

MA ritgerð

Mannauðsstjórnun

Launasetning hjá hinu opinbera

Beint bak

Ásdís Björnsdóttir

**Leiðbeinandi: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson
Viðskiptafræðideild
Október 2012**



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Eitt af því, sem vorir dagar heimta af hverri stjórn, er heita vill réttvís og góð og ávinna sér hylli sinna undirmanna, er það, að skýlaus grein sé gjörð fyrir meðferð á öllu því fé, sem almenningur hefur greitt af hendi til einhverra nota fyrir þjóðina. Þessi krafa er ekki einungis sanngjörn þegar gjöra er um fjársjóðu landa og ríkja, heldur ber henni einnig að fullnægja í hinum smærri félögum ... og það er margreynt að þau félög, sem gjöra ljósa og skýlausa grein fyrir atgjörðum sínum, komast ævinlega í mestan blóma

Jónas Hallgrímsson, 1989.

Formáli

Ritgerðin er 30 ECTS eininga ritgerð við Viðskiptafræðideild Félagsvísindasviðs Háskóla Íslands.

Hvatinn að þessari ritgerðarsmíð er sá að mig langaði að fá innsýn í veruleika stjórnenda við framkvæmd kjarasamninga og launasetningu, hvernig þeir upplifðu kjarasamningsumhverfið og áhrif þess á möguleika þeirra til að hvetja starfsmenn í verki og um leið stuðla að sanngirni, jafnrétti og árangri í opinberum rekstri.

Viðtölin reyndust mjög fróðleg og vil ég þakka viðmælendum kærlega fyrir opinskáar umræður og oft fjórlegar þælingar sem ég tel að hafi leitt í ljós hversu vandasant verk það er að vera sanngjarn stjórnandi. Ég vona að mér hafi tekist að koma þeirra sjónarmiðum á framfæri á sannfærandi hátt.

Þá þakka ég fjölskyldunni minni fyrir þann stuðning sem hún hefur veitt mér sem og langlundargeð, því þessi ritgerð var samin á löngum tíma, á tímum breytinga og með vinnu. Einnig vil ég þakka leiðbeinanda mínum Gylfa Dalmann Aðalsteinssyni dósent fyrir hvatningu og aðstoð.

Að lokum þakka ég þeim Sigríði Konráðsdóttur og Kára Viðarssyni fyrir lestur prófarkar og hagnýtar ábendingar.

Útdráttur

Þessi rannsókn lýsir viðhorfum stjórnenda hjá hinu opinbera til kjarasamninga sem þeir starfa eftir. Markmiðið með rannsókninni var að skoða hvernig stjórnendur upplifðu styrkleika og veikleika þeirra kjarasamninga sem þeir styðjast við út frá ólíkum aðferðum launasetningar með tilliti til hvatningar, sanngirni, jafnréttis og árangurs. Einnig var skoðað hvaða áherslur viðmælendur töldu í ljósi reynslu sinnar að hafa ætti að leiðarljósi við launasetningu.

Rannsóknin byggir á eiginlegri aðferðafræði, tekin voru viðtöl við sjö stjórnendur, þrjá sem starfa hjá ríki og fjóra sem starfa hjá Reykjavíkurborg.

Í rannsókninni kom fram að viðmælendur höfðu líkar hugmyndir um hvaða kröfur launakerfi þyrftu að uppfylla til að teljast sanngjörn en ólíkar skoðanir á því hvaða leiðir ætti að fara við stjórnun launasetningar en útfærslur launa voru ólíkar eftir stofnunum bæði hvað varðaði grunnlaun og viðbótarlaun. Þá töldu viðmælendur að í sveigjanleikanum fælist sanngirnin. Hvatning og virkt mat stjórnenda og starfsmanna á frammistöðu væru nauðsynlegir þættir mannauðsstjórnunar í átt til aukins árangurs.

Efnisyfirlit

Formáli	iii
Útdráttur	iv
Efnisyfirlit.....	v
Inngangur.....	1
1 Umhverfi starfsmannamála.....	3
1.1 Samskipti á vinnumarkaði	3
1.2 Frá starfsmannastjórnun til mannauðsstjórnunar.....	6
1.3 Stefnumótun mannauðsmála.....	11
2 Aðferðir launasetningar	14
2.1 Lagarammi.....	14
2.2 Ríki og Reykjavíkurborg - Ólíkar leiðir við gerð kjarasamninga.....	16
2.3 Hæfni, þekking, færni, hæfileikar, viðhorf og frammistaða.....	23
2.4 Starfshvatning	28
2.5 Umbun	31
2.6 Fyrirtækjaréttlæti	34
2.7 Kyn, störf og samfélag.....	36
3 Aðferðafræði rannsóknar	39
3.1 Rannsóknarspurningar	40
3.2 Viðmælendur	40
3.3 Undirbúningur viðtala, gangur þeirra og úrvinnsla	40
4 Launakerfi og launasetning – greining viðtala	42
4.1 Aðferðir við launasetningu	42
4.2 Vit í kerfinu - hvatning, hæfni, sanngirni, sveigjanleiki og árangur	48
4.3 Miðstýring eða dreifstýring	60
5 Niðurstöður og umræða	72
5.1 Gegnsæi og framkvæmd launasetningar	73
5.2 Gott launakerfi.....	75
5.3 Viðhorf - viðmælendur og launakerfin	77
Lokaorð.....	86
Heimildaskrá.....	87
Viðauki	95

Inngangur

Árið 1997 sömdu flest aðildarfélög Bandalags háskólamanna við ríki og Reykjavíkurborg um nýtt launakerfi. Markmið þess voru að veita betri þjónustu, ná fram hagræðingu og gera launakerfið sveigjanlegra þar sem tekið væri bæði tillit til stofnana og starfsmanna. Draga átti úr miðstýrðri kjarasamningagerð og þar með færa launaákvæðanir nær vettvangi stofnana og auka svigrúm þeirra til að umbuna góðum starfsmönnum. Einnig átti að auka vægi dagvinnulauna sem fólst í því að færa fasta tíma, yfirborganir, inn í dagvinnulaun.

Í þessari rannsókn er fjallað um aðstæður og veruleika stjórnenda hjá ríki og Reykjavíkurborg við útfærslu ólíkra kjarasamninga en Reykjavíkurborg hvarf að miklu leyti frá gerð stofnanasamninga til miðlægs starfsmats árið 1999 sem í núverandi útfærslu hefur verið í notkun frá ársbyrjun 2003.

Ritgerðin skiptist í fimm hluta. Í þeim fyrsta er upphaf mannauðsstjórnunar rakið og hún sett í sögulegt samhengi 20. aldar því vinnumarkaðurinn breyttist hratt sem og störfín. Fjallað er annars vegar um flókið umhverfi starfsmannamála þar sem takast á sjónarhorn einingarhyggju, sem byggir á hollustu og óumdeilanlegum rétti stjórnenda til ákvarðanatöku og hins vegar margræðishyggju, sem gerir ráð fyrir valddreifingu og ólíkum hagsmunahópum sem reyna að ná sátt, sér og vinnuveitendum til hagsbóta.

Í öðrum hluta er fjallað um íslenskan lagaramma og ólíkar leiðir ríkis og Reykjavíkurborgar við gerð kjarasamninga. Síðan er hugtökum sem tengjast þekkingu, færni og hæfni gerð skil, lykilhugtökum við launasetningu sem kristallast í frammistöðu og árangri jafnframt því sem fjallað er um stjórnendahlutverkið. Þá eru skoðaðar kenningar um hvatningu einstaklinga í ljósi mannauðsstjórnunar, fjallað um ólíka hugmyndafræði umbuna auk þess sem gerð er stuttlega grein fyrir því hvernig kyn, uppeldi og þjóðfélag hefur áhrif á skoðanir einstaklinga. Að lokum er ljósi brugðið á hugtakið fyrirtækjaréttlæti í samskiptum aðila á vinnustað.

Í þriðja hluta er greint frá aðferðafræði rannsóknar en stuðst er við eigindlega rannsóknaraðferð.

Í fjórða hluta fer fram greining viðtala þar sem niðurröðun þema er á þann veg að í fyrsta þemanu er fjallað um aðferðir til að ákveða grunnlaun og viðbótarlaun og aðgengi starfsmanna að upplýsingum um launakjör og launasetningu. Í öðru þemanu er fjallað um mikilvægi þess að það sé vit í launakerfinu, það byggist upp á sanngirni og

hvatningu sem geri aðilum kleift að vinna í sameiningu að settum árangri. Í þriðja þemanu er fjallað um kosti og galla miðstýrðrar og dreifstýrðrar launasetningar í ljósi sanngirni og jafnréttis.

Í fimmta hluta er greint frá niðurstöðum rannsóknar.

1 Umhverfi starfsmannamála

Í öllum þjóðfélögum er einhvers konar útfærsla á því hvað telst vera vinnumarkaður. Einstaklingur leggur fram vinnu sína og þiggur framlag á móti frá kaupanda. Samningurinn sem gerður er getur verið af ýmsum toga en forsendan fyrir því að hann sé góður hlýtur að byggjast á jafnræði þeirra í milli.

1.1 Samskipti á vinnumarkaði

Aðstæður á vinnumarkaði eru flóknar og sjónarmið mörg því hagsmunir aðila og styrkur eru mismunandi. Fyrirtæki eru hluti af heimi sem mótast hefur af gildum sem eiga sér rætur í menningu, félagslegum þáttum og pólitík sem byggir á þjóðerni, sögu og alþjóðlegu samhengi. Samspil þessara þátta á hverjum tíma ásamt örum breytingum hefur mikil áhrif á fyrirtæki, ákvarðanir sem teknar eru innan þeirra og stefnu. Sjónarhorn aðila byggja á annars vegar áþreifanlegum þáttum, s.s. svæðisbundinni samsetningu vinnuaflds (e. *local pool of labour*) og hins vegar á óhlutstæðum þáttum sem eiga sér rætur í hugmyndum og gildum og snerta samhengi mannauðsstjórnunar sem birtist m.a. í stjórnun, valdi, úthlutun auðlinda, öflun þekkingar og skilningi á mannlegu eðli og tilveru. Þetta samhengi er mjög mikilvægt en jafnframt erfitt að rannsaka (Collin, 2001).

Ein aðferð til að skilja vinnumarkaðinn er að horfa á hann frá þremur sjónarhornum eða öflum sem talin eru ráðandi í samskiptum í samfélögum og hafa áhrif innan skipulagsheilda¹. Í fyrsta lagi er sjónarhorn einingarhyggju (e. *unitarism*), sem gerir ráð fyrir að starfsmenn vinni sem ein heild með vel skilgreinda ábyrgð, þeir hafi sameiginlega sýn á hagsmuni, gildi, markmið og árangur fyrirtækisins og sýni hollustu. Réttur stjórnenda til ákvarðanatöku er talinn óvæfengjanlegur og almennt er litið á andstöðu sem óskynsamlega íhlutun. Það er samhljómur og styrkurinn felst í liðsheildinni. Áhersla er lögð á fjármagnið og stéttarfélög eru talin tímaskekkja, afskipti þeirra litin hornauga og aðeins samið við þau ef nauðsyn krefur (Salamon, 2000; Beardwell, 2001; Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2008).

Annað sjónarhornið er margræðishyggja (e. *pluralism*), sem gerir ráð fyrir valddreifingu, að eignaréttur sé aðskilinn frá stjórnendum og að innan fyrirtækis séu

¹ Orðið nær yfir fyrirtæki og stofnanir.

mismunandi hópar sem hafi ólíkar áherslur og hagsmuni. Árangur fyrirtækisins byggist því á samþættingu hópa, forystu, hollustu og valds og grunnhugsunin er sú að allir hafi sömu hagsmuni og séu tilbúnir til að gefa eftir sín sjónarmið upp að vissu marki svo hægt sé að tryggja áframhaldandi samvinnu. Átök eru því talin eðlileg og óumflýjanleg en þau þurfi að setja í farveg. Þannig er viðurkennd þörf fyrir víðtækt samráð milli aðila sem tryggja skal með formlegum hætti í lögum, reglum og samþykktum starfsháttum eða því sem kallað hefur verið stofnanabinding átaka. Það er talið gefa betri raun að fleiri komi að ákvörðunum og viðurkennt er lögmæti þess að einstaklingar komi hagsmunum sínum á framfæri bæði með beinum hætti og í gegnum stéttarfélög. Þessi hugsun er talin auka líkur á að fólk styðji við hagsmuni fyrirtækisins sem og samfélagsins sjálfs með því að taka tillit til fleiri hagsmuna en sinna eigin. Þriðja sjónarhornið, marxismi (e. *marxism*), er kennt við fræðimanninn Karl Marx (1818-1883). Litið er á félagsleg og pólitísk átök sem forsendu þjóðfélagslegra breytinga, þau séu afleiðing misskipts aðgangs einstaklinga að efnahagslegum völdum og endurspeglit í þeirri gjá sem er á milli þeirra sem eiga fjármagnið og hinna sem leggja fram vinnuna. Þessi misskipting móti samfélagið og tryggi fjármagnseigendum áhrif innan þess sem og betri aðgang að menntun, störfum innan stjórnsýslunnar, að fjölmiðlum og fleiri einingum sem mikilvægar eru. Litið er á átök milli fjármagnseigenda eða stjórnenda og launþega sem nauðsynlega forsendu breytinga og er sjónarhorn margræðishyggjunnar, þar sem reynt er að láta hagsmuni vinnuveitenda og launþega fara saman, talið óraunhæft. Því verða launþegar að vera sér meðvitaðir um að eigendur fyrirtækja hugsi fyrst og fremst um eigið fjármagn og afkomu og að þeir komi sér og sínum hugmyndum áfram í gegnum leiðir sem þeir hafa sjálfir mótað. Stéttarfélög og heildarsamtök launþega þurfa þannig sífellt að vera á verði og vakta vald sitt og hlutverk þeirra er að fylkja sér gegn auðvaldinu, minnka samkeppni meðal einstaklinga með áherslu á meðvitaða samstöðu (áður e. *fraternalism* eða bræðralag) og vera pólitískt afl sem heyrir í og tryggi hagsmuni hinna vinnandi stétta. Þetta sjónarhorn gerir einnig ráð fyrir því að lög samfélagsins séu hlutdræg og atvinnurekendum í vil (Salamon, 2000; Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2008; Alan Fox, 1974 í Boddy, 2008).

Í ljósi sögunnar er mikilvægt að halda til haga þessum þremur sjónarhornum og nýta þau til þess að þróa áfram aðferðir svo það náist og haldist árangur í samskiptum aðila á vinnumarkaði en saga þeirra samskipta, hér á Íslandi sem og annars staðar, er

mörkuð átökum og jafnvel ofbeldi (Guðmundur Magnússon, 2004) en með tímanum hefur mótast umgjörð sem samskiptin byggjast á og sátt er um.

Bain og Glegg (1974) telja þessa umgjörð nauðsynlega hverju þjóðfélagi því hún tryggir með reglusetti sínu formlegar samskiptareglur sem hvíli á mismunandi grunni. Í fyrsta lagi séu heimildarreglur/valdssviðsreglur (e. *authorship*) sem settar séu einhliða (vinnuveitendur eða launþegar), sameiginlega eða af stjórnvöldum. Í öðru lagi séu annars vegar efnislegar (e. *substantive*) reglur sem feli í sér réttindi og skyldur beggja aðila við samningsferlið um vinnuframlag og laun (kaupgjaldsferlið) og hins vegar réttarfarslegar (e. *procedural*) reglur sem skilgreini hvernig eigi að taka á ágreiningsmálum svo sem aga, ágreiningi og félagaaðild. Í þriðja lagi séu reglur sem verða til innan fyrirtækja, sem endurspeglar starfsemi þeirra og taki mið af aðstæðum hverju sinni sem og reglur eða lög sem almennt gilda í samfélaginu og mynda samræmandi ramma. Regluverk geti því verið sett fram á mismunandi hátt og allt frá því að vera frjálst, byggt á hefðum og vana til þess að vera fastmótað í lög, ferla, stefnur og samkomulög.

Samskipti á vinnumarkaði eru því pólitísk, þau eru hluti stjórnmála sem einkennast af baráttu ótal hópa fyrir bættum hlut þar á meðal bættum kjörum, jafnrétti kvenna, bættum samkeppnisskilyrðum atvinnugreina, búsetuskilyrðum landsbyggðarfólks og stuðningi hins opinbera við barnafólk svo dæmi séu tekin (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

Hefð er fyrir því að skipta vinnumarkaðnum í tvennt; almennan markað, en þar starfa fyrirtæki í eigu einstaklinga og opinberan markað sem rekinn er af ríki og sveitarfélögum. Þessir tveir hlutar hafa haft ólíka nálgun við ákvörðun um kaup og kjör launþega sinna. Hér á Íslandi er almenni markaðurinn talinn frekar sveigjanlegur sem birtist meðal annars í því að fyrirtæki geta á auðveldan hátt stofnað til ráðningarsambands og sagt því upp eftir sveiflum sem verða á afkomu þeirra (Samtök atvinnulífsins, 2003) og eins geta þau ákveðið grunnlaun í samráði við launþega með hliðsjón af launaramma stéttarféлага ef þeim sýnist svo.

Leikreglur á opinberum vinnumarkaði eru hins vegar fastsettar, gerð er skýr krafa um faglega ákvarðanatöku, rekjanleika og gegnsæi (sjá t.d. lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70 frá 1996 og starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar).

1.2 Frá starfsmannastjórnun til mannauðsstjórnunar

Mannauðsstjórnun (e. *human resource management* eða HRM) er talin verða til í Bandaríkjunum og eiga rætur í breytingum sem urðu á bandarískum vinnumarkaði á fjórða áratug síðustu aldar. Vinnuveitendur, svokallaðir velferðarkapítalistar (e. *welfare capitalist*), komu fram með nýjar áherslur sem lýstu sér í því að fyrirtæki, án íhlutunar stéttarfélaganna eða ríkis, skyldu tryggja öryggi og velferð starfsmanna. Til að komast hjá íhlutun stéttarfélaganna tóku fyrirtækin frumkvæði í þróun aðferða sem birtust meðal annars í árangurstengdum launum, tryggingum fyrir starfsmenn, greiðslum á uppsagnarfresti og greiðslum í lífeyrissjóði. Jafnframt var lögð áhersla á starfsöryggi, sterka miðstýrða fyrirtækjamenningu og voru stjórnendur þessa tíma frumkvöðlar í þróun launakerfa sem byggðu á frammistöðu einstaklinga, hvort sem þeir unnu einir eða í teyllum (Jacoby, 1997 og Foulkes, 1980 í Beardwell, 2004).

