekjulægri og jafna þannig launamun þessara starfsmanna.

## SAMRÆMING KJARASAMNINGA

Launanefnd semur í vaxandi mæli við stéttarfélög sem ná til landsins alls. Um er að ræða Kennarasamband Íslands, Bandalag háskólamanna, Starfsgreinasamband Íslands auk Bandalags starfsmanna ríkis og bæja.

Það hefur verið stefna Launanefndar sveitarfélaga um nokkurt skeið að samræma hina ýmsu grunnþætti kjarasamninga. Bak við þá stefnu er sá vilji að auðvelda hreyfanleika á vinnumarkaði auk þess að nálgast meira jafnræði milli launamanna. Launanefndin hefur þá framtíðarsýn að tvískipting vinnumarkaðarins, annars vegar í hinn opinbera og hins vegar þann almenna, heyri sögunni til. Með því að samræma ýmsa grunnþætti á vinnumarkaði, s.s. veikindarétt, orlofsrétt, réttindi og skyldur og lífeyrisrétt, næst þetta markmið og við það skapast eðlilegri samanburðargrundvöllur beinna launagreiðslna. Þessu markmiði verður þó ekki náð að fullu nema á löngum tíma en væntanlega næst það ef stefnan er skýr.

Samræming kjarasamninga er mikilvæg til að tryggja starfsmönnum sveitarfélaga sambærileg samningsákvæði og þar með sambærileg kjör, bæði innan hvers sveitarfélags og þeirra á milli. Einnig er afar mikilvægt fyrir hvert og eitt sveitarfélag að hafa hin fjölmörgu ákvæði kjarasamninga eins sambærileg milli samninga og hægt er. Það getur reynst afar erfitt að hafa yfirsýn yfir mjög marga og mismunandi kjarasamninga og annast framkvæmd þeirra. Slíkt eykur einnig líkur á að samningar séu ekki framkvæmdir með réttum hætti gagnvart starfsmönnum, auk þess sem mismunandi samningsákvæði geta valdið togstreitu milli starfsmanna.

Segja má að í nágrennalöndum okkar séu menn komnir lengra á braut samræmingar kjarasamninga en sveitarfélögin á Íslandi.

**Tvískipting  
vinnumarkaðarins  
heyri sögunni til**

**Samræmdir  
kjarasamningar  
auðvelda framkvæmd  
þeirra**

Annars staðar á Norðurlöndum þekkist ekki sá veruleiki að sveitarfélög þurfi að semja við slíkan fjölda af sjálfstæðum stéttarfélögum. Þar koma stéttarfélögin fram gagnvart sveitarfélögunum í sumum tilfellum sem ein heild en í öðrum tilfellum koma þau fram undir merkjum nokkurra heildarsamtaka. Langflest ákvæði kjarasamninga eru samræmd og almennt má segja að það séu einungis launaákvæðanir og sérákvæði sem eru mismunandi milli einstaka hópa.

**Árangur hefur náðst í samræmingu kjarasamninga**

Töluverður árangur hefur náðst á þessu sviði að undanfögnu af hálfu launaneftndar og viðsemjenda hennar. Árið 2001 var gerður einn samræmdur kjarasamningur við Starfsgreinasamband Íslands fyrir hönd nær 30 staðbundinna verkalýðsfélaga. Sá samningur var að verulegu leyti sambærilegur samningum við bæjarstarfsmannafélögin. Enn frekari samræming náðist í kjarasamningum við þessa aðila árið 2005 og má því segja að kjarasamningar við um 50 stéttarfélög séu að verulegu leyti samræmdir. Að auki náðist nær algjör samræming í kjarasamningum LN við 11 BHM félög á árinu 2006.

