



# **Launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg** **Úttekt á fastlaunasamningum og akstursgreiðslum**

**Þór Steinarsson**

**Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu**

**Félagsvísindasvið**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg**  
*Úttekt á fastlaunasamningum og akstursgreiðslum*

Þór Steinarsson

Lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu

Leiðbeinandi: Þorgerður Einarsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júlí 2012

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MPA-gráðu í opinberri stjórnsýslu og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Þór Steinarsson 2012

Reykjavík, Ísland 2012

## Útdráttur

Reykjavíkurborg hefur verið framarlega í flokki hvað varðar rannsóknir á launamun kynjanna. Þessar rannsóknir hafa leitt í ljós minnkandi launamun en jafnframt að sá munur sem mælist felist líklega fyrst og fremst í þeim aukagreiðslum sem starfsfólki stendur til boða: aksturs- og yfirvinnugreiðslum. Markmið þessarar rannsóknar er að kanna með hvaða hætti vinnumenning borgarinnar hefur áhrif á þessar greiðslur og hvernig viðhorf, verklag og umgengni við verklagsreglur endurspeglar menninguna. Gerð var meginleg rannsókn sem kannaði þessa þætti. Spurningalisti var lagður fyrir alla yfirmenn borgarinnar og svörin greind á forsendum femínískra kenninga og kenninga um menningu skipulagsheilda. Niðurstöður rannsóknarinnar benda til þess að ólík vinnumenning hafi áhrif á með hvaða hætti aukagreiðslum sé háttað hjá borginni sem skili sér í því að konur búi ekki við sömu launakjör og karlar.

Lykilorð: Vinnumarkaður, vinnumenning, opinber stjórnsýsla, launamunur kynjanna, launakerfi, kynjafræði, menning skipulagsheilda, Reykjavíkurborg, meginleg rannsókn.

## **Abstract**

The City of Reykjavík has been in the forefront in research on the gender pay gap. These studies have revealed a difference in results but have also revealed that the gap may be explained primarily by the bonus payments available to staff; driving and overtime payments. The aim of this dissertation is to explore in what way the City's organisational culture effects these payments and what kind of attitude, procedure and conduct with regard to procedure reflects this culture. A quantitative research study was conducted that explored these elements. All superiors employed with the City of Reykjavík were asked to respond to a survey and their responses analysed on the grounds of feminist theorie and theories on organizational culture. The results of the study indicate that different types of organizational culture effect in what way bonus payments are disbursed in the City of Reykjavík resulting in women not having the same wage terms as men.

## **Formáli**

Rannsóknarritgerð þessi er 30 ECTS eininga ritgerð í meistaranámi í opinberri stjórnáslu (MPA) við Háskóla Íslands. Viðfangsefni rannsóknarinnar eru áhrif vinnumenningar á launamun kynjanna hjá Reykjavíkurborg. Í því augnamiði er notkun og meðferð á fastlauna- og aksturssamningum skoðuð. Rannsóknaráætlun var gerð á haustmánuðum 2011. Gerð var meginleg rannsókn þar sem staðlaður spurningalisti var lagður fyrir alla stjórnendur borgarinnar í desember 2011 og janúar 2012. Spurt var út í verklag og viðhorf til fastlauna- og aksturssamninga og svörin meðal annars skoðuð með hliðsjón af vinnu- og verklagsreglum og launastefnu, starfsmannastefnu og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Niðurstöður voru greindar út frá femínískum kenningum og kenningum um vinnumenningu.

Leiðbeinandi minn við ritgerðarvinnuna var Þorgerður Einarsdóttir, prófessor við Stjórnfræðideild Háskóla Íslands, og kann ég henni bestu þakkir fyrir ánægjulegt samstarf og vandaða leiðsögn. Starfsmenn Reykjavíkurborgar voru mér innan handar við framkvæmd rannsóknarinnar og kann ég þeim bestu þakkir fyrir ábendingar við gerð spurningalista og framkvæmd könnunarinnar, sérstaklega Halli Páli Jónssyni og Frey Halldórssyni á Mannauðsskrifstofu, og Önnu Kristinsdóttur og Halldóru Gunnarsdóttur hjá Mannréttindaskrifstofu borgarinnar. Svandís Nína Jónsdóttir var höfundur innan handar við meðferð tölfræðigagna og er henni þakkað fyrir fróðlegt og ánægjulegt samstarf. Þórdís Steinarsdóttir, Guðrún Baldvina Sævarsdóttir og Steinar Bragi Guðmundsson aðstoðuðu við yfirlestur og veittu leiðsögn um málfar og stíl og hafi þær þökk fyrir. Allar villur og missagnir eru þó á ábyrgð höfundar.

Fjölskyldu og vinum þakka ég fyrir þolgæði og ómetanlegan stuðning, sonum mínum Ragnari Steini og Þorsteini Elvari fyrir innblástur og unnustu minni, Guðrínu Baldvinu fyrir umburðarlyndi, ást og hvatningu meðan á vinnunni stóð.

Ritgerðin er tileinkuð minningu móður minnar, Hildigunnar Einarsdóttur.

## Efnisyfirlit

1	Inngangur.....	8
2	Fyrri rannsóknir.....	10
3	Kynjafræði.....	15
3.1	Kyngerð samfélagsins .....	15
3.2	Feðraveldi .....	16
3.3	Launamunur kynjanna .....	16
4	Menning skipulagsheilda .....	20
4.1	Vinnumenning hjá Reykjavíkurborg.....	23
5	Vinnumarkaðurinn .....	27
5.1	Fjölskylda og vinnutími .....	27
5.2	Launakerfi .....	28
5.3	Yfirvinna.....	31
5.4	Dreifstýrð og miðstýrð launasetning .....	32
5.5	Starfsmat .....	33
6	Opinber stjórnsýsla.....	36
6.1	Starfsmannakerfi hins opinbera.....	37
7	Vinnustaðurinn Reykjavíkurborg .....	38
7.1	Framkvæmda- og eignasvið .....	38
7.2	Ípróttu- og tómstundasvið .....	39
7.3	Leikskólasvið .....	40
7.4	Menningar- og ferðamálasvið .....	40
7.5	Menntasvið .....	41
7.6	Umhverfis- og samgöngusvið .....	41
7.7	Velferðarsvið.....	41
7.8	Ráðhús .....	42
8	Aðferð .....	43
8.1	Megindlegar og eigindlegar rannsóknaraðferðir.....	43
8.2	Framkvæmd.....	45
9	Niðurstöður .....	48
9.1	Hjá hvaða sviði borgarinnar starfar þú? .....	49
9.2	Kyn.....	50
9.3	Hversu lengi hefur þú verið stjórnandi hjá Reykjavíkurborg.....	53
9.4	Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn? .....	53
9.5	Menntun.....	55
9.6	Aldur .....	55

9.7	Hversu mikla möguleika telur þú þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? .....	56
9.8	Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? .....	59
9.9	Er greidd yfirvinna á þínum vinnustað? .....	60
9.10	Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? .....	63
9.11	Fylgist þú sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn? .....	65
9.12	Hversu stórt hlutfall þinna starfsmanna hefur fastlaunasamninga ? .....	66
9.13	Telur þú þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um fastlaunasamninga og greiðslur vegna yfirvinnu? .....	67
9.14	Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað? .....	67
9.15	Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? .....	69
9.16	Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? .....	71
9.17	Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? .....	72
9.18	Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? .....	74
9.19	Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera? .....	75
9.20	Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? .....	76
9.21	Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? .....	77
10	Umræður.....	79
11	Gildi rannsóknar og takmarkanir.....	85
12	Myndaskrá .....	86
13	Töfluskrá .....	87
14	Heimildaskrá .....	89
15	Viðauki I - Spurningakönnun .....	96
16	Viðauki II - Verklagsreglur um fastlaunasamninga hjá Reykjavíkurborg .....	105
17	Viðauki III - Verklagsreglur um Akstursgreiðslur hjá Reykjavíkurborg .....	107
18	Viðauki IV - Launastefna Reykjavíkurborgar .....	109



## 1 Inngangur

Ein alvarlegasta og skýrasta birtingarmynd kynjamisréttis er launamunur karla og kvenna. Hjá Reykjavíkurborg, stærsta vinnustað landsins, hafa verið framkvæmdar nokkrar kannanir á kynbundnum launamun starfsmanna. Heildarlaunamunur á launum karla og kvenna hjá Reykjavíkurborg hefur minnkað á undanförunum árum. Sjónum hefur verið beint að aukagreiðslum og talið að í þeim felist megnið af muninum. Í þessari rannsókn er athugað hvort rekja megi áhrif vinnuvenningar til þess að körlum séu frekar greiddar aukagreiðslur. Sjónum er fyrst og fremst beint að reglum og verklagi vegna launasetningar og viðhorfum stjórnenda til þátta sem snúa að launasetningu borgarinnar. Rannsóknarspurning er: Hefur vinnuvenning áhrif á framkvæmd launastefnu Reykjavíkurborgar og eiga reglur, verklag og viðhorf innan stjórnsýslu borgarinnar þátt í að viðhalda launamun kynjanna?

Töluvert hefur verið ritað um launamun kynjanna á undanförunum árum. Viðamikil skýrsla um efnið kom út árið 2010 og var unnin í samvinnu Samtaka Atvinnulífsins, Alþýðusambands Íslands og Hagstofunnar (Hagstofa Íslands, 2010). Í júlí sama ár kom út úttekt á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg. Mismunandi niðurstöður þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið hér á landi á undanförunum árum hafa komið af stað gagnrýnni umræðu um þá aðferðafræði og fræðilegu nálgun sem viðhöfð er við framkvæmd rannsókna, hvernig eigi að túlka niðurstöðurnar og hvaða ályktanir eigi að draga af gögnunum (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal, 2004). Talað hefur verið um að Reykjavík sé kynjaskiptur vinnustaður (Gyða Margrét Pétursdóttir, 2007). Sú skipting er talin vera einn af meginþáttum í launamun karla og kvenna, draga úr framamöguleikum kvenna og vera ein af meginorsökum kynjamisréttis (Reskin and Roos, 1990).

Umfjöllun um ákvarðanatöku og stefnumótun hins opinbera má lesa í bók Gunnars Helga Kristinssonar, *Íslenska Stjórnkerfið*, þar sem helstu einkennum stjórnsýslunnar er lýst, regluverkinu sem er ætlað að auka gagnsæi opinberra ákvarðana og tryggja jafnræði þegnanna. Þar er einnig fjallað um hlutverk og verkefni sveitarfélaga og ólík starfsmannakerfi opinbera kerfisins (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Einnig hefur hann fjallað um þá bresti sem falist hafa í íslenskri stjórnsýslu og orsakast af ónógu regluverki eða skorti á regluverki (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994). Tilraun til umbóta hjá hinu opinbera var gerð á tíunda áratug síðustu aldar í anda svokallaðrar nýskipunar í ríkisrekstri. Breytingarnar miðuðu að því að auka sveigjanleika, afköst og skilvirkni með aukinni dreifstýringu, meðal annars með færslu verkefna frá ríki til sveitarfélaga og stofnanasamningum þar sem launaákvæðanir færðust frá fjármálaráðuneyti til stofnananna sjálfra (Ómar H. Kristmundsson, 2003).

Rannsóknir á vinnumenningu og menningu skipulagsheilda hjálpa til við að skilja hvernig skipulagsheildir starfa og hvernig þær geta brugðist við breytingum (Brown, 1998). Skoða má menningu skipulagsheilda á þremur sviðum: Hina fyrirliggjandi menningu, menningu hinna æskilegu og lærðu gilda og hina undirliggjandi og mótandi menningu. Til að skilja þriðja lag menningarinnar verður að þekkja skipulagsheildina í stóru sögulegu samhengi og upp úr hvaða jarðvegi hún spratt (Schein, 2009). Menningin á vinnustöðum er auk þess alltaf háð ytri aðstæðum: menningu samfélagsins. Því er aldrei um lokaða menningarkima að ræða heldur sambland menningarþátta af ólíkum gerðum og sviðum samfélagsins.

Rannsókn á vinnustöðum borgarinnar leiddi í ljós að nokkuð ber á aðgreiningu í kvenna- og karlastörf. Langur vinnutími og lítill sveigjanleiki eru hindrun þeim sem vilja samþætta vinnu og heimilislíf. Fyrirkomulag á vinnustöðum sem einkennast af slíkri aðgreiningu hindrar þá sem sinna fjölskylduábyrgð í því að ráða sig inn á slíka vinnustaði. Það eru oftast konur og því viðheldur þetta kynjaskiptingu starfa og virðist viðhalda kynbundnu mati á störfum þar sem karlar njóta almennt meiri virðingar en konur (Margrét Gyða Pétursdóttir og Þorgerður Einarasdóttir, 2007).

Í þessari rannsókn var skoðað hvort og að hve miklu leyti kynjuð vinnumenning endurspeglast í verklagi og reglum við launasetningu Reykjavíkurborgar. Gerð var meginleg rannsókn þar sem staðlaður spurningalisti var lagður fyrir alla stjórnendur borgarinnar. Ekki var um að ræða úrtaksrannsókn heldur var þýðið skoðað í heild sinni. Í slíkum tilvikum getur verið erfiðara að draga tölfræðilegar ályktanir. Þær má hins vegar nota til að finna vísbendingar út frá þeim kenningum sem liggja til grundvallar.

Starfsemi Reykjavíkurborgar skiptist í stórum dráttum í átta hluta: sjö fagsvið og miðlæga stjórnsýslu sem gjarnan er talað um sem áttunda sviðið. Þessir hlutar eða svið eru ekki bara ólík hvað varðar starfsemi og hlutverk heldur eru þau misjöfn hvað varðar samsetningu og fjölda starfsmanna, stærð stjórnunarklasa og fjölda starfsstöðva. Sum svið sinna að mestu leyti lögbundinni þjónustu, en önnur sinna henni að einhverju leyti. Innri rekstur borgarinnar fer fram á Framkvæmda- og eignasviði og í Ráðhúsi. Eins og fram mun koma er ólík vinnumenning á þessum sviðum og töluverð kynjaskipting.

Niðurstöður rannsóknarinnar renna stoðum undir fyrri rannsóknir um að mikill munur sé á vinnumenningu á milli sviða borgarinnar. Dregin verður sú ályktun að launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg stafi ekki síst af því að karlamenning, sem einkennist meðal annars af frjálsslegra viðhorfi til verkslagsreglna og til notkunar á aukagreiðslum til yfirborgana, fái að þrífast á sumum sviðum.

## 2 Fyrri rannsóknir

Fjöldmargar launakannanir hafa verið gerðar hjá Reykjavíkurborg. Hér er helst litið til þeirra sem gerðar hafa verið á undanförunum árum. Þar ber fyrst að nefna rannsókn Önnu Borgþórsdóttur Olsen á þróun kynbundins launamunar hjá Reykjavíkurborg frá 1999 til 2007, sem jafnframt var lokaverkefni hennar í meistaranámi í hagfræði auk úttektar á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg sem einnig var unnin var af Önnu Borgþórsdóttir, en nú ásamt Halldóru Gunnarsdóttur og Rögnu B. Garðarsdóttur. Í báðum tilvikum er um að ræða greiningu á gögnum launadeildar Reykjavíkurborgar. Í fyrri rannsókninni skoðaði Anna þróun launamunar hjá Reykjavíkurborg í ljósi markmiða borgarinnar um að ná niður svokölluðum ómálefnalegum launamun milli kynja og annarra hópa. Skoðaði hún launamun starfsmanna í fullu starfi árin 1999, 2001, 2003, 2005 og 2007. Í rannsóknarniðurstöðum<sup>1</sup> segir að rannsóknin hafi leitt í ljós minnkandi mun á tímabilinu sem var til skoðunar. Heildarlaunamunur hafi minnkað úr 14% í 9% og munur á dagvinnulaunum fór úr 15% í 4%. Einnig kom fram að eftir að munurinn hafði verið skýrður með „innbyrðis röðun starfa“ í starfsmatsfélögum þá var daglaunamunurinn 1% í lok tímabilsins sem var innan skekkjumarka og í niðurstöðum er dregin sú ályktun að enginn kynbundinn launamunur væri á dagvinnulaunum hjá starfsmönnum Reykjavíkurborgar. Heildarlaunamunur mældist 7% og fólst sá munur aðallega í yfirvinnu- og akstursgreiðslum.

Eins og að framan greinir á sér stað mikil umræða um aðferðafræði launakannana, fræðilegar forsendur þeirra og túlkanir (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal 2004, Lilja Mósesdóttir o.fl. 2006). Ekki er ljóst að hve miklu leyti kannanir Reykjavíkurborgar á launamun taka mið af þeirri gagnrýni. Ljóst virðist þó að Reykjavíkurborg mælir launamuninn lægri en aðrar kannanir gefa til kynna (sjá t.d. könnun Capacent, 2011). Hér er ekki tekin afstaða til aðferðafræðilegra álitamála en fjallað nánar um kynjafræðileg sjónarhorn á launakannanir í kafla 3.3 hér á eftir.

Í skýrslu Önnu Borgþórsdóttur Olsen og félagar er hvatt til þess að kannað verði hvort yfirvinnu- og akstursgreiðslur séu með einhverjum hætti ómálefnalegar og er ritgerð þessi meðal annars viðbragð við þeirri hvatningu. Jafnframt var tekið fram að konur væru að

---

<sup>1</sup> Upplýsingar um rannsókn Önnu B. Olsen eru fengnar af minnisblaði á slóðinni: [http://www.jafnretti.is/D10/\\_FILES/Minnisblað%20um%20launakönnun.PDF](http://www.jafnretti.is/D10/_FILES/Minnisblað%20um%20launakönnun.PDF).

meðaltali með lægri innbyrðis röðun starfa en karlar samkvæmt starfsmati. Einnig er tekið fram að konur væru að meðaltali yngri, með minni starfsreynslu en betur menntaðar að jafnaði. Starfsreynsla þeirra hafi aukist á tímabilinu og farið væri að draga saman með kynjunum, einungis muni hálfu ári á starfsaldri kynjanna árið 2007. Þetta fari saman við minnkandi launamun og þessir tveir þættir, það er aldur og menntun annars vegar og starfsaldur hinsvegar, hafi mikil áhrif á þróun launamunar. Í lokaverkefni Önnu Borgþórsdóttur Olsen var sérstaklega rannsakaður hópur sem samanstóð af öllum þeim starfsmönnum sem höfðu verið í fullu starfi öll árin sem rannsökuð voru og launaþróun þeirra fylgt eftir. Hópur þessi, sem samanstóð af 887 einstaklingum, taldist ekki dæmigerður fyrir þverskurð starfsmanna almennt hjá borginni. Karlar voru hlutfallslega fleiri en í heildarhópnum og lægra hlutfall þeirra var í starfsmati, en samkvæmt starfsmati eru laun einvörðungu metin út frá verðmæti starfsins en ekki verðmæti starfskraftsins. Nánar er fjallað um starfsmat í kafla 5.5. Auk þess var launamunur meiri en hjá öðrum starfsmönnum borgarinnar. Karlar voru með 23% hærri dagvinnulaun árið 1999 en 7% hærri árið 2007. Heildarlaun karla voru 18% hærri en laun kvenna 1999 og 12% hærri árið 2007. Rannsóknarniðurstöður voru þær að miðlæg launasetning og starfsmat, auk aukinnar menntunar og reynslu kvenna, höfðu skilað mestum árangri við að draga úr launamuninum.

Úttektin sem borgarstjórn samþykkti að láta framkvæma seinnipart ársins 2008 var unnin með hliðsjón af rannsókn Önnu Borgþórsdóttur (2008) á þróun launamunar frá 1999-2007. Var Önnu falið að taka þátt í þeirri vinnu ásamt Halldóru Gunnarsdóttur hjá Mannréttindaskrifstofu Reykjavíkurborgar og Rögnu B. Garðarsdóttur, sérfræðingi á Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands (2010).

Gagnaöflun var hugað þannig að hægt væri að bera niðurstöðurnar saman við rannsóknina frá 2008. Vinnan var þó frábrugðin að því leyti að við leiðréttingu á starfi var notast við hefðbundna ÍSTARF flokkun Hagstofunnar sem er heldur grófari flokkun en sú starfsmatsflokkun sem Anna Borgþórsdóttir Olsen notaðist við í rannsókninni frá 2008. Auk þess var hugað betur að samsetningu launa þannig að sérstök greining var gerð á akstursgreiðslum og yfirvinnu. Yfirvinna var greind eftir því hvort hún var greidd samkvæmt samningi eða hvort hún var mæld. Niðurstöður voru greindar eftir sviðum.

Helstu niðurstöður voru þær að á meðal starfsfólks í fullu starfi hafa konur 53% af yfirvinnugreiðslum karla og 37% af akstursgreiðslum karla. Af þeim sem er á annað borð greidd yfirvinna og akstur, eru konur með 57% af yfirvinnu karla og 85% af akstursgreiðslum. Áður en leiðrétt hafði verið fyrir starf, starfsaldur og menntun voru konur með 98% af dagvinnulaunum karla og 87% þegar aksturs- og yfirvinnugreiðslur höfðu verið taldar með.



Munur á leiðréttum dagvinnu- og heildarlaunum eftir sviðum borgarinnar var greindur í rannsókninni og kemur fram að mestur munurinn hafi verið á Framkvæmda- og eignasviði. Þar höfðu karlar 10% hærri laun í dagvinnu og 15,5% þegar heildarlaun voru reiknuð. Þar á eftir komu Ráðhús og Menntasvið. Á Menntasviði höfðu karlar 3,8% hærri dagvinnulaun og 7,5% heildarlaun. Í Ráðhúsi höfðu karlar 4% hærri dagvinnulaun og 6,9% hærri heildarlaun. Annars staðar var munurinn töluvert minni og á Umhverfis- og samgöngusviði voru mínustölur á dagvinnu- og heildarlaunum sem þýðir að konurnar voru með hærri laun en karlarnir. Í vinnulaunum var munurinn 8,5% og heildarlaunum 3% konum í vil. Meginniðurstöður rannsóknarinnar voru að mati höfundar þær að launamunur fælist fyrst og fremst í aksturs- og yfirvinnugreiðslum og þó að launamunur hefði minnkað frá því mælingar hófust væri munurinn ennþá til staðar og mismunandi eftir sviðum.

**Tafla 1 - Yfirvinnugreiðslur samkvæmt úttekt á kynbundnum launamun frá 2010<sup>2</sup>**

	Yfirvinna karla			Yfirvinna kvenna			hlutfall kvk/kk
	fjöldi	klst meðaltal	greiðslur meðaltal	fjöldi	klst meðaltal	greiðslur meðaltal	
Borg í heild	861	24	69.675	2345	14	39.979	57%
Framkvæmda- og eignasvið	154	28	82.558	30	23	69.974	85%
Íþróttá- og tómstundasvið	97	28	81.025	107	20	59.161	73%
Leikskólasvið	58	12	29.060	745	11	28.389	98%
Menntasvið	17	15	43.054	46	14	40.680	94%
Menningar- og ferðamálasvið	270	21	60.718	898	13	42.374	70%
Ráðhús	78	30	95.782	109	22	67.788	71%
Skipulags- og byggingarsvið	24	26	98.514	15	27	95.930	97%
Umhverfis- og samgöngusvið	111	32	76.601	54	20	50.784	66%
Velferðarsvið	52	18	43.607	337	14	36.086	83%

Meðalfjöldi mældra og fastra yfirvinnutíma samanlagt hjá konum árið 2009 voru 11 tímar á mánuði en hjá körlum voru þeir 21 tímar á mánuði. Skýrsluhöfundar settu fram tillögur til úrbóta þar sem meðal annars var lögð áhersla á að rýnt yrði í akstursgreiðslur og séð til þess

<sup>2</sup> Starfsfólk í fullu starfi sem fær breytilegar og fastar yfirvinnugreiðslur. Taflan er fengin úr skýrslunni: Úttekt á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg 2010 (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010).

að konur og karlar sem sinntu sömu störfum fengju sömu akstursgreiðslur. Tillögurnar voru eftirfarandi:

1. Rýna akstursgreiðslur og sjá til þess að konur og karlar í sambærilegum störfum hjá Reykjavíkurborg sem krefjast aksturs fái sömu greiðslur.
2. Skoða hvort kynjaskekkja sé í akstursgreiðslum þeirra sem á annað borð fá þær. Hjá því starfsfólki sem á annað borð fær akstursgreiðslur fá konur 85% af þeim akstursgreiðslum sem karlar fá.
3. Rýna fasta yfirvinnu kynjanna. Föst yfirvinna er metin og skoða þarf hvort einhver málefnaleg ástæða sé fyrir því að konur hafi einungis 46% af fastri yfirvinnu karla.
4. Greina hvaða hópar það eru sem eiga þess kost að fá breytilega yfirvinnu og athuga hvort „aðgangur“ að henni sé kynbundinn.
5. Skrá þarf menntun innan launakerfisins þannig að hægt sé að skoða leiðréttan launamun út frá henni.
6. Gera nýja úttekt á launamun kynjanna eftir að rýni og leiðréttingar í kjölfar hennar hafa farið fram (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010, bls. 25).

### 3 Kynjafræði

Margaret L. Andersen er ein af frumkvöðlum kynjafræðinnar og prófessor í félags- og kvennafræðum við University of Delaware. Hún segir þrjú meginatriði sameiginleg femínistum. Í fyrsta lagi sú skoðun að staða kynjanna í hverju samfélagi sé mótuð af félagslegum en ekki eðlislægum, líffræðilegum þáttum. Í öðru lagi að vegna þess að misrétti sé innbyggt í samfélagsstrúktúrinn stefni femínistar að því að breyta samfélaginu til að leiðrétta misréttið. Í þriðja lagi að reynsla, hugmyndir og málefni kvenna séu jafn mikilvæg og verðmæt og karla (Andersen, 2009).

#### 3.1 Kyngerð samfélagsins

Í félagsvísindum er talað um formgerðir samfélaga (e. *social structure*) sem þau viðmið og gildi eða það skipulag samfélagsins sem mótar mannlega hegðun (Andersen, 2009), og það sem setur hegðun einstaklinga mörk, veitir ákveðnum hópum tækifæri en heldur aftur af öðrum. Formgerðir samfélaga eru þá ekkert annað en „hegðun einstaklinga, endurtekið mynstur svipaðra atburða sem margir mismunandi einstaklingar taka þátt í á mörgum mismunandi stöðum“ (Ingólfur V. Gíslason, 1997). Þannig eru félagslegar formgerðir í senn hluti af samfélaginu og móttandi afl í bæði yfirbyggingu þess og á einstaklingssviðinu. Ein af formgerðum samfélagsins er kyngerð þess, sem vísar til þeirra viðmiða, gilda og venja sem móta hegðun karla og kvenna. Þegar karlar eru teknir fram fyrir konur í stjórnunarstöðum, fá hærri laun, eru síður heima hjá veikum börnum og taka minni þátt í heimilisstörfum en konur, þá er um endurgerð og viðhald ríkjandi kyngerðar að ræða, ekki endilega meðvitaða hegðun eða samsæri. Í hlut á fjöldi einstaklinga sem tekur ákvarðanir á, að því er þeir telja, kynhlutlausum forsendum (Ingólfur V. Gíslason, 1997). Það er því mikilvægt að þegar hugsað er um stöðu kvenna út frá félagslegu sjónarhorni sé horft í gegnum fyrirframingar hugmyndir um samfélagið og skoðað hvernig skipulag samfélagsins leggur leiðina fyrir hegðun einstaklinganna. Þannig er horft á heimilisofbeldi sem samfélagslegt viðfangsefni í stað þess að vera einkamál konu sem fyrir því verður (Andersen, 1997). Að sama skapi verður lágt hlutfall kvenna í stjórnunarstöðum og launamunur kynjanna ekki einkamál einstaklinganna sem um ræðir heldur samfélagslegt viðfangsefni (Ingólfur V. Gíslason, 1997).



### 3.2 Feðraveldi

Feðraveldi er miðlægt hugtak í kynjafræðum og umræðu um ójafna stöðu kynjanna. Hugtakið er komið úr femínískum fræðum og vísar til þess að völd karla eru miðlæg og viðvarandi í þjóðfélagsgerðinni. Miðlæg að því leyti að þjóðfélagsgerðin tekur ætíð mið af því að hagsmunir og völd karla eru í forgrunni. Viðvarandi vegna þess að ástandið erfist frá kynslóð til kynslóðar og gengst upp í því að viðhalda sjálfu sér. Þessi hæfileiki til að lifa af er innbyggður í kerfið af því að fyrirbærið skýrir þá tilhneigingu karla og kvenna að ala aðra karla upp til valda og hampa þeim umfram konur. Með því verður til markviss skekkja sem hefur haldið helmingi mannkyns utan við valdakerfi heimsins. Liður í kerfinu er hlutgerving kvenna. Feðraveldi er fyrirkomulag sem hefur verið ríkjandi víðast hvar á sögulegum tíma og hefur á þessum tíma ekki bara stuðst við vald karla heldur einnig við undirokun kvenna. Karlar halda því ekki einungis í vald sitt með því að hampa hverjir öðrum og byggja karllæg sjónarmið inn í samfélag, menningu og sögu, heldur hefur undirokun og lítilsvirðing í garð kvenna verið mikilvægur þáttur í því að viðhalda þessari samfélagsgerð (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2004).