Viðhorf til stjórnunar höfðu breyst mikið á tímum fyrri heimsstyrjaldar. Hlutverk trúnaðarmanna (e. *shop stewards*) eflidist og verkamenn gerðu auknar kröfur um bætta stjórnunarhætti og aðbúnað á vinnustöðum. Það hafði í för með sér aukið lýðræði og stjórnendur fóru í auknum mæli að taka tillit til mannlegra þarfa starfsmanna í stað þess að meta þá sem hverja aðra markaðseiningu. Seinna voru sett inn ákvæði um lágmarkslaun, styttri vinnutíma og öryggismál (Child, 1969 í Collin, 2001).

Á stríðsárunum var þróuð sálfræðileg tækni við val og þjálfun hermanna sem leiddi til þróunar aðferða sem síðar voru yfirfærðar á vinnustaði. Í hergagnaiðnaði urðu til aðferðir gæðastjórnunar undir stjórn Deming og Juran sem seinna urðu vinsælar í stjórnun (Collin, 2001). Alla tuttugustu öldina unnu vísindamenn á Vesturlöndum að rannsóknum á einstaklingum, fyrirtækjum og samskiptum á vinnumarkaði auk þess sem miklar þjóðfélagsbreytingar urðu vegna tækninýjunga, sem aftur leiddu til breytinga á störfum, neyslu og lífi fólks almennt auk þess sem konur komu í auknum mæli út á vinnumarkaðinn².

Jafnframt voru alla öldina hörð átök um dreifingu lífsgæða, hægri menn lögðu áherslu á að einstaklingsframtakið réði afkomu fólks en vinstri menn kröfðust jafnari lífskjara (Gunnar Helgi Kristinsson, 2007).

² Sjá t.d. rannsóknir Frederick W. Taylors, *Scientific Management*, á einsleitum störfum og ákvæðisvinnu í kringum aldamótin 1900 (Taylor, 1998) og rannsóknir Elton Mayos í Hawthorne á áhrifum vinnuaðstæðna og annarra þátta á afköst og frammistöðu starfsmanna, sem gerðar voru á þriðja og fjórða áratug tuttugustu aldar (Boddy, 2008).

Í upphafi níunda áratugarins urðu miklar breytingar á vinnumarkaði, völd gömlu atvinnugreinanna³ minnkuðu, þjónustugeirinn stækkaði, tæknigeirinn hélt innreið sína oft án tengingar við þau öfl sem áður höfðu ráðið samskiptum á vinnumarkaði. Samhliða þessum breytingum náðu aðferðir mannauðsstjórnunar útbreiðslu í Bretlandi og Bandaríkjunum (Beardwell, 2001).

Um sama leyti urðu víða miklar breytingar í stjórnun ríkismála þegar aðferðir kapítalismans voru innleiddar í opinbera stjórnsýslu. Þar voru Bretar undir forystu Margrétar Thatcher (1925-) forsætisráðherra í fararbroddi. Áhersla var lögð á einkavæðingu, takmarkanir við úthlutun fjár, frammistöðutengd laun, samkeppni og útboð. Forsendur við úthlutun fjármagns breyttust, þar sem áður var úthlutað „top-down“ en var nú úthlutað eftir verkefnum þar sem þau voru skoðuð og áætlaður árangur þeirra metinn (Hyman og Ferner, 1994; Salamon, 2000).

Bretar, og ráðamenn margra annarra landa, sóttu hugmyndafræði sína til *New right*⁴ sem fólst meðal annars í því að markvisst var unnið að því að minnka umsvif ríkisins eða „roll back the frontiers of the state“ (Colling, 2001, 598). Litið var svo á að í eðli sínu væri ríkisrekstur óskilvirkur og hefði í heild slæm áhrif á efnahagslíf landa. Því voru margar stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkisins einkavæddar, dregið var úr þjónustu og reglur markaðarins að hluta til innleiddar ásamt því að meginmarkmið rekstrar urðu þau að draga úr útgjöldum. Stjórnendur neyddust til að fækka störfum, halda launakostnaði í skefjum og aðaláhersla var lögð á verð í samkeppni. Fjárfestingar í opinberri þjónustu voru leyfðar í krafti umbóta. Reynt var að finna bestu leiðir, stuðla að nýsköpun og árangursmælingar voru í hávegum hafðar. Þessi hugmyndafræði, sem byggði á aðferðum markaðarins um framboð og eftirspurn, samrýmdist ekki þeim hefðum sem tíðkast höfðu í samskiptum á vinnumarkaði og litu forvígismenn hennar á stéttarfélög sem hindrun frjáls markaðar (Hyman og Ferner, 1994; Salamon, 2000).

Áhrif þessarar hugmyndafræði birtust í fjárlagagerð⁵ íslensks ríkisrekstrar um miðjan tíunda áratug en þá hófst innleiðing á aðferðum árangursstjórnunar (e. *performance management*), „... heildarhugsun sem felst í því að stjórnendur hugi að samhengi og gæti samræmis, auk þess sem lögð er áhersla á fagleg vinnubrögð“. Markmið árangursstjórnunar voru og eru margvísleg og áherslur hennar m.a. þær að

³ Beardwell útskýrir þetta ekki nánar. Fulltrúar gömlu atvinnugreinanna eru t.d. kola- járn- og stálvinnsla.

⁴ Hér er vísað til stefnu sem byggði á heimspeki og hagfræði íhaldsflokka og frjálshyggjuaflla.

⁵ Nefnd *árangursmiðuð fjárlagagerð* þar sem reynt er að þróa kerfisbundnar mælingar til að varpa ljósi á raunverulegan eftirsóttan árangur og þannig undirbyggja ákvarðanir um fjárveitingar til verkefna (Leifur Eysteinnsson, 1999).

auka markmiðssetningu og mælingar, sem og „... að auðvelda valddreifingu og bæta ábyrgðarskil og stuðla þannig að eðlilegu aðhaldi frá viðskiptavinum og tryggja samkeppni. Síðast en ekki síst er það eitt af markmiðum árangurstjórnunar að virkja starfsmenn til hámarksárangurs í starfi“. Þessi aðferð var talin „... mikilvægt skref í átt til aukinnar skilvirkni í ríkisrekstri“ (Fjármálaráðuneytið, 2001, án bls.).

Hugtakið mannauðsstjórnun var tiltölulega lítið notað fram til ársins 1990 að minnsta kosti utan Bandaríkjana. Til eru ýmsar skilgreiningar á hugtakinu og samkvæmt Storey er mannauðsstjórnun

... ákveðin tegund nálgunar við stjórnun starfsmannamála sem hefur það að markmiði að ná samkeppnisforskoti með stefnumiðaðri staðsetningu mjög hollra og hæfra starfsmanna og styðst við aðferðir sem eiga rætur í menningu, formgerð og aðferðum starfsmannastjórnunar (Storey, 1995 í Storey, 2004, 6).

Byars og Rue (2000) skilgreina mannauðsstjórnun á þann veg að hún nái utan um þær athafnir sem eru hannaðar til að samstillja og viðhalda þeim auði sem fólgin er í einstaklingum.

Beardwell telur mannauðsstjórnun eiga rætur sínar í reglusetti stjórnunar sem stjórnendur flétti á virkan hátt inn í starfsemi sína (Beardwell, 2001). Sífellt komi fram mismunandi sjónarmið í hverju mannauðsstjórnun felist og hver sé í raun drifkraftur hennar. Varpa megi ljósi á þau með því að setja sjónarmiðin í samhengi við stefnumörkun, aðferð og útkomu. Í fyrsta lagi skipti máli hvar mannauðsstjórnun er staðsett í skipuriti, hvort þeir sem henni gegna hafi raunveruleg áhrif og geti samþætt áherslur hennar stefnumótun fyrirtækisins og þannig haft fagleg áhrif á stjórnunaraðferðir, s.s. við val á starfsmönnum og umbunarleiðum (Beardwell, 2001). Í öðru lagi megi greina á milli hvort aðferðin sé í ásetningi sínum hörð eða mjúk. Mannauðsstjórnun geti annars vegar verið hörð, byggð á kaldri raunsæishyggju sem leggi áherslu á að hámarka nýtingu mannauðsins og að lágmarka útgjöld. Dæmi um það geti t.d. verið þegar fyrirtæki styðjist við sálfræðiþróf í mönnunarstefnu sinni og þegar fyrirtæki ákveði að taka ekki tillit til þjónustualdurs við uppsagnir starfsmanna. Drifkraftur stjórnunar markist þannig af lögmálum markaðarins. Hins vegar geti mannauðsstjórnunin verið mjúk, byggð á hvatningu, samskiptum, starfsþróun og þjálfun, þátttöku og gildum þar sem stjórnendur gera sér grein fyrir því að starfsmenn eru mikilvæg auðlind og leggja þeir áherslu á stefnumótun starfsmannamála til langs

tíma (Beardwell, 2001; Storey, 2004.). Í þriðja lagi þurfi að skoða samhengi milli stefnumótunar og árangurs því að þar sem mannauðsstjórnun er stefnumiðuð, samþætt og vönduð þar geti verið meiri líkur á árangri en ella og dæmi séu um að framleiðni geti verið meiri, hráefnisnýting betri, starfsmannavelta minni þar sem lögð er áhersla á samvinnu, hollustu, og sveigjanlega starfshætti. Beardwell tekur fram að annmarkar rannsókna á þessu sviði séu þeir að erfitt sé að einangra einstaka áhrifþætti mannauðsaðgerða og tengja við árangur því það sé ekki öruggt að aðferðir sem virki á einum stað virki eins vel á öðrum. Því hafi samverkan aðgerða og innri þættir fyrirtækja áhrif á árangur og þar með niðurstöður (Beardwell, 2001).

Það er áhugavert að skoða leið Storeys til að greina „fyrirmynd“ árangursríkrar mannauðsstjórnunar en hann stillir annars vegar upp hefðbundnum leiðum starfsmannastjórnunar og samskiptum á vinnumarkaði (e. *personnel and industrial relation*) og hins vegar leiðum mannauðsstjórnunar. Hann setur fram kenningarlegt greiningartæki með 27 grundvallarþáttum sem sýnir, að hans mati, þá þætti sem aðgreina þessar tvær leiðir. Ber að líta á aðferð hans sem lið í því að aðstoða fyrirtæki til að greina hvar þau eru staðsett í stefnumótun starfsmannamála:

<i>Viddir</i>	<i>Starfsmannastjórnun og samskipti á vinnumarkaði</i>	<i>Mannauðsstjórnun</i>
Hugmyndafræði 1. Samningur. 2. Reglur. 3. Leiðarljós stjórnunaraðgerða. 4. Hegðunarviðmið. 5. Stjórnun augliti til augl. 6. Eðli samskipta. 7. Átök.	Nákvæm útlistun skriflegra samninga. Mikilvægi skýrra reglna/gagnkvæmni. Starfsreglur. Reglur/venjur og framkvæmd. Vöktun. Margræðishyggja. Stofnanavæðing.	Vilji til að fara „handan“ við samninga. ⁶ „Get gert“ –viðhorf; óþol gagnvart „reglu“. „Þarfir fyrirtækisins“. Leiðarljós, gildi/ætlunarverk. Fóstrun/uppeldi. Einingarhyggja. Sneitt framhjá/forðast.
Hliðar stefnumótunar 8. Lykiltengsl. 9. Frumkvæði. 10. Fyrirtækjastefna. 11. Ákvarðanatöku.	Stjórnun vinnuafis. Smám saman. Á jaðrinum. Hæg.	Viðskiptavinir. Samþætting. Í miðjunni. Skjót.
Stjórnunaráherslur 12. Hlutverk stjórnunar. 13. Lykilstjórnendur. 14. Samskipti. 15. Samræming 16. Verðlaunaðir hæfnisþættir stjórnenda.	Framkvæmdastjórnun (e. <i>transactional</i>). Sérfræðingar í starfsmannamálum og samskiptum á vinnumarkaði. Óbein. Mikil. Samningagerð.	Breytingastjórnun/ummyndunar forysta (e. <i>transformational</i>). Almennir/viðskipta- og framlínu stjórnendur. Bein. Lítil (ekki lögð áhersla á). Að geta greitt fyrir málum.
Lykilþættir 17. Val á starfsmönnum. 18. Laun. 19. Vinnuaðstæður. 20. Kaup og kjör. 21. Áhersla á traust tengsl við trúnaðarmenn. 22. Starfaflokkun. 23. Samskipti – flæði upplýsinga. 24. Hönnun starfa. 25. Meðferð átöku. 26. Þjálfun og þróun. 27. Íhlutun eða afskipti.	Aðskilið, ekki aðalatriði. Starfsmat (fyrirfram ákveðin). Samið um sérstaklega. Almennir samningar stéttarfélagi. Styrkt með samningum og þjálfun. Margir flokkar. Stýrt – takmarkað flæði. Starfaskipting. Stundarfríður/vopnahlé. Stjórnað aðgangi að námsleiðum. Starfsmannaferlar.	Samþætt, lykilatriði. Frammistöðubundin. Samstilling. Áhersla á einstaklingsbundna samninga. Án áherslu (undantekning þegar breytt er um aðferðafræði). Fáir flokkar. Aukið flæði. Teymisvinna. Stjórnun starfsanda og menningar. Lærdómsfyrirtæki. Víðfeðmar stefnur er snerta menningu, formgerð og starfsmenn.

(Storey, 1992, í Beardwell, 2001, 22-23).

⁶ Hér er átt við það að fá starfsmenn, með hvatningu, til að gera meira en nákvæmlega er ætlast til af þeim. Innskot höf.

Storey telur þá breytingu á hugmyndafræði innan fyrirtækja, sem felur það í sér að meta starfsmenn sem eina af mikilvægum auðlindum þeirra, greina á milli þeirra fyrirtækja sem skila árangri og þeirra sem gera það ekki. Að hans mati eru starfsmenn einstök auðlind sem velja þarf vandlega, hugsa vel um og á skilið tíma stjórnenda og þeirra athygli. Því hvílir samband aðila á trausti frekar en réttindum og skyldum en til þess að svo geti orðið verður stefnumótun starfsmannamála að vera samþætt allri stefnumótun fyrirtækisins og allir stjórnendur, hvort sem um er að ræða æðstu stjórnendur eða framlínustjórnendur, verða að beita aðferðum mannauðsstjórnunar, því stjórnun menningar, með það að markmiði að vanda vinnubrögð, dreifa ábyrgð og virkja starfsmenn skiptir megin máli. Storey telur hlutverk og ábyrgð millistjórnenda á starfsmannamálum mjög mikilvægt og vegna nálægðar þeirra við viðfangsefni og undirmenn sé eðlilegt að þeir framkvæmi þætti eins og frammistöðumatsviðtöl, markmiðssetningu og komi að ákvörðunum um frammistöðutengd laun (Storey, 2004).

Í töflu Storeys kemur vel fram sá hugmyndafræðilegi munur sem felst í aðferðum miðstýringar og dreifstýringar þar sem í hefðbundinni starfsmannastjórnun er lögð áhersla á nákvæma starfshætti, skýrar reglur, formleg samskipti og launasetning er í föstum skorðum og unnin í samráði við stéttarfélög. Mannauðsleiðin hins vegar sýnir fyrirtækið í öndvegi sem og viðskiptavinum, þar sem áhersla er lögð á bein samskipti (ekki lóðrétt), það er óþol gagnvart reglum, launasetning er miðuð við frammistöðu og gerðir eru einstaklingssamningar án milligöngu stéttarféлага.

1.3 Stefnumótun mannauðsmála

Almennt setja fyrirtæki fram heildarstefnu og ákveða eftir aðstæðum hvað ræður stefnumótun í mannauðsmálum. Í stefnu þarf að taka tillit til bæði ytra og innra umhverfis. Samkeppnisstefnan tekur mið af umhverfinu, mörkuðum, framleiðslu, þjónustu, þess sem umhverfið krefst og hvað keppinautarnir eru að gera. Innri stefna tekur til vinnustaðamenningar, hönnunar, skiptingar starfsmanna, auðlinda og nýsköpunar. Ytri og innri stefnur eru samþættar og mynda áætlun (Blanchard og Thacker, 2004).

Í starfsmannastefnu eiga að birtast þau leiðarljós sem fyrirtæki styðjast við í stjórnun starfsmannamála. Þar koma fram áherslur og gildi eða gildismat þeirra ásamt aðferðum sem lýsa því hvernig komið er fram við starfsfólk og hvernig stjórnendur eiga að bregðast við þegar á reynir í mannauðsmálum. Stefnur vísa því leiðina þegar ferlar

eru búnir til og ákvarðanir um starfsmenn eru teknar. Þær hjálpa til við að skilgreina menningu fyrirtækis, „svona gerum við hér“. Stefnur mynda rammann, í þeim felst grundvöllur fyrir samræmi í ákvarðanatöku sem á að tryggja jafnræði meðal starfsmanna og yfirleitt ná þær yfir eftirfarandi þætti:

- **Sanngirni:** Að framkoma við starfsmenn byggi á réttlæti og sanningi. Það felur í sér að vernda einstaklinga fyrir óréttlátum ákvörðunum yfirmanna þeirra, að sjá til þess að allir starfsmenn fái sömu tækifæri og jöfn tækifæri til stöðuhækkana ásamt því að launakerfið sem notað er sé réttlátt.
- **Tillitssemi:** Að tekið sé tillit til kringumstæðna einstaklinga þegar teknar eru ákvarðanir um aðstæður þeirra, öryggi og atriði sem snerta sjálfsvirðingu þeirra.
- **Gæði vinnunnar:** Að unnið sé meðvitað og sífellt sé lögð áhersla á að bæta gæði vinnunnar og árangur. Það felur í sér aukningu á þeirri ánægju sem einstaklingar fá úr starfinu en til þess að það geti gerst þarf að draga úr einhæfni, auka fjölbreytni, ábyrgð og umboð til athafna sem og reyna að koma í veg fyrir of mikla streitu.
- **Vinnuaðstæður:** Að sjá til þess að vinnuaðstæður séu heilnæmar, öruggar og eftir aðstæðum þægilegar.

Í starfsmannastefnu á jafnframt að koma fram að fyrirtækið leggi áherslu á að ráða til starfa mjög hæfa einstaklinga sem hafi getu til að standast þær kröfur sem gerðar eru um frammistöðu og einnig fyrirheit um að auka hæfni þeirra með þjálfun svo þeir geti þróast í starfi og átt þannig möguleika á stöðuhækkunum (Armstrong, 2003, 291).