## HÆFIR STJÓRNENDUR OG STARFSMENN

**Sveitarfélögin eru í samkeppni um gott starfsfólk**

Nauðsyn þess að tekið sé fullt tillit til þeirrar samkeppni sem ríkir um vinnuafl í þjóðfélaginu hefur komið vel í ljós í kjarasamningaviðræðum á vegum Launaneftndar sveitarfélaga. Sveitarfélögin verða að keppa um gott fólk á vinnumarkaði. Kjarasamningar sveitarfélaga eru í flestum tilvikum gegnsærir og eftir þeim er farið. Þeir eru bæði lágmarks- og hámarkssamningar. Þess vegna verða þeir að sýna þær rauntölur sem gilda um þau launakjör sem boðin eru hinum ýmsu hópum. Breytingar á þessum launakjörum milli tímabila og kjarasamningagerða sýna því, í vaxandi þenslu og í aukinni samkeppni um vinnuafl, stundum meiri hækkunarir en kjarasamningar á almennum vinnumarkaði.

Í samanburði við hinn almenna vinnumarkað er mikilvægt að hafa í huga að hann nýtir í mjög mörgum tilvikum kjarasamninga sem viðmiðunartæki um lágmarkskjör. Kjarasamningarnir á þeim vettvangi eru því lágmarkssamningar. Þess vegna eru þeir ekki í öllum tilvikum sambærilegir við kjarasamninga á hinum opinbera vinnumarkaði.

**Samkeppni er hinn raunverulegi áhrifaþáttur um kjör starfsmanna**

Í reynd er það samkeppnin um vinnuaflað sem er hinn raunverulegi áhrifaþáttur um þau kjör sem boðin eru. Þannig einfaldlega bjóða fyrirtæki á almennum markaði eftirsóttum starfskröftum mun betri kjör en kjarasamningar sýna. Við þetta samkeppnisumhverfi verða sveitarfélögin að búa. Á síðustu árum virtust þau hafa orðið undir í samkeppninni á mörgum sviðum. Sérstaklega á það við um

háskólamenntaða starfsmenn. Til að sveitarfélögin þyrftu ekki lengur að sjá á eftir sínum bestu starfsmönnum með langskólamenntun hverfa til starfa á almennum vinnumarkaði eða horfa upp á það aðgerðalaus að vaxandi fjöldi stúdenta velji sér framhaldsnám sem ekki tengist þörfum sveitarfélaga, eins og t.d. nám á sviði leik- og grunnskólakennslu, þá hafa þau bætt kjör þessara stétta verulega í síðustu kjarasamningum. Með því má vænta þess að sveitarfélögin þurfi ekki að upplifa lengur flótta úr þessum störfum, hægfara nýliðun og þ.a.l. hækkandi meðalaldur hjá þessum starfsstéttum. Þróuninni hefur nú að öllum líkindum verið snúið við.

## ÁBYRGÐ STJÓRNENDA

**Stjórnendur bera mikla ábyrgð**

Sveitarfélögin hafa í auknum mæli verið að færa víðtækari ábyrgð til stjórnenda stofnana þeirra. Fagleg og fjárhagsleg ábyrgð stjórnenda hefur aukist samfara því að gerðar eru meiri menntunarkröfur til stjórnenda en áður. Markmiðið þessara breytinga er að bæta þjónustuna og auka skilvirkni hennar. Fyrir þessar auknu kröfur, sem gerðar eru til stjórnenda, hafa sveitarfélögin orðið að greiða með hækkun launa. Sú gæðaaukning sem í þessu felst þarf þó alls ekki að auka kostnað á hverja þjónustueiningu sem veitt er. Það er þó háð því hvernig stjórnendur bregðast við og standa undir þessari auknu ábyrgð.

Í kjarasamningi árið 2001 við grunnskólakennara var fjárhagsleg, fagleg og stjórnunarleg ábyrgð skólastjórnenda aukin til muna. Undir þessu urðu skólastjórnendur að standa enda voru laun þeirra metin í samræmi við þessa auknu ábyrgð. Í kjarasamningi aðila árið 2004 gekk til baka að hluta til það aukna verkstjórnarvald sem skólastjórum var fengið í hendur á árinu 2001 auk þess sem kennsluskýlda kennara var lækkuð. Að þessu leyti náði launanefnd ekki markmiðum sínum á þeim tíma.