Rétt eins og það er feðraveldinu í hag að upphefja niðrandi hugmyndir um kvenleika hefur einnig orðið til viðtekin hugmynd um karlmennsku. Til dæmis er ríkjandi hugmynd að karlar séu líkamlega sterkari en konur. Þetta er síðan fært yfir á aðra þætti. Þannig eru ríkjandi hugmyndir á þann veg að karlar séu höfuð fjölskyldunnar vegna þess að þeir séu úrræðabetri, yfirvegaðri, duglegri og harðskeyttari en konur. Þannig hefur orðið til sú staða karlsins í aldanna rás að vera fyrirvinna heimilisins. Konum fari betur að sinna heimili og börnum en karlinn sé hæfari til að afla heimilinu tekna og annarra aðfanga. Í raun felur þetta í sér að konur eru bundnar við heimilið og fá ekki tækifæri til að rækta hæfileika sína utan heimilis auk þess að verða af félagslegri og menningarlegri þátttöku. Í stórum dráttum hefur þetta fyrirkomulag haldist óbreytt, til að mynda á Vesturlöndum og verið svo fastmótað í menningarlega og félagslega kerfinu að konur hafa mátt sín lítils. Í raun hafði lítið þokast í átt að kvenfrelsi þegar leið á síðustu öld (Ingólfur Ásgeir Jóhannesson, 2004).

### 3.3 Launamunur kynjanna

Löngu eftir að konur hópuðust inn á vinnumarkaðinn um miðja síðustu öld stóðu þær í þeim sporum að vera mismunað í réttindum á vinnumarkaði. Til urðu sérstök karla- og kvennastörf þar sem kvennastörfin voru verr launuð og síður líkleg til framgangs. Þessi skipting hélst í tiltölulega föstum skorðum fram til loka sjöunda áratugarins (Gerður G. Óskarsdóttir, 1997).

Launamunur kynjanna hefur verið til umfjöllunar frá því konur hófu að vinna launaða vinnu utan heimilis. Fyrstu íslensku lögin sem kveða á um launajafnrétti í einhverri mynd eru lög um laun starfsmanna ríkisins frá árinu 1945. Þó þau hafi ekki kveðið fastar að orði en svo að konur skyldu að öðru jöfnu hafa sama rétt og karlar við skipun í starfsflokka og við flutning á milli launaflokka, þá voru þau álitin sigur. Árið 1961 samþykkti Alþingi svo lög um launajöfnuð karla og kvenna sem gerðu ráð fyrir að á árunum 1962 til 1967 skyldu laun kvenna hækka til jafns við laun karla fyrir sömu störf í almenntri verkamannavinnu, verksmiðjuvinnu og verslunar- og skrifstofuvinnu (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal, 2004). Þrátt fyrir að síðan hafi liðið 51 ár þá er launamunur kynjanna enn staðreynd.

Í launakönnunum síðustu ára er að finna mjög mismunandi niðurstöður. Það er athyglisvert að skoða hvort þetta hefur eitthvað að gera með þær aðferðir sem beitt er við greininguna og túlkun gagnanna. Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal (2004) hafa fjallað á gagnrýninn hátt um launakannanir á Íslandi og framsetningu niðurstaðna úr þeim. Þær halda því fram að umræðan um launakannanir á Íslandi hafi borið þess merki að launakannanir hér á landi hafi fram að þessu verið hagnýtar rannsóknir. Erlendis hafi verið ríkari sú tilhneiging að renna undir slíkar kannanir styrkari fræðilegum stöðum. Þær telja að skoða þurfi á gagnrýninn hátt hugmyndafræðina að baki könnunum um kynbundinn launamun og umfjöllunina um hann. Fyrst þurfi að svara grundvallarspurningunni „hvað er kynbundinn launamunur?“, en í kjölfar þess sé svo hægt að hefjast handa við að mæla.

Hægt er að nálgast viðfangsefnið á nokkra vegu. Heildarlaunamunur eftir kyni er sú upphæð sem birtist á skattframtölum. Þessi munur, sem er jafnframt óleiðréttur, gefur til kynna aðstöðumun kynja á vinnumarkaði, hvernig hin ólaunuðu störf í samfélaginu við umönnun og aðhlyningu skiptast á milli kynja og segir til um fjárhagslegt sjálfstæði kynjanna.

Launabil kynjanna (e. *gender pay gap*), sem er meðaltímakaup eftir kyni (heildarlaun deilt með fjölda vinnustunda), gefur til kynna hve mikið vantar upp á til að konur hafi kaup karla og er þessi viðmiðun notuð mikið innan Evrópusambandsins. Þetta er einfaldur mælikvarði sem gerir okkur kleift að fylgjast með þróun launamunar yfir tíma og bera okkur saman við aðrar þjóðir.

Þriðja leiðin er að skoða leiðréttan launamun og finna þannig skýrðan og óútskýrðan mun. Með því að skoða áhrif hversrar skýribreytu fyrir sig er hægt að fá mikilvægar upplýsingar um hvaða þættir hafa áhrif á laun. Þannig er til dæmis hægt að greina hversu mikil áhrif fjölskylduadstæður, kynjaskipting starfa, barnafjöldi, yfirborganir og aðrir þættir, hafa á launamuninn. Það er þá lágmarksmunur á meðan tekjumunur væri hámarksmunur. Þetta hefur

einnig verið nefnt málefnalegur og ómálefnalegur launamunur. Bent hefur verið á að fara verði varlega í að meta áhrif skýribreyta á niðurstöður launakannana. Því fleiri skýribreytur sem teknar eru inn í reiknilíkön launakannana, því meira má skýra af launamun kynjanna og hann jafnvel skýrður burt. Ekki er þó alltaf réttlætanlegt að taka slíkar breytur með í reikninginn enda er vitað að margir þættir hafa áhrif á laun þó þeir ættu ekki að gera það. Til dæmis hafa hjúskaparstaða og barneignir jákvæð áhrif á laun karla en neikvæð eða engin áhrif á laun kvenna. Einnig má nefna að fræðimenn hafa gagnrýnt að málaflokkar eða starfssvið séu notuð sem skýribreyta, enda liggur fyrir að kvennastörf eru verr metin til launa en karlastörf. Með því að taka slíka breytu sem málefnalega skýribreytu er horft fram hjá hinni félagslegu kynjamótun og fyrri mismunun. Margvísleg rök hafa verið færð fyrir því að of langt hafi verið gengið í leit að skýribreytum (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal, 2004 og Lilja Mósesdóttir, Andrea Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir, Kristjana Stella Blöndal, Einar Mar Þórðarson og Sigurbjörg Ásgeirsdóttir, 2006).

Allar þessar aðferðir til að mæla launamun geta verið mikilvægt innlegg í umræðuna, mikilvægt er þó að bera ekki saman tölur sem fengnar eru með ólíkum aðferðum. Með því að skoða heildarlaunamun eins og hann birtist í skattframtölum má sjá mikilvægar upplýsingar um þá ólíku efnahagslegu stöðu sem kynin hafa í samfélaginu. Með því að skýra muninn með ýmsum breytum má finna ástæður þessa efnahagslega munar sem er á kynjunum. Þessar ástæður hafa verið viðfangsefni kynjafræðinnar sem hefur beint sjónum sínum að því hvernig hinar ýmsu stofnanir samfélagsins eru gegnsýrðar af ákveðnum viðmiðum, gildismati, hefðum og siðvenjum sem eru öðru kyninu í hag. Þetta hefur verið kallað kynjun samfélagsins. Kynjunin er svo djúpstæð og ómeðvituð að til þess að greina hana þarf þekkingu og hugtök kynjafræðinnar (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal, 2004). Þeirri þekkingu þarf að beita við val á skýribreytum til að falla ekki í þá gryfju að skýra launamun með þáttum sem orsaka hann.

Misjafnt er hvort miðað er við laun karla eða kvenna þegar launamunur er rannsakaður. Launamunurinn er sá sami hvort sem miðað er við karla eða konur en tölurnar eru ekki þær sömu þegar munur er mældur upp á við og þegar hann er mældur niður á við. Ef kona hefur 100.000 krónur í laun og karl hefur 200.000, þá hefur konan 50% af launum karlsins en þarf að hækka um 100% til að verða til jafns við laun karlsins. Það er því auðsjáanlega ruglandi fyrir umræðuna að ekki sé ávallt notast við sömu viðmiðun og ennþá verra þegar ekki er samræmi í sömu rannsóknarniðurstöðunum eins og í tilfalli rannsóknarniðurstöðum Önnu, Halldóru og Rögnu. Þannig er miðað við laun konunnar þegar sagt er frá óleiðréttum launamun en miðað við karlana þegar sagt er frá leiðréttum launamun. Slíkt gerir samanburð

erfiðan. Eðlilegt væri að miða við þann hóp hvers laun ætti að leiðrétta sem í þessu tilviki eru konurnar, enda yrðu laun væntanlega lagfærð upp á við en ekki niður á við.

## 4 Menning skipulagsheilda

Menning hefur verið skilgreind með ýmsum hætti. Ein skilgreiningin er sú að menning sé samansafn af skilgreiningum á veruleikanum sem fólk með sameiginlega lífsýn deilir (Andersen 1997). Síðustu áratuginu hefur sjónum verið beint að menningu skipulagsheilda sem hefur verið rannsökuð af fjölda fræðimanna. Þennan áhuga má rekja til þess að skoðun á menningu skipulagsheilda, eða vinnustaðamenningu, gefur rannsakendum kost á að meta áhrif félagslegra þátta innan skipulagsheilda sem fyrri rannsóknir á formgerð skipulagsheilda gera ef til vill ekki á sama hátt. Hún hjálpar til við að skilja hvernig skipulagsheildir starfa og hvernig má bregðast við breytingum í umhverfi stofnana (Meek, 1988. Sjá í Brown, 1998). Í kenningum um menningu skipulagsheilda felst annars vegar fráhrarf frá því að einblína á formlegar og röklegar hliðar skipulagsheilda. Hins vegar fjalla þær kenningar um endurskoðun á mörgum hefðbundnum sjónarhornum sem hafa beint athyglinni að virkni hópa, valdi og kænsku (Brown, 1998).

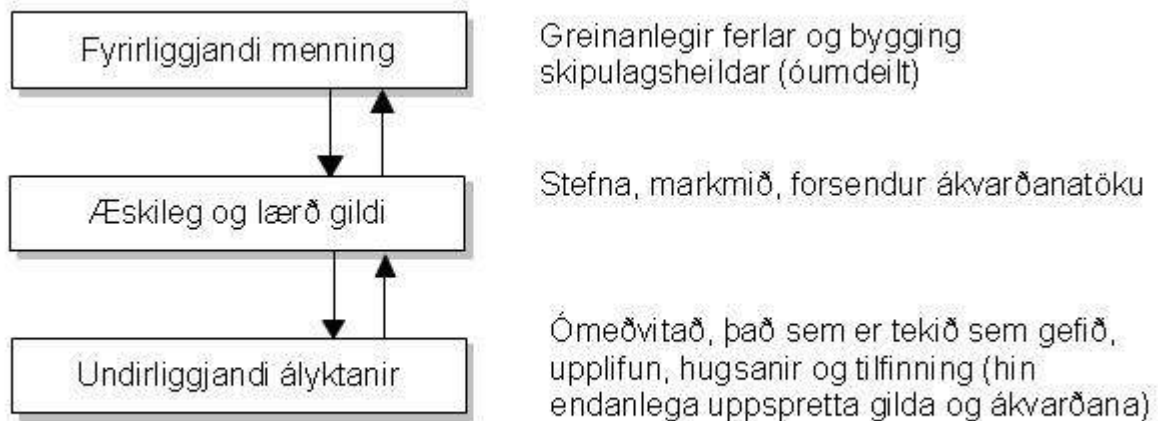
Kenningar Edgar Schein taka sérstaklega fyrir tilurð menningar og hvernig hún mótast hjá skipulagsheildum. Schein bendir á að hentugt sé að hugsa um menningu sem lagskipta og mikilvægt sé að gera sér grein fyrir hinum dýpri lögum menningar (Schein, 2009). Hann segir að menning sé þegjandi samkomulag um mynstur sameiginlegra skoðana sem séu lærðar af hópi sem þarf sameiginlega að takast á við utanaðkomandi verkefni og laga sig að innri aðstæðum með aðferðum sem hafa gefist nægilega vel til að teljast gildar. Þar með sé hægt að kenna nýjum meðlimum hópsins þessar aðferðir sem *þær réttu* til að hugsa, skynja og tengjast þessum verkefnum.

Fyrsta lag menningar er það sem er auðgreinanlegt, það sem hægt er að sjá, heyra og átta sig á með því að fylgjast með því sem fram fer. Sumar stofnanir eru þannig að starfsmenn geta allir lokað að sér og hafa skrifstofur út af fyrir sig. Aðrar starfa í opnum rýmum þar sem flestir eða allir sitja í sama rýminu. Vel er hægt að ímynda sér ólíka upplifun nýrra starfsmanna á öllum þessum vinnustöðum en hún mótast af hinni *fyrirliggjandi menningu*. Hinn nýi starfsmaður gerir sér þó ekki endilega grein fyrir því af hverju menning vinnustaðarins er eins og hann skynjar hana eða af hverju samstarfsfólkið hagar sér eins og það gerir. Til þess að gera það þarf aðkomumaðurinn að komast í tengsl við starfsfólkið og spytja út í þau gildi sem gert er ráð fyrir að nýr starfsmaður læri og tileinki sér (Schein, 2009).

Annað lag menningar einkennist af þeim gildum sem eiga að endurspeglar starfsemi fyrirtækisins. Sem dæmi má nefna að á vinnustað í opnu rými er nýjum starfsmanni sagt að mikið sé lagt upp úr hópvinnum og ekki sé hægt að komast að góðri niðurstöðu án þess að

rökræða hana innan hópsins og fá ábendingar frá þeim sem ákvörðunin hefur áhrif á innan fyrirtækisins. Því sé eðlilegt að skapa vinnuumhverfi sem yti undir samskipti og samvinnu. Sem dæmi um annað lag fyrirtækjamenningar má nefna að hjá stóru bandarísku fyrirtæki var slíku kerfi komið á eftir beinum fyrirskipunum frá forstjóra fyrirtækisins. Áður hafði hann beinlínis bannað starfsmönnum að hafa hurðir á skrifstofunum sínum. Fundir á þessum vinnustað voru opnir öllum og starfsfólkið tjáði sig á opinskáan hátt. Eflaust hafa nýir starfsmenn verið misvel undir það búið að taka þátt í þessari tilteknu menningu og ýmislegt annað hefði getað átt betur við þá, svo sem áhersla á frumkvæði og einkaframtak. Fyrirtæki og stofnanir sem kjósa slíkar leiðir eru sannarlega til. Það þarf að sækja í þriðja lag menningarinnar til að skilja hvað það er sem veldur því að skipulagsheildir hafa tilhneigingu til að sækja í svo eindregnar áttir, eins og þetta dæmi sýnir (Schein, 2009).

**Mynd 1 - Þrjú lög fyrirtækjamenningar**



Því lengur sem einstaklingur starfar hjá nýju fyrirtæki, og eftir því sem fleiri spurningum hans er svarað um vinnustaðinn, því betur sér hann mismæmi á milli æskilegrar, eða boðaðrar hegðunar og því sem í raun blasir við. Til að skilja þriðja lag menningarinnar verður að kynna sér skipulagsheildirnar í sögulegu samhengi. Hvaða áherslur og hverslags vinnulag hafa lykilstarfsmenn og stjórnendur komið með inn í skipulagsheildina í tímans rás? Hverjir voru sporgöngumenn skipulagsheildarinnar og í hvers konar umhverfi varð hún til? Góðir stjórnendur og stofnendur fyrirtækja, stofnana eða annarra skipulagsheilda eru færir um að leggja grunn að sterkri menningu sem erfitt er að breyta, enda ráða þeir fólk inn sem starfar á sömu forsendum og þeir og hugsar og framkvæmir í anda þeirrar menningar sem þegar

einkennir skipulagsheildina. Þetta gerist svo koll af kalli og á endanum festir menningin sig í sessi (Schein, 2009).

Af þessari nálgun á menningu skipulagsheilda má sjá að erfitt getur reynst að breyta menningu sem endurspeglar uppsafnaða þekkingu og reynslu þeirra sem komið hafa að mótun og rekstri skipulagsheildarinnar. Það skiptir einnig máli að grunnþætti menningar hvernar skipulagsheildar fyrir sig er erfitt að koma auga á. Starfsfólk getur ekki með góðu móti gert grein fyrir þeim þáttum og af því má skilja hversu erfitt það er að mæla og rannsaka menningu skipulagsheilda. Hún fellur ekki með góðu móti inn í ramma skilgreiningar svo sem æskilegrar og óæskilegrar; hvort ákveðin menning sé rétt eða röng (Schein, 2009).

Önnur mikilvæg ályktun sem draga má af þessari sýn á menningu skipulagsheilda er að menningin er mynstur ákveðinna einkenna sem eru mistengd. Það er freistandi að skoða þessi megineinkenni og merkja menninguna þessum einkennum. Það getur hins vegar orðið til þess að rannsakanda getur yfirsétt önnur mikilvæg einkenni; þess vegna verður alltaf að skoða menningu skipulagsheilda á tveimur ásum ef svo má að orði komast. Sérstaklega er þetta mikilvægt þegar skoðaðir eru jákvæðir og neikvæðir eiginleikar menningarinnar. Ef komið er auga á neikvæða eða óvirka menningareiginleika verður að hafa í huga hvernig endurskipuleggja á þá þætti án þess að glata því jákvæða sem þeir þó hafa jafnframt í för með sér (Schein, 2009).

Alvesson leggur áherslu á tengsl fyrirtækjamenningar við menningu samfélagsins sem fyrirtækið starfar í því menning innan vinnustaða er alltaf háð ytri aðstæðum. Í skýrslu um vinnumenningu, fjölskylduábyrgð og kynjatengsl innan Reykjavíkurborgar er meðal annars byggt á skilgreiningu Alvesson á vinnumenningu sem hann skilgreinir með eftirfarandi hætti:

Samfélagsmenningin birtist á margvíslegan hátt í einstökum skipulagsheildum. Menningu skipulagsheilda má því skilgreina sem sambland menningarþátta af ólíkum gerðum og sviðum samfélagsins frekar en sem afmarkaða varanlega menningarkima (Alvesson, 2002. Sjá í Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007, bls 7).

#### 4.1 Vinnumenning hjá Reykjavíkurborg

Árið 2005 var að beiðni jafnréttisnefndar Reykjavíkur<sup>3</sup> unnin greining á möguleikum starfsfólks Reykjavíkurborgar til að samræma atvinnu- og fjölskyldulíf á sex vinnustöðum borgarinnar. Um var að ræða vinnustaði með á bilinu 16 til 50 starfsmenn. Tveir voru skilgreindir karlavinnustaðir, tveir kvennavinnustaðir og tveir blandaðir. Á þremur vinnustaðanna voru sérfræðimenntaðir í meirihluta og á þremur vinnustöðum voru störf sem ekki kröfðust sérfræðimenntun í meirihluta. Þremur af vinnustöðunum var stjórnað af konum og þremur af körlum. Viðtöl voru tekin við alla sex stjórnendurna auk þess sem tekin voru viðtöl við almennt starfsfólk: níu konur og átta karla sem öll voru með börn á aldrinum þriggja mánaða til 18 ára á sínu framfæri. Tekin voru formleg viðtöl við 23 einstaklinga. Að auki var rætt óformlega við fjölmarga starfsmenn borgarinnar. Þar að auki dvaldi rannsakandi á vinnustöðunum sem rannsakaðir voru í um þrjá tíma með þátttökuathugun í upphafi rannsóknar. Beitt var orðræðugreiningu við úrvinnslu viðtalanna. Skoðuð voru áhrif tungumálsins og kynjaðra samfélagslegra tengsla á þá þætti sem til skoðunar voru. Rýnt var í merkingu og notkun orða í viðtölunum og hvernig orðaval þátttakenda endurspegladi ákveðin hugmyndakerfi og sýn á heiminn (Gyða Margrét Pétursdóttir, 2006).

Greiningin er hluti af umfangsmikilli rannsókn Gyðu Margrétar Pétursdóttur og Þorgerðar Einarsdóttur á vinnumenningu, kynjatengslum og fjölskylduábyrgð á Íslandi og doktorsritgerð Gyðu Margrétar um samræmingu fjölskyldulífs og atvinnu. Fjölskyldu- og jafnréttisstefna borgarinnar var skoðuð í samhengi við greiningu á möguleikum þátttakenda til að samræma atvinnu og fjölskyldulíf (Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007).

Afstöðu Reykjavíkurborgar um tengsl atvinnu og fjölskyldulífs starfsmanna er að finna í starfsmannastefnu (án ártals) og mannréttindastefnu (2006) Reykjavíkurborgar. Í mannréttindastefnu er kveðið á um að óheimilt sé að mismuna kynjum á grundvelli hjúskapar eða fjölskyldustöðu, þungunar, hugsanlegra barneigna eða annarra þátta sem varða kynbundna einkahagi. Einnig er fullyrt að borgin vilji nýta kosti sveigjanleika til að auðvelda starfsfólki að samræma einkalíf og fjölskylduábyrgð starfi sínu og stjórnendum að mæta breytilegum þörfum starfseminnar. Starfsfólk skal eiga kost á sveigjanlegum vinnutíma, hlutastörfum og annarri hagræðingu á vinnutíma og vinnuskipulagi þar sem hægt er að koma því við og hvort sem það hentar konum, körlum eða starfseminni. Unnið skal gegn stöðluðum ímyndum um

---

<sup>3</sup> Jafnréttisnefnd er forveri Mannréttindaráðs Reykjavíkurborgar.



hlutverkaskiptingu kynjanna hvað snertir fjölskylduábyrgð og er hvatt til þess að karlar nýti sér þá möguleika sem eru í boði til að rækta fjölskyldu og heimili. Í starfsmannastefnunni er einnig kveðið á um að leitast skuli við að skapa starfsmönnum aðstæður til að samræma starf og fjölskyldulíf. Orðalag í þessum tveimur greinargerðum er nálega það sama, þótt það sé ítarlegra í mannréttindastefnu en í starfsmannastefnu.

Í niðurstöðum umræddrar rannsóknar má finna vísbendingar um þá menningu sem ríkir innan hinna ólíku vinnustaða Reykjavíkurborgar. Aðeins einn af þeim sex vinnustöðum sem voru til skoðunar voru með jafnréttisstefnu. Fjölskyldustefna var almennt ekki til. Almennt má segja að það hafi ekki verið forgangsmál hjá þeim stjórnendum sem rætt var við að vinna að jafnrétti og sveigjanleika starfsfólks til að samræma atvinnu og fjölskyldulíf. Á tveimur af sex vinnustöðum sem skoðaðir voru héngu uppi á vegg myndir af fáklæddum konum. Annars vegar á kynjablönduðum vinnustað og hins vegar á karlavinnustað. Þetta lýsir samfélagsmenningu þar sem konur eru hlutgerðar og er á skjön við þá áherslu Reykjavíkurborgar að vinna gegn klámvæðingu í samfélaginu (Gyða Margrét Pétursdóttir, 2009).

Stjórnendur voru almennt ekki meðvitaðir um þá stefnu borgarinnar að vinna skuli gegn kynjaskiptingu starfa á vegum Reykjavíkurborgar. Engu að síður var á kvennavinnustöðum leitast við að fjölga körlum og má segja að karlar hafi fengið að njóta kyns síns í ráðningum. Umræða um fjölgun kvenna á karlavinnustöðum var á öðrum nótum. Þær fá ekki sérstakan sess á sama hátt og karlar heldur má segja að konur þurfi að sækja inn á vettvanginn og vera ekki bara jafnhæfar heldur betri en karlar. Endurspeglast það í umræðu starfsmanna karlavinnustaðanna um þær konur sem hafa verið ráðnar, þær eru taldar dugmeiri og samviskusamari en strákar sem endurspeglar það viðhorf að umrædd störf séu ekki fyrir venjulegar konur. Aðspurðir töldu starfsmenn karlavinnustaða konur meta störfin rangt, þær teldu sig ekki geta valdið þeim og að þær þyrftu að sækjast meira eftir þeim. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að þegar einn stjórnandinn var spurður hvort starfið gæti reynst konum erfiðara en körlum þá taldi hann svo ekki vera. Það viðhorf sem kemur fram hjá starfsmönnum karlavinnustaða er í anda frjálsslyndis þar sem konur eru ábyrgar fyrir eigin frama á vinnumarkaði óháð hindrunum sem þar eru fyrir, því lagalegum hindrunum hafi verið rutt úr vegi. Í samtali við einn stjórnanda kom jafnframt fram að kona gegndi eldhússtörfunum því það væri fráleitt að ráða karlmann í slíkt starf. Karlarnir sem rætt var við voru nokkuð sammála um að æskilegt væri að fjölga konum á karlavinnustöðum. Þeir töldu konur hafa góð áhrif, það mýkti mórallinn að fá inn stelpur. Karlarnir yrðu þrúðari og sérstaklega þeir sem gætu gert hosur sínar grænar fyrir þeim.

Konum á karlavinnustöðum virðist ætlað hlutverk annað hvort sem strákastelpur eða í hefðbundnum kynhlutverkum svo sem við ræstingar. Myndir af fáklæddum konum og hugmyndir um að stelpur séu til að gera hosur sínar grænar fyrir, gefur til kynna að konur teljist ekki jafn rétt háar körlum.

Ýmislegt á þátt í að viðhalda aðgreiningu í kvenna- og karlastörf. Langur vinnutími og lítil sveigjanleiki eru hindrun þeim sem vilja samþætta vinnu og heimilislíf. Fyrirkomulag á vinnustöðum sem einkennast af slíkri aðgreiningu hindrar þá sem sinna fjölskylduábyrgð í því að ráða sig inn á slíka vinnustaði. Það á oftast við um konur og því viðheldur þetta kynjaskiptingu starfa, og virðist viðhalda kynbundnu mati á störfum þar sem karlar njóta almennt meiri virðingar en konur.

Rannsóknir á samsetningu vinnustaða hafa leitt í ljós að körlum líður best á vinnustöðum þar sem kynjahlutfall er jafnt (Bird, 2003. Sjá í Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007). Þar sem körlum og konum er gert kleift að starfa án þess að vera sett í ákveðið kynhlutverk skapast þetta svigrúm og fólki líður betur.

Jafnrétti kynjanna er mikilvæg forsenda þess að vel gangi fyrir konur og karla að samræma kröfur fjölskyldulífs og atvinnu. Ástand jafnréttismála segir til um hversu vel gangi að innleiða og nýta úrræði sem stuðla að samræmingu fjölskyldulífs og atvinnu. Á einum af þeim sex vinnustöðum sem tóku þátt í áður nefndri rannsókn var búið að skilgreina fjölskyldustefnu. Að fjölskyldustefna sé ekki skráð þýðir ekki endilega að sveigjanleiki sé ekki til staðar; möguleikar á samræmingu fjölskyldu- og einkalífs eru háðir fleiri þáttum en því hvort slík stefna sé til. Stjórnendur lögðu mismunandi skilning í hugtakið fjölskyldustefna og sagðist einn stjórnandi á karlavinnustað líta svo á að vinnustaðurinn væri lítil fjölskylda. Á einum vinnustaðnum þar sem ekki var til skráð fjölskyldustefna var þó til staðar sveigjanleiki fyrir þá sem þurftu á að halda þó að samstarfsfólkið væri ekki alltaf jákvætt í garð þeirra sem nutu sveigjanleika.

Stjórnendur sérfræðinga eru almennt meðvitaðari um hvað fjölskyldustefna felur í sér óháð því hvort henni sé framfylgt. Karlar í sérfræðistörfum njóta oft meiri sveigjanleika en konur og ættu því að hafa meiri möguleika á að samræma fjölskyldulíf og atvinnu. Jafnframt hafa ómenntaðir karlar í ósérhæfðum störfum meiri sveigjanleika en þær konur sem rannsóknin náði til. Þeir geta skroppið frá á meðan konurnar virðast vera bundnari. Sú staðalmynd að karlar vinni langan vinnudag vinnur gegn möguleikum karla á sveigjanleika. Svo virðist sem karlar þurfi að hafa ástæður umfram hefðbundnar fjölskylduskyldur til að nýta sér sveigjanleikann, t.d. að eiginkonan sé í námi. Það er því athyglisvert að niðurstöður gefi til kynna að karlar sem vinna hjá Reykjavíkurborg hafi þörf fyrir að réttlæta val sitt á

starfsvettvangi hjá borginni með því að þá njóti þeir sveigjanleika og frjálsræðis sem þeir segja ekki fást í einkageiranum.

Í viðtölunum kom fram það viðhorf að karlar skuli vera sem mest á vinnustaðnum. Þeir taki fyrirvinnuhlutverkið fram yfir umönnun barna að öllu jöfnu. Í því samhengi er athyglisvert að skoða ummæli eins stjórnanda á karlavinnustað. Hann taldi að sá langi vinnudagur sem skilgreindur var á hans vinnustað, þar sem gert var ráð fyrir tveimur tímum í yfirvinnu fjóra daga vikunnar, væri til að mæta lágum launum frekar en að verkefnastaðan krefðist þess. Í samtali við konu sem vann á kvennavinnustað kom fram að hún var send heim því það var svo lítið að gera og vinnustaðurinn að spara peninga.