Starfsmannastefna gefur því til kynna menningu og stjórnunaraðferðir sem þykja ákjósanlegar um leið sem hún vekur væntingar starfsmanna. Stefnan er mikilvæg fyrir starfsmenn því þeir styðjast við hana þegar þeir mynda sér skoðun á vinnustaðnum og móta með sér hinn sálfræðilega samning (e. *psychological contract*) en hann byggir á gagnkvæmum skilningi og upplifun starfsmanna á hollustu og skuldbindingu milli þeirra og vinnustaðar. Samningurinn vísar til þátta eins og sanningi, möguleika til þróunar í starfi og launa og hann er eins konar einstaklingsbundin jafnvægismæling á því hvað starfsmenn upplifa að þeir gefi af sér í vinnu og fái í staðinn frá vinnuveitanda (Boddy, 2008). Rannsókn Lester og Kickul sýndi að starfsmenn meta mikils þá þætti, sem teljast til sálfræðilega sammingsins, eins og tækifæri til starfsþróunar og

framgangs, traust og virðingu, opin og hreinskilin samskipti, sanngirni, ögrandi og áhugaverð störf og samkeppnishæf laun. Jafnframt kom fram að hjá fyrirtækjum sem eiga í erfiðleikum með að uppfylla þessa þætti dregur úr starfsánægju, ánægju með stjórnun og laun. Ennfremur minnkar traust milli aðila, upplifun á merkingarbærni starfa minnkar og starfsmannavelta eykst. Allir þessir þættir hafa áhrif á frammistöðu. Þá kom einnig fram að starfsmenn hafa ekki mikið umburðarlyndi þegar þeir upplifa bresti í sálfræðilega samningnum (Lester og Kickul, 2001).

Fyrirtæki, sem aðhyllast stefnumótun þar sem mannauðurinn er hafður í fyrirrúmi, taka meðvitaða afstöðu til þess að það er ekki hægt að fara með einstaklinga eins og hver önnur tæki því þeir eflast við forystu og eldmóð og tækifæri til að fá að taka þátt í ákvörðunum (Linch, 2003).

Að lokum til þess að undirstrika mikilvægi mannauðsins þá getur verið gott að áréttta að það er hann sem gengur út kl. 17 og þá er afgangurinn af fyrirtækinu eftir. Þekking starfsmanna er því auðlind sem í auknum mæli ræður afkomu og samkeppnishæfni fyrirtækja og þeim því nauðsynleg (Runólfur Smári Steinþórsson, 2000).

2 Aðferðir launasetningar

Í íslensku þjóðfélagi er samsetning heildarlauna með ýmsu móti en algengt er að greidd séu grunnlaun (mánaðarlaun) og yfirvinna, fari vinnumagn fram yfir vinnuskyldu. Ef greidd er yfirvinna (ákveðið hlutfall af dagvinnulaunum) er hún ýmist greidd skv. klukku eða er föst jafnaðargreiðsla á mánuði, sem hefur annað hvort verið áætluð út frá yfirvinnumagni ársins eða sem viðbótarlaun byggð á mati yfirmanns um hæfni, álag og/eða árangur. Oft er samið um ákveðna krónutölu og getur samsetning hennar verið breytileg eftir aðstæðum. Þá eru vaktavinnulaun ákveðin tegund launa og einnig eru til margar útfærslur á kaupaukakerfum. Síðan er endurgreiddur ýmis kostnaður svo sem dagpeningar, akstursgreiðslur og símakostnaður (Ríkisendurskoðun, 2004)⁷.

2.1 Lagarammi

Í 65. gr. stjórnarskrár Íslands segir: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna“ (1944).

Í 19. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 segir um launajafnrétti: „Konum og körlum er starfa hjá sama atvinnurekanda skulu greidd jöfn laun og skulu njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Með jöfnum launum er átt við að laun skulu ákveðin á sama hátt fyrir konur og karla. Skulu þau viðmið sem lögð eru til grundvallar launaákvörðun ekki fela í sér kynjamismunun“.⁸ Í lögnum eru laun skilgreind sem „... almennt endurgjald fyrir störf og hvers konar frekari þóknun, bein og óbein, hvort heldur er með hlunnindagreiðslum eða með öðrum hætti sem atvinnurekandi greiðir starfsmanni sínum fyrir vinnu hans“. Í lögnum er einnig kveðið á um að ekki megi mismuna kynjum eftir aðstæðum (2. gr.) og að gera skuli báðum kynjum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf (21. gr.).

Árið 1993 tóku gildi stjórnsýslulög nr. 37/1993 sem taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. 11. gr. þeirra fjallar um jafnræðisregluna:

⁷ Kjarasamningar hafa núorðið svipaða byggingu sem auðveldar samanburð þeirra. Innskot. höf.

⁸ Orðalagið, jafnverðmæt og sömu störf vísar til starfa sem hafa verið talin jafngild eftir að hafa verið metin eftir starfaflokkunarkerfi (Maj Britt Hjördís Briem, 2009).

Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnmálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.

Stjórnsýslulögin voru upphaflega sett til að tryggja hag borgaranna en hafa í ríkara mæli verið höfð til hliðsjónar þegar teknar hafa verið ákvarðanir um opinbera starfsmenn, einnig um launakjör (Þórhallur Vilhjálmsson, 2004).

Í 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 er kveðið á um þann ramma sem stjórnendur skulu fara eftir sem helgast af kjarasamningum aðila og síðan geta forstöðumenn stofnana ákveðið að greiða starfsmönnum laun til viðbótar grunnlaunum. Ákvarðanir forstöðumanna fara eftir reglum sem fjármálaráðherra setur en hann hefur eftirlit með framkvæmd reglnanna og getur numið þær úr gildi ef ákvarðanir stjórnenda brjóta í bága við þær og ef afkoma stofnana er ekki í samræmi við fjárlög. Í lögnum eru föst laun skilgreind sem „... föst laun fyrir dagvinnu án viðbótarlauna“ (10. gr.).

Það sem hér hefur verið rakið gefur innsýn í skyldur vinnuveitenda sem íslensk löggjöf býr þeim en tilskipanir Evrópusambandsins hafa undanfarin ár bæst við hana og sem dæmi má nefna vinnutímatilskipunina nr. 93/104/EB frá 23. nóv. 1993, sem setur ramma um lágmarks vinnutíma starfsmanna (Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, 1993) og tilskipun nr. 97/81/EB frá 15. des. 1997, um starfsmenn í hlutastörfum sem kveður á um að réttindi þeirra sem eru í hlutastörfum megi ekki vera lakari en þeirra sem eru í fullu starfi (Stjórnartíðindi Evrópusambandsins, 1998)⁹.

Að lokum má vísa til mannréttindayfirlýsingar sameinuðu þjóðanna frá 1948 sem er mikilvæg fyrir þróun mannréttinda þó hún sé samkvæmt þjóðarrétti ekki bindandi alþjóðasamningur, en í 2. lið 23. gr. segir: „Hverjum manni ber sama greiðsla fyrir sama verk, án manngreinarálits“. Jafnframt segir í 3. lið: „Allir menn, sem vinnu stunda, skulu bera úr bótum réttlátt og hagstætt endurgjald, er tryggi þeim og fjölskyldum þeirra mannsæmandi lífsskjör“ (Ragnar Aðalsteinsson, Othar Ö. Petersen, Sigurður Helgi Guðjónsson, Viðar Már Matthíasson, Tryggvi Gunnarsson og Jóhannes Sigurðsson, 1992, 11).

⁹ Íslensk stjórnvöld hafa fleiri skuldbindingar og má hér nefna samþykktir Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar [ILO] frá 1958 nr. 100 um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf, og nr. 111 um misrétti með tilliti til atvinnu og starfs, Félagsmálasáttmála Evrópu sem og samning Sameinuðu þjóðanna um afnám allrar mismununar gagnvart konum (Félagsmálaráðuneytið, 1996).

2.2 Ríki og Reykjavíkurborg - Ólíkar leiðir við gerð kjarasamninga

Hönnun og virkni launakerfa hefur löngum einkennst af venjum og samkomulagi sem byggst hefur á hefð og eru launakerfin oft illskiljanleg og óskýr. Komið hafa fram nýjar leiðir og stefnur í launamálum og umbunarkerfum sem svara breyttum áherslum í starfsmannastjórnun, oft kallaðar „nýtt launakerfi“ (e. *new pay*) og taka þær tillit til einstaklingsbundinnar frammistöðu. Nálgunin er stefnumiðuð, sameinandi og sveigjanleg og er ætlað að bregðast við þeim raunveruleika sem fyrirtæki starfa í og einnig breyttum væntingum starfsmanna. Nýju launakerfi er oft teft fram sem andstöðu við eldra kerfi sem einkennist af aðferðum eins og starfsmati með stigum, tímavinnu og starfsaldurs- og lífaldurshækkunum (Beardwell, 2001).

Eins og fram hefur komið ákváðu íslensk stjórnvöld að vinna í anda árangursstjórnunar. Í riti fjármálaráðuneytisins árið 1993 komu fram nýjar áherslur í starfsmannamálum:

Núverandi ástand í starfsmanna- og launamálum ríkisins einkennist um of af miðstýringu. Ákvarðanir eru í sumum tilfellum teknar af aðilum sem ekki hafa næga þekkingu á þörfum og aðstæðum stofnana og ríkisfyrirtækja. ... Kjarasamningar gefa takmarkað svigrúm til að launa góða starfsmenn og keppa um vinnuafli. ... Auka þarf formlega möguleika á því að stofnanir geti umbunað starfsmönnum sem sýna frumkvæði og hæfni í starfi. ... Auka þarf sveigjanleika kjarasamninga, þannig að einstakar stofnanir og starfsmenn þeirra geti ráðið þeim þáttum sem snúa að starfsskipulaginu (Fjármálaráðuneytið, 1993, 10).

Ríki og sveitarfélög ákváðu að taka upp nýtt launakerfi árið 1997¹⁰, svonefnda aðlögunarnefndasamninga, sem seinna fengu heitið stofnanasamningar. Tilgangurinn var meðal annars sá að draga úr sjálfvirkum tilfærslum og jafnframt hækka hlut dagvinnulauna og var „... opnað fyrir þann möguleika að breyta samsetningu heildarlauna þannig að dregið sé úr yfirvinnu og aukið vægi dagvinnulauna án þess að það dragi úr vinnuskilum eða framleiðni stofnunar“ (Kjarasamningur Stéttarfélags verkfræðinga og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar, 1999, 3; Fjármálaráðuneytið, 1997, i).

¹⁰ Hér gefst ekki tóm til að greina frá umræðum um nýja hugmyndafræði stofnanasamninga en skoðanir voru mismunandi t.d. talaði formaður BSRB um „forstjóraraveldi“ og gagnrýndi það að hver ríkis- eða borgarstofnun yrði samkvæmt nýju kerfi „... með sína eigin launastefnu og mismunandi launakjöri“. Þetta væru breytingar í samskiptum á vinnumarkaði og „... tilraun til að afnema stéttarfélögin“ (Dagur – Tíminn, 1997, 1). Aðrir höfðu hvatt til valdreifingar og gagnrýnt miðstýrt starfsmannahald og launakerfi (Birgir Björn Sigurjónsson, 1995).

Stofnunum var falið að útfæra samningana út frá starfsemi og þörfum þeirra (Fjármálaráðuneytið, 1997). Þessi breyting var framkvæmd án þess að til væru reglur til að styðjast við og framkvæmdin hvíldi mikið á forstöðumönnum sem skorti leiðbeiningar og yfirsýn til ákvarðana á sviði launa- og umbunarmála (Ríkisendurskoðun, 2004).

Reykjavíkurborg fór sömu leið og ríkið í samningum við háskólafélögin en árið 1999 samdi Borgin við Starfsmannafélag Reykjavíkur um sérstaka leið, sem fólst í heildstæðu matskerfi, starfslaunum (starfsmatskerfið HERA), hæfnislaunum og upptöku árangurslauna. Markmið með samningnum var „... að auka sveigjanleika launakerfisins og gera það skilvirkara þannig að tekið verði mið af þörfum og verkefnum stofnana/fyrirtækja og starfsmanna þeirra“ (Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, 1999, 1). Gert var ráð fyrir samræmdri starfaflokkun en stofnunum og fyrirtækjum var, falin ábyrgð á ákveðnum hluta útfærslu í gegnum matsnefndir, sem skipaðar voru á hverri stofnun, og „... dagleg framkvæmd launaröðunar skv. kjarasamningi“ (Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, 1999, 1). Einnig var gerð yfirlýsing um að „... jafna þann launamun karla og kvenna sem ekki er hægt að útskýra nema á grundvelli kyns“ (Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, 1999, 12). Að öðru leyti endurspeglaði hugmyndafræði samningsins þær leiðir sem höfðu verið farnar í stofnanasamningum, s.s. að færa yfirvinnugreiðslur inn í mánaðarlaun, auka framleiðni stofnana, bæta gæði þjónustu og skapa skilyrði fyrir sérstakri umbun til starfsmanna.

Tveimur árum síðar samdi Reykjavíkurborg aftur um nýtt launakerfi, við Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar (og fleiri félög¹¹), um starfsmatskerfið SAMSTARF sem fól í sér ákvörðun um samræmda launasetningu starfa og um hæfnislaunakerfi sem þá var orðið betur útfært (Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar, 2001).

Undirliggjandi markmið með nýjum samningum opinberra aðila var að bæta samkeppnishæfni opinberra stofnana um vinnuafli með því að draga úr þeim launamuni sem lengi hafði verið milli opinberra starfsmanna, og hins almenna vinnumarkaðar auk þess sem hjá borginni var lögð áhersla á að jafna önnur kjör starfsmanna

¹¹ Hin félögin voru Efling – stéttarfélag og Kjarafélag tæknifræðinga.

(Fjármálaráðuneytið, 1993; Kjarasamningur Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgar, 1999).

Reykjavíkurborg og sveitarfélög völdu starfsmatsleið en ríkið hélt áfram á sömu braut með aðkomu aðlögunarnefnda, skipuðum fulltrúum stéttarféлага og stjórnenda, á stofnunum sbr. samkomulag fjármálaráðherra og aðildarféлага Bandalags háskólamanna dags. 28. febrúar 2005, en þar eru enn rakin markmið og forsendur og samkomulaginu „... ætlað að auka þann sveigjanleika sem þeim [stofnunum] er nauðsynlegur með því að draga úr takmörkunum í miðlægum kjarasamningum“ (Fjármálaráðuneytið, 2005, 1). Einnig átti samkomulagið að styðja við

... framsækna starfsmannastefnu einstakra stofnana þar sem m.a. er tekið tillit til jafnréttis- og fjölskyldusjónarmiða. ... Fjölgað er þeim úrræðum sem stofnanir hafa til að umbuna starfsmönnum og bregðast við margbreytilegum aðstæðum með fleiri möguleikum til launasetningar, t.d. með því að gefa stofnunum kost á að árangurstengja hluta launanna (Fjármálaráðuneytið, 2005, 1-2).

Til þess að ná fram þessum markmiðum og til þess að auka hlutlægni og gagnsæi launaákvæðana, draga úr sjálfvirkum hækkunum sem og að draga „... úr óútskýrðum launamun kynjanna“ var tekin í notkun ein samræmd launatafla og aldursþrep felld brott (Fjármálaráðuneytið, 2005 1-2). Möguleikar á öðrum hækkunum umfram samninginn voru síðan háðar hagræðingu sem gæti orðið innan stofnana. Stjórnendur fengu áfram það verkefni að ákveða launaröðun út frá störfum, verkefnum og skyldum annars vegar og færni (kunnáttustigi/sérhæfingu) sem krafist var í starfið. Áfram var veitt heimild til að semja um forsendur og/eða þætti sem vörðuðu persónu- og tímabundna þætti:

Persónubundnir þættir sem gera menn hæfari í starfi eru t.d.:

Viðbótarmenntun sem nýtist í starfi svo og starfsreynsla.

Tímabundnir þættir sem koma til greina eru t.d.:

Viðbótarábyrgð og/eða álag vegna sérstakra verkefna.

Hæfni, sérstakur árangur og/eða frammistaða (Fjármálaráðuneytið, 2005, 6).

Í samningum Reykjavíkurborgar, allt frá árinu 1997, hafa verið ákvæði um hæfnislaun¹². Frá og með árinu 2005 hefur útfærsla hæfnislauna verið hluti af einstaklingsbundnum launum og byggist launatenging hæfnismats „... á því að

¹² Fyrst í samningum við Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar og síðan við önnur stéttarfélög sem hafa samið um starfsmatskerfið SAMSTARF.

starfsmaður teljist búa yfir meiri hæfni en starfið gerir kröfur um að mati sviðsstjóra (forstöðumanns)“ (Kjarasamningur Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgar, 2005, 64). Markmið með einstaklingsbundnum launum er að þau hvetji starfsmenn til að auka hæfni sína og er gert ráð fyrir starfsþróunaráætlunum þar um sem síðan eru tengdar starfsaldri. Þá eru ákvæði í samningnum um launahækkunar vegna hæfnisþáttanna starfsmetnaðar og sveigjanleika sem og formlegs framhaldsnáms. Alls geta einstaklingsbundnir þættir hækkað laun starfsmanna um 14 launaflokka (Kjarasamningur Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgar, 2005).

Í kjarasamningi Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Borgarinnar frá síðasta ári, er ákvæði um einstaklingsbundið mat á hæfni óbreytt en í bókun 3 er kveðið á um að Reykjavíkurborg vinni greinargerð um kynhlutlaust hæfnismat og hæfnismatskerfi og í framhaldi af því verði ákveðið „... hvaða kynhlutlausa hæfnismatskerfi henti starfsemi Reykjavíkurborgar best“. Þessari vinnu á að vera lokið fyrir 1. desember 2012 (Kjarasamningur Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgar, 2011, 51).

Í 9. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 er heimild til að greiða viðbótarlaun „... vegna sérstakrar hæfni er nýtist í starfi eða sérstaks álags í starfi, svo og fyrir árangur í starfi“.

Í úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2004 voru viðbótarlaun skilgreind sem hluti fastra launa, og ómæld yfirvinna „... virðist vera helsta birtingarform“ þeirra (Ríkisendurskoðun, 2004, 17).

Í sömu skýrslu kom fram að 53% stofnana ríkisins beittu einhverju kerfi þegar þær ákvörðuðu laun starfsmanna eftir verkefnum, ábyrgð og reynslu en þegar spurt var um hvaða reglur giltu um „... ákvörðun viðbótarlauna voru svör hins vegar ekki mjög skýr“ (Ríkisendurskoðun, 2004, 5). Í 41% stofnana voru viðbótarlaun ákveðin út frá viðmiðum í stofnasamningum en 25% stofnana virtust ekki hafa skýrar reglur um hvernig ákvörðunum um viðbótarlaun væri háttað (Ríkisendurskoðun, 2004). Í Endurskoðun ríkisreiknings 2008 voru birtar niðurstöður könnunar á yfirvinnu- og aukagreiðslum meðal 220 stofnana (70% allra ríkisstofnana). Þar kom fram að um 75% stofnana greiddu fyrir „... ómælda yfirvinnu fyrir utan ákvæði í launatöflu stofnasamnings. Algengasta fyrirkomulagið er að greitt er fyrir fastan fjölda yfirvinnutíma á mánuði hvort sem þeir væru unnir eða ekki“ (Ríkisendurskoðun, 2009,

32). Mjög mismunandi var eftir þessum stofnunum hversu margir starfsmenn fengu þessar greiðslur sem og hversu margir yfirvinnutímar voru greiddir en u.þ.b. fjórðungur starfsmanna þeirra fengu þessar föstu greiðslur¹³. Algengast var að greiddir væru 11-30 tímar og má telja þetta stóran hluta launa. Niðurstöður sýndu einnig að hjá 55% stofnana var greitt fyrir unna yfirvinnu umfram vinnuskyldu og því hluti stofnana með tvö kerfi í gangi, þ.e. þær sem greiddu „... sumum starfsmönnum fyrir unna yfirvinnu en öðrum fyrir ómælda yfirvinnu“ (Ríkisendurskoðun, 2009, 33). Taldi Ríkisendurskoðun vera „... mikið ógagnsæi í launamálum ríkisins“ (Ríkisendurskoðun, 2009, 33). Ennfremur kom fram að ekki hafi verið nógu vel staðið að „... undirbúningi þess að færa launaákvæðanir úr miðstýrðu kerfi til einstakra stofnana á sínum tíma“ (Ríkisendurskoðun, 2009, 34). Taldi ríkisendurskoðandi ástæðu til að skoða hvort tilefni væri til að draga úr sjálfræði forstöðumanna hvað varðaði launaþáttinn því efla yrði aðhald og aðstoð því frjálsræði þeirra við launaákvæðanir væru hluti af fjárhagsvanda ríkisins (Fréttablaðið, 2009, 4).