## SÍMENNTUN

**Starfsánægjan er grundvöllur mannauðs**

Það eru væntanlega flestir sammála því að á góðum og fram-sæknum vinnustað geri stjórnendur allt sem í þeirra valdi stendur til stuðla að og skapa aðstæður fyrir sem besta og víðtækasta starfs-ánægju starfsmanna. Þannig geta þeir viðhaldið og aukið við þann mannauð sem starfsemin byggist á. Þeir ræða skipulega og reglulega við starfsfólk sitt á starfsmannafundum og í starfsmanna-samtölum, m.a. um framkvæmd starfslýsinga, vinnuframlag, markmið, möguleika starfsmanna á þróun í starfi og síðast en ekki síst um þá endur- og símenntun sem nauðsynleg er hverjum starfsmanni. Á slíkum vinnustöðum dreifa yfirmenn eins og kostur er valdi sínu, ábyrgð og verkefnum þannig að undirmenn þeirra

**Símenntun er ein af meginstoðum starfsánægjunnar**

hafi sem besta möguleika á að þróast og eflast í starfi. Undirstaða þessarar starfsþróunar, sem öllum er svo mikilvæg til að viðhalda og efla starfsánægjuna, er aukin þekking sem vex með samspili reynslu og símenntunar.

Í ljósi þessarar meginstoðar starfsánægju hafa sveitarfélögin í þeim kjarasamningum sem þau hafa gert undanfarin ár lagt þunga áherslu á mikilvægi eflingar fræðslu- og menntunarmála. Stéttarfélögin hafa heilshugar verið sama sinnis þó svo að í sumum tilvikum hafi menn greint á um leiðir. Þróunin hefur verið í þá átt að miða launasetningu við að símenntun sé stunduð á hverjum vinnustað og að þeir starfsmenn sem ekki vilja vera þátttakendur í viðhaldi og eflingu þekkingarinnar gjaldi fyrir það með lakari kjörum. Þannig hefur hinu gamla fyrirkomulagi verið snúið við. Menn sækja sér ekki lengur varanlega launahækkun með því að sækja eitt og eitt námskeið. Nú stunda menn símenntun til að viðhalda launastiginu sem ákveðið hefur verið hærra en annars væri miðað við hið eldra kerfi.

**Stjórnendum ber að gera símenntunaráætlanir**

Þessi ákvæði leggja þær skyldur á herðar stjórnendum sveitarfélaga að gera símenntunaráætlanir og framkvæma þær á markvissan hátt. Kjarasamningarnir eru þó í raun aðeins hjálpartæki og farvegur fyrir hluta þeirrar símenntunar sem nauðsynleg er. Stjórnendur og aðrir starfsmenn verða að líta á mikilvægi menntunar og þekkingar sem grundvallarforsendu fyrir góðum rekstri sveitarfélaga.

## **STARFSÞRÓUNARSTEFNA**

**Starfsþróunarstefna er til hagsbóta fyrir alla**

Mikilvægt er að starfsemin grundvallist á starfsþróunarstefnu sem byggir á því að starfsfólk og vinnustaðir geti þróast í sameiningu til hagsbóta fyrir íbúa sveitarfélagsins, samhliða eflingu starfsánægju og auknum þroska hvers starfsmanns.

Á hverjum vinnustað hlýtur að vera rétt að vinna markvisst að bættri verkkunnáttu og þróun verkefna hvers starfsmanns um leið og unnið er að því að auka hæfni vinnustaðarins til að takast á við síbreytileg viðfangsefni. Faglega og persónulega hæfni hvers starfsmanns þarf að nýta og auka með tilliti til sameiginlegra hagsmuna allra sem hlut eiga að máli.