## 5 Vinnumarkaðurinn<sup>4</sup>

Íslendingar vinna að jafnaði langan vinnudag. Þó hefur dregið nokkuð úr fjölda vinnustunda á viku undanfarin ár. Samkvæmt mælingum OECD unnu íslenskir karlmenn 49,4 stundir á viku árið 2000<sup>5</sup>. Aðeins Suður-kóreskir karlar unnu fleiri klukkustundir af OECD löndunum sama ár (OECD, 2012)<sup>6</sup>. Á hinum Norðurlöndunum unnu karlar um 38-40 stundir á viku sama ár. Íslenskir karlar hafa dregið úr vinnu sinni jafnt og þétt síðan og unnu samkvæmt OECD 43,2 stundir árið 2010. Engin stórvægileg breyting er hins vegar á neinu þeirra landa sem mæla lengd vinnuviku innan OECD. Þannig virðist vinnumarkaðurinn nokkuð stöðugur víðast hvar nema hér á landi. Ef vinnuvikan er skoðuð eftir kynjum sést töluverður munur. Konur unnu 34 stundir árið 2000. Tíu árum seinna vinna konur 34,3 stundir og hafa mest farið upp í 35,5 árin 2003 og 2008. Ef skoðað er einungis það fólk sem vinnur fulla vinnu þá fara karlar úr 53 stundum árið 2000 niður í 47 stundir árið 2010. Konur fara úr 41,9 stundum árið 2000 niður í 40,2 stundir 2010 (OECD, 2012).

Tvennt er hægt að álykta út frá þessu. Annars vegar að hér vinnur fólk langa vinnuviku í aðalstarfi sínu og karlar töluvert meira en konur. Að meðaltali unnu konur í fullu starfi mjög litla yfirvinnu fyrsta áratug þessarar aldar, en árið 2010 var meðaltalsyfirvinna kvenna í fullu starfi á Íslandi nánast engin, eða 0,2 stundir á viku; tæplega klukkustund á mánuði. Fáir vinna hins vegar meiri yfirvinnu, að meðaltali, en íslenskir karlmenn. Á hinn bóginn endurspeglar þessar tölur óstöðugleika hins íslenska vinnumarkaðar á fyrsta áratug aldarinnar. Vinnutími hér hefur tekið miklum breytingum frá aldamótum. Víðast hvar annars staðar í OECD löndunum eru breytingar minni frá 2000 til 2010.

### 5.1 Fjölskylda og vinnutími

Vinnugæði og kynjajafnrétti eru samhangandi fyrirbæri samkvæmt Alþjóðavinnuálagstofnuninni. Til að ná fram markmiðum um kynjajafnrétti þarf að nota vinnutíma sem verkfæri. Þetta er grunnstef í samþykktum stofnunarinnar.

---

<sup>4</sup> Tölur í þessum kafla eru fengnar af heimasíðu OECD: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS> undir tenglinum Data by theme > Labour Force Statistics > Hours worked > Average usual weekly hours worked on the main job.

<sup>5</sup> Hér er aðeins mældur fjöldi vinnutíma í aðalvinnu, ekki eru taldar með vinnustundir í annarri vinnu.

<sup>6</sup> Tölur liggja ekki fyrir um fimm lönd OECD: Bandaríkin, Kanada, Japan, Tyrkland og Ísrael.

Alþjóðavinnuástandstofnunin leggur meira upp úr því að vinnutími sé notaður til að stuðla að kynjajafnrétti heldur en að kynjajafnrétti sé verkfæri til að hafa áhrif á lengd vinnuvikunnar (ILO, 2000 og ILO, 2008)<sup>7</sup>.

Mikilvægt er að greint sé á milli úrræða sem geri vinnutíma fjölskylduvænan og þeirra úrræða sem stuðla *jafnframt* að jafnrétti kynjanna. Í þeim anda voru til að mynda sett lög nr. 95/2000 um fæðingarorlof, og má nefna þau sem dæmi um framlag ríkisins til að ná markmiðinu. Með þeim var feðrum gert kleift að taka sér fæðingarorlof til jafns við móðurina. Samkvæmt lögnum eiga bæði foreldri rétt á þriggja mánaða orlofi auk þess sem foreldrarnir fá sameiginlega þrjá mánuði í viðbót sem þau geta ráðstafað eftir hentugleika. Þannig er unnið gegn því að staða kvenna á vinnumarkaði taki mið af því að mæður kjósi að vera heima með nýfædd börn sín. Að sama skapi bæta löggin rétt feðra til umgengni við börn sín, enda höfðu karlar ekki haft kost á neins konar fæðingarorlofi fram að setningu laganna.

Alþjóðavinnuástandstofnunin leggur áherslu á að farið sé í aðgerðir á borð við fæðingarorlofslögin. Þær verði þó að vera með þeim hætti að í forgangi séu aðgerðir sem stuðla að jafnri stöðu kynjanna hvað varðar framgang og laun með meiru. Í framhaldi af því sé svo ráðist í aðgerðir sem geri báðum kynjum kleift að stunda launaða vinnu ásamt því að sinna skyldum gagnvart heimili (Messenger, 2006).

## 5.2 Launakerfi

Vel heppnuð launasetning getur ráðið úrslitum um hagræði skipulagsheildar. Launagreiðslur eru oftast stærsti útgjaldaliður opinberra stofnana og stærsta hlutverk þeirra að veita þjónustu. Ákvörðun launa er því með mikilvægari verkefnum stjórnenda. Við val á launakerfi er hægt að velja um að greiða föst laun eða breytileg sem eru þá greidd fyrir útlagða vinnu og í samræmi við afköst. Algengast er að greidd séu föst laun eftir tímaframlagi og er það almennt gert hjá hinu opinbera, bæði ríki og sveitarfélögum. Ef laun sem stjórnandi getur boðið upp á eru lægri en það sem gengur og gerist hjá vinnuveitendum sambærilegra starfa getur honum reynst erfitt að ráða fólk í vinnu. Greiðsla breytilegra launa byggist á því að hægt sé að mæla greinilega vinnuafköst, til dæmis hvern stakan fiskikassa sem landað er eða hvern fermetra sem lagður er af gólfefni. Fastlaunakerfi byggir hins vegar á þeim tíma og þeirri viðleitni sem

---

<sup>7</sup> Sjá einnig samþykktir Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).

lögð er í verkefnið án þess að litið sé sérstaklega til þess hver afköstin séu. Ástæða þess að þetta kerfi er algengast hjá stofnunum og fyrirtækjum er sú að kostnaðarsamt og fyrirhafnarmikið getur verið að fylgjast með afköstum hvers starfsmanns, jafnframt þarf að huga að því að gæði vinnu sérfræðinga og fólks í þjónustustörfum skerðist ekki við það að miklar kröfur séu gerðar um afköst. Einnig eru gæði falin í því fyrir starfsmann og vinnuveitanda að yfir þeim hvíli ekki sífelld pressa um afköst og eftirlit, og komið sé á trúnaðarsambandi sem skili sér í því að starfsmannavelta skipulagsheildarinnar minnki og starfsöryggi starfsmanna aukist og stöðu- og starfsaldurshækkanir feli í sér launahækkanir (Lazear, 1998).

Hjá hinu opinbera ráðast hin föstu laun af kjarasamningum sem opinberar stofnanir, ríki og sveitarfélög, gera við stéttarfélög starfsmanna sinna. Í þeim er samið um lágmarkskjör fyrir tiltekin störf á því svæði sem samningurinn nær til. Samningar við opinbera starfsmenn eru gerðir innan ramma laga um kjarasamninga. Samningarnir gilda þó ekki um embættismenn og aðra starfsmenn sem heyra undir kjararáð, auk þess sem starfsmenn ríkisbanka og sérstakir starfsmenn sveitarfélaga svo sem bæjarstjórar, heyra ekki undir þessa kjarasamninga.

Kjarasamningar eru gerðir á opinbera og almenna vinnumarkaðinum. Innihald og gerð þeirra getur verið mismunandi eftir því á hvaða sviði er verið að semja, milli stærri vinnuveitendasambanda og sambanda launþega á landsvísu, milli sveitarfélaga og þess stéttarfélags sem starfar innan sveitarfélagsins, eða ríkisins og stéttarfélaga starfsmanna ríkisins svo eitthvað sé nefnt (Clegg, 1981).

Samningarnir eru bindandi fyrir dómstólum og er óheimilt að semja um lægri kaup og kjör en segir fyrir um í gildandi kjarasamningum. Fjármálaráðherra fer með umboð ríkissjóðs við gerð kjarasamninga við starfsmenn ríkisins. Hann skipar samninganefnd til að annast samninga fyrir sína hönd. Hún starfar í nánú samstarfi við starfsmannaskrifstofu fjármálaráðuneytisins (Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986). Samið er um launatöflur við hlutaðeigandi stéttarfélög en samið er sérstaklega í stofnanasamningum um röðun starfa í launaflokka og einnig um útfærslu einstakra þátta kjarasamninga eftir þörfum stofnana og starfsmanna með tilliti til eðlis starfseminnar, skipulags eða annars sem gefur stofnuninni sérstöðu. Samið er um röðun starfa og hvað skuli ráða röðun þeirra í stofnanasamningum. Þar eru metin þau verkefni og skyldur sem felast í starfinu auk þeirrar færni sem þarf til að geta innt starfið af hendi. Þá er einnig litið til skipurits stofnunar eða annars formlegs starfsskipulags við gerð samningsins (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010).

Sveitarfélög hafa með sér samvinnu í kjaramálum og kjarasamningagerð á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í kjarasamningum sveitarfélaga, þar með talið Reykjavíkurborgar og hlutaðeigandi stéttarfélaga, er samið um launatöflur og mat á símenntun og viðbótarmenntun sem nýtist í starfi. Röðun sveitarfélaga í launaflokka byggir á samræmdu starfsmatskerfi sem samið hefur verið um í kjarasamningum við stéttarfélög. Reykjavíkurborg og aðildarfélög BHM hafa einnig samið um starfsmat og liggur umsýsla og utanumhald með starfsmatinu hjá hvoru um sig: Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborg (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010).

Samkvæmt rannsókn sem gerð var fyrir félagsmálaráðuneytið árið 2006 hefur samsetning launa breyst töluvert frá 1994. Þá fengu 60% karla greitt alfarið samkvæmt taxta stéttarfélags og um 85% kvenna. Árið 2006 fengu 48% karla sem tók þátt í rannsókninni fasta launaupphæð og 18% kvenna (Capacent rannsóknir, 2006). Með fastri launaupphæð er átt við að launþegi fær einungis greidda eina fasta upphæð á mánuði óháð vinnutíma og reiknast þá engar aukagreiðslur í slíkum tilfellum. Árið 1994 fengu 13% kvenna og 37% karla slíkar greiðslur. Gert er ráð fyrir að öll vinna umfram 40 tíma á viku falli undir þessa upphæð. Með því eru launin orðin ógegnsæ þar sem ekki er hægt að greina í sundur grunnlaun og yfirvinnu. Til marks um það er sú staðreynd að þó konur hafi lægri laun en karlar fá þær hærri aukagreiðslur (Capacent rannsóknir, 2006). Gert er ráð fyrir að starfsfólk sinni þeim verkefnum sem á borði þess lenda fyrir þessa upphæð og launin því ekki lengur miðuð við vinnutíma heldur verkefnaálag. Til að slík laun séu í samræmi við vinnuálag þarf að skilgreina mjög nákvæmlega þau verkefni sem starfsfólkið á að sinna. Ekki er erfitt að ímynda sér að vinnuveitandi hafi af því hag að verkefnastaða launþegans sé ekki nákvæmlega skilgreind og því hafi vinnuveitandinn all mikið svigrúm hvað afnot af tíma starfsmannsins varðar. Svipuð þróun á sér stað hjá Reykjavíkurborg varðandi samsetningu launa (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010). Starfsmenn færast í miklum mæli úr því að vera með mælda yfirvinnu í það að hafa fastlaunasamninga hjá Reykjavíkurborg, þar sem ein föst launaupphæð er greidd á mánuði óháð vinnuframlagi. Við það verða launin ógegnsærri en þegar yfirvinnan er mæld en þó ekki þannig að ekki sé hægt að greina grunnlaun frá aukagreiðslum eins og algengt er orðið á almennum vinnumarkaði. Þegar unnum klukkustundum í vinnuvikunni fjölgar án þess að laun hækki, sem líklegt er að gerist með tilkomu fastra launa, lækkar vitaskuld tímakaupið. Erfitt er þó að henda reiður á þeirri lækkun, ef hún á sér stað, nema starfsmaður haldi nákvæma dagbók fyrir unna tíma. Samkvæmt rannsókn Capacent (2006) var mun algengara að starfsmenn einkafyrirtækja væru

með fastlaunasamning og meðal þeirra var mun algengara að karlar hefðu fastlaunasamning en konur.

### 5.3 Yfirvinna

Yfirvinna er öll vinna sem er unnin utan hefðbundins dagvinnutíma. Samkvæmt lögum eiga dagvinnutímar ekki að vera fleiri en 40 á viku (Lög um 40 stunda vinnuviku Nr. 88/1971). Þegar starfsmaður vinnur meira en sem nemur dagvinnutíma hækkar launataxtinn. Samkvæmt kjarasamningi Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar er yfirvinna greidd með tímakaupi og reiknast taxtinn sem 1,0385% af dagvinnulaunum. Það getur því haft töluverð áhrif á heildarlaun ef starfsmaður vinnur marga yfirvinnutíma. Fyrirtæki eiga almennt ekki að skylda starfsmenn til að vinna yfirvinnu og þeim er að sama skapi ekki skylt að verða starfsmönnum sínum úti um yfirvinnu.

Yfirvinnutaxti er samkvæmt kjarasamningum upphaflega ætlaður fyrir unna, mælda yfirvinnu. Undanfarin ár hefur þó færst í vöxt á almennum vinnumarkaði að dagvinna og yfirvinna eru ekki sérstaklega tilgreind í launagreiðslum og starfsmanni borguð ein heildarupphæð. Þessi þróun hefur rutt sér til rúms á hinum opinbera vinnumarkaði og þar með talinni Reykjavíkurborg (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010). Það hefur hún þó gert með þeim hætti að samið er við starfsmenn um fastar yfirvinnugreiðslur sem sérstök grein er gerð fyrir í launaseðlum. Þessir samningar fela í sér ákvæði um ákveðinn fjölda yfirvinnustunda í hverjum mánuði. Gert er ráð fyrir því að starfsmenn geri grein fyrir dag- og yfirvinnu sinni í gegnum ákveðið mætingakerfi. Talað hefur verið um að með þessum samningum hafi möguleikum fólks til samræmingu á fjölskyldulífi og atvinnu minnkað. Kröfur aukist til starfsfólks og vinnuveitandi hagnist á því að láta starfsmanninn vinna sem mest (Acker, 2006. Sjá í Þorgerður Einarsdóttir og Gyða Margrét Pétursdóttir, 2007 ). Eins og fram kom í kafla tvö var upp úr 1999 farið að beina starfsfólki markvisst í fasta yfirvinnu úr mældri, samhliða því að yfirvinnutímum var fækkað. Þetta var liður í því að draga úr launamun kynjanna og auka jafnvægi á milli vinnu og einkalífs. Það að Reykjavíkurborg treysti á yfirvinnu starfsfólks í þeim mæli sem raunin er sýnir að markmiðum um fjölskylduvænan vinnustað var ekki náð.



## 5.4 Dreifstýrð og miðstýrð launasetning

Samkvæmt kjarasamningum ríkis og sveitarfélaga er mismunandi aðferðum beitt við röðun starfa í launaflokka og við mat á viðbótarþáttum sem mynda dagvinnulaun, til dæmis við mat á viðbótarmentun. Þrátt fyrir það eru laun fyrir dagvinnu almennt svipuð hjá ríki og sveitarfélögum fyrir störf almennra launþega sem starfsmanna- og stéttarfélag semja fyrir. Ákvæði um vaktaálag og annað sem tengist vinnu utan dagvinnu eru einnig sambærileg. Munurinn á launasetningu ríkis og sveitarfélaga er aðallega sá að eftir tilkomu stofnanasamninga er launakerfi ríkisins orðið dreifstýrt. Sveitarfélögin hafa hins vegar farið þá leið að ákvarða launasetningu starfa sinna miðlægt, annað hvort með starfsheitaágreiningum í kjarasamningi eða samkvæmt tengingu starfsmatskerfisins SAMSTARFS við launatöflur kjarasamninga (Samband íslenskra sveitarfélaga, 2010).

Fram að breytingum á launakerfi opinberra starfsmanna sem gerðar voru á árunum 1996 og 1997 voru kjarasamningar byggðir þannig upp að öll samskipti um útfærslu einstakra ákvæða átti sér stað milli fjármálaráðherra og einstakra stéttarfélaga. Ákvörðun um röðun starfa og starfsmanna í launaflokka var einungis í höndum þessara aðila og takmarkað rými til aðlögunar hjá stofnunum sjálfum. Launahlutföll á milli hópa voru í föstum skorðum og launabreytingar voru sjálfvirkar og byggðust aðallega á starfsaldri.

Með stofnanasamningum átti að leggja áherslu á að breyta uppsetningu og áherslum kjarasamninga þannig að einstaka ákvæði væru útfærð hjá stofnunum sjálfum og fulltrúa starfsmanna stofnananna (Fjármálaráðuneytið, 2004), með öðrum orðum var horfið frá miðstýringu í launasetningu yfir í dreifstýrðara kerfi. Breytingar þessar voru í anda nýskipunar í ríkisrekstri sem gerðar voru í byrjun tíunda áratugs síðustu aldar. Markmiðið var að einfalda og bæta ríkisreksturinn, draga úr ríkisútgjöldum og ná fram sem mestri hagkvæmni í meðferð skattfjár. Til þess skyldi beitt stjórnunaraðferðum sem tíðkast í rekstri einkafyrirtækja. Í því augnamiði var ábyrgð og sjálfstæði stofnana á vegum ríkisins aukin þannig að einstakir stjórnendur gætu unnið sem mest í anda nútímalegra stjórnunaraðferða (Ómar H. Kristmundsson, 1996). Að sama skapi var sveigjanleiki í starfsmannamálum aukinn með það að markmiði að bæta þjónustuna og skapa jákvæðara viðhorf meðal almennings til hins opinbera. Jafnframt var lagt til að réttarstaða opinberra starfsmanna yrði sambærileg við réttarstöðu á almennum vinnumarkaði og dregið yrði úr æviráðningum. Lögð var áhersla á að skoða hvernig tryggja mætti jafnrétti meðal karla og kvenna hjá starfsmönnum ríkisins, enda myndi misrétti aftra því að einstaklingsbundnir hæfileikar starfsmanna fengju notið sín í ríkisrekstrinum (Ómar H. Kristmundsson, 1996). Dreifstýring stjórnunarlegra verkefna skyldi auka kostnaðarvitund yfirmanna og ýta undir kostnaðareftirlit af þeirra hálfu. Markmiðið í

sjálfu sér var því ekki jöfnun launamunar hjá starfsmönnum í sambærilegum stöðum, þó hvatt hafi verið til þess að gæta að jafnrétti á milli karla og kvenna. Jafnframt má segja að sú stefna að auka hlut dagvinnulauna og draga úr yfirvinnu hefði í sjálfu sér dregið úr launabili kynjanna (Birgir Björn Sigurjónsson og Vigdís Jónsdóttir, 1997).

Miklar deilur stóðu um þessar breytingar. Ögmundur Jónasson, sem á þessum tíma var formaður BSRB, varaði við því að breytingar í þessa veru myndu hafa í för með sér aukið atvinnuleysi þar sem forstöðumönnum stofnana var sett meira sjálfræði í hendur varðandi starfsmannahald og ekki væri gert ráð fyrir auknum launakostnaði heldur væri ráðgert að skera hann niður (Dagur-Tíminn, 1997). Aðrir bentu á að möguleikar verkalýðsfélaga á að hafa áhrif á launakjör félagsmanna sinna myndu takmarkast við breytingarnar (Morgunblaðið, 1997).

Bent hefur verið á að launamunur sé almennt meiri í löndum þar sem launakerfi er dreifstýrt heldur en þar sem lágmarkslaun eru ákveðin og launakerfi miðstýrð (Blau og Kahn, 2001). Einnig hefur verið bent á að því hlutlægara og ítarlegra sem matið er á einstökum þáttum sem liggja launagreiðslum til grundvallar, þeim mun minna rými sé fyrir mismunun. Launamunur sem er til staðar verði til í dreifstýrða kerfinu og þar geti hann aukist og að þegar samið sé um yfirvinnu og aukagreiðslur úti í stofnununum fá karlar slíkar greiðslur í meira mæli en konur (Lilja Mósesdóttir, Andrea Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir, Kristjana Stella Blöndal, Einar Mar Þórðarson og Sigurbjörg Ásgeirsdóttir, 2006). Sem dæmi hefur verið nefnt að í launakerfi háskólastarfsmanna þar sem kerfið er hlutlægt og nákvæmlega skilgreint sé launamunur minni en til dæmis hjá fólki í stjórnsýslu og þjónustustörfum Háskóla Íslands enda hafi þessu kerfi ekki verið komið á þar (Morgunblaðið, 2003).

## 5.5 Starfsmat

Vorið 1998 ákváðu Starfskjaranefnd Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar að endurskoða launakerfi félagsins og taka upp starfsmat til að meta störf til launa og var það í samræmi við ákvæði þágildandi kjarasamninga. Önnur sveitarfélög höfðu áður tekið upp slíkt kerfi og hafði Akureyrarbær til dæmis notast við kerfisbundið starfsmat frá miðjum áttunda áratugnum. Seinna var ráðist í að þróa kerfið enn frekar og var Kjarapróunardeild Ráðhússins fengin til að skoða og meta starfsmatskerfi sem notuð eru af sveitarfélögum í nágrennalöndunum. Breska starfsmatskerfið *Single Status Job Evaluation* varð fyrir valinu. Kerfi þetta sem fékk nafnið SAMSTARF metur með samræmdum hætti þær kröfur sem gerðar eru til starfs eftir þrettán mismunandi þáttum (Starfsmatsnefnd, 2005), sem

eru eftirfarandi: 1) Þekking og reynsla, eða öll sú þekking og reynsla sem krafist er af starfsmanni og getur falist í starfsreynslu, formlegu námi eða námskeiðum og endurmenntun. 2) Hugræn færni, eða færni til að takast á við og greina vandamál og leggja mat á viðfangsefni hverju sinni. Metið er hvort starfsmaður vinnur við skipulagsgerð og greiningarvinnu og hvort sú vinna tengist samskiptum eða stefnumótun. 3) Samskiptafærni, hugað er að því hvort starfið krefjist ákveðinnar tegundar af samskiptafærni vegna eðlis starfsins og hvort starfsmaður þurfi að beita samninga- eða sannfæringartækni. 4) Líkamleg færni, eða líkamleg færni umfram það sem er hefðbundið. Starfsmaður þarf að geta beitt sér við notkun vinnutækja. 5) Frumkvæði og sjálfstæði, skoðað er að hversu miklu leyti sjálfstæði í starfi takmarkast af verklags- eða vinnureglum, fyrirmælum, fordæmi og stefnu deildar, sviðs eða stofnunar. Einnig er skoðað hvaða kröfur eru gerðar hvað varðar lausn óvæntra eða ófyrirsjáanlegra vandamála og hvort starfsmaður leiti til næsta yfirmanns eða taki sjálfstæða ákvörðun um lausn. 6) Líkamlegt álag, hvort starfsmaður verði að búa yfir úthaldi eða líkamlegum styrk til þess að sinna verkefnum starfsins og þá í hversu miklum mæli reynir á slíkt. 7) Hugrænar kröfur, kröfur um einbeitingu og aðgæslu í starfi. 8) Tilfinningalegt álag, hvort eðli starfsins valdi starfsmanni sérstöku tilfinningalegu álagi og hversu oft starfsmaður verður fyrir slíku álagi. Liðir númer níu til tólf eru kröfur um ábyrgð á fólki og verkstjórn og/eða mannauði, ábyrgð á fjármunum og hugbúnaði, upplýsingakerfum, tækjum, mannvirkjum og landssvæðum. Metið er hvort starfsmaður beri einn ábyrgð eða hvort hann geri það ásamt öðrum, hvort hann taki þátt í ferlinu eða beri ábyrgð á lokaniðurstöðu. 13) Vinnuaðstæður, metið er hvort vinnuaðstæður séu óþægilegar, ónotalegar, ógeðfelldar eða hættulegar. Metin er hætta á veikindum eða meiðslum og hversu oft starfsmaður þarf að vinna við slíkar aðstæður. Ef starfsmenn telja að eðli starfsins eða annað sem viðkemur starfinu hafi breyst geta þeir farið fram á að starfsmatið verði endurmetið.

Tekið er fram í umfjöllun Mannauðsskrifstofu Reykjavíkurborgar um starfsmatskerfið að það geti falið í sér kynbundna mismunun á þann hátt að karlleg starfseinkenni eins og líkamlegt álag og ábyrgð á fjármunum séu metin hærra heldur en kvenleg starfseinkenni eins og ábyrgð á fólki og tilfinningalegt álag. Jafnframt er sagt frá því að við hönnun kerfisins hafi sérstaklega verið gætt að því að framfylgja jafnrétti á grundvelli kyns, kynþáttar, trúarskoðana, aldurs og fötlunar „og þannig reynt að tryggja að starfsmenn fái sömu laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf“ (Vefur Reykjavíkurborgar, án ártals).

Í launastefnu Reykjavíkurborgar (sjá viðauka IV) segir að jafnlaunastefna sé einn af hornsteinum launastefnunnar og feli í sér að starfsfólki skuli greidd sömu laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf. Starfsmatskerfið sem um hefur verið rætt hafi verið valið

með það markmið í huga (sjá viðauka IV). Sú nálgun að skipta vinnumarkaðnum í tvennt, hinn karllæga og hinn kvenlæga er þekkt. Það er jafnframt staðreynd að hin kvenlægu störf á sviði umönnunar, uppeldis og heimilis hafa verið metin skör lægra en hin karllægu (Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007). Til að starfsmatið geti staðið undir væntingum sem kynhlutlaust er mikilvægt að tekið sé tillit til þátta sem einkenna hefðbundin karla og kvennastörf og þeir metnir til jafns.

Helsti kostur starfsmats samkvæmt Mannauðsskrifstofu Reykjavíkurborgar er að hægt sé að greina launamun karla og kvenna í samræmi við lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (10/2008) og að það geti leitt til hækkunar launa kvenna þar sem þær eru fjölmennastar í láglaunastörfum.

Helstu veikleikar starfsmats eru taldir vera þeir að það er tímafrekt og kostnaðarsamt í framkvæmd. Einnig er talinn möguleiki á því að mismunandi starfsmati sé beitt á vinnustöðum eftir því hvort þeir eru karla- eða kvennavinnustaðir. Af þessum sökum hefur verið komist að þeirri niðurstöðu í mörgum rannsóknum að starfsmat, sem tæki til leiðréttingar launamunar kynjanna, sé ekki nægilega skilvirkt í sjálfu sér (Lilja Mósésdóttir, Andrea Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir, Kristjana Stella Blöndal, Einar Mar Þórðarson og Sigurbjörg Ásgeirsdóttir, 2006). Þó að starfsmat byggir á stöðlun og leitist við að jafna laun og skilgreina jafnverðmæt störf er ljóst að það byggir á huglægu mati. Slíkur er fjöldi þátta og menningarlegra breyta sem liggja til grundvallar matinu að ómögulegt er að komast niður á endanlega sátt um skilgreiningar. Þar af leiðir að huglægt mat liggur til grundvallar starfsmatskerfum og að árangurinn við innleiðinguna mótast af þeim sjónarmiðum sem lögð eru til grundvallar kerfinu.