Í lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996 er kveðið á um að fjármálaráðherra muni setja reglur um viðbótarlaun en af því hefur ekki orðið enn (Ríkisendurskoðun, 2009).

Reykjavíkurborg setti reglur um fastlaunasamninga árið 2009 þar sem er heimild fyrir því að gera skriflegan samning um fasta yfirvinnu sem taki mið af „... því yfirvinnumagni sem starfsmanni er að jafnaði ætlað að sinna yfir lengra tímabil (12 mánuði)“. Í reglunum kemur fram að óheimilt sé „... að gera samning sem felur í sér yfirborgun“ (Reykjavíkurborg, 2009). Fastir tímar geta mest orðið 35 tímar og ef greiddir eru fastir tímar er óheimilt að greiða aðra yfirvinnu. Þá ber að endurskoða samninga reglulega (Reykjavíkurborg, 2009). Upphaflega voru fastlaunasamningar liður í því að draga úr yfirvinnu einstaklinga (Anna Borgþórsdóttir, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir, 2010).

Síðastliðna áratugi hafa verið gerðar kannanir á launamun kynjanna á Íslandi sem sýna óskýrðan mun konum í óhag á bilinu 8-20%¹⁴. Í könnun sem gerð var á launum starfsmanna Reykjavíkurborgar í október 1995 var munurinn 14% og voru þær niðurstöður í takt við vinnumarkaðinn í heild á þeim tíma (Kristjana Stella Blöndal og

¹³ Minna en 11 tímar: 23%, 11-20 tímar: 28%, 21-30 tímar: 20%, 31-40 tímar: 16%, 41-50 tímar: 6%. Yfir 50 tímar: 7%.

¹⁴ Með kynbundnum launamuni er átt við þann launamun sem stendur eftir þegar búið er að taka tillit til þátta eins og starfs, lífaldurs, starfsaldurs og menntunar.

Ævar Þórólfsson, 2002). Í október 2001 var launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg kominn í 7% og var sá árangur (lækkun) rakinn einkum til kjarasamninga, þ.e. miðlægra aðgerða (Kristjana Stella Blöndal og Ævar Þórólfsson, 2002). Hins vegar voru orsakir launamunar körlum í vil, raktar til ákvarðana sem voru teknar á vinnustöðum um greiðslur yfirvinnu og aksturs.

Í viðtali við þáverandi borgarstjóra, Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur, þar sem hún fylgdi þessum niðurstöðum úr hlaði segir hún að menn

... þurfi að vera sér mjög meðvitandi í þessum efnum því það er ákveðið menningarbundið mat sem mismunar kynjunum. Þetta er rötgróinn hlutur og við höfum farið þá leið að setja okkur mjög skýr markmið varðandi kjarasamninga. ... borgin hafi í æ ríkari mæli tekið upp fastlaunasamninga þar sem ein föst fjárhæð sé greidd á mánuði og þurfi mikið til að starfsmenn fái borgaða aukalega yfirvinnu ofan á þá upphæð (DV, 2002, 2).

Í jafnlaunakönnun sem gerð var hjá Reykjavíkurborg í október árið 2009¹⁵ mældist launamunur kynjanna 3,7% á dagvinnulaunum en 8,1% á heildarlaunum sem fólst aðallega í því að karlar voru með hærri yfirvinnu- og akstursgreiðslur (Anna Borgþórsdóttir o.fl., 2010). Af hálfu ríkisins hefur ekki verið gerð heildstæð kerfisbundin tilraun til að leiðrétta launamun kynjanna sem árið 2011 mældist 13,2% en var árið 2009 11,8% (SFR, 2011). Í könnun sem Pwc gerði meðal fyrirtækja á almennum markaði mældist kynbundinn launamunur 6,6% 2012 en frá árinu 2006 hefur hann lækkað um 5,4% (Morgunblaðið, 2012a,). En það má sjá viðleitni ríkisins í einstaka leiðréttingum¹⁶ og aðgerðum. Má þar nefna samstarfssamning ríkisins, aðila vinnumarkaðarins og Háskólans við Bifröst um gerð jafnréttiskennitölu, mælikvarða sem nýttur er við að mæla árangur fyrirtækja í jafnréttismálum (Elín Blöndal, 2010) og frumvarp að íslenskum jafnlaunastaðli sem mun nýtast atvinnurekendum í baráttunni gegn kynbundnum launamun. Í staðlinum, sem er valkvæður, er gert ráð fyrir að öll störf séu innihaldsgreind og flokkuð og er hann grundvallaður á vottunarkerfi (Staðlaráð Íslands, 2012).

Heildstæð starfsmannastefna ríkisins er ekki til en stefnumótun í starfsmannamálum birtist annars vegar í lögum sem snerta starfsmannamál og

¹⁵ Í fullu starfi: kvk: 74,7%; kk: 25,3%. Dæmi um ólíka dreifingu kynja: Framkvæmda- og eignasvið: kk: 83,8%; Leikskólasvið: kvk: 93,3%.

¹⁶ Í Fréttablaðinu 24. október 2005 er greint frá því að þáverandi félagsmálaráðherra, Árni Magnússon, hafi látið leiðrétta laun starfsmanna er hann komst að því að kynbundinn launamunur var innan ráðuneytisins. Leiðréttingin var gerð af frumkvæði ráðherra. Einnig var gerð leiðrétting á launum í innanríkisráðuneytinu (Morgunblaðið, 2012b, 19. júní).

kjarasamningum og hins vegar í stefnumótun í ríkisrekstri. Stofnanir ríkisins hafa ekki lagaskyldu til að setja fram starfsmannastefnu en er skylt að gera jafnréttisáætlanir. „Þá gerir dreifstýringarstefnan og ýmis lagaákvæði um tiltekin atriði hverri stofnun nauðsynlegt og skylt að móta sér starfsmannastefnu til fyllingar miðlægum stefnumiðum í samræmi við markmið sín“ (Stjórnendavefur, 2011). Af þessu má ætla að ríkið skilgreini starfsemi sína sem marga vinnustaði.

Reykjavíkurborg er hins vegar skilgreind sem einn vinnustaður¹⁷ og í starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar er sett fram eftirfarandi launastefna:

Launaákvæðanir 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 (2001, án bls.).

Á vef Reykjavíkurborgar er birt launastefna þar sem eftirfarandi texta hefur verið bætt við:

Jafnlaunastefna er einn af hornsteinum launastefnu Reykjavíkurborgar. Með því er átt við þá stefnu að greiða starfsmönnum sömu laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf (Reykjavíkurborg, e.d.-a).

Í launastefnunni er lögð áhersla á að huga að þeim störfum sem eru aðeins unnin hjá sveitarfélögum sem og að semja við stéttarfélög um starfsmat¹⁸ (Reykjavíkurborg, e.d.-a).

Af ofangreindu má sjá, burtséð frá því hvaða leið er valin, hversu mikilvægt er að fyrirtæki hafi skilgreinda starfsmanna- og launastefnu og markmiðin séu samþætt starfseminni. Stofnanir og fyrirtæki þurfa að mæla þætti sem hafa áhrif á starfsánægju, s.s. stjórnun og möguleika til starfsþróunar og umbunar. Þessi atriði skipta máli alls staðar hvort sem er á almennum eða opinberum vinnumarkaði (Ríkisendurskoðun, 2003).

¹⁷ Sjá t.d. skýrslu vinnuhóps, „Reykjavíkurborg – einn vinnustaður“, þar sem markmiðið var að benda á leiðir til að efla liðsheild meðal starfsmanna borgarinnar (Elly K. J. Guðmundsdóttir, 2002).

¹⁸ Þau stéttarfélög sem hafa samið um starfsmat eru: Starfsmannafélag Reykjavíkurborgar, Efling - stéttarfélag, Samiðn, samband iðnfélaga, Verkstjórásamband Íslands, Rafiðnaðarsamband Íslands, Tæknifræðingafélag Íslands, Stéttarfélag verkfræðinga, Stéttarfélag sjúkraþjálfara, Iðjuþjálfafélag Íslands, Proskapþjálfafélag Íslands, Stéttarfélag bókasafns/upplýsingafræðinga, Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa, Sálfræðingafélag Íslands og Matvæla- og næringafræðingafélag Íslands.

2.3 Hæfni, þekking, færni, hæfileikar, viðhorf og frammistaða

Orðin hæfur (e. *competent*) eða hæfni (e. *competence*) hafa víða skírskotun og eiga að hluta til uppruna í lagamáli og seinna í klínískri sálfræði. Hæfnishugtakið var notað til að skilgreina getu til að bera ábyrgð á sjálfum sér eða öðrum í fjölbreyttum verkum sem fylgja daglegu lífi. Síðar var hugtakið tekið inn í orðaforða sérfræðinga á vinnumarkaði til að skilgreina þá þætti sem felast í þekkingu, færni og hæfileikum sem einstaklingar þurfa að búa yfir til að geta sinnt ákveðnum störfum. Almennt leggja fræðigreinar (s.s. lögfræði, vinnumarkaðsfræði, menntunarfræði og vinnusálfræði) þann skilning í hugtakið hæfni „... að það skilgreini „árangursríka“ frammistöðu af einhverju tagi eða verkefni eða „viðeigandi“ þekkingu á tilteknu sviði og færni“ (Shippmann o.fl., 2000, 707).

Út frá rannsóknum Flanagan ályktaði hann að meginmarkmið ferla við starfsgreiningar (e. *job analysis*)¹⁹ væru að ákvarða um þær kröfur sem taldar væru skilja á milli árangurs og mistaka í mikilvægum hluta starfs og að tryggt væri að margsinnis hefði reynt á þær (Flanagan, 1954, í Rothwell og Lindholm, 1999).

Þegar fjallað er um hæfnishugtakið getur verið örðugt að skilgreina nákvæmlega við hvað er átt en tvö lykilhugtök hafa verið talin tengjast hæfni. Annað er starfshæfni (e. *job competency*): „Undirliggjandi persónueiginleikar starfsmanns (s.s. hvöt, einkenni, færni, sjálfsmynd, þjóðfélagsleg staða, eða kjarni þekkingar) sem birtast á árangursríkan og/eða framúrskarandi hátt í starfi“ (Boyatzis, 1982, í Rothwell og Lindholm, 1999, 9). Hitt hugtakið er kjarnahæfni fyrirtækis (e. *organisational core competency*) og nær það yfir uppsafnaða heildarhæfni fyrirtækis, sérstaklega hvernig á að samhæfa fjölbreytta framleiðslufærni og samþætta margvíslega strauma í tækni. Kjarnahæfni er lykillinn að samkeppnisforskoti fyrirtækis og aðgreinir það frá öðrum og er nauðsynleg styrkri stefnumótun (Rothwell og Lindholm, 1999).

Í rannsókn þar sem 37 sérfræðingar, reyndir í notkun hæfniskerfa, voru beðnir um að skilgreina hæfnishugtakið kom í ljós að þeir gerðu það á mismunandi hátt, þrátt fyrir að þeir tilheyrðu tiltölulega einsleitum hópi. Hér eru þrjú svör tilgreind:

¹⁹ Starfsgreining: „Kerfisbundin rannsókn á verkefnum, skyldum og ábyrgð starfs og nauðsynlegum eiginleikum til að inna það af hendi“ (Riggio, 2003, 467). Starfsgreining tekur til starfslýsingar, ítarlegrar útlístar á starfi, starfsmats og setningu frammistöðuviðmiða (Riggio, 2003).

- „Þekking, færni og eiginleikar sem greina á milli frábærrar frammistöðu og meðalframmistöðu“.
- Það er smíði sem hjálpar til við að „skilgreina færni- og þekkingarstig“.
- „Blanda þekkingar, færni og getu og þeirrar frammistöðu sem starfið krefst“ (Shippmann o.fl., 2000, 706).

Ef litið er til Bretlands og Ástralíu þá er þar lögð önnur merking í hæfnishugtakið. Þar er hæfni skilgreind út frá því sem almennt er talin góð framkvæmd eða venja í starfi og eru einstaklingar álitnir hæfir ef þeir starfa samkvæmt henni. Í Bandaríkjunum er litið á hæfni sem breytilegt viðmið sem birtist í góðri, úrvals eða fyrirmyndar frammistöðu (Miller, 1999).

Blanchard og Thacker skilgreina orðið hæfni sem samheiti yfir þekkingu, færni og viðhorf, þá þætti sem gera einstaklingi kleift að ná árangri í mörgum verkefnum af svipuðum toga. Þeir taka dæmi um smíð sem hefur öðlast þekkingu í faginu og með því að beita henni öðlast hann víðtæka færni. Honum þykir vænt um fagið, unir sér vel, leggur áherslu á gæði vinnunnar, sameinar hug og hönd og nær góðum árangri. Innan vinnusálfræðinnar er það sem lært er, það sem felst í hæfni, greint í þrjá flokka, þekkingu (e. *knowledge*), færni (e. *skills*) og hæfileika (e. *abilities*) og er notuð skammstöfunin KSA til styttingar. Blanchard og Tacker nota orðið viðhorf (e. *attitudes*) í stað hæfileika því í hugtakinu hæfileikar felst að þeirra mati bæði þekking og færni en hugtakið viðhorf telja þeir nauðsynlegt þegar fjallað er heildstætt um árangur lærdóms (Blanchard og Thacker, 2004).

Awad og Ghaziri (2004) skilgreina þekkingarhugtakið sem „... skilning, sem [einstaklingar] öðlast gegnum reynslu eða nám“ (33). Þekkingin komi einstaklingi að gagni við störf og hún byggist á staðreyndum. Í henni felst hæfni til að taka góðar ákvarðanir eftir aðstæðum, að geta vegið og metið út frá mörgum sjónarhornum, tekið allt með í myndina, tengt orsök og afleiðingu. Smám saman safnist upp reynsla, sem ef vel tekst til, birtist í visku einstaklinga sem lýsir sér meðal annars í framsýni þeirra og getu til að miðla reynslu á óeigingjarnan og heiðarlegan hátt (Awad og Ghaziri, 2004).

Þekking byggir því á lærdómi, krefst skilnings svo hún komi að gagni og það er greint á milli einnar lykkju lærdóms, að læra eins og páfagaukur, til að geta endurtekið

og tveggja lykkju lærdóms þar sem fram fer íhugun, mat, aðferðir eru bætтар og ný þekking eða reynsla verður til (Huges, Ginnett og Curphy, 2002).

Færni (e. *skills*) er skilgreind af Dunnette sem „... almenn geta til að framkvæma verk sem þróast hefur með þjálfun og reynslu“ (Dunnette, 1976, í Blanchard og Thacker, 2004, 8). Færni birtist í framkvæmd verks, eða áhrifaríkum samskiptum svo dæmi séu tekin og hún „... byggir á þekkingu, í þeim skilningi að einstaklingur verður að vita „hvað“ á að gera og „hvenær“. Hins vegar er munur á því að „kunna“, hafa þekkingu á einhverju og því að „geta“ það. Færni er því leikni í að nýta þekkinguna“ (Blanchard og Thacker, 2004, 8). Færni er skipt í tvö stig, það fyrra *söfnun* (e. *compilation*) þegar lærdómur á sér stað, safnað er saman staðreyndum og einstaklingurinn þarf að einbeita sér að verkinu á meðan það er unnið. Seinna stigið *sjálfvirkni* (e. *automaticity*) er þegar einstaklingur er orðinn svo fær að hann getur unnið verkið nánast án þess að hugsa (Blanchard og Thacker, 2004).

Hugtakið hæfileiki (e. *ability*) hefur verið skilgreint sem „... almenn geta til að framkvæma ákveðin verk, geta sem þróast hefur í tíma og á rætur að rekja til þess sem einstaklingar hafa fengið í arf (er meðfætt) og hafa öðlast með reynslu“ (Fleishman, 1972 í Blanchard og Thacker, 2004, 7). Eini munurinn á hugtökunum færni og hæfileiki virðist vera sá að þegar fjallað er um hæfileika þá eru þeir tengdir arfgengi.

Viðhorf (e. *attitudes*) einstaklinga er hins vegar tiltölulega auðvelt að greina frá þekkingu og færni og þar að auki hafa verið færð vísindaleg rök fyrir því að viðhorf hafa áhrif á hegðun og þau eru áunnin eða lærð. Viðhorf hafa verið skilgreind sem „... lífsskoðanir og álit sem styðja eða hamla hegðun“ (Oskamp, 1991 í Blanchard og Thacker, 2004, 9). Viðhorf einstaklinga skipta miklu máli hvort sem er í einkalífi eða starfi. Þegar einstaklingur er ráðinn til starfa er oft leitað eftir viðhorfum hans almennt, t.d. til starfsins og annarra þátta sem búist er við að reyni á í starfinu. Viðhorf, jákvæð eða neikvæð, til atriða eins og stjórnunar, umboðs til athafna og þjálfunar skipta miklu máli og þau hafa áhrif á hvatningu (e. *motivation*) starfsmanna (Blanchard og Thacker, 2004).

Hugtakið þekkingarstarfsmaður kom fyrst fram í skrifum Peters F. Drucker á sjöunda áratugnum. Hann taldi að þekkingarstarfsmenn þyrftu frelsi til athafna og árangur stjórnenda fælist í því að fá þá til að hugsa eins og sjálfboðaliða sem leggðu sig fram, knúnir áfram af frumkvæði og áhuga og litu á starfið sem áskorun. Í raun ættu þeir

að skara fram úr stjórnendum á sínu sérsviði. Drucker skilgreindi þekkingarstarfsmenn sem stjórnendur sem bæru ábyrgð á vinnu sinni og hann lagði áherslu á að þeir fengju að dafna í krefjandi verkefnum því þannig stuðluðu þeir að velgengni nútímaskipulagsheilda (Drucker, 2001).