**Möguleiki á starfsframa er mikilvægur**

Vel rekið sveitarfélag er vinnustaður þar sem starfsfólk á möguleika á starfsframa í samræmi við metnað og kunnáttu vegna þeirrar starfsþróunarstefnu sem rekin er fyrir starfsfólk og stofnanir. Fólk á þannig að geta eflst í starfi til að geta tekið við nýjum hlutverkum á vinnustað sínum eða öðrum vinnustöðum sveitarfélagsins. Á grundvelli þess hljóta starfsmenn að telja sér vera skylt að viðhalda

faglegri þekkingu sinni í samræmi við síbreytilegar kröfur sem gerðar eru til þeirra og þar með vinnustaða sveitarfélagsins.

Með vísan til þessa er stjórnendum sveitarfélagsins skylt að skapa aðstæður og hafa frumkvæði að hvatningu fyrir starfsmenn til að þróa störf sín á grundvelli starfsmenntunar og breyttrar verkefna-legrar framkvæmdar þannig að til hagsbóta horfi fyrir sveitarfélagið. Þannig þurfa stjórnendur að fylgjast með og kynna sér hvaða fræðsla og starfsmenntun er í boði fyrir starfsmenn hverju sinni auk þess sem þeir eiga að hafa frumkvæði að skipulagningu námskeiða fyrir starfsmenn.

## GREINING ÞARFAR FYRIR SÍMENNTUN

Menn verða að greina þörfina fyrir símenntun hjá hverjum og einum starfsmanni og einnig hjá hverjum vinnustað í heild sinni. Stjórnendur þurfa að skipuleggja námskeið og símenntun út frá sínum eigin forsendum en ekki að líta á endur- og símenntun sem kvöð sem er kjarasamningsbundin og einungis útgjaldauki og fyrirhöfn. Því miður eru þess enn dæmi að menn upplifi símenntunarákvæði kjarasamninga þannig.

Framboð námskeiða, menntunar og fræðslu eykst stöðugt og er það að sjálfsögðu af hinu góða. Framboðinu er haldið að stjórnendum með sífelldum tilboðum og kynningum. Það er auðvelt að líta á slíkt sem áreiti og víkjast undan því að kynna sér það sem í boði er. Slík viðbrögð endurspegla einungis undirbúningsleysi þess sem að í hlut á. Ef endur- og símenntunarstefnan er skýr og vel ígrundaðar símenntunaráætlanir liggja fyrir þá breytast tilboðin í huga viðkomandi úr áreiti í tækifæri. Auk þess leita stjórnendur þá markvisst eftir tilboðum um þá þætti sem hentar hverjum og einum og símenntunin verður markvissari.

Mikilvægt er að framboð menntunar og fræðslu verði sem fjölbreyttast á öllu landinu og að hægt sé að taka þátt í námi sem víðast í heimabyggð. Veraldar-vefurinn gefur að sjálfsögðu gríðarlega mikla möguleika á menntun hvar sem er og hvenær sem er. Á hinn bóginn þarfnast sum miðlun þekkingar annars konar tengsla við þann sem leiðbeinir og kennir. Í því sambandi eru miklir möguleikar á að nýta til símenntunar þær fræðslumiðstöðvar sem nú eru sprotnar upp víða á landsbyggðinni.

## KJARARANNSÓKNIR

Eitt af grundvallaratriðum við kjarasamningagerð er að hafa aðgang að öflugum kjararannsóknnum. Það er nauðsynlegt til að geta fylgst með þróun launakjara starfsmanna og geta greint þau vandamál sem taka þarf á. Þá er einnig nauðsynlegt fyrir vinnu-

Er undirbúningsleysi reyndin?