## 6 Opinber stjórnsýsla

Líkt og í landsstjórninni lýtur sveitarstjórnarstigið forystu lýðræðislega kjörinna fulltrúa sem bera pólitíska ábyrgð á rekstri sveitarfélaganna. Tilvist sveitarfélaga er réttlætt á þrjá vegu. Í fyrsta lagi er skipting svæða í sveitarfélög talin stuðla að valddreifingu og frelsi þar sem innbyrðis samkeppni sveitarfélaganna og staða þeirra gagnvart landsstjórninni stuðlar að mótvægi gagnvart ríkisvaldinu sem er jákvætt fyrir frjálsræði í landinu. Í öðru lagi eru þau rök notuð að skipting landsins í mörg stjórnsýslusvæði stuðli að þátttöku og efli samborgaralegar dyggðir. Í þriðja lagi eru færð hagkvæmnisrök fyrir tilvist sveitarfélaga, þar sem hægt sé að stilla betur saman framboð á þjónustu og eftirspurn þar sem sveitarfélögin hafa að einhverju leyti eitthvað að segja sjálf um þjónustumagnið. Eins skapi nálægð við úrlausnarefnið ákjósanlegar aðstæður til að takast á við það (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Mikilvægt er að stjórnsýsla sveitarstjórnarstigsins sé skilvirk, hagkvæm og heiðarleg. Skilvirkni stjórnsýslunnar skiptir máli til að hún skili í meginatriðum því sem hið lýðræðislega stjórnkerfi ætlast til af henni. Hagkvæmni stjórnsýslunnar er lykilþáttur í því að kostnaður við rekstur hins opinbera fari ekki úr böndunum og heiðarleika þarf að hafa í hávegum til að borgararnir geti vænst jafnræðis og sanngirni í samskiptum sínum við stjórnsýslu hins opinbera (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Opinber rekstur er eðlisólíkur þeim sem fram fer á almennum markaði. Markmið opinbers reksturs eru fjölpættari og flóknari en hagnaðarviðmið fyrirtækja á markaði. Markmið opinbers reksturs eru vissulega hagræn eðlis líkt og hjá almennum fyrirtækjum en þau eru ekki síður pólitísk og félagsleg og snúast að mestu leyti um þjónustu við borgarana. Eins og gefur að skilja er erfiðara að mæla þjónustustig og hagkvæmni opinberra stofnana heldur en fjárhagslegan hagnað fyrirtækja á markaði. Því er mönnum vandi á höndum þegar mæla á rekstrarhagkvæmni í opinberum rekstri. Flókið lagaumhverfi opinbers rekstrar kemur að sama skapi niður á rekstrarhagkvæmni opinberra stofnana. Um þær gildi sérstakt regluverk sem á að stuðla að velferð borgaranna en er að sama skapi íþyngjandi fyrir rekstraraðila opinberra stofnana. Opinberar stofnanir búa til að mynda við mun minni sveigjanleika í starfsmannamálum. Á forsendum gagnsæis tryggja upplýsingalög svo almenningi rétt á upplýsingum úr opinbera geiranum og stjórnsýslulög tryggja borgurum möguleika á aðhaldi gagnvart hinu opinbera; til dæmis að krefjast rökstuðnings eða kæra ákvarðanir opinberra stofnana. Staða hins pólitíska valds gagnvart kjósendum getur svo skapað þrýsting á stjórnsýsluna að víkja frá almannahagsmunum í þágu kjördæmis síns eða hagsmunahópa (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007). Hvað íslenska stjórnsýsla varðar þá hefur verið nefnt að

neikvæð sérkenni hennar séu meðal annars þau að reglur vanti eða að þær séu óljósar. Uppbygging stjórnkerfisins gerir því sjálfu þar með ókleift að veita stjórn mála- og embættismönnum eðlilegt aðhald (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994).

### **6.1 Starfsmannakerfi hins opinbera**

Þegar fjallað er um kjör opinberra starfsmanna er eðlilegt að hafa í huga að vinnuaðstæður þeirra eru ólíkar þeim sem eru á almennum markaði. Hið opinbera hefur ekki forsendur til að keppa um starfsfólk einvörðungu á launalegum forsendum. Það getur þó tryggt sér gott starfsfólk með ýmsum hætti og hafa nokkrar meginleiðir verið farnar í því markmiði. Max Weber fjallaði um starfsmannakerfi í því sem hann kallaði stigveldi og taldi einkennandi fyrir nútíma stjórnsýslu. Í skrifræðislegum starfsmannakerfum er litið á hið opinbera sem lokaðan vinnumarkað þar sem fólk vinnur alla sína starfsævi frá því að það kemur inn á vinnumarkað. Þar með fjárfestir þetta fólk í þekkingu á opinberri stjórnsýslu og tileinkar sér tilheyrandi gildismat sem er lítils metið á almennum vinnumarkaði. Hins vegar tryggja þessir starfsmenn sér starfsöryggi, sanngjarnan starfsframa og trygg eftirlaun. Þetta á að tryggja hinu opinbera hollustu og hæfni starfsmanna stjórnsýslunnar (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Önnur einkenni starfsmannakerfis geta verið það sem kallað er „hið faglega kerfi“ og „hið pólitíska kerfi“. Í hinu faglega kerfi ræðst ráðning og frami af hæfni fremur en af starfsaldri og reynslu úr opinbera geiranum. Í því kerfi eru landamæri hins opinbera og almenna vinnumarkaðar óljósari og því geta starfsmenn auðveldlega flust á milli opinbers og almenns vinnumarkaðar. Starfsfólk opinbera geirans lítur á sig sem fagfólk frekar en opinbera starfsmenn. Stöðuveitingar og mannauðsstjórnun í faglega kerfinu er í grundvallaratriðum hið sama og í almenna geiranum (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Samkvæmt hinu pólitíska sjónarhorni eru pólitískar ráðningar lögmæt aðferð við ráðningar í opinbera geiranum sem gerir auðveldara að ná fram pólitískum markmiðum. Í því tilviki er gengið út frá að skrifræðið sé ákveðinn skekkjuvaldur í lýðræðiskerfum sem réttlætir að unnið sé gegn sjálfstæði þess með því að ráða inn fólk á pólitískum forsendum (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

## 7 Vinnustaðurinn Reykjavíkurborg

Eftir langa sögu stjórnkerfisbreytinga hefur starfsemi borgarinnar tekið á sig núverandi mynd. Starfsemi borgarinnar skiptist í sjö svið sem hvert um sig sér um stefnumótun afmarkaðra málaflokka í starfsemi borgarinnar og ber jafnframt ábyrgð á framkvæmd þeirra málaflokka. Ráðhúsið, þar sem hin miðlæga stjórnsýsla fer fram, er gjarnan talið sem áttunda sviðið. Önnur svið eru Framkvæmda- og eignasvið, Íþrótt- og tómstundasvið, Menningar- og ferðamálasvið, Skipulags- og byggingarsvið, Skóla- og frístundasvið, Umhverfis- og samgöngusvið og Velferðarsvið. Stjórnkerfisbreytingar höfðu farið fram nýlega eða stóðu yfir um það leyti sem rannsóknin var gerð. Þátttakendum sem starfa á Skóla- og frístundasviði var gefinn kostur á því að merkja við Menntasvið, Leikskólasvið eða frístundamál, enda voru frístundamálin ekki enn orðin aðskilin frá Íþrótt- og tómstundaráði og því er flokkun svara þátttakenda lítillega frábrugðin sviðaskiptingu borgarinnar. Til að varpa sögulegu ljósi á sviðin verður hér á eftir fjallað um Leikskólasvið og Menntasvið þó þau séu ekki lengur til sem slík og við hafi tekið hið nýja Skóla- og frístundasvið.<sup>8</sup>

Samkvæmt sveitastjórnarlögum nr. 138/2011 á í reikningskilum að skipta starfsemi sveitarfélaga í A-hluta og B-hluta. Undir B-hluta falla stofnanir, fyrirtæki og aðrar rekstrareiningar sem eru að hálfu eða í meirihluta eigu sveitarfélagsins og eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Í tilfalli Reykjavíkurborgar eru sem dæmi Orkuveita Reykjavíkur og Faxaflóahafnir í B-hluta. Öll sú starfsemi sem sjónum er beint að í þessari rannsókn fellur undir hinn svokallaða A-hluta.

### 7.1 Framkvæmda- og eignasvið

Framkvæmda- og eignasvið sér um allar stofnframkvæmdir á vegum borgarinnar; hönnun og byggingu fasteigna og annarra mannvirkja borgarinnar. Þar að auki sér sviðið um rekstur og viðhald þessara mannvirkja. Sviðið sér einnig um kaup og sölu eigna. Það sér um gerð leigusamninga fyrir fagsvið, gerð þjónustusamninga um hverskyns rekstur og átaksverkefni sem falla að rekstrinum og þykja hagkvæm fyrir Reykjavíkurborg.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Upplýsingar um stjórnkerfi borgarinnar eru fengnar af vef Reykjavíkurborgar: [www.rvk.is/](http://www.rvk.is/)

<sup>9</sup> Sjá vef Framkvæmda- og eignasviðs: [http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-3546/5704\\_view-933/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-3546/5704_view-933/)

Lengst af féll starfsemi sviðsins undir það sem hét embætti borgarverkfræðings. Seinnipart ársins 2001 var tilkynnt að leggja ætti niður embætti borgarverkfræðings og Borgarskipulag. Úr þeim urðu til Umhverfis- og tæknisvið og Skipulags- og byggingarvið. Verkefni Borgarverkfræðings skyldu falla undir Umhverfis- og tæknisvið, að embætti byggingafulltrúa undanskildu. Einnig urðu til Fasteignastofa sem skyldi sjá um rekstur fasteigna í eigu borgarinnar, og Skipulagssjóður sem átti að sjá um kaup og sölu á fasteignum og einstökum lóðum sem keyptar voru af skipulagsástæðum. Markmiðið með þessum breytingum var að deildir og stofnanir sem unnu að framgangi stefnu tiltekinna nefnda sameinuðust. Skyldi þetta auðvelda vinnu nefndanna og gera ábyrgð stjórnarsýslunnar á framkvæmd pólitískrar stefnumótunar skýrari. Auk þess átti breytingin að auka vægi umhverfismála hjá borginni (Morgunblaðið, 2001). Umhverfis- og tæknisviði var skipt upp í Framkvæmdasvið og Umhverfissvið árið 2005.

Þann 1. febrúar 2008 voru Eignasjóður og Skipulagssjóður sameinaðir og var hinum nýja sjóði, Eignasjóði, ætlað að fjármagna nýframkvæmdir og viðhald á eignum borgarinnar. Í málefнасamningi meirihluta borgarstjórnar var kveðið á um að auka skyldi sjálfstæði og svigrúm sviðsins. Af þessu hlaut að sviðið var ekki lengur háð fjárveitingum úr Aðalsjóði og hafði þess í stað á sínum snærum sjóð sem hafði beinar tekjur frá hinum sviðum borgarinnar í gegnum leigu húsnæðis, gatna og búnaðar og þjónustusamninga (Framkvæmda- og eignasvið Reykjavíkurborgar, 2008).

Starfsmenn eru 175 og fjöldi stöðugilda 174,7. Um 60 starfsmenn starfa á skrifstofum sem saman mynda stjórnunarklasa sviðsins. Rúmlega 70 starfa á hverfastöðvum fasteigna- og gatnaþjónustu, og 30 starfa í þjónustumiðstöð (Reykjavíkurborg, 2011).

## 7.2 Íþrótt- og tómsfundasvið

Í upphafi ársins 1956 var fyrsti fundur Æskulýðsráðs Reykjavíkur haldinn. Skyldi ráðið beita sér fyrir umbótum í félags- og skemmtanalífi með því að stofna til „hollra og menntandi skemmtana og athuga leiðir til að koma á tómsfundaiðju“, átti ráðið samvinnu við Íþróttabandalag Reykjavíkur, Sinfóníuhljómsveit Íslands, skólastjóra framhaldsskóla í borginni og Taflfélag Reykjavíkur (Alþýðublaðið, 1956).

Íþróttaráð Reykjavíkur var stofnað árið 1962 og var því ætlað að vera ráðgefandi um allar framkvæmdir á íþróttamannvirkjum borgarinnar. Árið 1984 voru Æskulýðsráð og Íþróttaráð sameinuð í Íþrótt- og tómsfundaráð (Morgunblaðið, 1984). Var sviðið undir þeim formerkjum lengst af og hafði umsjón með íþróttamannvirkjum borgarinnar og



frístundaheimilum 6-9 ára barna, félagsmiðstöðvum og Hinu húsinu. Við kerfisbreytingar árið 2011 var tómstundahluti sviðsins sameinaður Menntasviði sem við það tók upp nafnið Skóla- og frístundasvið. Eftir varð svið sem hefur umsjón með íþróttamannvirkjum, Hinu húsinu og starfsemi Fjölskyldu- og húsdýragarðsins. Sviðið sinnir einnig samstarfi við og veitir styrki til hagsmunaaðila í íþrótt- og æskulýðsstarfi, auk þess að hafa umsjón með styrkveitingum til barna vegna íþrótt- og tómstundaiðju þeirra í formi svokallaðs Frístundakorts. Á sviðinu starfa 311 starfsmenn í 187 stöðugildum. Á sviði íþróttamála starfa 160 starfsmenn: 89 karlar og 72 konur. Annars staðar vinna 91 starfsmaður. Sviðið ræður til sín unglinga í sumarstörf og er gert ráð fyrir að 120 einstaklingar verði ráðnir sumarið 2012 (Reykjavíkurborg, 2011).

### **7.3 Leikskólasvið**

Eftir að borgin tók við umsjón leikskólanna af Barnavinafélaginu Sumargjöf urðu til Leikskólar Reykjavíkur og voru leikskólarnir lengst af reknir undir því nafni. Sviðið var sameinað Fræðslumiðstöð Reykjavíkur um mitt ár 2005 þegar til varð Menntasvið. Hafði starf þessara skólastiga miðað að því að ná fram aukinni samfelli sín á milli og leikskólinn fengið viðurkenningu sem fyrsta skólastigið. Ári síðar var tilkynnt af nýjum meirihluta að leikskólarnir yrðu færðir á ný undir sérstakt ráð, leikskólaráð, að sögn til að gera stiginu hátt undir höfði (Morgunblaðið, 2006). Sú breyting varði ekki lengi og áður en langt var liðið á næsta kjörtímabil hafði rekstur leikskólanna runnið inn í nýtt Skóla- og frístundasvið ásamt grunnskólunum og frístundahluta ÍTR. Í stefnumótun fyrir sviðið árið 2011 var gert ráð fyrir 1.798 starfsmönnum í 1.276 stöðugildum. Þar af störfuðu 30 á aðalskrifstofu. Fjöldi stöðugilda var orðinn 1.456 árið 2012 og störfuðu tæp 78% í 62 borgarreknum leikskólum.

### **7.4 Menningar- og ferðamálasvið**

Samkvæmt stjórnkerfisbreytingunum árið 2004 var Menningar- og ferðamálaráð stofnað og skyldi starfsemi menningarstofnana borgarinnar heyra undir ráðið auk þess sem það skyldi sinna samstarfi og stuðningi við sjálfstæða listalífið í borginni. Auk þess var sviðinu ætlað að sinna markaðsstarfi í ferðamálum og samstarfi við hagsmunaaðila í greininni (Reykjavík, 2008b). Fjöldi starfsmanna er 214 og stöðugildi 145,5. Á skrifstofu sviðsins og Höfuðborgarstofu eru 15 stöðugildi. Nálega allir aðrir starfa á söfnum borgarinnar, þar af eru 74 stöðugildi á Borgarbókasafni (Reykjavík, 2011).

## **7.5 Menntasvið**

Þegar sveitarfélögin tóku við rekstri grunnskólanna árið 1996 fóru grunnskólar í Reykjavík undir stofnun sem nefnd var Fræðslumiðstöð Reykjavíkur. Hún starfaði óbreytt fram til byrjun árs 2005 þegar Fræðslumiðstöð og Leikskólar Reykjavíkur voru sameinuð undir merkjum Menntasviðs (Morgunblaðið, 2005). Eins og rakið er í umfjöllun um Leikskólana þá voru stofnanirnar tvær aðskildar ári síðar en sameinaðar aftur árið 2011 og eru nú ásamt frístundahluta ÍTR hluti af nýju Skóla- og frístundasviði. Fjöldi starfsmanna Menntasviðs árið 2010 voru 2.289 í 2.048 starfsgildum.

Á hinu nýja Skóla- og frístundasviði eru stöðugildin 1.941 í 39 grunnskólum. Yfirstjórn sem hefur með grunnskóla að gera samanstandur af 29 starfsmönnum. Stöðugildi á nýju Skóla- og frístundasviði eru 4.673, þar af eru 63,3 á skrifstofu.

## **7.6 Umhverfis- og samgöngusvið**

Umhverfissviði Reykjavíkurborgar var komið á laggirnar árið 2005 eftir að Umhverfis- og tæknisviði var skipt upp í Umhverfissvið annars vegar og Framkvæmdasvið hins vegar. Áður hafði starfsemi Umhverfis- og tæknisviðs fallið að mestu leyti undir borgarverkfræðing. Árið 2007 voru samgöngumál sett undir Umhverfissvið og fékk sviðið nafnið Umhverfis- og samgöngusvið í kjölfarið (Morgunblaðið, 2007). Sviðið hefur umsjón með stefnumörkun á sviði umhverfis- og samgöngumála, forhönnun umferðarmannvirkja, dýraeftirliti og sorphirðu.

Fjöldi starfsmanna á sviðinu eru 403 í 195 stöðugildum. Þar af eru 100 stöðugildi undir formerkjum náttúru og útivistar, 59 undir formerkjum neyslu og úrgangs og 22,8 í heilbrigðiseftirliti. Þessi mikli munur á starfsmönnum og stöðugildum orsakast af fjölda sumarstarfsmanna og grunnskólanema sem koma til starfa í Vinnuskóla Reykjavíkur á sumrin.

## **7.7 Velferðarsvið**

Félagsmálastofnun Reykjavíkurborgar var sett á laggirnar 1967 og hét það til ársins 1999 þegar nafninu var breytt í Félagspjónustan í Reykjavík. Árið 2005 færðist starfsemin undir Velferðarsvið í takt við aðrar skipulagsbreytingar. Velferðarsvið hefur með framkvæmd og stefnumótun á sviði velferðarmála að gera, svo sem fjárhagsaðstoð, greiðslu húsaleigubóta, heimaþjónustu og heimahjúkrun. Barnavernd Reykjavíkur heyrir jafnframt undir Velferðarsvið.

Fjöldi starfsmanna er 1.866 í 1.426,81 stöðugildum. Inni í þessari tölu eru ekki tímavinnufólk eða sumarafleysingar. Á skrifstofum sviðsins eru 235 stöðugildi. Starfsmenn í 458 stöðugildum fást við búsetuúrræði, 230,84 stöðugildi fást við heimaþjónustu, 109,7 við heimahjúkrun og 111,49 við hjúkrunarheimili auk annarra fámennari vinnustaða.

## 7.8 Ráðhús

Í Ráðhúsinu er samankomin æðsta stjórn borgarinnar og hin svokallaða miðlæga stjórnsýsla. Hún samanstendur af eftirtöldum skrifstofum: Borgarlögmanni, Fjármálaskrifstofu, Innkaupaskrifstofu, Innri endurskoðun, Mannauðsskrifstofu, Mannréttindaskrifstofu, skrifstofu borgarhagfræðings, skrifstofu borgarstjóra, skrifstofu borgarstjórnar, Upplýsinga- og vefdeild, Upplýsingatæknimiðstöð og þjónustuskrifstofu Reykjavíkurborgar. Flestar eru þessar skrifstofur staðsettar í Ráðhúsinu, þó eru Fjármálaskrifstofa, Innkaupaskrifstofa, Þjónustuskrifstofa og Upplýsingatæknimiðstöð staðsettar í Borgartúni 12-14 en falla engu að síður undir starfsemi Ráðhúss.<sup>10</sup>

Fjöldi starfsmanna er 240 í 231,3 starfsgildum. Fjölmennustu skrifstofurnar eru Fjármálaskrifstofa með 51 starfsmann, Upplýsingatæknimiðstöð með 46 starfsmenn, Þjónustuskrifstofa með 51 starfsmann og Mannauðsskrifstofa með 31 starfsmann. Aðrar skrifstofur hafa um það bil tíu starfsmenn eða færri (Reykjavík, 2011).

---

<sup>10</sup> Sjá vef Reykjavíkurborgar: [http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398\\_view-770/](http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-2784/4398_view-770/)

## 8 Aðferð

Í þessum hluta er farið í þá aðferðafræði sem notuð var við gerð rannsóknarinnar. Til að fá fram skilning og skoðanir viðmælenda á efninu var ákveðið að leggja staðlaðan spurningalista fyrir alla yfirmenn hjá Reykjavíkurborg og var það gert með rafrænum hætti. Yfirmenn eru skilgreindir sem þeir sem samþykkja launalista og bera ábyrgð á ráðningu og starfslokum undirmanna sinna. Hér er um að ræða meginlegga rannsókn þar sem áhersla er lögð á tölulegar mælingar þar sem gögn eru notuð til að styðja eða hafna tiltekinni kenningu (Bryman, 2008).

Í næstu köflum verður reynt að varpa ljósi á hvað það er sem einkennir slíka rannsókn og hvers vegna þessi leið var farin og talin henta rannsókninni. Auk þess verður fjallað um sjálfa gagnaöflunina og aðdraganda hennar.

### 8.1 Meginlegar og eigindlegar rannsóknaraðferðir

Rannsóknnum í félagsvísindum má skipta í tvo meginflokka: meginlegar rannsóknir (quantitative) og eigindlegar rannsóknir (qualitative). Þessar rannsóknaraðferðir fara mismunandi leiðir að viðfangsefninu, ýmist með *afleiðslu* eða *aðleiðslu*. Með afleiðslu er tilgátan eða kenningin sett fram áður en prófunin staðfestir hana eða fellir. Það á við um meginlegar rannsóknir. Með aðleiðslu er kenningin hins vegar byggð á þeim veruleika sem rannsóknin leiðir í ljós, eins og gert er í tilviki eigindlegra rannsókna (Bryman, 2008). Meginlegar rannsóknaraðferðir nota ályktunarrannsóknir við úrvinnslu gagna. Í upphafi rannsóknarvinnunnar ákveður rannsakandi hversu stórt úrtak skuli notast við og hvernig það er samsett. Ákveða þarf stærð úrtaksins, hvort það eigi að endurspeglar allt þýðið eða ekki, einnig þarf að ákveða hvaða tegund könnunar skuli notuð. Kostirnir við meginlegar rannsóknir er að hægt er að rannsaka stóra hópa auk þess sem hægt er að endurtaka slíkar rannsóknir og bera saman niðurstöður frá fyrri rannsóknnum. Oft eru búnir til úrtakslistar og útkoma rannsóknarinnar færð yfir á allt þýðið með 95% vissu. Í þessu tilviki voru spurningar lagðar fyrir allt þýðið og svarhlutfallið notað til að álykta um heildina (Bryman, 2008). Til þess að sá möguleiki væri fyrir hendi að endurtaka rannsóknina með sama hætti síðar var ákveðið að fara þá leið að notast við meginlegar rannsóknaraðferðir með stöðluðum spurningalistum og leggja fyrir allt þýðið. Það hefur þó í för með sér að erfiðara er að álykta út frá niðurstöðunum með sama hætti og þegar úrtaksrannsókn er gerð, enda er í slíkum tilvikum hægt að leggja meiri áherslu á að ná í fámennari hópa eins og í þessu tilviki karla.

Þess í stað verður að álykta út frá hópnum sem svarar, sem ekki er hægt að segja nákvæmlega til um hver er; hverjir séu til að mynda líklegri til að vilja svara könnuninni, hvort einhverjir hópar hafi ekki haft kost á að svara könnuninni vegna mikils starfsálags, eða öðrum slíkum þáttum (Bryman, 2008). Þetta er mikilvægt að hafa í huga þegar lesið er í rannsóknarniðurstöðurnar.

Gagnrýni á meginlegar rannsóknaraðferðir í félagsvísindum snýst að mestu leyti um að þær ná ekki að greina manneskjuna frá veröld náttúrunnar (Schultz, 1962. Sjá í Bryman, 2008). Schultz notaði hugtakið veröld náttúrunnar til aðgreiningar frá félagslegum veruleika mannfólksins, enda hafi félagsvísindin tileinkað sér rannsóknaraðferðir náttúruvísindanna á sínum tíma. Hann bendir á eðlismun þessara greina sem sé sá að náttúrufræðingur er utan við fyrirbærið sem hann rannsakar og ekki fær um annað en að draga ályktanir út frá tölum og öðrum þekktum stærðum. Félagsvísindamaðurinn rannsakar hins vegar hegðun mannfólksins sem er fært um að draga ályktanir og lærdóm út frá sínu félagslegu umhverfi sem hefur svo áhrif á það hvernig manneskjan hagar sér innan þessa félagslega umhverfis. Rannsakandinn er hluti af því umhverfi sem hann rannsakar og getur dregið eigin ályktanir um félagslega hegðun sem hann síðan reynir að komast að hvort standist vísindalega skoðun. Takmarkanir meginlegrar rannsóknaraðferðar koma því meðal annars fram í því að hún felur ekki í sér þá möguleika sem maðurinn sjálfur er sem hluti af rannsóknarumhverfinu. Annað atriði sem fundið hefur verið að meginlegum rannsóknaraðferðum er að þær reiði sig um of á þau tæki og þær aðferðir sem notaðar eru til mælinga á rannsóknarefninu, svo sem stöðluð viðtöl og spurningalista. Ekki sé hægt að gefa sér að allir hafi sömu forsendur til að svara spurningunum eða hvort svarendur hafi allir sama skilning á efninu sem spurt er um (Bryman, 2008). Þó er því einnig haldið fram að spurningar í meginlegum könnunum séu almennt taldar réttmætar þar sem sterk tengsl hafa mælst á milli þess sem fólk svarar í slíkum könnunum og þess sem það gerir í raun (Þorlákur Karlsson, 2003). Eigindlegar rannsóknaraðferðir eru framkvæmdar með margvíslegum hætti en hafa mörg sameiginleg einkenni. Þær eru notaðar til að skilja félagsleg fyrirbæri og er þeirra helsta markmið að fanga flókinn veruleika og dýpka skilning á honum (Marshall og Rossman, 2010). Gögnin sem safnað er lýsa fólki, stöðum og samræðum sem erfitt er að setja inn í tölfræðiformúlur. Rannsóknarspurningar eru settar fram til að kanna rannsóknarefnið í samhengi jafnframt því að fá fram sem flestar hliðar á efninu.

Til að framkvæma rannsókn í félagsvísindum þarf að huga að þeirri aðferð sem vænlegust er til að fá í hendur þau rannsóknargögn sem þarf til að varpa ljósi á það sem er verið að rannsaka. Nokkrar rannsóknaraðferðir koma til greina: tilraunir, kannanir og tilviksrannsóknir

svo eitthvað sé nefnt. Hver aðferð hefur ákveðna kosti sem eru metnir út frá þremur forsendum: 1) eðli rannsóknarspurningar, 2) stjórn rannsakandans á rannsóknaraðstæðum og 3) áherslu á samtímafyrirbæri frekar en söguleg fyrirbæri (Yin, 1994). Athuga þarf hvort niðurstöður munu hafa eitthvað alhæfingargildi og hvort hægt sé að endurtaka rannsóknina. Hætta er á að kerfisbundnar skekkjur geti komið fram vegna mögulegrar hlutdrægni rannsakandans. Því er rétt að rannsakandi geri grein fyrir tengslum sínum við rannsóknarefnið.

## 8.2 Framkvæmd

Spurningar voru sendar út til allra stjórnenda Reykjavíkurborgar, sem eru þeir sem samþykkja launalista og bera ábyrgð á ráðningum og uppsögnum samkvæmt starfsskilgreiningu. Spurningalistinn innihélt 32 spurningar, sex spurningar voru bakgrunnsspurningar og 26 spurningar sneru að rannsóknarviðfangsefninu. Listinn var lagður fyrir dagana 24. – 29. nóvember 2011. Þann 19. október 2011 var erindi sent til formanns og varaformanns Borgarráðs, Dags B. Eggertssonar og Óttarrs Proppé, þar sem falast var eftir samþykki borgarinnar og samstarfi við framkvæmd rannsóknarinnar. Afrit af erindinu var sent til yfirmanns Mannauðsskrifstofu, Halls Páls Jónssonar. Hallur Páll svaraði erindinu samdægurs og lýsti yfir vilja til að aðstoða við gerð rannsóknarinnar og bauð höfundu til fundar um efnið og í framhaldi aðstoð við framkvæmd rannsóknarinnar.

Spurningakönnunin var unnin út frá rannsóknarspurningunni þar sem reynt var að fá fram með hvaða hætti stjórnendur Reykjavíkurborgar taka ákvarðanir um aksturs- og yfirvinnugreiðslur. Að því loknu voru spurningarnar sendar mannauðsdeild Reykjavíkurborgar sem kom með athugasemdir og ábendingar. Gerðar voru athugasemdir við orðalag og stungið upp á að spurningum yrði bætt við. Tekið var tillit til athugasemda Mannauðsskrifstofu og listinn að lokum sendur út með kerfi sem Mannauðsskrifstofa hefur til umráða á alla yfirmenn hjá Reykjavíkurborg þann 29. nóvember 2011. Þann 6. desember var könnuninni lokið og voru 183 sem svöruðu að minnsta kosti einni spurningu: 118 konur og 49 karlar eða 59,7% þýðisins. Þegar farið var að greina svör eftir sviðum reyndust svör karla of fá til að hægt væri að túlka niðurstöður með góðu móti. Því var þess freistað að senda spurningarnar út að nýju 10. og 11. janúar 2012 og bárust þá 34 svör til viðbótar, frá sjö körlum og 22 konum. Heildarsvarhlutfall eftir tvær útsendingar er því 67,9% eða 217 svör frá 140 konum og 56 körlum.