Því verður stjórnun þekkingar og hæfni að vera hluti af stefnumótun ef hún á að vera marktæk. Ef rétt er staðið að hönnun starfa og vandað til greiningar á lykilhæfnisþáttum eru meiri líkur á því að hæfni starfsmanna taki mið af þörfum stofnunar eða fyrirtækisins hverju sinni. Þó er ekki alltaf unnt að ráða starfsmenn með nákvæmlega þá fjölbreyttu hæfni sem þörf er fyrir auk þess sem breytingar og framþróun kalla á nýja hæfni. Kemur þá til greiningar á frammistöðugapi (e. *performance discrepancy*)²⁰. Ef stjórnandi telur að grípa þurfi til ráðstafana er unnin þarfagreining (e. *Training Needs Analysis*) og ef við á er gerð áætlun um starfsþróun (Blanchard og Thacker, 2004).

Starfsþróunaráætlanir fela í sér greiningu á styrkleikum og veikleikum starfsmanna og á væntanlegri útkomu (s.s. breytingu á hegðun og dýpri þekkingu) með tilliti til verkefna (Noe, 2003).

Í öðrum kafla starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar eru ákvæði um símenntun, starfshæfni, starfsmannasamtöl og starfsþróun. Þar eru tengd saman markmið, kröfur og væntingar starfsmanna og vinnuveitenda og ábyrgð beggja. Þar segir að starfsmenn skulu

... leitast við að laga sig að þeim kröfum, sem starf þeirra gerir til þeirra, svo sem vegna tæknilegrar og faglegrar þróunar og vera reiðubúnir að þjálfa sig til nýrra og breyttra verkefna. ... Starfsþróun og starfsöryggi tengjast með beinum hætti (Reykjavíkurborg, 2001, án bls.).

Víða í kjarasamningum er kveðið á um gerð símenntunaráætlana eða starfsþróunaráætlana. Markmið með þeim er að stuðla að starfsþróun og gera starfsmenn hæfari (sjá t.d. þá kjarasamninga sem áður hafa verið nefndir).

En stjórnendur bera ábyrgð á því að virkja þekkingu og hæfni starfsmanna og að sjá til þess að þeir glími við verkefni sem þeir valda. Einnig að unnið sé í takt við markaða stefnu og starfsmenn sýni árangur í starfi. Rannsókn, sem gerð var meðal 1800 stjórnenda á áttunda áratugnum leiddi í ljós að þeir hæfnisþættir sem einkenndu

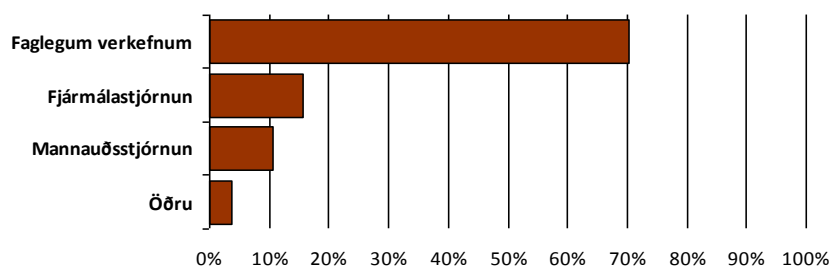
²⁰ Frammistöðugap er þegar auka þarf hæfni einstaklinga, (þekkingu, færni og viðhorf) til að ná ákveðinni frammistöðu.

árangursríka frammistöðu stjórnenda voru eftirfarandi: Sérhæfð þekking, þroskaðir vitsmunir, frumkvöðlaþroski, þroskuð sjálfsþekking og þroski í starfi. Af þessum fimm hæfnisþáttum var það aðeins sá fyrsti sem var mjög algengur hjá stjórnendum sem taldir voru mjög og framúrskarandi hæfir (Hayes, 1979, 3).

Störf og hlutverk stjórnenda geta verið ólík eftir því hvar þau eru staðsett í skipuriti. Stjórnendur, sem eru næstir almennum starfsmönnum (framlínustjórnendur) bera ábyrgð á að leiðbeina þeim og samhæfa störf frá degi til dags. Þar reynir mikið á samskiptahæfni og þekkingu á störfunum og þeirra hlutverk er aðallega að vakta, leiða, dreifa þekkingu, vera samningamenn og höndla óróa. Millistjórnendur samhæfa störf næsta stjórnendalags fyrir neðan. Þeir útdeila auðlindum, vinna að nýsköpun og samskiptahæfni skiptir enn miklu máli en þörf á sérþekkingu til að vinna störfin minnkar. Efsta lag stjórnenda samræmir starfsemina í gegnum millistjórnendur og í leiðtoga- og frumkvöðlahlutverki þeirra er hæfni í notkun hugtaka einnig mikilvæg. Leiðtogahæfni skiptir miklu máli til að innræta skilning á stefnu og vera hvetjandi. Upplýsingagjöf, efling samstarfs og það að vera áberandi fyrir hönd fyrirtækisins eru mikilvægir þættir starfsins og það hvaða hlutverk reynir á hverju sinni, fer eftir aðstæðum innan sem utan fyrirtækisins. Almenn tleggja fyrirtæki mismunandi áherslu á hæfnisþættina þekkingu, færni og viðhorf, eftir stöðu starfa í skipuritum en þó verður hvert fyrirtæki ávallt að setja þættina í eigið samhengi (Blanchard, Thacker, 2004).

Rannsóknir benda til þess að kröfur til stjórnenda í hefðbundnu vinnuumhverfi séu þær að stýra frammistöðu einstaklinga, hvetja og finna þjálfun sem hentar, miðla sérfræðiþekkingu, vinna við áætlanagerð, markmiðssetningu og stefnumótun, samhæfa og stýra teyllum, skilgreina ábyrgðarmörk, stýra breytingum, kynna frammistöðu og vakta viðskiptaumhverfið. Þá þurfi stjórnendur að vera færir um að skapa skilyrði sem stuðla að árangri starfsmanna, s.s. með samræmi í stjórnun, hvatningu til stöðugs lærdóms og að byggja upp traust. Forsendur góðrar stjórnunar eru hæfni stjórnenda í mannlegum samskiptum, að þeir geti þjálfað starfsmenn, leyst ágreining og hafi samningatækni á valdi sínu. Mistök stjórnenda í starfi hafa verið rakin til skorts á þessum þáttum (Noe, 2003).

Í könnun á viðhorfi forstöðumanna, sem starfa hjá ríkinu, til starfsmannalaga árið 2010 kom fram að þeir töldu styrk sinn liggja í eftirfarandi þáttum:



Flestir þeirra töldu „... sig hafa næga reynslu til að sinna starfsmannamálum með fullnægjandi hætti“. Fram kom að helmingur þeirra mat með formlegum og reglubundnum hætti frammistöðu starfsmanna í starfi (Ingunn Ólafsdóttir, 2010).

Margar kenningar síðustu áratuga sem fjalla um árangursríka forystu hafa horft til eftirfarandi þátta í fari stjórnenda:

- Eiginleikar (hvatir, persónuleiki, gildi).
- Sjálfstraust og bjartsýni.
- Færni og sérfræðileikning.
- Heiðarleiki og siðferði.
- Hæfileiki til að hafa áhrif.
- Samskipti við undirmenn (Yukl, 2002)

2.4 Starfshvatning

Eitt mikilvægasta hlutverk stjórnenda og þeirra sem gegna forystuhlutverkum í fyrirtækjum er að hafa áhrif á ferlið sem fær einstaklinga til að ná markmiðum fyrirtækisins. Stjórnendur þurfa að geta hvatt undirmenn sína til dáða og hefur sá hæfileiki mikil áhrif á starfsandann og frammistöðu starfsfólks. Hvatning hefur verið skilgreind sem „... afl sem hefur þrenns konar virkni: Hún gefur einstaklingum kraft til að framkvæma; hún stýrir hegðun í átt að ákveðnum markmiðum; og viðheldur viðleitninni sem er varið til að ná þessum markmiðum“ (Steers og Porter, 1991 í Riggio, 2003, 184).

Komið hafa fram margar kenningar sem snúa að hvatningu og mikilvægi hennar við stjórnun en það er mismunandi eftir einstaklingum hvað hvetur þá í lífi og starfi og

þær varpa ljósi á þarfir og hegðun einstaklinga sem og væntingar þeirra til starfsumhverfis.

Árið 1943 setti bandaríski sálfræðingurinn Abraham H. Maslow (2000) fram fimm þrepa hvatningakenningu (e. *Theory of Human Motivation*). Taldi hann að það væri fyrirtækjum til framdráttar að efla mikilvægar þarfir einstaklinga og árið 1954 setti hann fram svokallaðan þarfapýramíða (e. *Hierarchy of Needs*) sem gerir ráð fyrir að einstaklingar uppfylli þarfir sínar í ákveðnum þrepum, hvatinn sé breytilegur og eftir því sem ofar dregur sé erfiðara að uppfylla þær. Tvö neðstu þrepin eru grunnþarfir. Þær eru lífeðlisfræðilegar þarfir og öryggisþarfir og eru nauðsynlegar til að komast af. Þær hafa forgang, svo sem þörfin fyrir fæði (s.s. vítamín, prótín og vökva) og öryggi (s.s. stöðugleika, yfirráðasvæði, vernd og óttaleysi). Á næstu tveimur þrepum eru þarfir fyrir ást og vináttu og þarfir fyrir eigin viðurkenningu og annarra (s.s. sjálfstæði, frelsi, stöðu og vald). Þegar þessum þörfum er fullnægt finnur einstaklingur fyrir eigin styrk og að hann kemur að gagni í samfélaginu. Efsta þrepið felur í sér sjálfsbirtingarþarfir eða sjálfsþroska og teljast þær til æðri þarfa, svo sem þörfin fyrir sjálfstjórningu, sjálfstraust og persónulegan þroska en þær uppfyllir einstaklingurinn sjálfur innra með sér. Maslow telur að til þess að komast á þetta stig þurfi einstaklingurinn að gera það sem fer honum best, þannig líði honum best, sbr. ljóðskáldið sem verður að yrkja og málarrann sem þarf að mála (Maslow, 2000, 1970). Það eru því eðlislægar þarfir sem eru hvatar að þroska og innihaldsríku lífi og hvatningin á upptök sín innra með einstaklingnum í dugnaði, þrá, óskum, og markmiðum.

Félagslegar þarfir eru taldar mjög einstaklingsbundnar og taka þær einnig mið af aðstæðum og þroska. Kenning Maslows hefur verið tengd við starfsánægju og samkvæmt henni má áætla að starfsmenn þurfi fyrst að öðlast starfsöryggi og viðunandi laun áður en þeir geta komist áfram og öðlast virðingu (Ingunn Björk Vilhjálmisdóttir og Jóhanna Gustavsdóttir, 1999).

Andstætt þarfakenningum kom McClelland (1975) með kenningu sem gerir ráð fyrir að einstaklingar hafi mismunandi eðlislæga hvöt eða þörf til þess að ná árangri (e. *achievement orientation*) og breytilegt sé hversu mikið einstaklingar eru tilbúnir til að leggja á sig. McClelland gerði ráð fyrir því að þeir einstaklingar sem stefna að árangri í starfi velji sér krefjandi verkefni sem þeir vita að þeir ráða við og þeir fái endurgjöf úr góðri frammistöðu sem veldur þeim ánægju og hefur hvetjandi áhrif. Þeir þrífast aðeins

þar sem þeir vita hvers er vænst, þar sem veitt eru tækifæri og markmið að stefna að og þeir hljóta hvatningu og endurgjöf í upplýsingum um frammistöðu frá stjórnendum. Hvatinn tengist persónuleika eða eðlislægri hvöt (e. *intrinsic motivation*) því áhugasvið einstaklinga eru mismunandi. Líkurnar á því að starfsmönnum með mikla árangursþörf gangi betur í starfi og hafi hærra laun eru því meiri en hjá þeim sem hafa minni árangursþörf (McClelland, 1975 í Huges o.fl., 2002; McClelland, 2006).

Þá hafa verið settar fram hugrænar kenningar (e. *cognitive theories*) sem vísa til þess að einstaklingar taka vitsmunalega afstöðu til skipulags á vinnustað. Þær fjalla um hvort starfsmenn muni leggja sig meira fram til að ná settum markmiðum þegar væntingar um frammistöðu og tengslin milli áreynslunnar og væntanlegrar útkomu eru skýr. Því er spurning hvort stjórnendur eigi að setja starfsmönnum markmið og hafa skýra umbun eða segja þeim að gera sitt besta og þeir muni hljóta (óskilgreinda) umbun fyrir. Markmiðssetning er talin öflug leið til að ná fram ákveðinni hegðun og vel skilgreind markmið stuðla að betri frammistöðu. Markmið þurfa að vera skýr, sértæk, krefjandi og samþykkt og fela í sér endurgjöf. Starfsmenn setja sér árangurstengd markmið en í markmiðssetningunni felst ákveðin skuldbinding (Locke og Latham, 1990 í Huges o.fl., 2002).

Önnur kenning (e. *Expectancy Theory*) gerir ráð fyrir að einstaklingar geri það sem færir þeim mesta umbun, s.s. peninga og virðingu, og að hegðun og frammistaða sé meðvituð ákvörðun, byggð á skynsemi og mati á væntingum (Vroom, 1964 í Roberts, 2001).

En einstaklingar gera ráð fyrir að ákvarðanir um umbun og laun séu teknar út frá jafnræðissjónarmiðum og felur sú víska í sér ánægju og hvata til að vinna vel. Í umfjöllun Adams um upplifun einstaklinga á ósannigirni (e. *Equity Theory* eða jafnræðiskenning) er gert ráð fyrir því að einstaklingar beri saman eigið framlag (menntun, reynslu, færni, aldur, áreynslu o.s.frv.) og afrakstur (laun, vinnuaðstæður, stöðuhækkunir o.fl.) við þann samanburðarhóp sem þeir telja að sé viðmiðunarhæfur. Adams benti á sex aðferðir sem einstaklingar nota til að réttlæta aðstæður eða bregðast við þeim. Þeir geta í fyrsta lagi breytt framlagi, í öðru lagi breytt afrakstri, í þriðja lagi breytt skynjun á eigin framlagi, í fjórða lagi yfirgefið vettvanginn (t.d. hætt eða aukið fjarvistir), í fimmta lagi breytt því sem þeir skynja um samanburðinn og í sjötta lagi

ákveðið að skipta um samanburðarhóp. Hvaða skref einstaklingar taka, fer eftir því hvort þeir upplifa sanngjörn eða ósanngjörn skipti, sér í hag eða óhag (Adams, 1965).

Rannsóknir sýna að þegar einstaklingar upplifa ósanngjörn skipti sér í óhag reyni þeir að auka afrakstur sinn með einhverju móti, draga úr vinnuframlagi, breyta viðmiðum eða þeir hætta. Upplifi þeir hins vegar ósanngjörn skipti sér í hag þá auka þeir sjaldnast vinnuframlag sitt heldur reyna að réttlæta laun sín út frá öðrum samanburðarhópi og aðstæðum (Campbell og Pritchard, 1976 í Huges o.fl., 2002).

2.5 Umbun

Umbun er mjög víðtækt hugtak og nær ekki aðeins til fjárhagslegra þátta, s.s. fastra og breytilegra launa heldur einnig til viðurkenninga, hróss, afreka, ábyrgðar og þróunar á persónulegum þroska (Armstrong, 2004).

Gegnsæi ferla við mat á launum er mjög mikilvægt og á það við um öll launakerfi sem fyrirtæki ákveða að styðjast við. Hægt er að fara margar leiðir við úthlutun launa og eru starfsmat og frammistöðumat dæmi um tvær þeirra en aðferðafræði kerfanna er mjög ólík (Jones, Scarpello og Bergmann, 1999). Aðrar algengar leiðir við launasetningu eru t.d. að greiða fyrir hæfni og árangur.

Starfsmat er kerfisbundið mat á innihaldi starfa og þeim kröfum sem gerðar eru svo hægt sé að inna það af hendi. Lögð er sama mælistika á öll störf samkvæmt leikreglum sem náðst hefur sátt um, oftast meðal vinnuveitenda og stéttarféлага. Kostirnir við starfsmat eru m.a. þeir að hægt er að bera saman störf, þættir starfa sem hafa verið vanmetnir fá vægi, umræða um störf og þekking á þeim eykst og launaákvörðanir verða sýnilegar, hægt er að rökstyðja þær og dregur það „... úr hættu á að geðþóttaákvörðanir hafi áhrif á launasetningu“ (Félagsmálaráðuneytið, 1999, 66). Hins vegar er starfsmatskerfi tímafrekt, kostnaðarsamt og flókið og það tekur ekki á þeim breytingum sem geta orðið á launum einstakra starfsstétta vegna framboðs og eftirspurnar. Hafa verður í huga að starfsmat er mannanna verk því mismunandi kerfi geta gefið ólíkar niðurstöður. Því endurspeglar starfsmat aðeins þau viðhorf og gildismat sem gengið er út frá hverju sinni og þau vinnubrögð sem eru í heiðri höfð (Félagsmálaráðuneytið, 1999).

Starfsmat metur grunnkröfur til starfs en ekki hæfni einstaklinga í starfi „... jafnvel þó umfram hæfni eða hæfileikar hafi bein eða óbein áhrif á frammistöðu í starfi.

Einstaklingsbundna hæfni má meta til dæmis með frammistöðu- eða hæfnismati“ (Reykjavíkurborg, e.d.-b).

Frammistöðumat hins vegar er formlegt, persónubundið mat á frammistöðu einstaklinga sem getur farið fram daglega eða með ákveðnu millibili. Matið vísar til alls ferlisins. Við frammistöðumat þarf að gæta þess að það hæfi menningu fyrirtækisins, gildum þess og sögu. Stjórnendur þurfa að vera meðvitaðir um þau tengsl sem eru á milli þeirra og starfsmanna og gæta þess að hlutlægni ráði matinu. Þeir þurfa ávallt að hafa starfið sjálft og svigrúm þess í huga. Það er ekki eðlilegt að bera saman einstaklinga í ólíkum störfum þar sem kröfur eru ekki sambærilegar og svigrúm innan starfa til að beita hæfni og sýna ákveðna frammistöðu er ólíkt. Einnig geta einstaklingar verið misjafnlega hæfir og/eða sýnt mismunandi frammistöðu og verður að meta framlag starfsmanna í samhengi við kröfur sem gerðar eru (Erdogan, 2002).

Frammistöðumat getur tekið til persónulegra eiginleika eins og framkomu, áreiðanleika og viðhorfa til vinnunnar og byggist þá huglægum þáttum og er háð gildismati þess sem framkvæmir matið. Mikilvægt er að persónuverndarsjónarmiða sé gætt og farið sé með upplýsingar um frammistöðu einstaklinga sem trúnaðarmál (Lára V. Júlíusdóttir, 1993). Frammistöðumat kallar á samskipti og þátttöku starfsmanna og fulltrúa fyrirtækja í ferlinu (Jones o.fl, 1999).