Efla þarf kjararannsóknir

**Aðilar  
vinnumarkaðarins**

veitendur að hafa öflugan gagnagrunn við kjarasamningsgerðina svo reikna megi með fullnægjandi hætti hvaða áhrif kjarasamningar munu hafa á fjárhag sveitarfélaga. Launanefndin hefur hingað til aflað sér nægilegra gagna til að reikna þann kostnaðarauka sem hlýst af kjarasamningagerð. Hún hefur hins vegar ekki haft nægilega góðar upplýsingar um þróun launakjara starfsmanna sveitarfélaga.

Kjararannsóknarnefnd (KRN) sem hefur það hlutverk að rannsaka launakjör á almennum vinnumarkaði hefur gert samning við Hagstofu Íslands um verkefni sitt og standa vonir til að Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna (KOS) geri slíkt hið sama. Undanfarin ár hefur KOS ekki gefið út neinar upplýsingar sem heitið getur um starfsmenn sveitarfélaga. Sameining kjararannsókna fyrir allan vinnumarkaðinn er því afar nauðsynleg og að þannig verði að þeim staðið að þær geti talist óumdeilanlegar.

## **SAMSTARF VIÐ AÐRA VINNUVEITENDUR**

Á Íslandi eru þrjú aðilar sem geta kallast „aðilar vinnumarkaðarins“ vinnuveitendamegin. Það eru Samtök atvinnulífsins, ríkið og Launanefnd sveitarfélaga ásamt Reykjavíkurborg. Vinnuveitendur héraendis sem erlendis hafa talið það nauðsynlegt og skynsamlegt að mynda með sér samtök og starfa saman að einu stærsta hagsmunamáli sínu, þ.e. kostnaði við vinnuafli. Með sama hætti hlýtur það að vera nauðsynlegt og skynsamlegt að samtök vinnuveitenda eigi með sér samstarf og samráð. Þjóðhagslega er afar mikilvægt að viðhalda stöðugleika á vinnumarkaði og því er þessum aðilum nauðsynlegt að hafa með sér náð samráð um kostnaðarauka kjarasamninga.

Slíkt samráð hefur hingað til ekki verið nægilega mikið og hefur það skaðað alla. Samstarf við ríkið hefur þó aukist nokkuð undanfarin ár og átti kjarasvið og launanefndin frumkvæði að nokkru samstarfi við Samtök atvinnulífsins við síðustu kjarasamningagerð. Í ljósi þessa hefur nú nýlega verið tekið upp formlegt samráð Launanefndar sveitarfélaga og ríkisins á sviði kjaramála og funda fulltrúar þessara aðila nokkrum sinnum á ári.

Jafnframt er nú ráð fyrir því gert í samstarfssáttmála ríkis og sveitarfélaga, sem undirritaður var 20. febrúar 2006, að starfandi verði kjaramálanefnd ríkis og sveitarfélaga er fjalli um þróun í kjara og starfsmannamálum og lífeyrissjóðsmálum ríkis og sveitarfélaga. Nefndinni er ætlað að afla gagna um framangreind mál og koma niðurstöðum sínum á framfæri við samráðsnefnd um efnahagsmál, sem einnig á að starfa samkvæmt sáttmálanum. Einnig eiga

niðurstöður kjaramálnefndarinnar að takast fyrir á árlegum samráðsfundum með félags- og fjármálaráðherra.

## STARFSMENN SVEITARFÉLAGA

**Starfsaldur hjá sveitarfélögum er hár**

Almennt má segja að gott sé að vinna hjá sveitarfélögum. Starfsaldur er mjög hár og ásókn í vinnu mikil. Segja má að launakjör hjá sveitarfélögum séu samkeppnishæf en kannanir hafa þó sýnt að laun eru ekki aðaláhrifavaldurinn þegar fólk velur sér vinnustað. Launin þurfa auðvitað að vera almennt samkeppnishæf en það hefur komið fram að ýmsir aðrir þættir hafa mikil áhrif. Þar má nefna starfsöryggi, starfsumhverfi, endurmenntunarmöguleika, sveigjanleika o.fl.