Í rannsóknartilgangi eru hér skilgreindar tvenns konar skiptingar á sviðum borgarinnar. Annars vegar eru sviðin flokkuð eftir því hvort karlar eða konur eru í meirihluta stjórnenda og er munur á svörum þátttakenda skoðaður eftir því. Með því má finna vísbendingar um ólíkt verklag og viðhorf stjórnenda á milli þessara sviða og um kynjaða vinnumenningu. Svið þar sem karlar eru í meirihluta stjórnenda verða til einföldunar kölluð „karlasvið“. Þau eru: Framkvæmda- og eignasvið, Íþróttá- og tómstundasvið, Ráðhúsið og Umhverfissvið. Íþróttá- og tómstundasvið inniheldur fleiri karlstjórnendur eftir að frístundastarfið var fært til Mennta- og frístundasviðs. Svið þar sem konur eru í meirihluta stjórnenda verða til einföldunar kölluð „kvennasvið“. Þau eru: Menningar- og ferðamálasvið, Skóla- og frístundasvið og Velferðarsvið. Svörum frá Skóla- og frístundasviði er skipt niður í grunnskóla, leikskóla og frístundamál.<sup>11</sup>

Skóla- og frístundasvið og Velferðarsvið eiga það sameiginlegt að megnið af starfsemi þeirra fer fram á vinnustöðum víðsvegar um borgina í skólum, leikskólum eða hverfamiðstöðvum utan hins miðlæga stjórnunarklasa sviðsins. Þau sinna að mestu lögbundinni þjónustu við íbúa borgarinnar og þar eru konur í meirihluta starfsmanna og í meirihluta yfirmanna. Verkefni þessara sviða flokkast undir hefðbundin kvennastörf svo sem kennslu, umönnun og velferðarþjónustu. Yfirvinnugreiðslur á þessum sviðum eru aðallega samkvæmt mældri yfirvinnu og greiðslur fyrir akstur eru aðallega samkvæmt akstursdagbókum. Til einföldunar verða þessi svið kölluð „þjónustusvið“.

Framkvæmda- og eignasvið og Ráðhúsið sjá um innra starf og rekstur borgarinnar. Starfsemi þessara sviða fer að töluverðu eða öllu leyti fram inni í stjórnunarklössum sviðanna. Meirihluti stjórnenda eru karlar, þó eru karlar ekki endilega meirihluti starfsmanna. Verkefni þessara sviða flokkast undir hefðbundin karlastörf svo sem framkvæmdir, eignaumsýsla og stjórnun. Yfirvinnugreiðslur á þessum sviðum eru aðallega samkvæmt fastlaunasamningum og greiðslur fyrir akstur eru aðallega samkvæmt aksturssamningum. Til einföldunar verða þessi svið kölluð „rekstrarsvið“. Önnur svið borgarinnar falla í einhverjum mæli undir báða þessa flokka og er því ekki hægt að tala um þau sem annað hvort rekstrar- eða þjónustusvið. Því er aðeins fjallað um fjögur svið þegar rekstrar- og þjónustusvið eru nefnd og því mun færri þátttakendur á bak við svörin. Þessi tvíþætta skipting í annars vegar karla- og kvennasvið og hins vegar þjónustu- og rekstrarsvið þjónar þeim tilgangi að skerpa enn frekar

---

<sup>11</sup> Skiptingu karl- og kvenstjórnenda innan sviða má sjá á mynd tvö á blaðsíðu 50.

á þeim mun sem er á menningu ólíkra sviða borgarinnar og með því dreginn fram hinn kynjaði menningarlegi munur sem finnst á sviðum borgarinnar.



## 9 Niðurstöður

Hér á eftir er skýrt frá helstu niðurstöðum sem unnar voru úr þeim spurningum sem stuðst var við í úrvinnslu rannsóknargagnanna. Fyrst er gerð grein fyrir bakgrunnsspurningum og í kjölfarið eru raktar niðurstöður einstakra spurninga sem taka mið af rannsóknarspurningu verkefnisins. Tíðnitöflur eru birtar í öllum tilvikum. Við greiningu gagna voru svörin flokkuð niður eftir sviðum. Þar sem dreifing svara getur verið mikil við slíka flokkun - og í þessu tilviki voru við öllum spurningum færri en fimm svör á bak við einhvern svarmöguleika, eru töflur þar sem svör eru greind niður á einstök svið ekki birtar. Þegar á við er þó greint frá einstökum niðurstöðum eftir sviðum í texta. Rétt er að taka fram að vegna fámennis á rekstrarsviðum og mikils munar á fjölda þátttakenda frá rekstrarsviðum annars vegar og þjónustusviðum ber að varast að draga ályktanir út frá einstökum töflum. Ef færri en þrír þátttakendur voru á bak við svör í töflum yfir rekstrar- og þjónustusvið var sleppt því að birta þær töflur þó um þær sé fjallað í texta í einhverjum tilvikum.

Í töflunum kemur fram fjöldi svara og hlutfall þeirra sem taka afstöðu til spurningarinnar. Í nokkrum tilvikum eru reiknuð meðaltöl þar sem slíku er hægt að koma við. Í þeim tilvikum fá svarmöguleikar gildi sem samsvarar stað þeirra í röðinni, lægsti svarmöguleikinn fær lægsta gildið og sá hæsti fær hæsta gildið, allt eftir því hvað svarmöguleikar eru margir í hvert skipti. Til dæmis fengi svarið „mjög lítið“ gildið einn, og „frekar lítið“ fengi gildið tvo. Ef svarmöguleikar væru fimm og hæsta gildið væri „mjög mikið“ fengi sá svarmöguleiki gildið fimm. Ef gildi eru tvö, til dæmis „já“ og „nei“ fær „nei“ gildið einn og „já“ gildið tvo. Ef meðaltalið er meira en 1,5 væri hópurinn jákvæður, en ef meðaltalið er undir 1,5 er hópurinn neikvæður. Forsenda þess að hægt sé að reikna meðaltal er að svarmöguleikar séu í línulegum kvarða frá hinu minnsta upp í hið mesta eða frá hinu jákvæðasta til hins neikvæðasta.

Í einhverjum tilvikum hefur spurningum verið endurraðað með því að svarmöguleikar hafa verið sameinaðir og er slíkt tekið fram í hverju tilviki fyrir sig auk þess sem útlistað er í hverju endurröðunin felst. Öll meðaltöl eru reiknuð áður en spurningum er endurraðað.

Hér er sjónum helst beint að því hvernig svörin dreifast eftir sviðum. Aðrar bakgrunnsbreytur skipta líka máli, þó ekki séu þær fyrirferðarmiklar í þessari greiningu. Ef höfundur sér merki um að einhvers konar mynstur sé að finna út frá öðrum bakgrunnsbreytum en sviðum þá er það nefnt í lok greinargerðar við hverja spurningu.

## 9.1 Hjá hvaða sviði borgarinnar starfar þú?

Tafla 2 - Hjá hvaða sviði borgarinnar starfar þú?

	Fjöldi	Hlutfall
Grunnskólar	28	14,2
Leikskólar	30	15,2
Frístundamál	11	5,6
Velferðarsvið	76	38,6
Íþrótt- og tómstundasvið	10	5,1
Menningar- og ferðamálaráð	10	5,1
Framkvæmda- og eignasvið	8	4,1
Umhverfis- og samgöngusvið	9	4,6
Ráðhús	15	7,6
Samtals	197	100,0
Svara ekki	20	
Samtals	217	

Starfsemi borgarinnar var skipt í níu hluta. Meginreglan var að miða við fagsvið borgarinnar. Eins og áður hefur komið fram var Menntasviði skipt upp í grunnskóla, leikskóla og frístundamál í úrvinnslu samkvæmt ábendingu starfsmanna borgarinnar sem höfundur átti í samstarfi við. Þá eru þátttakendur úr Ráðhúsinu, eða miðlægu stjórnsýslunni, skoðaðir saman.

Tafla 3 - Hjá hvaða sviði borgarinnar starfar þú? Karlasvið og kvennasvið

	Tíðni	Hlutfall
Karlasvið	42	21,3
Kvennasvið	155	78,7
Samtals	197	100,0

Þátttakendur í könnuninni eru frá öllum þessum sviðum nema Skipulags- og byggingarsviði. En einungis tveir stjórnendur eru á því sviði sem falla undir skilgreiningu á stórnanda sem hér liggur til grundvallar sem eru þeir sem samþykkja launalista og bera ábyrgð á ráðningu og starfslokum undirmanna sinna. Svör þátttakenda frá þeim sviðum sem hér eru flokkuð sem karlasvið eru 42 og svör frá þeim þátttakendum sem koma af sviðum sem hér eru flokkuð sem kvennasvið eru 155. Ef sviðunum er skipt upp í annars vegar rekstrarsvið, sem eru þau svið sem annast innri rekstur borgarinnar: Ráðhús og Framkvæmda- og eignasvið, og hins vegar þjónustusvið sem eru þau svið sem fara með mennta- og velferðarmál: Skóla- og frístundasvið og Velferðarsvið, breikkar bilið enn. 145 starfsmenn

svara af sviðum sem skilgreind eru sem þjónustusvið og 23 starfsmenn svara á sviðum sem skilgreind eru sem rekstrarsvið.

**Tafla 4 - Hjá hvaða sviði borgarinnar starfar þú?  
Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Fjöldi	Hlutfall
Rekstrarsvið	23	13,7
Þjónustusvið	145	86,3
Samtals	168	100,0

## 9.2 Kyn

**Tafla 5 - Kyn**

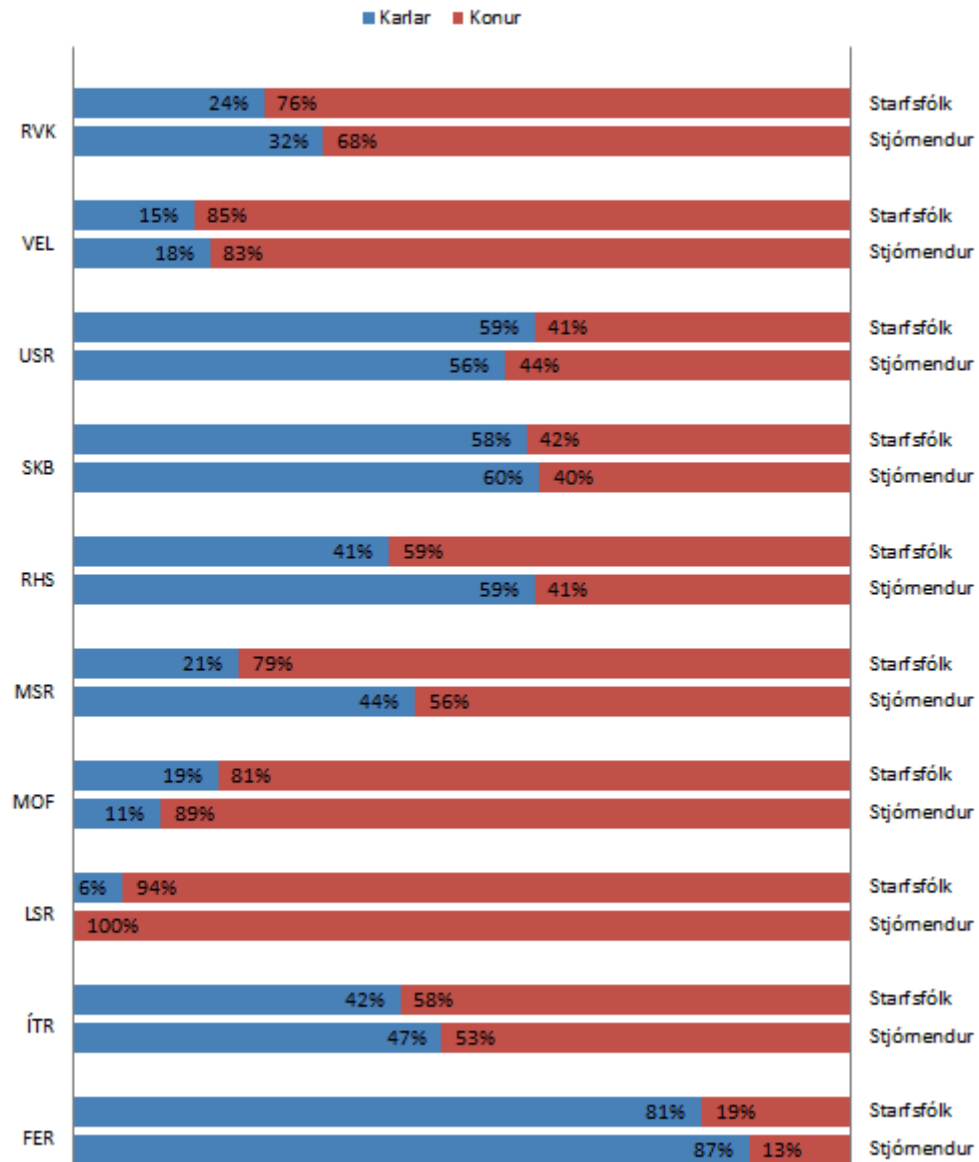
	Fjöldi	Hlutfall
Konur	140	71,4
Karlar	56	28,6
Samtals	196	100,0
Svara ekki	21	
Samtals	217	

Konur eru 74,7% af starfsfólki Reykjavíkurborgar sem er í fullu starfi (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010). Munar mestu um fjölda kvenna í umönnunar- og kennslustörfum. Töluverður munur er á milli sviða. Sem dæmi má nefna að karlar eru 83,8% starfsfólks á Framkvæmda- og eignasviði og konur eru 93,3% starfsfólks á Leikskólasviði. Svör könnunarinnar endurspeglar þetta hlutfall. Hjá flestum sviðum eru kvenstjórnendur í töluverðum meirihluta, eða að minnsta kosti 65% þeirra. Þau svið sem skera sig úr hvað þetta varðar eru: Framkvæmda- og eignasvið, Ráðhús og Íþrótt- og tómstundasvið. 116 konur og 48 karlar gefa upp hjá hvaða sviði þau starfa. Svarhlutfallið er almennt í samræmi við hlutfall starfandi karl- og kvenkyns stjórnenda. Hlutfallslega svöruðu þó færri karlar könnuninni en konur, þeir voru 28,6% svarenda, en 32% stjórnenda hjá Reykjavíkurborg eru karlar. 71,4% svarenda eru konur en hlutfall kvenstjórnenda hjá Reykjavíkurborg er 68%.

Á umhverfissviði skiptast svörin nokkuð jafnt milli kynja en í Ráðhúsinu hallar töluvert á kvenstjórnendur. Annars staðar skiptast svörin þannig að hér um bil sjö af tíu eru annaðhvort karlar eða konur. Af leikskólastjórnendum svara einungis konur enda enginn karlstjórnandi

starfandi þar. Á Velferðarsviði og Menningar- og ferðamálasviði eru konur ríflega 80% þeirra sem svara könnuninni.

Mynd 2 - Kynjaskipting á sviðum Reykjavíkurborgar<sup>12</sup>

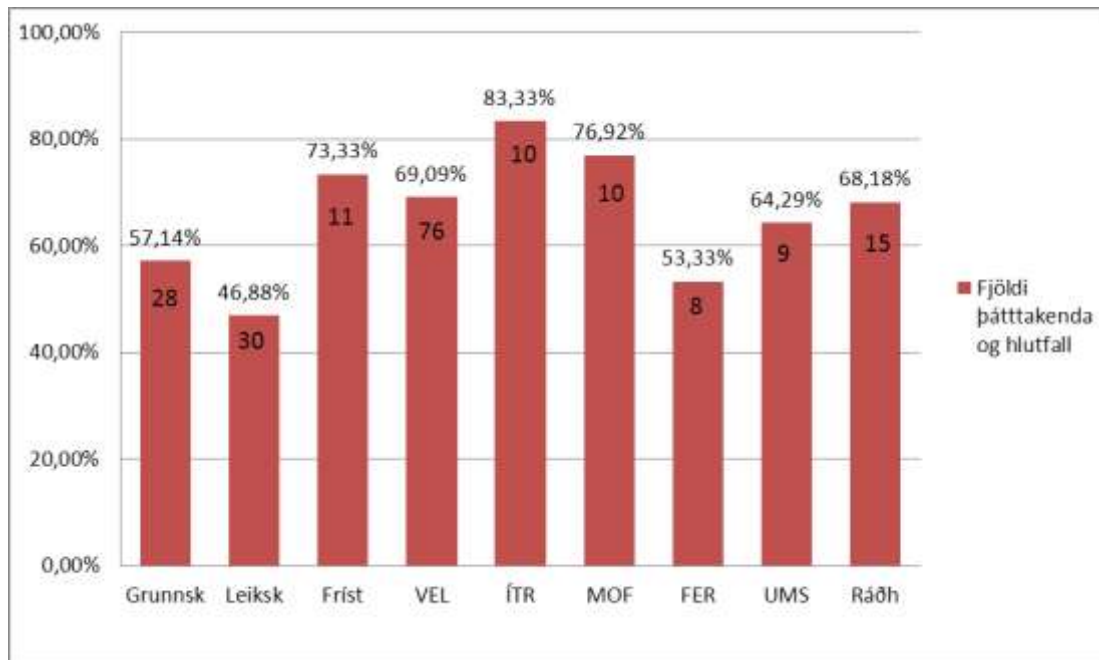


<sup>12</sup> Mynd úr ársskýrslu Reykjavíkurborgar um mannauðsmál, 2010. Skammstafanir í töflunni standa fyrir eftirfarandi: RVK: Reykjavíkurborg, VEL: Velferðarsvið, USR: Umhverfis- og samgöngusvið, SKB: Skipulags- og byggingarsvið, RHS: Ráðhús, MSR: Menntasvið, MOF: Menningar- og ferðamálasvið, LSR: Leikskólasvið, ÍTR: Íþrótt- og tómsundasvið, FER: Framkvæmda- og eignasvið.

Alls svöruðu 217 af 316<sup>13</sup> yfirmönnum að minnsta kosti einni spurningu af spurningalistanum. Svarhlutfall innan sviða var nokkuð misjafnt, eins og sjá má á mynd 3. Lægst var hlutfallið meðal leikskólastjórnenda eða innan við 50%. Sama á við um Framkvæmda- og eignasvið. Frá leikskólunum svöruðu 30 af 64 stjórnendum en á Framkvæmda- og eignasviði svöruðu átta af 15 stjórnendum. Af stjórnendum grunnskólanna svöruðu 28 af 49 starfsmönnum eða 57%, Umhverfis- og framkvæmdasviði níu stjórnendur af 14 eða 64%, Ráðhúsi 15 stjórnendur af 22 eða 68%, Velferðarsviði 76 stjórnendur af 110, rétt tæplega 70%, frístundastarfi ellefu stjórnendur af 15 eða 73%, Menningar- og ferðamálasviði tíu stjórnendur af 13 eða rétt tæplega 77%, og Íþrótt- og tómstundaráði tíu af tólf eða 83%.<sup>14</sup>

Svarhlutfall á karlasviðum var 66,7% og á kvennasviðum 61,8%. Svarhlutfall á rekstrarsviðum var 62,2% og á þjónustusviðum 60,9%.

**Mynd 3 - Svarhlutfall eftir sviðum Reykjavíkurborgar**



<sup>13</sup> Samkvæmt upplýsingum frá Mannauðsskrifstofu Reykjavíkurborgar.

<sup>14</sup> Á meðan þessi rannsókn fór fram lá ekki fyrir hver skipting stjórnenda yrði á milli frístunda- og íþróttastarfsemi ÍTR. Samkvæmt upplýsingum frá Mannauðsdeild voru nokkuð fleiri stjórnendur sem tilheyrðu frístundastarfseminni og var skiptingin áætluð út frá því og svörum sem bárust.

### 9.3 Hversu lengi hefur þú verið stjórnandi hjá Reykjavíkurborg

	Fjöldi	Hlutfall
Eitt ár eða skemur	32	16,1
2-5 ár	34	17,1
6-10 ár	40	20,1
10-15 ár	31	15,6
16 ár eða lengur	62	31,2
Samtals	199	100,0
Svara ekki	18	
Samtals	217	

Við könnun á því hversu lengi þátttakendur höfðu verið stjórnendur hjá Reykjavíkurborg er starfsaldri skipt í þrjú skeið: 0-5 ár, 6-15 ár og 16 ár eða lengur. Fyrsta bilið nær því yfir fimm ár, næsta bil spannar tíu ár og síðasta bilið meira en 16 ár. Dreifing þeirra sem gáfu upp starfsaldur sinn í könnuninni er sú að rúmlega 30% eða 66 einstaklingar hafa unnið sem stjórnendur í skemur en fimm ár hjá borginni. Tæplega 33% hafa unnið sem stjórnendur í 6-15 ár og rúmlega 28% hafa unnið sem stjórnendur í 16 ár eða lengur. Af þeim sem höfðu verið stjórnendur í innan við fimm ár hafði um það bil helmingur unnið skemur en eitt ár, eða rétt tæp 15%. Misræmi var í svarmöguleikum þessarar spurningar þar sem þeim sem höfðu starfað á annað ár var ekki gefinn svarmöguleiki, sem hefur einhver áhrif á gæði svaranna en dró þó ekki mikið úr svörun því einungis 18 kjósa að svara ekki spurningunni og því má gera ráð fyrir að þessir starfsmenn hafi almennt merkt við möguleika númer eitt eða tvö.

### 9.4 Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn?

	Fjöldi	Hlutfall
1-5	13	6,6
6-15	61	31,1
16-25	45	23,0
26 eða fleiri	77	39,3
Samtals	196	100,0
Svara ekki	21	
Samtals	217	

Hlutfallslega flestir þátttakendur hafa 26 undirmenn eða fleiri eða tæp 40%. Minnsti hópurinn eru þeir stjórnendur sem hafa 1-5 undirmenn, sem eru tæp 7%. Tæplega fjórðungur þátttakenda hefur 16-25 undirmenn og tæplega þriðjungur hefur 6-15 undirmenn. Konur hafa að meðaltali fleiri undirmenn en karlar.

**Tafla 8 - Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn?  
Karlsvið og kvennasvið**

	Meðaltal	Fjöldi	Staðalfrávik
Karlsvið	2,68	41	1,128
Kvennasvið	3,01	152	,935
Samtals	2,94	193	,985

Meðaltalið gefur í skyn að þátttakendur á kvennasviðum hafi fleiri undirmenn þar sem þeir fá 3,01 þar sem hámarksgildið er fjórir og stjórnendur á karlsviðum eru með 2,67. Gildið einn samsvarar því að þátttakandinn hafði einn til fimm undirmenn en gildið fjórir samsvarar því að þátttakandinn hafi 26 undirmenn eða fleiri. Ef fjöldi undirmanna er skoðaður eftir kyni stjórnenda er nánast enginn munur.

**Tafla 9 - Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn?  
Karlur og konur**

	Meðaltal	Fjöldi	Staðalfrávik
Karlar	2,96	137	,938
Konur	2,93	56	1,076
Samtals	2,95	193	,978

## 9.5 Menntun

Langflestir þátttakendur eru háskólagengnir, eða rúmlega 90%. Af öðrum þátttakendum hafa flestir lengra starfsnám eða iðnnám. Af þeim sem eru háskólagengnir hafa rétt rúm 40% framhaldsgráðu en tæplega 60% grunnháskólagráðu.

**Tafla 10 - Menntun**

	Fjöldi	Hlutfall
Grunnskólamenntun	2	1,0
Stutt starfsnám	3	1,5
Lengra starfsnám/iðnnám	10	5,1
Stúdentspróf	2	1,0
Háskólagráða	99	50,0
Framhaldsgráða á háskólastigi	82	41,4
Samtals	198	100,0
Svara ekki	19	
Samtals	217	

## 9.6 Aldur

Þegar kom að því að kanna aldursdreifingu þátttakenda var ákveðið að skipta þeim í þrjá hópa: Þá sem voru yngri en 40 ára, 41-60 ára, og að lokum þá sem voru 61 árs eða eldri. Skemmst er frá því að segja að þeir sem fylltu bilið 41-60 ára eru flestir, eða tæp 75% af þeim sem svara. Rétt rúm 11% hafa náð 61 árs aldri og tæp 15% eru á aldursbilinu 26-40 ára.

**Tafla 11 - Aldur**

	Fjöldi	Hlutfall
26-40 ára	28	14,4
41-60 ára	145	74,4
61 árs eða eldri	22	11,3
Samtals	195	100,0
Svara ekki	22	
Samtals	217	



## 9.7 Hversu mikla möguleika telur þú þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna?<sup>15</sup>

Almennt telja yfirmenn sig ekki hafa möguleika á að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Í launakönnun Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar frá 2011 kemur fram að konur og karlar geri ámóta kröfur um hækkun heildarlauna, eða um 30% þrátt fyrir að konur hafi að jafnaði lægri laun (Launakönnun St. Rv. febrúar-mars, 2011). Samkvæmt könnuninni telja konur 389 þúsund vera sanngjörn laun fyrir sína vinnu, en karlar 483 þúsund. Grunnlaun starfsfólks ráðast af því starfsheiti sem viðkomandi er ráðinn í auk þess sem menntun, starfsaldur og hæfni hefur áhrif á röðun í launaflokka (Kjarasamningar SFR og Reykjavíkurborgar, 2011).

Samið er um röðun starfsheita til launa í kjarasamningum. Það breytist ekki nema starf breytist og samstarfsnefnd Reykjavíkurborgar og viðkomandi stéttarfélags komi sér saman um slíkar breytingar. Starfsmenn hafa ekki áhrif á kjarasamninga nema í formlegu og lýðræðislegu ferli og ef ákvæði kjarasamnings og lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna (nr. 94/1986) kveða á um möguleika á slíku.

	Fjöldi	Hlutfall
Litla	191	89,7
Hvorki litla né mikla	16	7,5
Mikla	6	2,8
Samtals	213	100,0
Svara ekki	4	
Samtals	217	

Ákvarðanir um viðbótargreiðslur í formi yfirvinnusamninga og aksturssamninga eru teknar af yfirmönnum í samræmi við reglur þar um og í samstarfi við sviðsstjóra, starfsmannastjóra eða forstöðumann viðkomandi starfsstaðar. Það verður að teljast líklegt - ef stjórnendur reyna á annað borð að koma til móts við launakröfur starfsmanna - að þeir leitist við að mæta

<sup>15</sup> Þessari spurningu var endurreiðnað með því að fimm svarmöguleikar voru smættaðir niður í þrjá, þar sem „Mjög litla eða enga“ og „Frekar litla“ voru sameinaðar í „Litla“, og „Mjög mikla“ og „Frekar mikla“ voru sameinuð í „Mikla“. Meðaltalstölur miðast við kvarða frá einum upp í fimm.

launakröfum með viðbótargreiðslum í formi yfirvinnu eða aksturs frekar en að fara fram á hækkun grunnlauna við samstarfsnefnd nema komi til breyting á starfi.

**Tafla 13 - Hversu mikla möguleika telur þú þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Litla	33 80,5%	140 91,5%	173 89,2%
Hvorki litla né mikla	5 12,2%	10 6,5%	15 7,7%
Mikla	3 7,3%	3 2,0%	6 3,1%
Meðaltal	41 1,78	153 1,42	194 1,5
Samtals	100,0%	100,0%	100,0%

Ekki sýna svörin þó fram á að slíkar aðgerðir séu algengar þar sem einungis sex einstaklingar af 213 sem svara spurningunni telja sig eiga mikla möguleika á að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Hins vegar segja 36,2%<sup>16</sup> af þeim sem taka afstöðu að þeir hafi einhverja möguleika á því að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Þá stendur eftir sú spurning hvort að starfsmenn þeirra geri litlar kröfur eða hafi almennt viðunandi laun. Nokkuð lítil dreifing er í svörum þegar þeim hefur verið skipt eftir sviðum sem gerir erfitt fyrir að meta hver munurinn er þar á milli. Þó eru vísbendingar um að þar sé einhver munur. Öll svið sem sýna meðaltal undir 1,5 eru svið þar sem kvenstjórnendur eru í meirihluta. Öll svið sem hafa meðaltal yfir 1,5 eru svið þar sem karlstjórnendur eru í meirihluta.

Þegar spurningum hefur verið endurraðað er í fljótu bragði ekki hægt að sjá mikinn mun á karla- og kvennasviðum. Meðaltalið sem er reiknað áður en spurningum er endurraðað gefur þó vísbendingar um að stjórnendur á karlasviðum telji sig betur í stakk búna að koma til móts við launakröfur starfsfólks. Munurinn eykst ef skoðuð eru þjónustu- og rekstrarsvið. Meðaltal þjónustusviðanna er það sama og hjá kvennasviðunum en hjá rekstrarsviðunum er meðaltalið rúmlega tveir og dreifing milli svarmöguleika orðin töluvert jafnari.

<sup>16</sup> Áður en spurningunni var endurraðað og allir svarmöguleikar lagðir saman að frádregnum svarmöguleikanum „Mjög litla eða enga“.

Greina má mynstur í bakgrunnsbreytunum „starfsaldur“ og „fjöldi undirmanna“ þegar þær eru skoðaðar í samhengi við spurninguna. Þeir þátttakendur sem lengst hafa verið stjórnendur telja sig hafa minnsta möguleika á því að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Því styttra sem svarendur hafa gegnt stöðu stjórnanda því líklegra er að þeir telji sig hafa möguleika á að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna.

**Tafla 14 - Hversu mikla möguleika telur þú þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? Þjónustusvið og rekstrarsvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	
Litla	16	130	146
	69,6%	90,9%	88,0%
Hvorki litla né mikla	4	10	14
	17,4%	7,0%	8,4%
Mikla	3	3	6
	13,0%	2,1%	3,6%
Meðaltal	2,04	1,45	1,53
Samtals	23	143	166
	100,0%	100,0%	100,0%

Eins má sjá mynstur ef spurningin er greind eftir fjölda undirmanna. Því fleiri undirmenn sem svarendur hafa, þeim mun minni möguleika telja þeir sig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Ef skoðaður er fjöldi undirmanna er lítil munur á milli karla- og kvennasviða. Hann kemur hins vegar fram þegar þjónustu- og rekstrarsvið eru borin saman. Hjá þjónustusviðum eru flestir þátttakendur með 26 undirmenn eða fleiri, eða 40%. Hjá rekstrarsviðum er algengast að þátttakendur séu með 6-15 undirmenn, eða 34%. Aðrir svarmöguleikar eru töluvert fámennari í báðum tilvikum.