Útfærsla hæfnismats byggir á hæfnisgreiningu, sem felur í sér skriflega lýsingu á hæfnisþáttum starfs fyrir ákveðna einingu, starfaflokka, deildir eða einstök störf. Lýst er lykileinkennum sem aðgreina framúrskarandi, afkastamikla og árangursríka einstaklinga frá þeim sem uppfylla skilyrði um frammistöðu, hafa reynslu en eru ekki hæfastir. Hæfnislaun og launaskrið eru síðan tengd við skilgreinda hæfni (Rothwell og Lindholm, 1999).

En hæfni getur verið erfitt að mæla og erfiðleikarnir felast í því að mæla stig hæfninnar þrátt fyrir að mælingar og mat hafi verið vel skilgreint fyrirfram og einstaklingar vel þjálfaðir í að safna saman og meta vísbendingar um stig hæfninnar. Það er auðveldara að nota hlutlæga þætti en huglæga sem byggja á hegðun. Ef meta á hæfni eða getu þarf áður að vera búíð að skilgreina útkomuna (e. *output*) í samræmi við þá hæfni sem einstaklingurinn á að vera fær um. Getunni er lýst út frá skilyrðum um að skapa árangur. Við mælingu á hæfni er byrjað á því að skoða vandlega niðurstöður um getu í hverjum þætti og síðan er lagt mat á það hve vel hæfnin hefur verið nýtt. Ef þessi

nálgun er notuð líkist mat á hæfni mjög aðferðum við mat á frammistöðu (Armstrong, 2003).

Hæfniskerfi (e. *competency programmes*) eru algeng í Bandaríkjunum og hafa þróast frá því að leggja til grundvallar fyrirmyndarstarfsmanninn í átt til þess að verða tenging milli stefnu fyrirtækja og fyrirtækja- og einstaklingsbundinnar frammistöðu. (Rothwell og Lindholm, 1999).

Í Bretlandi og Ástralíu hefur ein af meginhugmyndum við þróun staðla og mælikvarða við mat á hæfni verið sú, að þegar hæfnisþættir hafa eitt sinn verið skilgreindir, þá megi heimfæra þá, ekki aðeins upp á ólík fyrirtæki á markaði eða stofnanir í opinbera geiranum, heldur mögulega hvert það starfsumhverfi sem um getur. Þessi nálgun á einnig við um stjórnunarstörf (Miller, 1999).

Þó er talið að áhugann á því að nota hæfniskerfi sem grunn að starfsmannastjórnunarkerfum megi rekja til sífellds niðurskurðar í fyrirtækjum, minnkandi hagnaðar, aukins óstöðugleika á markaði í mörgum atvinnugreinum sem og vaxandi viðurkenningar á rannsóknum á hegðunartengdum þáttum. (Rothwell og Lindholm, 1999).

Hér á Íslandi er notkun formlegra hæfniskerfa ekki algeng a.m.k. ekki hjá ríki og sveitarfélögum (Ríkisendurskoðun, 2004).

Árangurstengd laun vísa til frammistöðu, framlags, hæfni og kunnáttu einstaklings, eða hóps, eða frammistöðu fyrirtækis. Gera má greinarmun á frammistöðu einstaklings, þess sem hann afrekar og hans framlags og áhrifanna sem einstaklingur hefur á frammistöðu hópsins og fyrirtækisins. Magn og gæði framlagsins fara eftir hæfni, kunnáttu og hvatningu frá umhverfinu, tækifærum sem einstaklingar fá til að sýna fram á hæfni sína og hvernig þeir nýta sér leiðsögn og forystu sem þeir verða vitni að. Árangurstengd laun geta verið með tvennum hætti, sem viðbótarhluti launa eða ákveðin aðgreind upphæð. Fyrirnefnda aðferðin tekur mið af fyrri frammistöðu og gerir ráð fyrir að hún haldi áfram í framtíðinni og gefi því tilefni til fastra viðbótarlauna. Síðarnefnda aðferðin gerir ráð fyrir að launaupphæð sé úthlutað með ákveðnu millibili, starfsmenn sýni fyrst árangur og fái síðan greidd viðbótarlaun og taki áhættuna sem fylgir (Armstrong, 2003).

2.6 Fyrirtækjaréttlæti

Réttlæti er eitt mikilvægasta hugtak í mannlegum samskiptum. Innan fyrirtækis birtist fyrirtækjaréttlæti (e. *organizational justice*) í þeim aðstæðum og skilyrðum sem starfsmönnum eru sköpuð hverju sinni. Ýmist eru notuð orðin réttlæti (e. *justice*) eða sanngirni (e. *fairness*) til þess að lýsa fyrirtækjaréttlæti (Erdogan, 2002) en upplifun starfsmanna á því er talin vera áhrifamikill hvatningarpáttur og segja til um hversu mikið starfsmaður er tilbúinn til að leggja sig fram, hollustu hans og hversu lengi hann vill starfa hjá fyrirtækinu (Folger og Cropanzano, 1998).

Réttlæti hefur því áhrif á starfsánægju og margvíslega ferla starfsmannamála svo sem ráðninga, frammistöðumats, aðferða við umbun, lausna ágreinings á vinnustað (Jones o.fl., 1999) sem og mismunun er varðar kyn, hjúskaparstöðu, kynþátt, þjóðerni (minnihlutahópa) og aldur (Woodall og Winstanley, 2001).

Rannsóknir hafa sýnt að mismunandi þættir réttlætis hafa áhrif á hollustu, traust til stjórnenda, starfsmannaveltu og hegðun. Færð hafa verið rök fyrir því að fyrirtækjaréttlæti nái yfir fjórar víddir sem eiga, ef hafðar eru til hliðsjónar, að auka réttlæti við framkvæmd starfsmannamála og sjá til þess að niðurstöður séu réttlátar og byggðar á sanngjörnum aðferðum. Þó helst þetta ekki alltaf í hendur þar sem ákvörðun getur verið talin réttlát þótt aðferðin sé það ekki (Erdogan, 2002).

Í fyrsta lagi er réttlæti við úthlutun (e. *distributive justice*) sem á uppruna í jafnræðiskenningu Adams og lýsir upplifun einstaklinga þegar þeir bera eigið framlag saman við framlag annarra og ákvarða út frá niðurstöðunni um sanngirni úthlutunar. Réttlæti við úthlutun varðar útkomuna þegar auðlindum er úthlutað, sem er afleiðing ákvörðunar t.d. um launahækkun, ráðningu eða uppsögn, en tekur ekki til ferlisins að baki ákörðuninni, hvort það sé réttlátt eða ekki (Folger og Cropanzano, 1998).

Í öðru lagi er aðferðafræðilegt réttlæti (e. *procedural justice*) sem snýr að sanngirni ferlanna sem stuðst er við þegar ákvörðun um framlag er tekin (Folger og Greenberg, 1985 í Greenberg, 1996) og hafa rannsóknir staðfest að einstaklingum er umhugað um sanngirni þeirra aðferða sem ákvarðanir starfsmannamála taka mið af og að framkvæmd við mat hefur áhrif á eftirsóknarverð viðhorf og hegðun þeirra (Jones o.fl., 1999).

Levental hefur tilgreint viðmið sem sanngjarnir ferlar um mat eða úthlutun verða að uppfylla. Þeir þurfa að búa yfir samkvæmni og tryggja verður að reglum sé beitt á

sama hátt og ekki sé gert upp á milli einstaklinga. Gæta þarf nákvæmni við upplýsingaöflun til að tryggja vandaða ákvarðanatöku sem og hlutlægni svo komið sé í veg fyrir að eigin hagsmunir hafi áhrif á ákvarðanatöku. Einnig þarf að vera mögulegt að leiðrétta ákvarðanir og rödd þeirra eða viðhorf sem ferlarnir snúa að þarf að heyrast. Að lokum þarf að gæta þess að ferlarnir uppfylli siðferðileg viðmið (Leventhal, 1980 í Jones o.fl., 1999). Ferlið eða reglurnar þurfa því að vera aðferðafræðilega góðar og tryggt að stjórnendur fari eftir þeim, hentugleiki ráði ekki, því þá er hættu á að þær missi gildi sitt og trúverðugleika. Ef einstaklingar skynja að aðferðafræðilegt réttlæti er virkt hefur það meiri áhrif en réttlæti við úthlutun á ánægju starfsmanna með stjórnun og hollustu við fyrirtækið (Jones o.fl., 1999).

Í þriðja lagi er réttlæti í samskiptum (e. *interactional justice*) sem snýr að samskiptum milli starfsmanna og stjórnenda (milli þess sem er metinn og þess sem metur). Einstaklingar gera ráð fyrir því að það sé komið fram við þá af virðingu, að þeir séu metnir að verðleikum og að þeim sé gerð ljós möguleg umbun innan fyrirtækis (Trevino, 1992 í Huges o.fl., 2002). Leggja þarf áherslu á sannsögli, virðingu og réttlæti sem viðmið um sanngirni í nánnum tjáskiptum (Bies og Moag, 1986 í Erdogan, 2002) og einnig vingjarnleika og kurteisi þess sem metur (Erdogan, 2002). Það er mjög mikilvægt að sá sem metur kunni að hlusta og eigi auðvelt með að fá þann sem verið er að meta til að tjá sig og er þessi þáttur mikilvægur hluti af upplifun sanngirni (Burke, Weitzel, og Weir, 1980, í Erdogan, 2002).

Í fjórða lagi er upplýsingaréttlæti (e. *informational justice*) sem vísar til þess að hve miklu leyti einstaklingur hefur verið upplýstur með viðeigandi upplýsingum um ferla og ákvarðanatöku (Colquitt, 2001).

Erdogan heimfærir aðferðafræði lagaumhverfis upp á mannauðsstjórnun. Hún telur að vandvirkni stjórnenda sé ein höfuðforsenda þess að þeir geti rækt það ábyrgðarmikla hlutverk að meta frammistöðu starfsmanna á réttlátan hátt. Þeir þurfi að

- a) sjá til þess að einstaklingar séu upplýstir, þeir þekki markmiðin og viðmið og geti lagt sitt af mörkum og fái hvatningu. Rannsóknir sýna að þessi skilyrði, ásamt því að einstaklingar skilji ferlið, tengjast réttlæti við framkvæmd og að þátttaka í þróun viðmiða og markmiðssetningar er tengd upplifun á réttlæti.
- b) sjá til þess að einstaklingar njóti sannmælis, að á þá sé hlustað. Einnig þurfa stjórnendur sem meta að þekkja störf einstaklinga. Skynjun einstaklinga á því

að þeir geti tjáð sig í ákvarðanatökuferlinu hefur jákvæð tengsl við réttlætið, þrátt fyrir að þeir hafi ekki áhrif á niðurstöður.

- c) sjá til þess að mat byggi á raunverulegum dæmum, sönnunum. Það er á ábyrgð stjórnenda að sjá til þess að halda dagbók yfir frammistöðu þeirra starfsmanna sem hann metur og að fara yfir niðurstöður með einstaklingum en það er á ábyrgð fyrirtækisins að sjá til þess að kerfið þróist og taki eðlilegum breytingum (Erdogan, 2002, 560-561).

2.7 Kyn, störf og samfélag

Í bók sinni *Gender and the Professional Predicament in Nursing* fjallar breski félagsfræðingurinn Davies um mótun einstaklinga í þjóðfélögum og upplifun þeirra á kvenleika og karlleika sem útskýra megi út frá menningarlegum viðmiðum. Þeir þættir sem eru fulltrúar kyns eru taldir gegnsýra reynslu einstaklinga ásamt því að skapa tilfinningu fyrir auðkennum eigin sjálfsmyndar. Kyn hafi því ekki aðeins áhrif á einkalíf, tengsl einstaklinga við fjölskyldu og aðra, kynhneigð og æxlun heldur einnig mótandi áhrif á stofnanir samfélagsins, á þau öfl sem eru kynlaus í sjálfu sér og virka á opinbera sviðinu, í störfum og stjórnámálum. Er þessi skipting í sjálfu sér grundvallarþáttur í aðgreiningu kyns. Þessi afstaða mótar síðan menningu vestrænna þjóðfélaga og fastsetur hlutverk og eðli kynjanna út frá einkennum karla og kvenna. Davies vísar til hugmynda sálfræðingsins Carol Gilligan um tvenns konar siðfræði; annars vegar „siðferði réttlætisins“ sem tekur til sjálfræðis einstaklinga; að þeir hafi rétt og verði að koma fram af ábyrgð með því að fylgja formlegum reglum um leið og þeir sækjast eftir sjálfsþroska og hins vegar „siðferði umönnunar“ þar sem umhyggja fyrir öðrum er tekin fram yfir persónulegt sjálfræði, þar sem ábyrgð er mikilvægari en réttur einstaklinga og þættir eins og fórnfýsi og sjálfsfórn mikilvægir. Hið fyrri getur frá sjónarhóli þess síðara litið út eins og hrein sjálfselska; hið síðara frá sjónarhóli þess fyrri sem ósjálfstæði og óákveðni. Því er mikilvægt að viðurkenna að siðferðileg viðmið sem endurspeglast í fórnfýsi og tengslum geta eytt einstaklingseðlinu og það er ekki alltaf eigingjarnt að véfengja þau. Davies hefur búið til menningarleg viðmið yfir kynin sem tilgreinir eiginleika sem taldir eru karllegir og kvenlegir. Flokkunin er forvitnileg fyrir þær sakir að hún endurspeglar hugmyndir fræðimanna um hvernig

umhverfi og menning hafa áhrif á þroska einstaklinga og kynin frá fæðingu. Hér eru talin upp nokkur viðmiðanna:

Karlleiki	Kvenleiki
Aðskilnaður	Tengsl
Bera ábyrgð gagnvart sjálfum sér- sjálfstæði	Bera ábyrgð gagnvart öðrum
Sjálfsálit	Óeigingirni/ósérhlífni
Sjálfselska	Sjálfsfórn
Snilld/stjórnun	Skilningur/notkun
Áhersla á sérhæfingu	Áhersla á reynslu
Spyrjandi	Aðlagandi
Stigveldi	Hópur
Hollusta við yfirmenn	Hollusta við gildi
Framkvæmandi/hjálpar	Aðstoðar/tjáir, lætur í ljós

Úr Cultural Codes of Gender.

Hugtökin eru ekki neikvæð eða æðri í sjálfu sér heldur sett fram til að varpa ljósi á mismunandi hugsunarhátt sem einstaklingar alast upp við, taka vitsmunalega afstöðu til og beita í samskiptum (Davies, 1995). Annað viðhorfið endurspeglar einstaklingshyggju en þar er áhersla lögð á stigveldi og ábyrgð á sjálfum sér en hitt fjölhyggju þar sem áhersla er lögð á hópinn og ábyrgð gagnvart öðrum. Það kvenlega sýnir umhyggju fyrir öðrum, óeigingirni og það að gefa af sér. Einnig að vera hluti af hóp, sem beitir reynslu og aðstoðar en heyrir undir aðra. Þessi viðmið eru persónubundin en ekki kynbundin þó að sagan og samfélagið geri ráð fyrir að þau vísi til kyns. Davies bendir á þá staðreynd að konur séu mjög oft í því hlutverki að aðstoða yfirmenn, auðvelda þeim vinnuna en þeirra sjáist lítil merki.

Breski félagsfræðingurinn Anne Witz telur einnig að fagþróun sé kynjað fyrirbæri. Í umfjöllun hennar um feðraveldi bendir hún á að seint á nítjándu öld þegar konur fóru að gera tilkall til starfa á vinnumarkaði sem karlar höfðu víðtæk yfirráð yfir, hafi karlar brugðist við og farið í vörn sem hafi lýst sér í framlengingu valds sem feðraveldið gamla hafði komið sér upp. Hún telur að feðraveldið hafi haft þrjár birtingarmyndir. Í fyrsta lagi hafi karlmenn, sem höfuð heimilanna, samkvæmt hefðbundinni verkaskiptingu (e. *inclusionary mode*) þess tíma, yfirfært það vald yfir á

stjórnun kvenna og barna á vinnustöðum. Í öðru lagi hafi þeir beitt útilokunaraðferðum (e. *exclusionary mode*), notað samráð á vinnumarkaði til að vernda ákveðna þætti vinnunnar þ.á m. laun og réttlætt hugmyndir sínar með því að höfða til hugmyndafræðinnar um „fjölskyldulaun” sem á íslensku mætti útfæra sem laun fyrirvinnu fjölskyldunnar, sem í hugum flestra var karlmaður. Í þriðja lagi nefnir Witz kynjaskiptingu (e. *segregationary mode*) þar sem hefðbundin verkaskipting karla og kvenna endurspeglar í því þegar störf eru skilgreind karlastörf og kvennastörf og þeim raðað í skipurit þar sem kvennastörf eru lægra sett, þau sett undir karlastörfin, er undirskipað og gerðar eru minni kröfur til þeirra starfa (Witz, 1992).

3 Aðferðafræði rannsókna

Í þessari rannsókn er stuðst við eigindlega rannsóknaraðferð (e. *qualitative*) sem byggir á aðleiðslu (e. *inductive reasoning*) þar sem gert er ráð fyrir að rannsakandi byggir upp og þrói innsæi sitt, hugmyndir og skilning út frá mynstrum í gögnum sem hann safnar. Þessi aðferð fer aðrar leiðir en meginleg rannsóknaraðferð (e. *quantitative*) sem byggir á afleiðslu (e. *deductive reasoning*) og felst í kerfisbundinni söfnun gagna þar sem byggt er á fyrirfram mótuðum tilgátum, kerfum eða kenningum (Taylor og Bogdan, 1998).

Forsendur, tilgangur og áhugi ræður því hvaða aðferð er valin til að nálgast viðfangsefni og aðferðir fyrirbærafræðinnar skuldbinda rannsakanda til að leitast við að skilja upplifun félagslegra fyrirbæra viðmælenda (Taylor og Bogdan, 1998).

Rannsakandi hafði lengi haft áhuga á aðferðafræði launasetningar og þeim flóknu aðstæðum sem stjórnendur eru jafnan í þegar þeir þurfa að veita og meta aðferðir, einstaklinga og verkefni jafnan í samhengi við innri og ytri aðstæður. Því lá beint við að taka opin viðtöl við stjórnendur og fá með þeirra eigin orðum upplifun þeirra á starfinu og aðstæðum en í eigindlegum rannsóknum er yfirleitt gert ráð fyrir því að þekking einstaklinga byggir á sameiginlegum skilningi sem orðið hefur til í samskiptum á milli manna þar sem áhrifavaldar eru menning, tungumál, þekking, reynsla, færni, siðir og venjur (Denzin og Lincoln, 2000 í Helga Jónsdóttir, 2003)

Þessi aðferð, að taka djúp viðtöl við fáa, hefur bæði kosti og galla. Helstu kostirnir eru þeir að fram fer ítarlegt viðtal við einstakling sem lýsir sinni upplifun á persónulegan hátt, þar koma fram viðhorf, væntingar, ástæður og ásetningur. En aðferðin er vandasöm því rannsakandi verður að gæta hlutlægni og helsti veikleiki aðferðarinnar felst í því að öryggi gæða og magns upplýsinga sem safnað er, er að öllu leyti háð vilja og getu viðmælenda til þátttöku (Martella, Nelson og Marchand-Martella, 1998).