**Starfsöryggið er mikið**

Alþekkt er að starfsöryggi er mikið hjá sveitarfélögum. Sumir hafa jafnvel talið að starfsmönnum sveitarfélaga sé tryggt of mikið starfsöryggi og það sé um leið þess valdandi að erfitt er að gera nauðsynlegar breytingar á starfsmannahaldi. Það er sjálfstætt vandamál út af fyrir sig. Hins vegar er ljóst að sveiflur í starfsemi sveitarfélaga eru mun minni en á almennum vinnumarkaði og því er starfsöryggið meira. Einnig eiga starfsmenn sveitarfélaga að geta treyst því að ekki séu teknar geðþóttaákvæðanir varðandi uppsagnir.

**Starfsumhverfið er almennt gott**

Vinnuaðstæður og annað starfsumhverfi er almennt gott. Sveitarfélögin eru ekki lengur aðili sem veitir eingöngu einfalda grunnþjónustu. Í dag veita sveitarfélögin fjölbætta faglega þjónustu. Nefna má sem dæmi grunnskóla, leikskóla, félagsþjónustu, heilbrigðiseftirlit, skipulags- og byggingarmál og fjölmargt fleira. Starfsmenn sveitarfélaga hafa því mjög fjölbreytta þekkingu og bakgrunn. Háskólamenntuðum starfsmönnum hefur fjölgað mjög og segja má að vel flestar háskólastéttir starfi hjá sveitarfélögum. Það er því nokkuð eftirsóknarvert að gerast þátttakandi í jafn fjölbreyttu samfélagi starfsmanna.

Starfsmenn sveitarfélaga njóta almennt betri réttinda en gerist á almennum vinnumarkaði. Lífeyrisréttindi eru mun betri. Réttur til launa í veikindum er betri. Vernd gegn óréttmætum uppsögnum er tryggð. Starfsmannatryggingar eru betri auk fleiri atriða. Það er því ljóst að á margan hátt hafa sveitarfélögin á að skipa eftirsóknarverðu starfsumhverfi.

Á undanförunum árum hafa laun starfsmanna sveitarfélaga hækkað töluvert. Sumir hópar hafa hækkað meira en aðrir en það var talið nauðsynlegt vegna aðstæðna á vinnumarkaði. Nú er svo komið að segja má að laun hjá sveitarfélögum séu orðin vel samkeppnisfær. Að undanförunu hefur það þó komið berlega í ljós að þegar mikil uppsveifla er í hagkerfinu skapast umframeftirspurn eftir vinnuafli.



**Hvar liggja næstu  
áhersluþættir í  
starfsmannamálum  
sveitarfélaga?**

Þá getur reynst erfitt að ráða í ýmsar lausar stöður hjá sveitarfélögum eins og hjá öðrum vinnuveitendum.

Ástand á vinnumarkaði á hverjum tíma hefur þannig áhrif á hversu auðvelt er að fá fólk til starfa. Engu að síður er ljóst að launin eru orðin vel samkeppnishæf og því kannski ástæða fyrir sveitarfélög að huga nú meira að öðrum þáttum sem áhrif hafa á vilja starfsmanna til að vinna hjá sveitarfélögum.

## **UPPLÝSINGAR Á HEIMASÍÐU**

**[www.samband.is](http://www.samband.is)**

Á heimasíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga [www.samband.is](http://www.samband.is) er að finna miklar upplýsingar á vegum kjarasviðs og launanefndar um viðfangsefni á þessum vettvangi. Nefna má fundargerðir launanefndar, alla kjarasamninga sem launanefndin er aðili að, allar launatöflur, skipan launanefndar, samþykkt fyrir nefndina, ýmsar upplýsingar um skólamál og margt fleira sem vert er fyrir áhugasama að kynna sér.

Greinargerð þessi er uppfært fræðslurit sambandsins nr. 20 um vinnuveitendahlutverk sveitarstjórna frá mars 2003.