Sviðsstjórar bera ábyrgð á yfirvinnu sinna starfsmanna en þurfa jafnframt að gæta þess að útgjöld vegna slíks séu í samræmi við fjárheimildir sviðsins. Mjög skiptar skoðanir eru á meðal þátttakenda hvort yfirvinnuþörf sé mætt og skiptast þeir sem segja nei og já hér um bil jafnt.

## 9.8 Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt?

**Tafla 15 - Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	92	44,9
Já	113	55,1
Samtals	205	100,0
Svara ekki	12	
Samtals	217	

Greina má töluverðan mun á milli sviða hvort yfirmenn telji að vinnuþörf sé mætt. Sviðin sem nú eru sameinuð í Skóla- og frístundasvið skera sig úr sem einu vinnustaðirnir þar sem meirihluti þátttakenda er á því að yfirvinnuþörf sé ekki mætt. Öll önnur svið eru almennt á því að yfirvinnuþörf sé mætt, þó stigsmunur sé á hlutfallinu.

**Tafla 16 - Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	10	75	85
	24,4%	49,3%	44,0%
Já	31	77	108
	75,6%	50,7%	56,0%
Meðaltal	1,63	1,29	1,37
	41	152	193
	100,0%	100,0%	100,0%

Munur á kvennasviðum og karlasviðum er nokkur. Kvennasvið eru rétt fyrir neðan heildarmeðaltalið en yfirvinnuþörf karlasviðanna virðist vera betur mætt. Ekki munar miklu þegar karla- og kvennasvið eru borin saman við rekstrar- og þjónustusvið.

Þær bakgrunnsbreytur sem að öðru leyti skipta máli eru fjöldi undirmanna og starfsaldur þátttakenda. Þeir sem töldu að yfirvinnuþörf væri ekki mætt höfðu almennt fleiri undirmenn og eins og kom fram hér að framan hafa þátttakendur á kvennasviðum fleiri undirmenn samkvæmt rannsókninni.

**Tafla 17 - Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? Þjónustusvið og rekstrarsvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	8 34,8%	73 51,4%	81 49,1%
Já	15 65,2%	69 48,6%	84 50,9%
Meðaltal	1,64	1,28	1,33
Samtals	23 100,0%	142 100,0%	165 100,0%

### 9.9 Er greidd yfirvinna á þínum vinnustað?

Nokkur munur er á þeim leiðum sem farnar eru til að greiða starfsmönnum laun fyrir yfirvinnu. Fastlaunasamningur er samkomulag um mat á yfirvinnu sem er greidd mánaðarlega á meðan samningi stendur. Í starfsreglum Reykjavíkurborgar stendur að heimilt sé að gera fastlaunasamninga við einstaka starfsmenn um fasta ómælda yfirvinnu sem á sér rök í staðbundnum málefnalegum ástæðum, sé til hagræðis fyrir hlutaðeigandi stofnun, samræmist vinnuverndarreglum og gangi ekki á svig við meginstefnu borgarinnar að gæta samræmis og jafnræðis í launaákvörðunum allra starfsmanna.

**Tafla 18 - Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt?**

	Fjöldi	Hlutfall
Já, með fastlaunasamningum	51	24,6
Já, samkvæmt mældri yfirvinnu	79	38,2
Já, samkvæmt mældri yfirvinnu og fastlaunasamningum	55	26,6
Nei, ekki er greidd yfirvinna á mínum starfsstað	22	10,6
Samtals	207	100,0
Svara ekki	10	
Samtals	217	

Skilyrði fyrir því að gera megi fastlaunasamning samkvæmt starfsreglum kveða meðal annars á um að fyrir liggi samþykki sviðsstjóra, samningurinn byggi á raunhæfu mati á yfirvinnuþörf sviðsins eða stofnunarinnar og því yfirvinnumagni sem starfsmanni er ætlað að sinna á lengra tímabili. Óheimilt er að gera samning um fasta yfirvinnu sem felur í sér yfirborgun. Mannauðsskrifstofa fær sent afrit af öllum þeim samningum sem gerðir eru úti á sviðum og stofnunum.

Tæpur fjórðungur svarenda greiðir eingöngu yfirvinnu í formi fastlaunasamninga. Rúmur þriðjungur greiðir aðeins mælda yfirvinnu og rúmur fjórðungur fer báðar leiðir í greiðslu yfirvinnu til sinna undirmanna. Tíu prósent af þeim yfirmönnum sem svara spurningunni greiða enga yfirvinnu, þeir koma allir frá kvennasviðum. Samkvæmt þessu er mæld yfirvinna algengasta form yfirvinnugreiðslu. Rúm 60% þátttakenda greiða mælda yfirvinnu, annað hvort einvörðungu eða ásamt því að greiða fastlaunasamninga. Um 50% þátttakenda greiða fasta yfirvinnu, annað hvort einvörðungu eða ásamt því að greiða mælda yfirvinnu.

Ef svörin eru skoðuð eftir því hvort svarendur telji yfirvinnuþörf mætt og þau flokkuð eftir því hvort og hvernig yfirvinna er greidd sést að þeir þátttakendur sem greiða annaðhvort einvörðungu mælda yfirvinnu eða fastlaunasamninga eru frekar á því að yfirvinnuþörf sé mætt eða um það bil 2/3 í báðum tilvikum. Töluverður munur er á þessum þátttakendum og þeim sem greiða bæði eftir mældri yfirvinnu og fastlaunasamningum, en þar er innan við helmingur svarenda á því að yfirvinnuþörf sé mætt. Horfa verður til þess að fleiri en ein ástæða getur valdið því að yfirmenn telji yfirvinnuþörf mætt eða ekki. Til greina kemur að þeir hafa almennt ekki þörf fyrir að yfirvinna sé unnin eða að þeir hafa ekki fjárhagsleg úrræði til að greiða fyrir yfirvinnu sem verkefnaálagið krefst. Mikill meirihluti yfirmanna sem greiða enga yfirvinnu telja samt sem áður að þörf sé fyrir að yfirvinna sé unnin. Allir þessir þátttakendur koma frá kvennasviðum. Eðlilegt er því að álykta að kvennasvið búi frekar við þá aðstöðu að fá ekki fjármagn til að mæta yfirvinnuþörf.

**Tafla 19 - Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt eftir tegundum yfirvinnugreiðslna**

		Fastlauna- samningar	Mæld yfirvinna	Bæði	Engin yfirvinna
Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt?	Nei	20	26	28	16
		39,2%	33,3%	53,8%	72,7%
	Já	31	52	24	6
		60,8%	66,7%	46,2%	27,3%
Samtals		51	78	52	22
		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ef spurningunni er skipt niður eftir sviðum leiða niðurstöðurnar í ljós töluverðan mun á formi yfirvinnugreiðslna eftir því hvar er borið niður. Athyglisvert er að á einungis tveimur sviðum greiða yfirmenn í einhverjum tilvikum enga yfirvinnu. Rúmur þriðjungur yfirmanna í leikskólum greiða enga yfirvinnu og 16% yfirmanna á Velferðarsviði. Yfir heildina greiða rétt rúmlega níu af hverjum tíu yfirmönnum einhverja yfirvinnu. Innan leik- og grunnskólanna er algengast að yfirmenn greiði ýmist eftir fastlaunasamningum eða mældri yfirvinnu. Óalgengt

er hins vegar að yfirmenn þessir greiði einungis samkvæmt fastlaunasamningum. Á Velferðarsviði greiðir stærsti hluti yfirmanna einungis mælda yfirvinnu samkvæmt könnuninni. Sama má segja um Umhverfissvið og ÍTR.

**Tafla 20 - Er greidd yfirvinna á þínum starfsstað?**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Já, með fastlaunasamningum	21 51,2%	26 17,0%	47 24,2%
Já, samkvæmt mældri yfirvinnu	14 34,1%	60 39,2%	74 38,1%
Já, samkvæmt mældri yfirvinnu og fastlaunasamningum	6 14,6%	45 29,4%	51 26,3%
Nei, ekki er greidd yfirvinna á mínum starfsstað	0 0,0%	22 14,4%	22 11,3%
Samtals	41 100,0%	153 100,0%	194 100,0%

Á Framkvæmda- og eignasviði greiðir helmingur svarenda einungis eftir fastlaunasamningum og í Ráðhúsi heyrir það til algjörra undantekninga ef yfirvinna er mæld.

Notkun fastlaunasamninga samkvæmt þessu er karllægt fyrirbæri, enda notaðir mun meira á karlasviðunum í efri lögum stjórnslu borgarinnar.

## 9.10 Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað?

**Tafla 21 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað?**

	Fjöldi	Hlutfall
Starfsmönnum með fastlaunasamninga er gert að vinna þá tíma sem samningurinn kveður á um	42	40,0
Getur verið gert að vinna samkvæmt samningum þótt slíkt sé ekki gert að staðaldri	51	48,6
Sjaldan eða aldrei gert að vinna samkvæmt þeim samningi	12	11,4
Samtals	105	100,0
Svara ekki	112	
Samtals	217	

Samkvæmt starfsreglum borgarinnar um gerð fastlaunasamninga er tekið fram að samningurinn skuli innihalda ákvæði um endurskoðun. Ekki er tekið skýrt fram í reglunum hvenær eða hversu oft sú endurskoðun eigi að fara fram heldur einungis að endurmeta eigi samninginn vegna breytinga á yfirvinnuþörf.

Þó er tekið fram að samræma verði fjölda yfirvinnustunda og þær greiðslur sem fastlaunasamningurinn kveður á um á „tilteknu tímabili“. Eitt af skilyrðum fyrir gerð fastlaunasamninga er að samningurinn byggi á raunhæfu mati á yfirvinnuþörf sviðsins. Samkvæmt því ætti almennt að vera uppi sú stefna að starfsmönnum væri gert að vinna þá yfirvinnu sem samningurinn kveður á um. Ef það er ekki gert er um tvennt að ræða; samningar sviðanna endurspeglar ekki yfirvinnuþörf þeirra, eða þá að yfirvinnuþörf sviðanna er ekki uppfyllt. Í báðum tilfellum uppfylla fastlaunasamningarnir ekki yfirlýstan tilgang. Svörin benda til þess að það sé tilfellið, enda segja einungis 40% svarenda að starfsmönnum sé gert að vinna þá tíma sem kveðið er á um í samningnum. Af þessu að dæma er það útbreitt að starfsfólk fái greidda yfirvinnu samkvæmt fastlaunasamningi án þess að krafa sé gerð um að vinnan sé í samræmi við samninginn. Í slíkum tilvikum getur verið um yfirborganir að ræða. Ekki er mikill munur á karla- og kvennasviðum, en engu að síður virðist vera meira eftirlit á kvennasviðum (sjá töflu 21).

Munurinn eykst þegar rekstrarsvið eru borin saman við þjónustusvið. Hafa ber í huga að fastlaunasamningar eru töluvert algengari á karlasviðum en kvennasviðum og enn algengari á rekstrarsviðum en þjónustusviðum.



**Tafla 22 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Starfsmönnum með fastlaunasamninga er gert að vinna þá tíma sem samningurinn kveður á um	10 37,0%	31 44,3%	41 42,3%
Getur verið gert að vinna samkvæmt samningum þótt slíkt sé ekki gert að staðaldri	13 48,1%	32 45,7%	45 46,4%
Sjaldan eða aldrei gert að vinna samkvæmt þeim samningi	4 14,8%	7 10,0%	11 11,3%
Meðaltal <sup>17</sup>	1,78	1,66	1,69
Samtals	27 100,0%	70 100,0%	97 100,0%

**Tafla 23 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Starfsmönnum með fastlaunasamninga er gert að vinna þá tíma sem samningurinn kveður á um	6 28,6%	26 41,3%	32 38,1%
Getur verið gert að vinna samkvæmt samningum þótt slíkt sé ekki gert að staðaldri	11 52,4%	30 47,6%	41 48,8%
Sjaldan eða aldrei gert að vinna samkvæmt þeim samningi	4 19,0%	7 11,1%	11 13,1%
Meðaltal	1,90	1,70	1,75
Samtals	21 100,0%	63 100,0%	84 100,0%

<sup>17</sup> Meðaltal hér þýðir að eftir því sem talan er hærri er starfsmönnum síður gert að vinna þá yfirvinnutíma sem fastlaunasamningurinn kveður á um.

### 9.11 Fylgist þú sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn?

**Tafla 24 - Fylgist þú sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	12	11,5
Já, en ekki reglulega	43	41,3
Já, með reglulegum hætti	49	47,1
Samtals	104	100,0
Svara ekki	113	
Samtals	217	

Spurningar í köflum 9.10 og 9.11 eru sambærilegar að nokkru leyti. Í tilvikum spurningar númer 9.10 er spurt hvort starfsmönnum sé gert að vinna í samræmi við fastlaunasamninginn. Í hinni spurningunni er spurt hvort stjórnendur fylgist reglulega með hvort vinnuframlag sé í samræmi við fastlaunasamninginn. Svarhlutföllin í þessum spurningum fylgjast að.

Svipað hlutfall og segist ekki fylgjast með hvort vinnuframlag sé í samræmi við samninginn svarar því til að starfsmönnum sé sjaldan eða aldrei gert að vinna samkvæmt samningi. Ekki er ólíklegt að þetta sé sami hópur eða mjög svipaður. Önnur svör við þessum tveimur spurningum fylgjast nokkurn veginn að. Almennt er reglulegt eftirlit með vinnuframlagi starfsmanna með fastlaunasamninga algengara á kvennasviðum. Hins vegar er algengara að þátttakendur á karlasviðum hafi eftirlit með óreglulegum hætti.

**Tafla 25 - Fylgist þú sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	2	7	9
	7,4%	10,1%	9,4%
Já, en ekki reglulega	14	26	40
	51,9%	37,7%	41,7%
Já, með reglulegum hætti	11	36	47
	40,7%	52,2%	49,0%
Samtals	27	69	96
	100,0%	100,0%	100,0%

Ef svörin eru greind niður á öll sviðin kemur í ljós að þau svið sem flokkuð eru sem rekstrarsvið eru töluvert líklegri til að fylgjast ekki reglulega með vinnuframlagi starfsmanna. Að sama skapi er mun líklegra að fylgst sé reglulega með vinnuframlagi starfsmanna á þjónustusviðunum.

## 9.12 Hversu stórt hlutfall þinna starfsmanna hefur fastlaunasamninga?

	Fjöldi	Hlutfall
1-25%	60	57,7
26-49%	8	7,7
50-75%	9	8,7
76-99%	9	8,7
100%	18	17,3
Samtals	104	100,0
Svara ekki	113	
Samtals	217	

Stór hópur svarenda, eða tæp 58%, hefur gert fastlaunasamning við allt að fjórðung undirmanna sinna. Rétt rúmlega 17% svarenda greiða öllum undirmönnum sínum yfirvinnu samkvæmt fastlaunasamningum.

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
1-25%	8	48	56
	29,6%	69,6%	58,3%
26-49%	2	5	7
	7,4%	7,2%	7,3%
50-75%	1	7	8
	3,7%	10,1%	8,3%
76-99%	5	4	9
	18,5%	5,8%	9,4%
100%	11	5	16
	40,7%	7,2%	16,7%
Meðaltal	3,33	1,74	2,19
Samtals	27	69	96
	100,0%	100,0%	100,0%

Á karlasviðum greiða 40% þátttakenda öllum starfsmönnum sínum yfirvinnu samkvæmt fastlaunasamningum. Á kvennasviðum greiða hins vegar aðeins um 7% þátttakenda starfsfólki sínu samkvæmt slíkum samningum. Á rekstrarsviðum er hlutfallið tæp 48% og á þjónustusviðum er það 8%. Þeir sem greiða yfirvinnu samkvæmt fastlaunasamningum á þjónustusviðum borgarinnar - sem er innan við helmingur - greiða innan við helmingi undirmanna sinna samkvæmt slíkum samningum. Nokkuð greinilegt samræmi er á milli fjölda undirmanna þátttakenda og hlutfalls þeirra undirmanna sem hafa fastlaunasamning. Reglan er sú að hlutfallið af þeim sem hafa fastlaunasamning er hærra því færri sem undirmenn svarenda eru.

### 9.13 Telur þú þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um fastlaunasamninga og greiðslur vegna yfirvinnu?

Mikill meirihluti telur sig fara að verklagsreglum borgarinnar. Tæp 95% telja sig gera það oftast eða alltaf og þar af telja 76,1% sig gera það alltaf. Þessi svör eru ekki í samræmi við svör við spurningum þar sem spurt er hvort þátttakendur fylgist með vinnuframlagi eða geri starfsmönnum sínum að vinna samkvæmt fastlaunasamningum líkt og gert er í spurningum í köflum 9.10 og 9.11. Nánast enginn munur er á milli karla- og kvennasviða eða rekstrar- og þjónustusviða.

**Tafla 28 - Telur þú þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um fastlaunasamninga og greiðslur vegna yfirvinnu?**

	Fjöldi	Hlutfall
Aldrei	4	2,2
Sjaldan	4	2,2
Stundum	2	1,1
Oftast	33	18,3
Alltaf	137	76,1
Samtals	180	100,0
Svara ekki	37	
Samtals	217	

### 9.14 Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað?

Samkvæmt þessum svörum fara greiðslur fyrir akstur starfsmanna borgarinnar aðallega fram samkvæmt akstursdagbók. Einungis fimmtungur notast við hvort tveggja og lítill hluti greiðir einungis eftir aksturssamningum, eða tæp 17% svarenda. Ef skoðað er fyrirkomulag

akstursgreiðslna eftir karla- og kvennasviðum kemur fram töluverður munur á sviðunum. Algengara er að yfirmenn greiði fyrir akstur hjá kvennasviðunum. Hins vegar er töluverður munur á hvernig það er gert. Í flestum tilfellum er notast við dagbækur hjá kvennasviðunum. Því er öfugt farið hjá karlasviðunum, þar eru aksturssamningar mun algengari. Munurinn eykst þegar borin eru saman rekstrarsvið og þjónustusvið.

**Tafla 29 - Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	27	13,4
Já, samkvæmt aksturssamningi	34	16,9
Já, samkvæmt akstursdagbók	99	49,3
Já, samkvæmt aksturssamningum og akstursdagbók	41	20,4
Samtals	201	100,0
Svara ekki	16	
Samtals	217	

Þjónustusvið og rekstrarsvið eru gjörólík þegar skoðað er fyrirkomulag akstursgreiðslna. Á rekstrarsviðunum notast nánast enginn við akstursdagbækur. Sex af hverjum tíu gera það á þjónustusviðunum. Á rekstrarsviðunum er þessu öfugt farið; þar greiða sex af hverjum tíu einungis samkvæmt aksturssamningum en innan við tíundi hluti gerir það á þjónustusviðunum. Sömu hlutföll notast við báðar aðferðir, eða um það bil fimmtungur.

**Tafla 30 - Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	10 24,4%	17 11,0%	27 13,8%
Já, samkvæmt aksturssamningi	19 46,3%	13 8,4%	32 16,4%
Já, samkvæmt akstursdagbók	3 7,3%	93 60,4%	96 49,2%
Já, samkvæmt aksturssamningum og akstursdagbók	9 22,0%	31 20,1%	40 20,5%
Samtals	41 100,0%	154 100,0%	195 100,0%

Við nánari greiningu má sjá að þeir yfirmenn sem einungis greiða eftir aksturssamningi eru hlutfallslega langflestir í Ráðhúsinu. Hjá karlasviðunum þekkist það varla að greitt sé einungis eftir akstursdagbókum. Kvennasviðin notast hins vegar að mestu leyti við akstursdagbækur. Yfirmenn starfsmanna á sviði frístundamála greiða allir fyrir akstur, enginn þeirra notast hins vegar við aksturssamninga.

Á Framkvæmda- og eignasviði greiða flestir svarendur fyrir akstur. Enginn þeirra greiðir hins vegar einungis eftir akstursdagbókum. Á Umhverfissviði er minnst um að greitt sé fyrir akstur og raunar sker sviðið sig nokkuð úr hvað það varðar. Í Ráðhúsinu greiða allir sem svara fyrir akstur og mikill meirihluti notast einungis við aksturssamninga.

### 9.15 Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili?

**Tafla 31 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	74	43,8
Já	95	56,2
Samtals	169	100,0
Svara ekki	48	
Samtals	217	

Í verklagsreglum um aksturssamninga og akstursdagbækur er lögð áhersla á að hagkvæmnissjónarmið skuli ráða því hvort óskað sé eftir því við starfsmann að hann noti einkabifreið sína í starfi. Ef samkomulag næst um það á milli starfsmanns og yfirmanns er hægt að greiða fyrir aksturinn samkvæmt aksturssamningi eða akstursdagbók. Aksturssamningur felur í sér fastar mánaðarlegar greiðslur fyrir ákveðinn fjölda kílómetra sem áætlað er að starfsmaður keyri að jafnaði í hverjum mánuði. Ætlast er til þess að akstursdagbækur séu notaðar ef akstur er tilfallandi og ferðir færri en þegar um aksturssamninga er að ræða. Næsti yfirmaður starfsmanns leggur mat á hagkvæmni akstursgreiðslna og á akstursþörf starfsmannsins; hvort greiða skuli eftir dagbók eða samningi. Óheimilt er að gera samning um akstur sem líta má á sem launauppbót.

**Tafla 32 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	18 58,1%	53 40,2%	71 43,6%
Já	13 41,9%	79 59,8%	92 56,4%
Samtals	31 100,0%	132 100,0%	163 100,0%

Aksturssamningar eru endurskoðaðir „ef og þegar“ aðstæður breytast og ber yfirmaður ábyrgð á að það sé gert.<sup>18</sup> Mannauðsskrifstofa hefur eftirlit og yfirumsjón með aksturssamningum starfsmanna. Skrifstofan sér um að rýna akstursmat með tilliti til samræmis og reglna um aksturssamninga og áskilur sér rétt til að kalla eftir nánari upplýsingum um samningana.

**Tafla 33 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	13 65,0%	49 39,5%	62 43,1%
Já	7 35,0%	75 60,5%	82 56,9%
Samtals	20 100,0%	124 100,0%	144 100,0%

Það tíðkast frekar á kvennasviðum að endurmeta og endurskoða aksturþörf reglulega. Ef skoðaður er munurinn á rekstrar- og þjónustusviðum eykst munurinn lítillega.

<sup>18</sup> Sjá Starfsreglur um aksturssamninga í viðauka III aftast í ritgerðinni.

**9.16 Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?**

**Tafla 34 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	94	48,0
Já	102	52,0
Samtals	196	100,0
Svara ekki	21	
Samtals	217	

Þegar spurt er hvort svarendur telji að fastlaunasamningar séu notaðir til launauppbóta hjá borginni kemur í ljós að umtalsverður fjöldi telur að svo sé, eða helmingur allra þeirra sem svara spurningunni. Það verður að teljast óvænt, ekki síst í ljósi þess að tekið er skýrt fram í starfsreglum að fastlaunasamningar megi ekki fela í sér yfirborgun. Hér er beinlínis verið að spyrja hvort þátttakendur telji að yfirborganir tíðkist innan borgarinnar. Enn kemur fram töluverður munur á svörum milli sviða.

**Tafla 35 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	13	80	93
	31,0%	53,0%	48,2%
Já	29	71	100
	69,0%	47,0%	51,8%
Samtals	42	151	193
	100,0%	100,0%	100,0%

Yfirmenn í leikskólum skera sig nokkuð úr ásamt þeim sem sinna frístundamálum þar sem töluverður meirihluti er ekki á því að um yfirborganir sé að ræða. Á hinn bóginn telur töluverður meirihluti yfirmanna í Ráðhúsi og hjá ÍTR og Framkvæmda- og eignasviði auk Menningar- og ferðamálasviðs að slíkar yfirborganir tíðkist. Önnur svið skiptast nokkurn veginn eftir meðaltalinu.



**Tafla 36 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	5 21,7%	78 55,3%	83 50,6%
Já	18 78,3%	63 44,7%	81 49,4%
Samtals	23 100,0%	141 100,0%	164 100,0%

Karlasviðin telja frekar að yfirborganir tíðkist og kvennasviðin síður. Tæplega átta af hverjum tíu þátttakendum á rekstrarsviðum telja að í einhverjum tilvikum séu fastlaunasamningar notaðir sem launauppbót, þ.e. yfirborganir. Nokkuð færri, eða rétt innan við helmingur þátttakenda á þjónustusviðum er á sama máli. Engin munur er á kvenna- og þjónustusviðum en bilið eykst nokkuð hjá þátttakendum á rekstrarsviðum. Þar telja átta af hverjum tíu að slíkar yfirborganir eigi sér stað.

### 9.17 Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera?<sup>19</sup>

**Tafla 37 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera?**

	Fjöldi	Hlutfall
Fátíða	18	18,2
Hvorki fátíða né algenga	30	30,3
Algenga	51	51,5
Samtals	99	100,0
Svara ekki	118	
Samtals	217	

<sup>19</sup> Þessari spurningu var endurraðað með því að fimm svarmöguleikar voru smættaðir niður í þrjá, þar sem „mjög fátíða“ og „frekar fátíða“ voru sameinaðar í „fátíða“, og „mjög algenga“ og „frekar algenga“ voru sameinuð í „algenga“. Meðaltöl miðast við kvarða frá einum upp í fimm.

**Tafla 38 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Fátíða	5 17,2%	13 19,1%	18 18,6%
Hvorki fátíða né algenga	8 27,6%	20 29,4%	28 28,9%
Algenga	16 55,2%	35 51,5%	51 52,6%
Samtals	29 100,0%	68 100,0%	97 100,0%

Almennt eru þeir þátttakendur, sem á annað borð telja að yfirborganir sem eigi sér stað í formi fastlaunasamninga, á því að slíkar yfirborganir séu algengar og skiptir þá ekki máli hvort að skoðuð eru karla- og kvennasvið eða rekstrar- og þjónustusvið. Þó er rétt að minna á að vel innan við helmingur þátttakenda svarar spurningunni þar sem aðrir telja að ekki sé um slíkar greiðslur að ræða.

**Tafla 39 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? Rekstarsvið og þjónustusvið**

	Rekstarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Fátíða	3 16,7%	13 21,7%	16 20,5%
Hvorki fátíða né algenga	6 33,3%	18 30,0%	24 30,8%
Algenga	9 50,0%	29 48,3%	38 48,7%
Samtals	18 100,0%	60 100,0%	78 100,0%

**9.18 Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?**

**Tafla 40 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	121	64,0
Já	68	36,0
Samtals	189	100,0
Svara ekki	28	
Samtals	217	

Á meðan helmingur svarenda telur að fastlaunasamningar séu notaðir til yfirborgana þá er einungis þriðjungur sem telur að aksturssamningar séu notaðir í þeim tilgangi. Líkleg skýring á því er að aksturssamningar eru óalgengari en fastlaunasamningar. Þrátt fyrir það verður hlutfall þeirra sem telja að aksturssamningar séu notaðir til yfirborgana að teljast nokkuð stórt.

Tilhneigingin hér er sú sama og í tilviki fastlaunasamninganna. Rekstrarsviðin skera sig úr þar sem mikill meirihluti telur slíka samninga tíðkast, á meðan þjónustusviðin eru almennt á því að svo sé ekki.

**Tafla 41 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	15 37,5%	103 70,5%	118 63,4%
Já	25 62,5%	43 29,5%	68 36,6%
Samtals	40 100,0%	146 100,0%	186 100,0%

Enginn munur virðist vera á svörum þátttakenda eftir því hvort þeim er skipt upp eftir karla- og kvennasviðum eða rekstrar- og þjónustusviðum.

**Tafla 42 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	8 36,4%	99 71,7%	107 66,9%
Já	14 63,6%	39 28,3%	53 33,1%
Samtals	22 100,0%	138 100,0%	160 100,0%

### 9.19 Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera?

**Tafla 43 - Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera?**

	Fjöldi	Hlutfall
Fátíða	11	16,2
Hvorki fátíða né algenga	24	35,3
Algenga	33	48,5
Samtals	68	100,0
Svara ekki	149	
Samtals	217	

Tæplega helmingur svarenda telur algengt að aksturssamningar séu notaðir til yfirborgana. En einungis 16% að slíkt fyrirkomulag sé fátítt. Athygli vekur að starfsmenn Umhverfissviðs eru í langflestum tilfellum þeirrar skoðunar að aksturssamningar séu notaðir til yfirborgana. Það er í ósamræmi við svör þeirra við sömu spurningu um fastlaunasamninga. En sérstaklega í því ljósi að á Umhverfissviði er fátítt að greitt sé fyrir akstur.

**Tafla 44 - Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Fátíða	5 20,0%	6 14,0%	11 16,2%
Hvorki fátíða né algenga	5 20,0%	19 44,2%	24 35,3%
Algenga	15 60,0%	18 41,9%	33 48,5%
Samtals	25 100,0%	43 100,0%	68 100,0%

## 9.20 Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?

**Tafla 45 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	153	79,3
Já	40	20,7
Samtals	193	100,0
Svara ekki	24	
Samtals	217	

Þegar yfirmenn eru spurðir hvort þeir sjálfir hafi gert fastlaunasamninga sem feli í sér yfirborgun svara flestir því neitandi eða 80%. Þessum tölum verður að taka sem vísbendingu um að yfirborganir séu heldur undantekning en regla.