Þegar valið er að beita eigindlegri aðferðafræði við rannsókn, sem byggir oft á fáum þátttakendum, er ekki hægt að gera ráð fyrir ytra réttmæti, þ.e. möguleikanum á að yfirfæra megi niðurstöðurnar á aðrar aðstæður eða hópa. Lesendur rannsókna verða því að ákveða það með sjálfum sér hvort yfirfæra megi niðurstöður á raunverulegar aðstæður hverju sinni. Einnig er ekki hægt að tala um áreiðanleika eigindlegrar rannsókna því þann raunveruleika sem fangaður var í viðtölunum er ekki hægt að

endurskapa væru þau endurtekin. Trúverðugleiki eigindlegra rannsókna byggir á því að rannsakandi sé meðvitaður um að halda sínu eigin gildismati utan rannsóknarinnar og hann vinni úr gögnunum á hlutlægan hátt (Sigurlína Davíðsdóttir, 2003).

3.1 Rannsóknarspurningar

1. Telst launasetning opinberra aðila gegnsæ?
2. Hvaða þætti telja viðmælendur að gott launakerfi þurfi að innihalda svo það stuðli að sanngirni og árangri?
3. Hver eru viðhorf viðmælenda til launakerfa opinberra aðila og eru þessi viðhorf mismunandi eftir kyni? Er hægt að greina mun á orðræðu eða skoðunum viðmælenda þegar rætt er um stjórnun launasetningar, aðferðafræði og launamun kynjanna.

3.2 Viðmælendur

Viðmælendur voru stjórnendur af báðum kynjum og urðu þeir alls sjö, fjórar konur og þrjú karlar. Viðmælendur voru allir staðsettir hátt í skipuriti stofnana sinna og stýrðu ólíkum rekstri hvað varðar starfssvið, starfsmannafjölda, fjölbreytni starfa og kynjablöndun. Þeir höfðu mannaforráð (ráðningar- og uppsagnarvald) í öllum tilvikum og báru ábyrgð á launasetningu nema í einu tilfalli. Við val á viðmælendum var leitað eftir því að þeir hefðu þó nokkra reynslu eða langa reynslu af stjórnun sem þeir gætu deilt í viðtölunum.

Viðmælendur voru allt frá því að vera algerlega ókunnir, þar sem rannsakandi hringdi í stofnanir og óskaði eftir viðtali, viðmælendur sem upplýsingar fengust um í gegnum vini og viðmælendur sem rannsakandi kannast við og/eða þekkti. Fyrirfram hafði rannsakandi engar hugmyndir um afstöðu og skoðanir þeirra til rannsóknarefnisins.

3.3 Undirbúningur viðtala, gangur þeirra og úrvinnsla

Í flest viðtölin voru tekin árið 2006 en þeim lauk sumarið 2007. Viðtölin voru tekin á vinnustað viðmælenda, notað var upptökutæki og í heild gengu þau mjög vel. Í byrjun viðtals var rannsóknin stuttlega kynnt, hvernig framkvæmd viðtala færi fram, rætt var um trúnað og um hvernig meðferð gagna yrði síðan háttáð.

Uppbygging og markmið viðtala hefur áhrif á það hvernig spurningalisti er mótaður. Eftir því sem viðtölunum er ætlað að vera dýpri því opnari eru spurningarnar og hins vegar eftir því sem viðtalinu er meira stýrt því markvissari eru spurningarnar (Martella, Nelson og Marchand-Martella, 1998). Í rannsókninni var stuðst við spurningalista sem var nokkuð mótaður fyrirfram og tók hann smávægilegum breytingum þegar á leið viðtölin, spurningarnar gerðar markvissari og þær færðar til í röðinni eftir því sem rannsakandi öðlaðist meiri færni í því að taka viðtölin og fékk betri tilfinningu fyrir gangi þeirra. Í lok hvers viðtals voru viðmælendur spurðir hvort þeir vildu bæta einhverju við að lokum og var það gert til þess að þeir hefðu tækifæri til að áréttta eða leiðréttta ef þeim fannst vera tilefni til þess. Stysta viðtalið tók 46 mínútur og það lengsta tók 83 mínútur. Í undantekningartilfellum voru skrifaðar niður nótur eftir viðtal, hvernig rannsakandi hafði upplifað viðmælenda og aðstæður en viðmælendur virtust allir mjög afslappaðir og hreinskilnir í svörum og það voru engir hnökrar í samskiptum. Viðtölin voru skráð frá orði til orðs í ritvinnslu og fjöldi orða í þeim var rúmlega 58.000.

Þegar gögnin voru tilbúin tók við lestur þeirra, skrifuð voru niður aðalatriði eða efnisorð, þ.e. tillögur að kóði á spássúr viðtalanna. Þannig urðu smám saman til þemu þar sem dregin voru síðan saman orð viðmælenda um efnið. Að lokum urðu til yfirflokkar sem stýrðu síðan rannsókninni en mótun þemanna skiptir mjög miklu máli um framgang hennar (Bogdan og Biklen, 1998). Rannsakandi las viðtölin aftur og aftur. Notuð voru gervinöfn því rannsakanda fannst það auðveldara. Þannig sá hann alltaf viðmælendur fyrir sér og til hægðarauka var haldið utan um orð hvers og eins með sérstöku letri. Gervinöfnin hjá ríki voru Ari, Aldís og Ólafía en Egill, Guðrún, Steingrímur og Vilborg hjá Reykjavíkurborg. Þá var notað litakerfi fyrir þemu en einnig stuðst við töflur þegar borin voru saman viðhorf viðmælenda.

Rannsakanda var ljóst að í viðtölunum gæti verið rætt um viðkvæm málefni og að orðanotkun viðmælenda gæti gefið upplýsingar um hverjir þeir væru. Því er í rannsókninni ávallt notað hugtakið stofnanir og er það til að fyrirbyggja líkur á því að viðmælendur verði auðkenndir. Einnig voru óalgeng starfsheiti þurrkuð út og önnur almennari sett í staðinn.

Þegar smíð ritgerðarinnar var komin langt á leið og drög að niðurstöðum komin, voru öll viðtölin lesin, farið var yfir allar tilvitnanir og þannig rennt enn frekari stöðum undir trúverðugleika efnistaka.

4 Launakerfi og launasetning – greining viðtala

Viðmælendur rannsóknarinnar voru allir reyndir stjórnendur og allflestir höfðu langa reynslu af launasetningu. Þó var það þannig að það var mjög mismunandi hvort þeir höfðu mótað sér ákveðna rökstudda skoðun, byggða á þekkingu sinni og reynslu, um það hvernig launasetningu væri best háttað. Stundum var það þannig að viðmælendur hugsuðu upphátt í átt að niðurstöðu og urðu samræður okkar þannig lærdómur fyrir báða aðila. Það er óhætt að álykta svo að viðmælendum hafi almennt þótt viðtölin áhugaverð og krefjandi.

Við greiningu viðtala urðu til þrjú meginþemu:

- Aðferðir við launasetningu.
- Vit í kerfinu - hvatning - hæfni - sanngirni - árangur - sveigjanleiki.
- Miðstýring eða dreifstýring.

Í fyrsta þemanu var fjallað um aðferðir til að ákveða grunnlaun og viðbótarlaun og aðgengi starfsmanna að upplýsingum um launakjör og launasetningu.

Í öðru þemanu var fjallað um mikilvægi þess að það væri vit í launakerfinu, það byggðist upp á sanngirni og hvatningu sem gerði aðilum kleift að vinna í sameiningu að settum árangri.

Í þriðja þemanu var fjallað um kosti og galla miðstýrðar og dreifstýrðar launasetningar í ljósi sanngirni og jafnréttis.

4.1 Aðferðir við launasetningu

Eins og fram hefur komið geta launakerfi verið af ýmsum toga. Þau geta verið frá því að vera mjög miðstýrð, þar sem stjórnendur hafa lítil sem engin áhrif á laun starfsmanna, upp í að vera mjög dreifstýrð þar sem svigrúm er mikið. Stjórnendur opinberra stofnana og fyrirtækja lifa við þann veruleika að stýra starfsemi innan tiltölulega miðstýrðra kjarasamninga sem bera þess merki að reynt hefur verið að samræma mörg sjónarmið.

Launasetning – grunnlaun

Viðmælendur lýstu því hvernig launasetningin væri framkvæmd á stofnunum þeirra. Ari greindi frá því að hjá hans stofnun væri störfum skipt í tvo flokka, sérfræði- og stjórnunarstörf þar sem krafist væri háskólamenntunar og almenn skrifstofustörf. Háskólastörfin væru í grundvallaratriðum skilgreind í fjóra flokka, byrjendur, nýútskrifaða með litla eða enga starfsreynslu, þá sem væru með einhverja starfsreynslu eða hefðu öðlast reynslu hjá stofnuninni, reynslumikla sérfræðinga í ábyrgðarstörfum, sem fylgdi að jafnaði mikið álag, auk deildarstjóra.

Og launin eru nokkurn veginn þannig að það eru einn, yfirleitt einn, tveir launaflokkar sem eru á, hérna, munar á þessum. Þeir sem eru í hverjum flokki fyrir sig eru nokkurn veginn, eru í sama launaflokki.

Almennu skrifstofustörfin hefðu ákveðna grunnröðun og hækkuðu launin eftir þrjá mánuði, eftir ár og síðan eftir tvö ár.

Aldís sagði röðun innan sinnar stofnunar í mjög föstum skorðum en Ólafía var ekki eins viss, það væri eitthvað regluverk í gangi. Fólk kæmi með sín prófskírteini og ferilskrár og því væri raðað í ákveðna flokka.

Hjá Reykjavíkurborg var verið að innleiða starfsmat og sagði Guðrún að fyrirkomulag launasetningar væri „mjög ljóst“. Raðað væri í ákveðna launaflokka eftir starfsheitum.

Það er bara, þú veist, við erum að vinna með ofsalega fáa launaflokka. Þú veist, það er bara ófaglærður þetta ... ég held að það séu svona fimm, sex flokkar sem við erum að nota.

Undir þetta tók Vilborg því „launin eru bara ákveðin miðlægt“. Steingrímur sagði að launasetningin væri mismunandi eftir einstaklingum en hans sérfræðingar áttu eftir að fara í starfsmat. Egill var að koma á fót nýrri starfseiningu og vann að skilgreiningu starfa. Hann sagði:

Niðurstaðan verður kannski sú að ef að losnar hér einhvern tímann, eða einhvers staðar annars staðar [hjá Reykjavíkurborg] svona starf, að þá sé hægt að segja við viðkomandi einstakling: „Þetta eru kjörin, þetta er starfið“. Við getum sagt hvert starfið er í dag. Kassinn er ekki alveg kolsvartur að innan heldur er, eru komnir ákveðnir vegvísar um hann ... starfslýsingarnar eru tilbúnar en það er ekki komið svo langt að segja nákvæmlega: „Þetta starf er metið svona sem þýðir þetta í launum“.

Launasetning – viðbótarlaun

Þegar viðmælendur fjölluðu um samsetningu heildarlauna starfsmanna reyndust þau útfærð með ýmsum hætti. Þegar Ari útskýrði hvernig laun væru ákvörðuð sagði hann að gerðir hefðu verið fastlaunasamningar

... við alla háskólamenntaða starfsmenn, reyndar alla, meira og minna alla starfsmenn þessarar stofnunar og fyrir háskólafólkið þá eru launin samsett þannig að það eru, við greiðum mánaðarkaup plús fastar yfirvinnustundir. Þetta eru einu atriðin sem við, það er ekki neitt flóknara en það.

Hann sagði að fyrirkomulagið væri þannig að yfirvinnugreiðslur væru einu viðbótarlaunin og flestir væru með jafnmarga yfirvinnutíma, munurinn væri yfirleitt lítil, flestir væru með 20 tíma, einhverjir með 25 og í undantekningartilfellum væru greiddir 30 tímar. Það væru yfirleitt störf sem fylgdi mikið álag og vinnutíminn væri nokkuð lengri en hjá almennum starfsmönnum. Framgangur tæki síðan mið af aukinni færni og erfiðari verkefnum. Ari sagði að yfirvinnutímarnir væru hugsaðir þannig að vinnudagurinn væri stundum stuttur en stundum langur og ef fólk næði að „klára sína vinnu, innan rammans“ og skilaði „góðu verki“ þá væri ekki gerð krafa til starfsmanna að þeir ynnu af sér þessa tíma. Ari taldi að hugtakið viðbótarlaun væri jafnvel rangnefni og ætti ekki við innan hans vinnustaðar. Það væru greiddir flokkar sem væru bundnir við lausn ákveðinna verkefna og föst yfirvinna. Það væri greitt fyrir „starfið og fyrir þetta hlutverk og þetta starf færðu þessi heildarlaun. Punktur og búið“.

Aldís sagðist hafa reynt að útfæra viðbótarlaun starfsmanna sem fengu greitt eftir kjarasamningum SFR og Eflingar í samræmi við ábyrgðarsvið, „alla vegana til þess að gera fólkið ánægðara“. Hún hefði ákveðið, eftir að hafa ráðfært sig við starfsmannþjónustu, að nota tvo flokka í skilgreinda ábyrgð umfram starfslýsingar. Hún taldi almenna starfsmenn upplifa upphefð í því að fá að „bera ábyrgð, eins og sjúkraliðar og hjúkrunarfræðingar ... og ég held að það hafi verið mjög mikil hvatning“. Aldís hafði langa reynslu af framgangskerfi hjúkrunarfræðinga og taldi það nokkuð sveigjanlegt. Henni fannst það jákvætt fyrir stjórnendur að hafa kost á ákveðnu umbunarkerfi og að starfsmenn hefðu tækifæri til að bera ábyrgð á sínum starfsframa. Hjúkrunarfræðingar gætu sótt um framgang en sjúkraliðar um að vinna ákveðin aukastörf umfram starfslýsingar. Aldís sagði að framgangskerfið væri gegnsætt og auðvelt væri að rökstyðja launamun fyrir starfsfólki. Hins vegar væri framkvæmdin

... rosaleg vinna og þetta er líka að skapa ákveðna óánægju. En þetta er það sem hefur komið, alla vega í þessum stóru kvennastéttum, hækkað launin þeirra. Það sér maður líka. Að þetta var alla vegana einn möguleiki að hækka launin.

Aldís sagði að oft sköpuðust mjög erfiðar aðstæður á vinnustaðnum vegna mikils álags en það væri svigrúm í kjarasamningum til 30 þúsund króna eingreiðslu. Hún velti því fyrir sér hvað hún ætti að miða við, allan hópinn eða nokkra útvalda og benti jafnframt á að það hefði aldrei verið skilgreint hvernig ætti að meta álag. Síðan hefðu „náttúrulega aldrei komið peningar fyrir þetta“. Hún taldi það mikilvægt að starfsfólk bæri sjálft ábyrgð á sinni starfsþróun og möguleikum á að hafa áhrif á laun sín. „Auðvitað vill það fá hærri laun en þetta er skalinn sem maður hefur að bjóða“. Aldís taldi að stjórnendur þyrftu að hafa fjárhagslegt svigrúm, þ.e. skilgreinda upphæð til að umbuna starfsmönnum þegar þeir sýndu „umframhæfni“ eða legðu sig fram umfram það sem almennt væri krafist af þeim.

Ólafía sagði hins vegar að innan stofnunarinnar væru ekki skýrar reglur til að fara eftir um ákvörðun viðbótarlauna. „Það er svolítið svona geðþótta“ en nú væri markvisst verið að „eyða út öllum þessum aukatímum“ og var hún mjög ánægð með það. Hins vegar væri það „svona dálítið hipsum haps hvernig það hefur verið ákveðið og stundum skilur maður það en stundum ekki“. Ólafía sagði að það væri verið „að reyna að gera fleiri og fleiri fastlaunasamninga og ég held að það sé bara miklu betra“. En Ólafíu fannst kjarasamningarnir óskýrir og sagði:

Það á að árangurstengja laun! Það er ekki nóg að segja bara svona, það þarf að vera bara alveg ofboðslega skýrt, hvernig, með hvaða hætti, fyrir hverja og hvers vegna, allt þetta, það er ekki. Það er allt frekar svona óljóst.

Og þegar hún var spurð um hvernig markmið stofnanasamninganna um umbunarmöguleika væru útfærð sagði hún að það væri „ekkert að fúnkera innan þessarar stofnunar ... kannski er þetta, er það vegna þess að þetta er ekki alveg nógu svona skýrt“. Og átti hún þá við skilgreiningar samningsins auk þess að hún sagðist ekki vita til þess að það hefði verið sett fjármagn í launakerfið.

Steingrímur sagði að allir hans starfsmenn fengju greidda viðbótartíma í formi fastlaunasamninga og „það er bara mismunandi eftir, eftir hverjum og einum því það eru ekkert allir í sömu störfunum“. Hann útskýrði hvernig ákvörðunum um fasta yfirvinnu hefði verið háttað í upphafi en þá hefði verið tekið mið af því hvað starfsmaður skilaði

mikilli yfirvinnu yfir árið á undan. Stjórnendur hefðu fundið „einhvern startpunkt alla vega“ og síðan fundið út

... eitthvað eðlilegt samhengi milli manna, í fyrsta lagi hér á þessum vinnustað og síðan kannski eitthvað eðlilegt samhengi á sviðinu í heild sinni.

Steingrímur sagði að það þýddi ekkert að neita því að oft á tíðum yrði matið að einhverju leyti huglægt og þegar hann mæti frammistöðu starfsmanna sinna þá tæki hann klárlega með í reikninginn eiginleika eins og metnað.

Hjá Vilborgu voru aðeins gerðir fastlaunasamningar við tvo æðstu stjórnendur og sagðist hún ekki umbuna „fyrir einhverja tíma sem eru óunnir“. Hjá henni var svigrúm til umbunar skilgreint á þann hátt að starfsmenn gátu komið með hugmyndir að umbótaverkefnum og sótt um að vinna að þeim. Þeir segðu henni fyrirfram tímarammann, síðan færi hún yfir verkefnin og skoðaði afraksturinn. Þá væri greitt fyrir það en ekki fyrr. Hún sagði að laun kennara væru

... of lág. Það er alveg hrikalegt að horfa á samanburð á stuðningsfulltrúa og nýútskrifuðum kennara, ég tek alveg út fyrir það. Það munar svo, það munar svo litlu á launum.