**Tafla 46 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	31 75,6%	121 80,7%	152 79,6%
Já	10 24,4%	29 19,3%	39 20,4%
Meðaltal	1,37	1,23	1,26
Samtals	41 100,0%	150 100,0%	191 100,0%

Ef spurningarnar í köflum 9.10 og 9.19 eru keyrðar saman kemur í ljós að einungis 55% þeirra sem telja sig aldrei hafa gert fastlaunasamninga sem líta mætti á sem launauppbót segja að undirmönnum sínum sé gert að vinna samkvæmt þeim samningum. Ekki er hægt að sjá að munur sé á milli sviða hvað þetta varðar. Engu að síður er ljóst að hér er um áhugaverða mótsögn að ræða.

**Tafla 47 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	14 63,6%	114 80,9%	128 78,5%
Já	8 36,4%	27 19,1%	35 21,5%
Meðaltal	1,59	1,22	1,27
Samtals	22 100,0%	141 100,0%	163 100,0%

Sem fyrr eykst munurinn þegar borin eru saman rekstrar- og þjónustusvið. Þriðjungur svarar játandi á rekstrarsviðum og fimmtungur á þjónustusviðum. Á karlasviðum svaraði fjórðungur en fimmtungur á kvennasviðum.

### 9.21 Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?

Á meðan 20% segjast hafa gert fastlaunasamninga sem líta mætti á sem yfirborganir segjast 10% hafa gert aksturssamninga sem líta mætti á sem yfirborganir.

**Tafla 48 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?<sup>20</sup>**

	Fjöldi	Hlutfall
Nei	177	89,8
Já	20	10,1
Samtals	197	100,0
Svara ekki	20	
Samtals	217	

<sup>20</sup> Þessari spurningu var endurraðað með því að fjórir svarmöguleikar voru smættaðir niður í tvo, þar sem „Já, en mjög sjaldan“, „Já, stundum“ og „Já, oft“ voru sameinuð í „Já“. Vert er að hafa í huga að meðaltalstölur miðast við kvarða frá einum upp í fjóra.

Ef spurningin er borin saman við sambærilega spurningu um fastlaunasamninga í kafla 9.20 (sjá töflu 44) sést að munur á karla- og kvennasviðum er nokkuð meira afgerandi hér. Hlutfall þeirra þátttakenda sem starfa á kvennasviðum og svara spurningu í kafla 9.20 játandi fer úr 19,3% þar niður í 4,5% hér (sjá töflu 44). Þátttakendum á karlasviðum fjölgar hins vegar og hlutfallið fer úr 24,4% í 31,7% sem svara þessari spurningu játandi.

**Tafla 49 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Karlasvið og kvennasvið**

	Karlasvið	Kvennasvið	Samtals
Nei	28 68,3%	147 95,5%	175 89,7%
Já	13 31,7%	7 4,5%	20 10,3%
Meðaltal	1,49	1,06	1,15
Samtals	41 100,0%	154 100,0%	195 100,0%

Sú tilhneiging sem virðist gilda í rannsókninni, að munur sem kemur fram á milli karla- og kvennasviða aukist þegar rekstrar- og þjónustusvið eru borin saman, er greinileg í þessu tilviki þar sem helmingur þátttakenda á rekstrarsviðum segist hafa gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót á meðan hlutfallið er þriðjungur hjá þátttakendum sem vinna á karlasviðum. Hlutfallið hjá kvennasviðum og þjónustusviðum er innan við 5% hjá þeim sem svara játandi.

**Tafla 50 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Rekstrarsvið og þjónustusvið**

	Rekstrarsvið	Þjónustusvið	Samtals
Nei	11 50,0%	138 95,8%	149 89,8%
Já	11 50,0%	6 4,2%	17 10,2%
Meðaltal	1,82	1,05	1,15
Samtals	22 100,0%	144 100,0%	166 100,0%

## 10 Umræður

Í umræðu um neikvæð sérkenni íslenskrar stjórnarsýslu kemur fram að þau séu aðallega skortur á reglum eða að þær séu óljósar. Uppbygging stjórnkerfisins gerir því sjálfu þar með ókleift að veita embættismönnum eðlilegt aðhald (Gunnar Helgi Kristinsson, 1994). Við skoðun á verklagsreglum um greiðslur fyrir akstur og yfirvinnu kemur í ljós að reglurnar sem ná yfir framkvæmd og eftirlit með mældri yfirvinnu og akstursdagbókum eru einfaldar og skýrar, en reglur um framkvæmd og eftirlit með gerð fastlaunasamninga og aksturssamninga eru ekki eins skýrar. Niðurstöður rannsóknarinnar gefa til kynna að þessar reglur bjóði upp á túlkun yfirmanna sem eykur svigrúm þeirra til ákvarðana sem ef til vill þjóna hagsmunum sviðsins eða starfsstaðar, en kemur um leið niður á heildarhagsmunum borgarstarfsmanna í formi launamisréttis.

Sem dæmi má nefna hið opna og óræða ákvæði um að endurskoða eigi aksturssamninga *ef og þegar* þess gerist þörf. Þetta orðalag býður upp á að hver og einn leggi sinn skilning í hversu oft endurskoðun skuli fara fram. Mannauðsskrifstofa hefur umsjón og eftirlit með gerð fastlaunasamninga og aksturssamninga. Fyrir liggur að fastlauna- og aksturssamningar eru mun algengari á karlasviðum en kvennasviðum og enn algengari hjá rekstrarsviðum en þjónustusviðum. Þar notast fleiri yfirmenn við fastlaunasamninga í yfirvinnugreiðslum sínum til starfsmanna og stærra hlutfall starfsmanna þeirra hefur slíka samninga. Verklagsreglur um gerð fastlaunasamninga eru nokkuð ítarlegri en verklagsreglur um gerð aksturssamninga. Sviðsstjóri ber ábyrgð á samningunum sem eru byggðir á mati á yfirvinnuþörf í tólf mánuði eftir undirritun. Niðurstöður gefa til kynna að mismunandi verklag viðgangist milli sviða við gerð fastlaunasamninga. Það vekur upp spurningar um hvort eftirliti og umsjón með samningunum sé ábótavant.

Eftirlit með akstursgreiðslum, forsendum þeirra, gerð aksturssamninga og greiðslum á grundvelli akstursdagbóka er jafnframt á forræði Mannauðsskrifstofu. Hún rýnir akstursmat stofnana með tilliti til samræmis og reglna þar um. Erfitt er að ímynda sér að Mannauðsskrifstofa geti tryggt að notkun samninga sé í samræmi við leikreglur, og að útiloka að þeir séu ekki notaðir til yfirborgana. Hið óljósa eftirlitshlutverk Mannauðsskrifstofu eykur mögulega svigrúm til að nota aksturssamninga til yfirborgana. Svör við spurningum þar að lútandi (9.18 og 9.20) gefa til kynna að slíkt viðgangist. Yfirgnæfandi meirihluti þátttakenda telur sig fara alltaf eða oftast að starfsreglum borgarinnar í svörum við spurningu 9.13. Samt sem áður virðast vera takmarkaðar líkur á að stjórnendur geri kröfur til starfsmanna í samræmi við verklagsreglurnar samanber svör við spurningum þar að lútandi (9.11 og 9.13).



Þegar karla- og kvennasvið eru borin saman við skoðun á þessum spurningum virðast kvennasviðin líklegri til að fara að reglum. Stjórnendur á kvennasviðum eru líklegri til að fylgjast með því hvort vinnuframlag starfsmanna sé í samræmi við fastlaunasamninga og starfsmönnum á kvennasviðum er frekar gert að vinna samkvæmt yfirvinnusamningi. Þessar niðurstöður benda til að munur sé á milli karla- og kvennasviða. Þegar þær eru lesnar með hliðsjón af öðrum könnunum, svo sem rannsókn Gyðu Margrétar Pétursdóttur og Þorgerðar Einarsdóttur (2007), renna þær stoðum undir að mismunandi menning eigi þátt í þessum mun. Það sem styrkir þá ályktun enn frekar eru svör við spurningum um hvort að þátttakendur telji að yfirborganir tíðkist í formi aksturs- og yfirvinnugreiðslna. Töluverðu munaði á fjölda stjórnenda á karla- og kvennasviðum sem töldu að um slíkt væri að ræða, eða 70% á karlasviðum og 47% á kvennasviðum þegar spurt var um fastlaunasamninga og 62% hjá karlasviðum og 30% hjá kvennasviðum þegar spurt var um aksturssamninga.

Könnun Gyðu Margrétar Pétursdóttur og Þorgerðar Einarsdóttur (2007) á vinnumenningu hjá Reykjavíkurborg gefur sterklega til kynna að um menningarmun sé að ræða á milli vinnustaða borgarinnar. Þessi rannsókn leiðir í ljós mun á hegðun stjórnenda milli sviða og styður við þær niðurstöður þar sem hegðun og viðhorf stjórnenda ráðast að stórum hluta af vinnustað.

Álykta má að hegðun stjórnenda Reykjavíkurborgar taki miklu fremur mið af menningu þess vinnustaðar sem viðkomandi tilheyrir heldur en af kyni hans. Konur hegða sér með ólíkum hætti eftir því hvort þær vinna á sviðum þar sem karlar eða konur eru í meirihluta stjórnenda eins og sjá má af myndum fjögur og fimm. Svið borgarinnar búa við ólíkar aðstæður. Þau eru misfjölmenn, sinna ólíkum verkefnum og starfshópar þeirra eru samsettir á ólíkan hátt. Greining á menningu vinnustaða borgarinnar leiddi í ljós vísbendingar um að menningarmunur sé á milli karla- og kvennavinnustaða (Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007). Ef þessi munur er skoðaður út frá kenningum um þrjú lög menningar má ætla að þau menningareinkenni sem mótast af kyngervi liggi í þriðja lagi vinnustaðamenningarinnar. Þriðja lagið einkennist af því sem tekið er sem gefið; því sem er ómeðvitað en er um leið einkenni (Schein, 2009).

Mynd 4 - Verklag kynjanna á kvenna- og karlasviðum<sup>21</sup>



Þannig lærir starfsmaðurinn ekki með því að skilja, heldur með því að skynja; fyrir vikið er ólíklegra að starfsmaðurinn móti sér afstöðu á menningunni á upplýstum og rökrænum forsendum. Til að skilja þriðja lag menningarinnar verður að kynna sér skipulagsheildir í sögulegu samhengi og gera sér grein fyrir áherslum og vinnulagi lykilstarfsmanna og stjórnenda í tímans rás, hverjir voru sporgöngumenn skipulagsheildarinnar og í hvers konar umhverfi hún varð til (Schein, 2009).

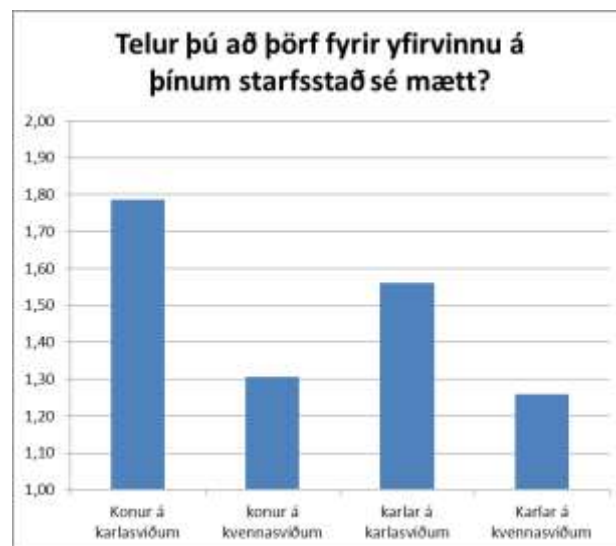
Greinilegt misræmi er í notkun fastlaunasamninga og mældrar yfirvinnu eftir því hvort um karlasvið eða kvennasvið er að ræða. Helmingur þátttakenda á karlasviðum hefur gert fastlaunasamninga við undirmenn sína, og 17% þátttakenda á kvennasviðum. Allir stjórnendur á karlasviðum virðast greiða starfsmönnum sínum fyrir yfirvinnu. 14,4% þátttakenda af kvennasviðum greiða undirmönnum sínum enga yfirvinnu. Athygli vekur að þátttakendur á karlasviðum notast í langflestum tilvikum við annað hvort greiðsluformið, sárafáir notast við bæði, eða einungis 14,6%. Notkun rekstrarsviða á fastlaunasamningum er afgerandi mest. Þar greiða 78% þátttakenda yfirvinnu eftir fastlaunasamningum. Yfirvinnugreiðslur eru jafnframt algengari innan karlasviðanna en annars staðar og ennþá algengari innan rekstrarsviðanna og þörf fyrir yfirvinnu er að mati þátttakenda mun fremur mætt á karlasviðum en kvennasviðum.

<sup>21</sup> Þessari spurningu var endurraðað með því að fjórir svarmöguleikar voru smættaðir niður í tvo, þar sem „Já, en mjög sjaldan“, „Já, stundum“ og „Já, oft“ voru sameinuð í „Já“. Á myndinni tákna einn „Nei“ og tveir „Já“.

Í greiningu Þorgerðar Einarsdóttur og Gyðu Margrétar Pétursdóttur (2007) á vinnustöðum Reykjavíkurborgar komu fram vísbendingar um að á karlavinnustöðum væri yfirvinnuþörf metin meiri en verkefnastaða gerði kröfu um og að yfirvinnan væri notuð til að ná laununum upp. Dæmi um öfuga nálgun var að finna á kvennavinnustöðum þar sem starfsfólk var sent heim þegar lítið var að gera. Sú staðreynd að karlar fái að meðaltali 74% hærri yfirvinnugreiðslur en konur og 71% fleiri yfirvinnutíma greidda á mánuði gefur þeim vangaveltum meira vægi og gefur tilefni til frekari rannsókna. Meðalfjöldi mældra og fastra yfirvinnutíma hjá konum árið 2009 var 10,8 á mánuði og 20,83 hjá körlum (Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010). Reykjavíkurborg sem samfélagslega ábyrgur atvinnurekandi, þarf því að íhuga orsakir þess og áhrif að greiða körlum meiri yfirvinnu heldur en konum.

Eitt af því sem hefur áhrif á möguleika vinnustaðar til að losna við óæskilega kynjaskiptingu er áhersla á fjölskylduvænleika. Karlamenning virðist í eðli sínu ekki vera fjölskylduvæn. Bein tengsl eru á milli stöðu jafnréttismála og fjölskylduvænleika samfélaga (Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir, 2007).

**Mynd 5 - Viðhorf kynjanna á kvenna- og karlasviðum<sup>22</sup>**



<sup>22</sup> Þeir sem hökuðu við „Nei“ fengu gildið einn og þeir sem hökuðu við „Já“ fengu gildið tveir.

Ein af leiðunum sem Alþjóðavinnuárástofnunin hefur farið til að stuðla að æskilegu vinnuumhverfi er að leggja til fimm viðmið sem vinna skal eftir þegar náð er fram markmiðum um „heilbrigðan vinnutíma“ (e. *Decent working time*) (ILO, 2008). Ljóst er að löng vinnuvika og vinna utan hefðbundins vinnutíma hefur ekki bara áhrif á starfsmanninn, líðan hans og afkastagetu heldur líka fjölskyldu hans og félagslegt umhverfi (Spurgeon, 2003). Þessi fimm viðmið eru eftirfarandi í þessari röð: 1. Gæta skal að heilbrigði og öryggi starfsmanna. 2. Huga skal að því að vinnutíminn sé fjölskylduvænn. 3. Stuðla á að jafnrétti kynjanna. 4. Bæta á afkastagetu starfsmanna. 5. Gefa skal starfsmanni kost á því að hafa áhrif á fjölda þeirra stunda sem hann vinnur.

Fjölskyldustefna Reykjavíkurborgar sem sett er fram í starfsmanna- og mannréttindastefnu tekur á þessum þáttum að einhverju leyti. Framkvæmd launastefnunnar þar sem fastlaunasamningar og yfirvinnugreiðslur eru eins útbreiddar og raun ber vitni gera það hins vegar ekki. Sú niðurstaða starfshópsins frá 2010 að viðbótargreiðslurnar væru mögulega orsakir launamunar virðist eiga við rök að styðjast en jafnframt vinnur sú launastefna sem byggir á slíkum greiðslum gegn fjölskylduvænleika vinnustaðarins. Þetta kann að virðast í mótsögn við þá möguleika sem fastlaunasamningar eru taldir hafa í för með sér, að auka á sveigjanleika vinnutímans og þar með fjölskylduvænleika. En á meðan yfirvinnumagn er mikið og greiðslunum misskipt eins og raunin er þá er dregið verulega úr þessum mögulegu áhrifum fastlaunasamninga.

Til að hægt sé að vinna að markmiðum Alþjóðavinnuárástofnunarinnar þurfa bæði hið opinbera: ríkisvald og sveitarstjórnarstig, og vinnuveitandinn sjálfur að innleiða áðurnefndar áherslur með víðtækri stefnumótun í stóru samhengi. Brýnt er að það sé gert á öllum þessum stigum. Ekki nægir að sett séu lög og reglugerðir, heldur þarf að byggja stefnuna inn í fyrirtækin og skipulagsheildirnar sjálfar enda sýna dæmi frá Bandaríkjunum og Ástralíu að efnahagslegur þrýstingur getur leitt til þess að vinnuvikan lengist, með tilheyrandi skerðingu á fjölskylduvænleika, ef ekki tekst að innleiða stefnuna á öllum þessum stigum (Messenger, 2006).

Ein af ástæðum þess að starfsmatskerfi var innleitt hjá Reykjavíkurborg var að auka á miðstýringu launakerfis borgarinnar sem talin er leiða til minnkandi kynbundins launamunar. Fyrirkomulag aukagreiðslna er hins vegar dreifstýrt þar sem yfirmenn og sviðsstjórar úti á sviðum og stofnunum taka ákvarðanir um þær. Þessar dreifstýrðu launaákvarðanir draga úr launajöfnunaráhrifum starfsmatsins. Launakerfi borgarinnar er því byggt á tveimur ólíkum hugmyndum sem vinna gegn hverri annarri. Ekki er ólíklegt að þetta misræmi hafi í för með sér eitthvað af þeirri óæskilegu mismunun sem hér er til umfjöllunar.

Niðurstöður þessarar rannsóknar renna stoðum undir niðurstöður fyrri rannsókna Gyðu Margrétar Pétursdóttur og Þorgerðar Einarsdóttur (2007), að munur sé á vinnumenningu á milli sviða borgarinnar. Í ljósi þeirra rannsóknargagna og kenninga sem hér hafa verið dregnar fram er ekki óvarlegt að draga þá ályktun að launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg stafi ekki síst af því að karlamenning fái að þrífast, sem einkennist meðal annars af frjálsslegra viðhorfi til verkslagsreglna og til notkunar á aukagreiðslum til yfirborgana. Jafnrétti kynjanna er mikilvæg forsenda þess að vel gangi fyrir konur og karla að samræma fjölskyldulíf og atvinnu. Reykjavíkurborg sem samfélagslega ábyrgur atvinnurekandi á að móta stefnu sem gerir ráð fyrir fjölskylduábyrgð starfsmanna og lítur á starfsmenn sína í víðara samhengi en einungis sem vinnukraft.

## 11 Gildi rannsóknar og takmarkanir

Rannsókn þessi hefur kosti og galla sem vert er að gera grein fyrir. Mikilvægt er að hafa í huga að Reykjavíkurborg er mjög stór og sundurleitur vinnustaður. Þýðið samanstendur af einstaklingum sem vinna undir mjög ólíkum kringumstæðum og vinnustöðum sem samanstanda af mjög ólíkum starfsmannahópum. Svör þátttakenda eru vísbendingar um ástand sem lagt er mat á út frá ákveðnum kenningum um samfélagið og stofnanir þess. Nokkrar af þeim spurningum sem lagðar voru fyrir báru með sér að hægt var að túlka spurninguna á fleiri en einn hátt sem leiðir til þess að svörin leiða ekki að einni niðurstöðu heldur verður að álykta um þær í samhengi við svör við öðrum spurningum á listanum og út frá þeim veruleika sem býr að baki svörunum. Sem dæmi má nefna spurningu um hvort að svarendur telji sig geta komið til móts við launakröfur undirmanna sinna. Í þessu tilfalli getur tvennt átt við þann sem svarar spurningunni jákvætt. Annars vegar sá möguleiki að stjórnandinn telji sig hafa næg úrræði til þess að mæta launakröfum í hærri kantinum og hins vegar að launakröfur undirmanna stjórnandans séu litlar eða engar og yfirmaðurinn þurfi ekki á þessum úrræðum að halda. Sú staðreynd, að starfsmenn geri almennt kröfur um 30% hærri laun (Launakönnun St. Rv. febrúar-mars, 2011), bendir til að töluverðar líkur séu á að fyrri möguleikinn eigi við og yfirmaðurinn telji sig hafa næg úrræði ef hann segist eiga auðvelt með að koma til móts við launakröfur, og að sama skapi að yfirmaðurinn hafi ekki næg úrræði ef hann telji sig hafa litla möguleika á að koma til móts við launakröfur undirmanna sinna. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að mikill munur var á fjölda þátttakenda í samanburðarhópunum rekstrarsvið og þjónustusvið og þar af leiðandi erfitt að draga ályktanir öðruvísi en með því að skoða mismuninn í stóru samhengi út frá því hvernig munurinn er þegar allar spurningarnar eru skoðaðar saman.

Að þessu sögðu er það von mín að rannsóknin stuðli að auknum skilningi á málefnum, aðgerðum gegn kynjamismunun og frekari rannsóknum.

## 12 Myndaskrá

Mynd 1 - Þrjú lög fyrirtækjamenningar .....	21
Mynd 2 - Kynjaskipting á sviðum Reykjavíkurborgar .....	51
Mynd 3 - Svarhlutfall eftir sviðum Reykjavíkurborgar .....	52
Mynd 4 - Verklag kynjanna á kvenna- og karlasviðum .....	81
Mynd 5 - Viðhorf kynjanna á kvenna- og karlasviðum .....	82

## 13 Töfluskra

Tafla 1 - Yfirvinnugreiðslur samkvæmt úttekt á kynbundnum launamun frá 2010 .....	13
Tafla 2 - Hja hvaða sviði borgarinnar starfar þu? .....	49
Tafla 3 - Hja hvaða sviði borgarinnar starfar þu? Karlasvið og kvennasvið .....	49
Tafla 4 - Hja hvaða sviði borgarinnar starfar þu? .....	50
Tafla 5 - Kyn .....	50
Tafla 6 - Hversu lengi hefur þu verið stjórnandi hjá Reykjavíkurborg? .....	53
Tafla 7 - Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn? .....	53
Tafla 8 - Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn? Karlasvið og kvennasvið .....	54
Tafla 9 - Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn? Karlar og konur .....	54
Tafla 10 - Menntun .....	55
Tafla 11 - Aldur .....	55
Tafla 12 - Hversu mikla möguleika telur þu þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? .....	56
Tafla 13 - Hversu mikla möguleika telur þu þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? Karlasvið og kvennasvið .....	57
Tafla 14 - Hversu mikla möguleika telur þu þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna? Þjónustusvið og rekstrarsvið .....	58
Tafla 15 - Telur þu að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? .....	59
Tafla 16 - Telur þu að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? Karlasvið og kvennasvið ...	59
Tafla 17 - Telur þu að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? Þjónustusvið og rekstrarsvið .....	60
Tafla 18 - Telur þu að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt? .....	60
Tafla 19 - Telur þu að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt eftir tegundum yfirvinnugreiðslna .....	61
Tafla 20 - Er greidd yfirvinna á þínum starfsstað? .....	62
Tafla 21 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? .....	63
Tafla 22 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? Karlasvið og kvennasvið .....	64
Tafla 23 - Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað? Rekstrarsvið og þjónustusvið .....	64
Tafla 24 - Fylgist þu sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn? .....	65
Tafla 25 - Fylgist þu sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn? Karlasvið og kvennasvið .....	65
Tafla 26 - Hversu stórt hlutfall þinna starfsmanna hefur fastlaunasamninga? .....	66
Tafla 27 - Hversu stórt hlutfall þinna starfsmanna hefur fastlaunasamninga? Karlasvið og kvennasvið .....	66
Tafla 28 - Telur þu þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um fastlaunasamninga og greiðslur vegna yfirvinnu? .....	67
Tafla 29 - Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað? .....	68
Tafla 30 - Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað? Karlasvið og kvennasvið .....	68



Tafla 31 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? .....	69
Tafla 32 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? Karlasvið og kvennasvið .....	70
Tafla 33 - Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili? Rekstarsvið og þjónustusvið .....	70
Tafla 34 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? .....	71
Tafla 35 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Karlasvið og kvennasvið .....	71
Tafla 36 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Rekstarsvið og þjónustusvið .....	72
Tafla 37 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? .....	72
Tafla 38 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? Karlasvið og kvennasvið .....	73
Tafla 39 - Hversu algenga telur þú slíka fastlaunasamninga vera? Rekstarsvið og þjónustusvið ...	73
Tafla 40 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? ..	74
Tafla 41 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Karlasvið og kvennasvið .....	74
Tafla 42 - Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Rekstarsvið og þjónustusvið .....	75
Tafla 43 - Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera? .....	75
Tafla 44 - Hversu algenga telur þú slíka aksturssamninga vera? Karlasvið og kvennasvið .....	75
Tafla 45 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? .....	76
Tafla 46 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Karlasvið og kvennasvið .....	76
Tafla 47 - Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin? Rekstarsvið og þjónustusvið .....	77
Tafla 48 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? .....	77
Tafla 49 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Karlasvið og kvennasvið .....	78
Tafla 50 - Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur? Rekstarsvið og þjónustusvið .....	78

## 14 Heimildaskrá

Andersen, Margareth L. (2009). *Thinking about women: sociological perspectives on sex and gender*. Boston: Pearson/Allyn and Bacon.

Anna Borgþórsdóttir Olsen. (Ekkert ártal). Rannsókn á þróun launamunar hjá Reykjavíkurborg 1999 – 2007, minnisblað. Sótt af slóðinni: [http://www.jafnretti.is/D10/\\_FILES/Minnisblað%20um%20launakönnun.PDF](http://www.jafnretti.is/D10/_FILES/Minnisblað%20um%20launakönnun.PDF)

Anna Borgþórsdóttir Olsen, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir. (2010). *Úttekt á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.

Birgir Björn Sigurjónsson og Vigdís Jónsdóttir (1997). *Nýtt launakerfi og starfið í aðlögunarnefndum*. Reykjavík: Bandalag háskólamanna.

Blau, F.D. og Kahn, L.M. Understanding International Differences in the Gender Pay Gap, NBER Working Paper Series (apríl 2001) Sótt af slóðinni: [http://www.nber.org/papers/w8200.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/papers/w8200.pdf?new_window=1)

Botting, H.E. og Houser, S.L. (2006) „Drawing the Line of Equality: Hannah Mather Crocker on Women’s Rights“. *American Political Science Review*, 100 (2) (maí, 2006)

Brown, A. (1998). *Organisational Culture* (2. útg.). Essex: Personal Education Limited.

Bryman, A. og Bell, E. (2007). *Business research methods* (2. útg.). New York: Oxford University Press.

Bryman, A. (2008). *Social Research Methods* (3rd Ed.). New York: Oxford University Press.

Capacent rannsóknir (2006). *Launamyndun og kynbundinn launamunur*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.

- Capacent rannsóknir (2011). Launakönnun St. Rv. Febrúar – Mars 2011. Reykjavík: Capacent Gallup.
- Clegg, H.A. (1981). *Trade Union under Collective Bargaining, A theory based on comparisons of six countries*. (3. útg.). Oxford: Basil Blackwell.
- Esterberg, Kristin G. (2002). *Qualitative methods in social research*. Boston, McGraw-Hill.
- Félagsmálaráðuneytið. (2006). *Launamyndun og kynbundinn launamunur*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið. (2004). *Stofnanasamningar*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaskrifstofa Reykjavíkurborgar. (2008). *Frumvarp að þriggja ára áætlun: um rekstur, framkvæmdir og fjármál Reykjavíkurborgar árin 2009-2011*. Reykjavík: Fjármálaskrifstofa Reykjavíkur.
- Gerður G. Óskarsdóttir. (1997). „Störf og aðstæður ungra kvenna í atvinnulífinu“. Í Helga Kress og Rannveig Traustadóttir (ritstj.), *Íslenskar kvennarannsóknir. Erindi flutt á ráðstefnu í október 1995* (bls. 279-290). Reykjavík: Háskóli Íslands, Rannsóknarstofa í kvennafræðum.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (1994). *Embættismenn og stjórnámálmenn: Skipulag og vinnubrögð í íslenskri stjórnarsýslu*. Reykjavík: Heimskringla.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið (2. útg.)*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Gyða Margrét Pétursdóttir og Þorgerður Einarsdóttir. (2007). *Fyrirvinnur, hálfdrættingar og heildarhyggja: Um vinnumenningu fjölskylduábyrgð og kynjatengsl innan vinnustaða Reykjavíkurborgar*. Reykjavík: Jafnréttisnefnd Reykjavíkurborgar.
- Gyða Margrét Pétursdóttir. (2006). „Skreppur og Pollýanna: Um ólíka möguleika og sýn kynjanna innan vinnustaða Reykjavíkurborgar á samræmingu fjölskyldu og atvinnulífs“ í

Úlfar Hauksson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VII: Erindi flutt á ráðstefnu í október 2006*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Hagstofa Íslands. (2010). *Launamunur kynjanna. Skýrsla unnin vegna samstarfsverkefnis Hagstofu Íslands, Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um launamun kvenna og karla byggt á gagnasöfnum Hagstofunnar*. Sótt af slóðinni: <http://www.hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=10724>

Ingólfur V. Gíslason. (1997). *Karlmenn eru bara karlmenn, viðhorf og væntingar íslenskra karla*. Reykjavík: Skrifstofa jafnréttismála.

International labour organisation (ILO) (1958). *C111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958*. Sótt af slóðinni: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C111>

International labour organisation (ILO). (2000). *Decent work for women: An ILO proposal to accelerate the implementation of the Beijing Platform for Action*. Genf: International labour office.

International labour organisation (ILO). (2008). *Inter measurement of decent work: Discussion paper for the tripartite meeting of experts on the measurement of decent work*. Genf: International labour office.

Jafnréttisráð. (2001). *Könnun á launamun kynjanna*. Reykjavík: Jafnréttisráð.

Kallað eftir rökum fyrir skiptingu. (2006, 23.júní.). Morgunblaðið, bls 6.

Kjarasamningar Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar. Sótt þann af slóðinni: [http://www.strv.is/files/strv%20lokaeintak\\_pdf\\_1442023887.pdf](http://www.strv.is/files/strv%20lokaeintak_pdf_1442023887.pdf)

*Launamunur kynja á grundvelli raungagna í ríflega 100 fyrirtækjum*. (2007). Reykjavík: Hagfræðistofnun Háskóla Íslands.

Lazear, E. P. (1998). *Personnel economics for managers*. New York: Wiley.

Lára V. Júlíusdóttir (2007). *Vinnumarkaðurinn*. Reykjavík.

Lilja Mósesdóttir, Andrea Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir, Kristjana Stella Blöndal, Einar Mar Þórðarson og Sigurbjörg Ásgeirsdóttir. (2006). *Evaluating equal pay in the nordic countries*. Sótt af slóðinni: [http://www.jafnretti.is/D10/\\_Files/Likelon-lokaeintak.pdf](http://www.jafnretti.is/D10/_Files/Likelon-lokaeintak.pdf)

*Lög um 40 stunda vinnuviku* nr. 88/1971.

*Lög um fæðingarorlof* nr. 95/2000.

*Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla* nr. 10/2008.

*Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna* nr. 94/1986.

Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar. (2006). Sótt af slóðinni: [http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/Skola\\_og\\_fristundasvid/Mannrettindastefna.pdf](http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/Skola_og_fristundasvid/Mannrettindastefna.pdf)

Meiri peningar í viðhald. (2007, 31. ágúst.). Morgunblaðið, bls. 6.

Messenger, Jon C. (2006). „Towards decent working time“. Í Jean-Yves Boulin, Michel Lallement, Jon C. Messenger og Francois Michon ritstjórar, *Decent working time: New trends, new issues*. Genf: International Labour office.

Nýjar stjórnkerfisreglur samþykktar. (1984, 22.12). Morgunblaðið, bls. 32.

Nýstofnað menntaráð á fyrsta fundi. (2005, 4.2.). Morgunblaðið, bls. 22.

OECD StatExtracts. (2012). Average annual hours actually worked per worker. Sótt 3.3.2012 af slóðinni: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=ANHRS>

Ólafur A. Jónsson. (1997, 19.2.). Hverja á að skilja eftir? Morgunblaðið, bls. 26.

- Ómar H. Kristmundsson. (2003). *Reinventing government in Iceland: A case study of management reform*. Reykjavík: University of Iceland Press.
- Ómar H. Kristmundsson. (1996). *Stefna um nýskipan í ríkisrekstri*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Reskin, B.F. og Roos, P.A. (1990). *Job queues, gender queues: explaining women's inroads into male occupations*. Philadelphia: Temple University Press.
- Reykjavíkurborg. (2008). *Starfsáætlun 2008*. Reykjavík: Framkvæmda- og eignasvið Reykjavíkurborgar.
- Reykjavíkurborg. (2008b). *Starfsáætlun 2008, barnvæn menning – betri borg*. Reykjavík: Menningar og ferðamálasvið Reykjavíkurborgar.
- Reykjavíkurborg. (2011). *Greinargerð með frumvarpi að fjárhagsáætlun Reykjavíkurborgar 2012*. Reykjavík: Reykjavíkurborg.
- Samband íslenskra sveitarfélaga. (2010). *Starfsmannamál – yfirfærsla á þjónustu við fatlað fólk*. Reykjavík.
- Schein, Edgar H. (2009). *The Corporate Culture, survival guide* (2. útg.). San Fransisco: Jossey Bass.
- Schults, A. (1962). *Collected Papers I, The Problem of Social Reality*. Haag: Martinus Nijhof.
- Spurgeon, Anne (2003). *Working time: It's impacts on safety and health*. Seol: International Labour Office, Korean Occupational Safety & Health Agency.
- Starfsmannafélag Reykjavíkur. (2004). *Kröfugerð SFR fyrir kjarasamninga 2004*. Sótt af slóðinni: [http://www.sfr.is/files/2001046080krofugerd\\_anetid.pdf](http://www.sfr.is/files/2001046080krofugerd_anetid.pdf)

Starfsmannastefna Reykjavíkurborgar. (Án ártals). Sótt af slóðinni: [http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/starfsmanna\\_og\\_stjornsyslusvid/starfsmannaskrifstofa/starfsmannastefnur/Starfsmannastefna\\_Rvk.doc](http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/starfsmanna_og_stjornsyslusvid/starfsmannaskrifstofa/starfsmannastefnur/Starfsmannastefna_Rvk.doc)

Starfsmatsnefnd Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar. (2005). „Starfsmatskerfið Samstarf, Þátta og þrepaskilgreiningar“. Sótt af slóðinni: <http://www.strv.is/files/1507771136þrepaskilgreiningar%20april%202005.doc>

Starfsöryggi í hættu. (1997, 3.5.). Dagur-Tíminn, bls. 5.

Stefán Ólafsson (2006). „Launþegahreyfingin á nýrri öld: staða og horfur“. Sótt af slóðinni: [www.hi.is/~olafsson/launthegahre.doc](http://www.hi.is/~olafsson/launthegahre.doc)

Stofnana- og vinnustaðasamningar stuðla að auknum launamun kynjanna. (2003, 14.3.). Morgunblaðið. Sótt af slóðinni: [http://www.mbl.is/frettir/innlent/2003/03/14/stofnana\\_og\\_vinnustadasamningar\\_studla\\_ad\\_auknum\\_la/](http://www.mbl.is/frettir/innlent/2003/03/14/stofnana_og_vinnustadasamningar_studla_ad_auknum_la/)

*Sveitarstjórnarlög nr. 95/1998.*

Taylor, S. J., og Bogdan, R. (1998). *Introduction to qualitative research methods: a guidebook and resource* (3. útg.). New York: Wiley.

Tvö ný svið í stað borgarverkfræðings og Borgarskipulags. (2001, 1.9.) Morgunblaðið, bls. 12.

Vefur Reykjavíkurborgar. (Án ártals). „Um starfsmatskerfi Reykjavíkurborgar“. Sótt af slóðinni: [http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/starfsmanna\\_og\\_stjornsyslusvid/starfsmannaskrifstofa/starfsmat/Um\\_starfsmatskerfi\\_Reykjav\\_kurborgar.pdf](http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/starfsmanna_og_stjornsyslusvid/starfsmannaskrifstofa/starfsmat/Um_starfsmatskerfi_Reykjav_kurborgar.pdf)

Yin, R. (1994). *Case study research: Design and methods* (2nd ed.). Beverly Hills, CA: Sage Publishing.

Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal. (2004). „Kynbundinn launamunur: umræður um skýrðan og óútskýrðan launamun í gagnrýnu ljósi“. Í Irma Erlingsdóttir (ritstj.), *Fléttur 2 Kynfræði - kortlagningar*. Reykjavík: Rannsóknarstofa í kvenna- og kynjafræðum við Háskóla Íslands.

Þorlákur Karlsson. (2003). „Spurningakannanir: Uppbygging orðalag og hættur“. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson ritstjórar, *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísindum*. Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Æskulýðsráð Reykjavíkur vinnur að bættu skemmtanalífi æskufólks í höfuðborginni. (1956, 2.12.) Alþýðublaðið, bls. 8.



## 15 Viðauki I - Spurningakönnun

### Hluti I

**1) Hver eftirtalinna fullyrðinga á best við um ráðningar starfsfólks á þínum vinnustað?**

- 1 Ég tek ákvörðun ein/n.
- 2 Ég tek ákvörðun í samráði við aðra stjórnendur á mínu sviði.
- 3 Ég tek ákvörðun í samráði við starfsmannastjóra á mínu sviði.
- 4 Ég hef litla eða enga aðkomu að ráðningu starfsfólks á mínum vinnustað.

**2) Ég get ákveðið að ráða starfsmann í starf sem er hærra raðað til launa en það sem auglýst var, ef ég tel að þess gerist þörf.**

- 1 Mjög ósammála
- 2 Frekar ósammála
- 3 Hvorki né
- 4 Frekar sammála
- 5 Mjög sammála

**3) Ég get ákveðið að breyta innbyrðis samsetningu starfa á mínum vinnustað, t.d. að ráða starfsmenn í hærra launuð störf, ef þess gerist þörf.**

- 1 Mjög ósammála
- 2 Frekar ósammála
- 3 Hvorki né
- 4 Frekar sammála
- 5 Mjög sammála

**4) Hversu mikla möguleika telur þú þig hafa á að koma til móts við launakröfur undirmanna þinna?**

- 1 Mjög litla eða enga
- 2 Frekar litla
- 3 Hvorki litla né mikla
- 4 Frekar mikla
- 5 Mjög mikla

## **Hluti II**

**5) Telur þú að þörf fyrir yfirvinnu á þínum starfsstað sé mætt?**

- 1 Nei
- 2 Já

**6) Er greidd yfirvinna á þínum starfsstað?**

- 1 Já, með fastlaunasamningum
- 2 Já, samkvæmt mældri yfirvinnu
- 3 Já, samkvæmt mældri yfirvinnu og fastlaunasamningum
- 4 Nei, ekki er greidd yfirvinna á mínum starfsstað

**7) Hver eftirtalinna fullyrðinga á best við um aðkomu þína að ákvarðanatöku um fjölda yfirvinnutíma starfsfólks á þínum starfsstað?**

- 1 Ég tek ákvörðun ein/n
- 2 Ég tek ákvörðun í samráði við aðra stjórnendur á mínu sviði
- 3 Ég tek ákvörðun í samráði við starfsmannastjóra á mínu sviði
- 4 Ég hef litla eða enga aðkomu að ákvörðun yfirvinnutíma starfsfólks

**7a) Hver af eftirfarandi fullyrðingum á best við um fastlaunasamninga á þínum starfsstað?**

- 1 Starfsmönnum með fastlaunasamninga er gert að vinna þá tíma sem samningurinn kveður á um
- 2 Starfsmenn með fastlaunasamninga geta verið krafdir um það vinnuframlag sem kveðið er á um í samningnum þótt slíkt sé ekki gert að staðaldri
- 3 Starfsmönnum með fastlaunasamninga er sjaldan eða aldrei gert að vinna samkvæmt þeim samningi

**7b) Fylgist þú sem stjórnandi með því hvort vinnuframlag þeirra starfsmanna sem samið hafa um fastlaunasamning er í samræmi við samninginn?**

- 1 Nei
- 2 Já, en ekki reglulega
- 3 Já, með reglubundnum hætti

**7c) Hversu stórt hlutfall þinna starfsmanna hafa fastlaunasamninga?**

- 1 1-25%
- 2 26-49%
- 3 50-75%
- 4 76-99%
- 5 100%

**7d) Telur þú þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um fastlaunasamninga og greiðslur vegna yfirvinnu?**

- 1 Aldrei
- 2 Sjaldan
- 3 Stundum
- 4 Oftast
- 5 Alltaf

### **Hluti III**

**8) Hvernig telur þú best og hagkvæmast að mæta þörfum þíns starfsstaðar um ferðir starfsmanna fyrir vinnuveitanda?**

- 1 Með aksturssamningi um fastan metinn km-fjölda á mánuði að meðaltali
- 2 Með akstursdagbók þar sem hver ferð er mæld
- 3 Ýmist með samningum og dagbók, eftir því sem við á
- 4 Með því að starfsmenn hafi aðgang að bíl vinnuveitanda
- 5 Með því að starfsmenn taki leigubíla eða noti almenningssamgöngur
- 6 Með öðrum hætti, hvernig?: \_\_\_\_\_

**9) Er greitt fyrir akstur á þínum starfsstað?**

- 1 Nei
- 2 Já, samkvæmt aksturssamningi
- 3 Já, samkvæmt akstursdagbók
- 4 Já, samkvæmt aksturssamningum og akstursdagbókum

**9a) Hver eftirtalinna fullyrðinga á best við um aðkomu þína að ákvörðun aksturssamninga á þínum starfsstað?**

- 1 Ég tek ákvörðun ein/n
- 2 Ég tek ákvörðun í samráði við aðra stjórnendur á mínu sviði
- 3 Ég tek ákvörðun í samráði við starfsmannastjóra á mínu sviði
- 4 Ég hef litla eða enga aðkomu að ákvörðun um aksturssamninga starfsfólks

**9b) Endurskoðar og endurmetur þú þörf á akstri starfsmanna með jöfnu millibili?**

- 1 Nei
- 2 Já

**9c) Hve oft endurskoðar þú akstursþörf starfsfólks?**

- 1 Sjaldnar en einu sinni á ári
- 2 Á tveggja ára fresti
- 3 Árlega
- 4 Tvisvar á ári
- 5 Þegar aðstæður breytast

**9d) Telur þú þig fara að verklagsreglum og leiðbeiningum Reykjavíkurborgar um aksturssamninga og akstursdagbækur?**

- 1 Aldrei
- 2 Sjaldan
- 3 Stundum
- 4 Oftast
- 5 Alltaf

**Hluti IV**

**10) Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir fastlaunasamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?**

- 1 Nei
- 2 Já

**10a) Hversu algenga telur þú að slíka samninga vera?**

- 1 Mjög fátíða
- 2 Frekar fátíða
- 3 Hvorki algenga né fátíða
- 4 Frekar algenga
- 5 Mjög algenga

**11) Telur þú að hjá Reykjavíkurborg séu gerðir aksturssamningar sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?**

- 1 Nei
- 2 Já

**11a) Hversu algenga telur þú slíka samninga vera?**

- 1 Mjög fátíða
- 2 Frekar fátíða
- 3 Hvorki algenga né fátíða
- 4 Frekar algenga
- 5 Mjög algenga

**12) Hefur þú gert fastlaunasamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir vinnu sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði unnin?**

- 1 Nei, aldrei
- 2 Já, en mjög sjaldan
- 3 Já, stundum
- 4 Já, oft

**13) Hefur þú gert aksturssamning sem líta mætti á sem launauppbót, þ.e. greiðslur fyrir akstur sem ekki er ætlast til að sé að jafnaði framkvæmdur?**

- 1 Nei, aldrei
- 2 Já, en mjög sjaldan
- 3 Já, stundum
- 4 Já, oft

## **Hluti V**

### **14) Merktu við það sem þér finnst eiga við:**

- 1 Karlar eiga að vera fyrirvinnur heimila sinna
- 2 Karlar og konur eiga að leggja jafnt til heimila sinna
- 3 Konur eiga að vera fyrirvinnur heimila sinna

### **15) Merktu við það sem þér finnst eiga við:**

- 1 Karlar sækjast frekar eftir frama í starfi
- 2 Karlar og konur sækjast jafnt eftir frama í starfi
- 3 Konur sækjast frekar eftir frama í starfi

### **16) Merktu við það sem þér finnst eiga við:**

- 1 Karlar eru tilbúnari til að taka að sér yfirvinnu
- 2 Karlar og konur eru jafn tilbúin til að taka að sér yfirvinnu
- 3 Konur eru tilbúnari til að taka að sér yfirvinnu

## **Bakgrunnsspurningar**

### **17) Hjú hvaða sviði borgarinnar starfar þú?**

- 1 Skóla- og frístundasviði (grunnskólar)
- 2 Skóla- og frístundasviði (leikskólar)
- 3 Skóla- og frístundasviði (frístundamál)
- 4 Velferðarsviði
- 5 Íþróttá- og tómsundasviði
- 6 Menningar- og ferðamálasviði
- 7 Framkvæmda- og eignasviði
- 8 Umhverfis- og samgöngusviði
- 9 Ráðhúsi / miðlægrri stjórnsýslu

## 10 Skipulags- og byggingarsviði

### 18) Kyn

- 1 Kona
- 2 Karl

### 19) Aldur

- 1 25 ára og yngri
- 2 26 – 40 ára
- 3 41 – 60 ára
- 4 61 árs og eldri

### 20) Menntun

- 1 Grunnskólamenntun
- 2 Stutt starfsnám á framhaldsskólasviði
- 3 Lengra starfsnám / iðnnám
- 4 Stúdentspróf
- 5 Háskólagráða
- 6 Framhaldsgráða á háskólastigi

### 21) Hversu margir starfsmenn eru undir þinni stjórn?

- 1 1-5
- 2 6-15
- 3 16-25
- 4 26 eða fleiri



**22) Hversu lengi hefur þú verið í stjórnandi hjá Reykjavíkurborg?**

- 1 Eitt ár eða skemur
- 2 2-5 ár
- 3 6-10 ár
- 4 10-15 ár
- 5 16 ár eða lengur

## 16 Viðauki II - Verklagsreglur um fastlaunasamninga hjá Reykjavíkurborg

### Fastlaunasamningar

#### Leikreglur og leiðbeiningar um gerð fastlaunasamninga við starfsmenn Reykjavíkurborgar

1. grein Markmið Markmiðið með leikreglum þessum er að setja fram skýrar reglur um það hvenær heimilt er að gera samninga við einstaka starfsmenn um fasta ómælda yfirvinnu sem á sér rök í staðbundnum málefnalegum ástæðum, er til hagræðis fyrir hlutaðeigandi stofnun, samræmist vinnuverndarreglum og gengur ekki á svig við meginstefnu borgarinnar að gæta samræmis og jafnræðis í launaákvörðunum allra starfsmanna.

2. grein Skilgreiningar Með samningi við starfsmann um fasta yfirvinnu er átt við samkomulag um mat á yfirvinnu sem greidd er eftir á með mánaðarlaunum fyrir hvern mánuð í senn.

3. grein Skilyrði Heimilt er að gera samning við starfsmann um fasta yfirvinnu ef eftirtalin skilyrði eru fyrir hendi:

1. Samningur um fasta yfirvinnu er gerður skriflega milli stofnunar og starfsmanns með samþykki sviðsstjóra á staðlað samningsform frá Mannauðsskrifstofu.

2. Samningur við starfsmann um fasta yfirvinnu verður að byggja á raunhæfu mati á yfirvinnuþörf sviðs/stofnunar og því yfirvinnumagni sem starfsmanni er að jafnaði ætlað að sinna yfir lengra tímabili (12 mánuði).

3. Ekki er heimilt að gera samning við starfsmann um fasta yfirvinnu fyrir fleiri yfirvinnutíma en áætlað mat á yfirvinnu skv. 2. tl. á segir til um, þ.e. óheimilt er að gera samning um fasta yfirvinnu sem felur í sér yfirborgun.

4. Í samningsforsendum skal kveðið á um að reynist fjöldi yfirvinnutíma á tilteknu tímabili meiri en samningurinn gerir ráð fyrir er það á ábyrgð beggja samningsaðila að draga úr yfirvinnu næstu tímabil á þannig að jafnvægi komist á.

5. Ekki er heimilt að greiða starfsmanni sem hefur samning um fasta yfirvinnu jafnframt mælda yfirvinnu eða greiða honum fyrir mælda yfirvinnu með fríi skv. grein 2.3.9 í kjarasamningum hlutaðeigandi stéttarféлага.

6. Í samningi við starfsmann um fasta yfirvinnu skal ávallt samið um ákvæði um endurskoðun m.a. vegna breytinga á yfirvinnuþörf vinnuveitanda og uppsagnarfrest á samningnum (á stöðluðu samningsformi sem Mannauðsskrifstofa leggur til.

7. Samningar um fasta yfirvinnu starfsmanna og endurskoðun þeirra skulu undirritaðir af hálfu stofnunar með skýrum fyrirvara um staðfestingu sviðsstjóra sem gengur úr skugga um forsendur fastlaunasamningsins og ber ábyrgð á honum af hálfu sviðsins. Senda skal afrit samings til Mannauðsskrifstofu.

Óheimilt er að fela starfsmanni yfirvinnu umfram 35 stundir á mánuði og skal í því tilliti horft bæði til mældrar og ómældrar yfirvinnu. Einungis í undantekningartilvikum má greiða yfirvinnu umfram 35 stundir á mánuði, þ.e. þegar sérstakar neyðaraðstæður kalla á þjónustu hlutaðeigandi starfsmanns og aðrir starfsmenn geta ekki sinnt því. Þegar

slíkar aðstæður ber upp skal yfirmaður jafnan skrá hjá sér ástæðu yfirvinnunnar og vera reiðubúinn að gefa Mannauðsskrifstofu skýrslu um málið.

4. grein Ábyrgð og eftirlit Sviðsstjórar bera ábyrgð á framkvæmd þessara leikreglna hver á sínu sviði. Mannauðsskrifstofa ber ábyrgð á eftirliti með framkvæmd þessara leikreglna

5. grein Gildistaka Endurskoða skal gildandi samninga um fasta yfirvinnu á grundvelli þessara leikreglna.  
Reglur þessar taka gildi hinn 1. febrúar 2009.

## 17 Viðauki III - Verklagsreglur um Akstursgreiðslur hjá Reykjavíkurborg

### 1. gr.

#### **Ákvörðun og fyrirkomulag greiðslna fyrir afnot af einkabifreið starfsmanns**

Telji stjórnandi hagkvæmt að óska eftir því við starfsmann að hann nýti einkabifreið sína í starfi fyrir Reykjavíkurborg og starfsmaður samþykkir það, eru tvær leiðir til að greiða fyrir þau afnot. Annars vegar með gerð aksturssamnings og hins vegar með samkomulagi um notkun akstursdagbókar.

Í aksturssamningi er kveðið á um fasta mánaðarlega greiðslu fyrir ákveðinn fjölda kílómetra sem áætlaður er samkvæmt akstursmati að starfsmaður aki að jafnaði. Í þeim meðaltalsútreikningi skal gera ráð fyrir aksturslausu tímabili vegna orlofstöku starfsmanns. Aksturssamningur getur átt við þegar um nokkuð reglubundnar og fyrirséðar ferðir er að ræða. Hins vegar er eðlilegra að nota akstursdagbók í þeim tilfellum þegar ferðir eru tilfallandi og færri. Samkomulag þarf að vera milli stjórnanda og starfsmanns um hvernig akstursdagbókin er notuð og æskilegt er að starfsmaður fái samþykki stjórnanda ef t.d. óvenju mikill akstur er fyrirséður.

Akstursgreiðslur til starfsmanna sem eru frá starfi vegna fæðingar- eða foreldraorlofs, eða annars launalauss leyfis, launaðs námsleyfis eða annars launaðs leyfis, falla niður meðan á því tímabili stendur.

Hafi veikindi starfsmanns staðið samfellt lengur en í einn mánuð, skal honum greitt hlutfallslega fyrir þann tíma sem hann gegnir starfi.

Starfsmenn sem fá greiðslur á grundvelli aksturssamnings skulu almennt ekki fá greitt fyrir akstur með leigubifreiðum eða annan akstursmáta.

### 2. gr.

#### **Akstursgjald**

Greitt skal fyrir hvern kílómetra samkvæmt aksturssamningi / akstursdagbók. Greiðslur skv. reglum þessum taka mið af ákvörðunum Ferðakostnaðarnefndar ríkisins hverju sinni um almennt akstursgjald.

### 3. gr.

#### **Mat á aksturspörf starfsmanns, framkvæmd og endurskoðun**

Forstöðumaður metur hagkvæmni og þörf fyrir akstur starfsmanns á eigin bifreið í þágu starfsins og jafnframt hvort miða skuli við breytilegan kílómetrafjölda og akstursdagbók eða fastan kílómetrafjölda á mánuði samkvæmt akstursmati (sbr. gr. 1).

Sviðsstjóri metur þörf á akstri forstöðumanns.

Aksturssamningur á að endurspeglar áætlaðan akstur í þágu Reykjavíkurborgar og óheimilt er að gera samning um akstur sem líta má á sem launauppbót.

Ef forstöðumaður metur að greiða eigi fyrir akstur á bifreið starfsmanns í þágu Reykjavíkurborgar gengur hann frá aksturssamningi á stöðluðu eyðublaði sem Mannauðsskrifstofa Reykjavíkurborgar gefur út og sendir launadeild eða afhendir starfsmanni akstursdagbók.

Stjórnandi fer yfir og staðfestir akstursnótur úr akstursdagbók þegar starfsmaður leggur þær fram og sendir launadeild til greiðslu.

Ef og þegar aðstæður breytast skal forstöðumaður endurmeta akstursgreiðslur og segja skriflega upp gildandi aksturssamningi með þriggja mánaða uppsagnarfresti. Sé aksturssamningur tímabundinn endurnýjast hann ekki sjálfkrafa heldur rennur út þegar gildistíma er náð.

### 4. gr.

#### **Ábyrgð og eftirlit**

Mannauðsskrifstofa Reykjavíkurborgar hefur yfirumsjón og eftirlit með aksturssamningum starfsmanna Reykjavíkurborgar. Mannauðsskrifstofa hefur eftirlit með akstursgreiðslum, forsendum þeirra, gerð aksturssamninga og greiðslum á grundvelli akstursdagbóka. Hún rýnir akstursmat stofnana með tilliti til samræmis og reglna um aksturssamninga og getur eftir atvikum kallað eftir nánari upplýsingum um aksturssamninga. Mannauðsskrifstofa ber ábyrgð á vörslu upplýsinga um akstursgreiðslur til starfsmanna Reykjavíkurborgar.

**5. gr.**

**Bráðabirgðaákvæði**

Núgildandi aksturssamningum við starfsmenn Reykjavíkurborgar skal sagt upp fyrir 1. apríl 2009 og þeir endurskoðaðir. Endurskoðunin skal lúta að því að endumeta áætlaðan fjölda ekinna kílómetra á mánuði/ári í þágu Reykjavíkurborgar, þannig að samræmis og allrar hagkvæmni sé gætt.

Mannauðsskrifstofa Reykjavíkurborgar setur leiðbeinandi viðmið fyrir fagsvið og stjórnendur til að auðvelda framkvæmd endurskoðunar og leggur fram ný eyðublöð vegna aksturssamninga.

Verklagsreglur þessar eru settar á grundvelli 1. gr. reglna um aksturssamninga starfsmanna Reykjavíkurborgar, samþykktar í borgarráði 16. desember 2003.

## 18 Viðauki IV - Launastefna Reykjavíkurborgar

### Launastefna Reykjavíkurborgar

Markmið Reykjavíkurborgar er að hæfir starfsmenn veljist til starfa hjá stofnunum og fyrirtækjum hennar, þeir uni þar hag sínum og hafi metnað til að takast á við þau verkefni sem bíða úrlausnar. Launastefnu Reykjavíkurborgar er ætlað að styðja við og efla þjónustu borgarinnar að gæðum og skilvirkni. Hún skal taka mið af heildarmarkmiðum borgarinnar og starfsáætlunum stofnana og fyrirtækja. Huga skal sérstaklega að kjörum þeirra sem sinna störfum sem einungis eru á vegum almannathjónustu sveitarfélaga. Launaákvörðanir skulu vera gagnsæjar og málefnalegar. Mikilvægt er að laun taki mið af þeim kröfum sem starf gerir til starfsmanns með tilliti til ábyrgðar, álags og sérhæfni. Einnig er mikilvægt að laun taki mið af hæfni og frammistöðu starfsmanna og hvetji starfsmenn til að veita sem besta þjónustu. Jafnlaunastefna er einn af hornsteinum launastefnu Reykjavíkurborgar. Með því er átt við þá stefnu að greiða starfsmönnum sömu laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf. Með þetta markmið í huga var valið starfsmatskerfi með burði til að geta metið á kerfisbundinn hátt þau störf sem starfsmenn borgarinnar vinna. Þá hefur Reykjavíkurborg lagt áherslu á það að gera kjarasamninga við viðsemjendur sína um starfsmat.

#### **Þau stéttarfélag sem hafa kjarasamninga um starfsmat eru:**

Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar, Efling- stéttarfélag, Samiðn samband iðnfélaga, Verkstjórasamband Íslands, Rafiðnaðarsamband Íslands, Tæknifræðingafélag Íslands, Stéttarfélag verkfræðinga, Stéttarfélag sjúkráþjálfara, Iðjuþálfafélag Íslands, Þroskaþjálfafélag Íslands, Stéttarfélag bókasafns/upplýsingafræðinga, Stéttarfélag íslenskra félgsráðgjafa, Sálfræðingafélag Íslands. Matvæla- og næringafræðingafélag Íslands.