Nokkrar fagstéttir störfuðu við stofnun Egils og helgaðist mismunur á launum þeirra af kjarasamningum þar sem ein fagstétt hafði fengið yfirvinnutíma fellda inn í grunnlaunin en önnur fékk enn greidda fasta tíma. Annars var ekki greitt nema fyrir „tilfallandi yfirvinnu sem raunverulega á sér stað í samtali yfirmanns og undirmanns. En ekki á nokkurn annan hátt“.

Innleidd höfðu verið viðbótarlaun hjá Reykjavíkurborg í formi hæfnismats. Viðmælendur fögnuðu því að geta hækkað laun starfsmanna sinna. Þeir lögðu töluverða vinnu í það en upplifðu vonbrigði þegar þeir fengu að vita að „skelfilega lítill peningur“ eða „nánast engir“ fjármunir væru til úthlutunar svo vitnað sé til orða Egils.

Þegar Vilborg var spurð að því hvernig starfsmenn hefðu tekið því sagði hún:

Þeir í raun og veru vissu það ekkert, vissu ekkert af þessu, öllu þessu ferli sem var búið að fara í gegnum Og maður var kannski ekkert að reyna að láta þá velta sér alltof mikið upp úr þessu, til þess að gera þá óánægða á eftir.

Vilborgu fannst framkvæmdin vera ómarkviss og sama sagði Guðrún því „þetta gerðist alltof hratt, alltof mikil tímapressa, of lítill tími sem maður fær til að vinna þetta

vandað“. Og miðað við það fjármagn sem hafi verið til úthlutunar hafi verið ógerningur að greiða öllum starfsmönnum hæfnislaun. Guðrún sagði:

Við áttum aldrei fyrir því. Og mér fannst sko, ofsalega vont, ef maður ætlar að fara að vinna eftir einhverri hugmyndafræði, og svo allt í einu er hún á endanum stífð eftir fjármagni.

Hún greindi frá því að mat hennar hefði verið mjög huglægt og á tilfinningalegum nótum en taldi hún að miðað við að hæfnismatið væri frumraun hennar þá gæti hún verið nokkuð sátt við eigin vinnubrögð.

Vilborgu fannst sjálft matið auðvelt bæði vegna þess hversu vel hún þekkti starfsfólkið og hversu fáa starfsmenn hún þurfti að meta.²¹

Upplýstir starfsmenn um launakjör – launaleynd

Rætt var um hversu góðan aðgang starfsmenn hefðu að upplýsingum um launakjör og hvaða möguleika þeir hefðu á því að hækka laun sín. Ólafía taldi að starfsfólk, bæði innan SFR og BHM, vissi hvaða leiðir það gæti farið til að leita eftir framgangi en einhverra

... hluta vegna er nú ekkert voðalega mikið reynt að fara þá leið. Ég veit nú ekki hvort ég er að segja of mikið, þegar ég segi það, en til dæmis, það hefur verið mjög erfitt fyrir starfsmenn, við æðstu stjórnendur, sérstaklega ... [æðsta stjórnanda] stofnunarinnar, það hafa verið mjög erfið samskipti þegar kemur að launamálum. Gríðarlega erfið.

Ólafía sagði að aðrar aðferðir tíðkuðust einnig því hún vissi um tilvik þar sem kona sagði í ráðningarviðtali: „Ég vil fá þetta í laun, annars kem ég ekki“ og að það hafi verið gengið að kröfum hennar.

Ari sagði að starfsmönnum væri ekki alltaf ljóst hvaða reglur væru í gangi um launasetningu en það væri stefnt að því að bæta um betur í komandi samningum. Hann sagði að þrátt fyrir að það ríkti ekki launaleynd á hans stofnun þá væri ekki boðið upp á upplýsingar um heildarlaun starfsmanna. Hins vegar væri starfsmönnum í sjálfsvald sett hvort þeir vildu ræða launin sín. Hann benti á að það gætu allir sótt sér upplýsingar um launakjör opinberra starfsmanna en „það er hins vegar ekkert verið mikið að ræða um launamál, það er bara allt annað mál“.

Aðrir viðmælendur töldu að upplýsingar um grunnröðun í launaflokka væru nokkuð aðgengilegar.

²¹ Eins og fram hefur komið hafa ekki enn verið útfærðar reglur um útfærslu viðbótarlauna hjá ríkinu.

4.2 Vit í kerfinu - hvatning, hæfni, sanngirni, sveigjanleiki og árangur

Flestum viðmælendum var tíðrætt um þörf þeirra fyrir möguleika á að geta umbunað góðum starfsmönnum. Hversu nauðsynlegt væri að launakerfið eða kjarasamningarnir tækju mið af þeirri þörf sem og starfseminni sjálfri. Það væri eðlilegt að stjórnendur og starfsmenn settu í sameiningu viðmið með hliðsjón af verkefnum, ábyrgð og álagi og þessi atriði héldust í hendur við laun. Þó yrði ávallt að gæta þess að viðmið væru vel útfærð, unnin í sátt og öllum kunn.

Lykilstarfsmenn - „sprotarnir sem draga vagninn“

Ari tók dæmi um hinn eigingjarna stjórnanda sem væri ávallt að reyna að ná „bestu lausninni“ og ræddi nauðsyn þess að hafa ánægt starfsfólk, sem legði sig fram og ynni „vel fyrir þennan vinnuveitanda, er stolt af honum, stolt af sinni vinnu“.

Viðmælendur voru sammála því að líta þyrfti raunsætt á hlutina því einstaklingar hefðu ekki allir jafn mikla getu og metnað í starfi. Og þegar umræðan beindist að starfsmatinu sagði Egill:

Starfsmatið metur störfin en ekki einstaklingana, þannig að það er enginn að segja mér það að tveir eða þrír starfsmenn í sama starfi sem er metið eins séu að skila sama árangri. Þannig að hvernig hægt er að mæla það held ég að sé svona, ja ég sé það ekki alveg svona klárt í huganum hvernig það er hægt í regluverki.

Því að stjórnendur settu oft traust á sömu starfsmennina aftur og aftur sem hefðu sýnt það í verki að þeir ynnu vel og væru tilbúnir að axla ábyrgð og sagði Steingrímur að stjórnendur væru „alltaf að keyra þetta á sömu gömlu klárunum“. Það væru mikilvægustu starfsmennirnir. Síðan væru afköst starfsmanna mismunandi sem og þáttur eftirfylgni hans sem stjórnanda með verkefnum þeirra. Metnaður starfsmanna væri mjög misjafn því

... sumir hafa samvisku fyrir því sem þeir eru að gera, meðan aðrir sko líta á þessa vinnu sem þeir eru í nánast sem einhverja kvöð bara til þess að fá laun um hver mánaðarmót

Steingrímur sagði að rúmlega helmingur af hans tíma sem stjórnanda gæti farið í það að fylgjast með eða hafa eftirlit með einum til tveimur mönnum „meðan ég er með ... [x] menn sko í vinnu. Ég þarf ekki að hafa neinar áhyggjur af hinum“. Kom fram í máli hans að samviskusemi væri mikilvæg og birtist hún í því hvernig starfsmenn reyndu að

forgangsraða, væru tilbúnir til að leggja á sig, oft umfram aðra og því væri í raun mjög slæmt að geta ekki umbunað þeim á neinn hátt.

Í þessu sambandi velti Egill fyrir sér að það væri kannski þessi „þörf sem er svo erfitt að skilgreina hjá einstaklingum og er svo mismunandi á því að takast á við krefjandi verkefni“. Því eins og Ari orðaði það þá tengdist það „líka persónunni, að skila góðu verki, að vera góður sérfræðingur, fremstur á sínu sviði, að það er hluti af heildarpakkanum“.

Það má ekki gleyma „outputtinu“

Eins og fram hefur komið höfðu viðmælendur, sem starfa hjá Reykjavíkurborg, nýverið unnið að hæfnismati á starfsmönnum sínum. Þeir höfðu ýmislegt við framkvæmdina að athuga, t.d. hefðu leiðbeiningar og kennslugögn mátt vera ítarlegri sem og bæta hefði mátt skipulag framkvæmdar. Þeir veltu fyrir sér tilgangi og gagnsemi matsins og í heild höfðu þeir efasemdir um að hæfnismatskerfið væri vænleg, varanleg leið til árangurs. Egill benti á að hann gæti verið með einstakling í starfi

... sem hefur gríðarlega hæfni sem hann getur sýnt fram á með skírteinum sínum og starfsreynslu en hann er ekkert að vinna á mjög árangursríkan hátt í ákveðnu verkefni eða ákveðnu kerfi. Og svo getum við haft aftur á móti einstaklinga sem eru ekki eins sko útgefnir fyrir að hafa þessa hæfni en, bara gríðarlega góður árangur sem kemur þar fram. Og það er þetta sem mér finnst að þurfi að bæta.

Viðmælendur voru almennt sammála um að meta ætti menntun og reynslu en það mætti ekki gleyma frammistöðunni, „outputtinu“. Og þegar rætt var um hvort að hæfnismatskerfið hefði haft hvetjandi áhrif á starfsmenn þá töldu þeir að svo væri yfirleitt ekki þar sem það vantaði í kerfið „ongoing process“ eða framvindu, þar sem stefnumörkun fyrir næsta ár væri sett fram. Aðferðin orkaði tvímælis því það væri nauðsynlegt, að þeirra mati, að starfsmenn þyrftu að bera sig eftir matinu. Þannig væru þeir gerðir ábyrgir og meðvitaðir um eigin frammistöðu og fengju tækifæri til þess að ræða hana við yfirmenn í stað þess að matið færi fram án samræðna og jafnvel án þeirra vitneskju. Síðan mætti benda á það, að þegar þessi leið væri farin, að miklar líkur væru á að einhverjir starfsmenn væru þegar hættir er þeir fengju hækkun launa sinna og þá missti tilgangurinn með hækkuninni að hluta til marks. Hins vegar sagði Guðrún að það bæri að fagna viðleitninni sem fælist í hæfnismatinu því

... nú er ég loksins komin með tækifæri, svona verkfæri í hendurnar, sem ég er búin að bíða eftir í mörg, mörg ár að geta gert. Mér finnst það ógeðslega erfitt. Mér fannst það mjög erfitt að gera upp á milli barnanna minna ... Svo fór ég bara að skoða. Hvernig vinna þau? Hvað eru þau dedikeruð í djobbinu sínu? Hvað eru þau að leggja umfram í vinnuna sína? Og þá bara sá ég, það er svo svart á hvítu, hverjir það eru.

Leikreglur þurfa að virka

Allir viðmælenda ræddu um það litla svigrúm, sem stjórnendur hefðu innan kjarasamninga og leikreglna, þegar þeir þyrftu að keppa við almenna vinnumarkaðinn um starfsmenn. Þeir hefðu þröngan fjárhagsramma og veltu stundum fyrir sér útfærslum launakerfisins, hvort peningum mætti verja betur í rekstrarumhverfi þar sem sífellt vantaði fjármagn. Aldís nefndi dæmi um útfærslu á framgangsmáta og sagði:

En ef þú ert að hækka í launum út af því að þú hafir gert einhver ákveðin verkefni ... sem að deildin á síðan, þá lækkarðu ekki í launum. Þó svo að þú sért, fylgir því ekki meira eftir.

Og það gæti verið mjög erfitt að lækka laun þegar þau hefðu eitt sinn verið hækkuð eða um þau samið. Í reynd fannst viðmælendum ágætt að hafa hækkanir sem tengdust starfsaldri, þjónustualdri og lífaldri vegna þess að launin væru yfirleitt of lág en hvort það væri vit í þessum hækkunum töldu þeir stundum orka tvímælis og voru tekin dæmi um ungt og eldra fólk sem starfaði við sambærileg störf en ekki á sömu laununum og lagði Egill áherslu á að það þyrfti að mennta

... stjórnendur betur í þeirri hugsun að á einhvern hátt hvetja fram, eða ná fram árangri með þá launakerfi sem hvetur. Það er engin hvatning í því að yngsta fólkið skuli vera á lægstu laununum og þeir sem eru að hætta séu á hæstu laununum.

Þá komu fram þau sjónarmið að launasetningu ætti stundum að vera öfugt farið því oft væri það þannig að með aldrinum drægi úr afköstum og áhuga starfsmanna og um leið árangri þeirra. Einnig að ungt fólk líkti biðtímanum eftir launahækkunum við heila mannsævi og taldi Egill að fólk með „eldinn í maganum“ væri „haldið niðri í opinberu kerfi“.

Vilborg vildi að í auknum mæli væri tekið tillit til aðstæðna og margbreytileika því stundum þyrfti hún sem stjórnandi að geta lagt mat á reynslu og menntun einstaklinga sem væri af ýmsum toga og nefndi dæmi um konur sem væru

... búnar að ganga í gegnum alla skólagöngu barnanna sinna og þekkja heilmikið bara inn á skólustarf, og svo stúlkur sem eru nýútskrifaðar úr

háskóla. Þetta er ekki sama reynsla eigum við ekki að meta líka bara lífsreynslu fólks? Af því að það er oft heilmiklu sem það skilar, en það náttúrulega er svolítið huglægt. ... Mér finnst þetta ekkert svart og hvítt í þessu.

Henni fannst ekkert réttlæti fólgið í því að launa þjónustualdur hjá sveitarfélagi en ekki sambærilega reynslu frá öðru sveitarfélagi²² þótt það væri í sjálfu sér ágætt að verðlauna hollustu.

Benti Ari á að samspilið við markaðinn væri flókið og sagði að stjórnendur gætu, væri þeim bannað að ráða sérhæfða starfsmenn á markaðslaunum, keypt þjónustuna og borgað fyrir hana „kannski miklu hærra verði. Allt í lagi. Ef það eru leikreglurnar þá er það bara svoleiðis“. En ekki með nokkru móti gæti hann gert það þegar kæmi að sérfræðingum sem ynnu að kjarnastarfsemi hjá honum. Aðstæður gætu því verið þannig að laun ákveðinna hópa gætu skorið sig úr. Það væri hans ábyrgð sem stjórnanda að finna lausnir svo stofnunin gæti leyst þau verkefni sem henni væru falin. Leiðin að því markmiði væri að hafa færri en góða starfsmenn og þar með tækifæri til að greiða hærri laun.

Viðmælendur ræddu ýmsar forsendur launasetningar sem tíðkast hafa og kom fram að það væri slæmt þegar samið væri um prósentuhækkunir sem leiddu til hækkana upp allan launaskalann en það væri enn verra þegar hækkunir væru gerðar „út í bláinn“ og nefndi Ólafía dæmi um flata hækkun, þegar starfsmannahópur var hækkaður án hennar vitundar og komst hún aldrei að ástæðum hækkunarinnar og „þetta er búið að valda þvílíkum vandræðum og leiðindum og illindum og pirringi milli starfsmanna“. Hún sá í kjölfarið engin merki þess að launahækkunin hefði stuðlað að bættri frammistöðu hópsins.

Af svipuðum toga var upplifun Guðrúnar þegar hennar stofnun fékk upphæð til að útdeila til hæfnismats en innan stjórnendahópsins skapaðist mikil umræða um hvernig ætti að dreifa peningunum. Það hefði verið samstaða um að „það ætti enginn á viðkomandi ... [vinnustað] það skilið að fá neinar upphæðir“. Síðan hafi verið ákveðið að dreifa peningunum jafnt til undirstofnana til þess að vera kerfinu trúr.

Egill taldi ókost sjálfvirkra hækkana birtast meðal annars í því að stundum sæi hann

... himin og haf á milli starfsmanna og þess vegna þannig að hæfari starfsmaður og árangursríkari starfsmaður fyrir tiltekna stofnun eða

²² Þessu ákvæði kjarasamninga hefur nú verið breytt og er þjónustualdur frá öðrum opinberum aðilum metinn til launa.

tiltekið verkefni er jafnvel minna launaður en hinn. Og þá kannski náttúrulega veldur það því að svona sanngirnið í manni er slíkt að maður getur nánast varla beðið viðkomandi starfsmann að bæta á sig vinnunni. Og það er kannski tómmt mál að tala um það að sá sem er betur launaður bæti á sig vinnunni vegna þess einfaldlega að hann hefur ekki þá hæfni sem þarf. Þannig að ég held að þessi hafragrautur allur, að hann ýti ekki og hann hvetji ekki undir aukinn árangur í starfi sveitarfélaga.

Þá var rætt um námskeiðakerfi, sem einnig hafa áhrif á launasetningu. Aldís sagði að hún hefði margoft átt samræður við starfsmenn um það hversu lítið vit væri í þeim þar sem starfsmenn upplifðu oft að námskeiðin bættu engu við þekkingu þeirra auk þess sem þau væru dýr og hefðu í för með sér fyrirhöfn stjórnenda sem þyrftu að útvega aðra starfsmenn til að hlaupa í skarðið. Hún sagði:

En þú verður að láta það [starfsfólkið] fara, af því að samningarnir eru þannig. Það er ekki ég sem get ... tekið ákvörðun um að hækka nema ég hafi eitthvað í höndunum.

Mælitækið

Viðmælendur töldu miklar líkur á því að hægt væri að nota sama launakerfið eða mælitækið á mismunandi starfahópa, og taldi Ari að matskerfið þyrfti að vera byggt upp á þann hátt að það mæti ekki

... einhver ákveðin verk sem eru bundin við einhverja ákveðna starfsmenn, heldur ertu með almenna lýsingu sem að á við um flesta; frumkvæði, áhugi, ástundun, framkoma, sem á við um mörg störf.

Almennt voru viðmælendur sammála því að halda bæri til haga menntun og reynslu við ákvörðun launa. Taldi Egill eðlilegt að sambærileg viðmið væru notuð við mat á frammistöðu og árangri og vísaði til þess að með því móti myndu skapast betri aðstæður til að efla faglegt samstarf milli stétta.

Einnig benti Guðrún á að það væri erfitt að nota mælitæki sem byggðist á mati á frammistöðu einstaklinga í störfum þar sem starfsmannavelta væri mikil.

Umhverfi og einstaklingar

Guðrún ræddi um hindranir sem stæðu í vegi fyrir því að hægt væri að útbúa mælikvarða á einstök störf í opinberum rekstri sem lytu að þjónustu starfsmanna við íbúa Reykjavíkurborgar. Í viðhorfskönnunum væri mæld frammistaða stofnana en ekki einstaklinga og væri því oft auðveldara að umbuna starfshópum en að útbúa viðmið fyrir einstaka störf eða starfsmenn með það að markmiði að meta frammistöðu.

Þá voru viðmælendur meðvitaðir um það að oft gætu starfsmenn haft takmörkuð áhrif á árangur þar sem vinnuaðstæður væru þess eðlis. Bent var á kennara og félagsráðgjafa því til stuðnings, sumt væri erfitt að útskýra og mæla. Vilborg velti fyrir sér:

En sumt er svo erfitt að skýra. Er það í pappír, sko, skilurðu mig, hvað þeir skila mörgum áætlunum eða er það í hversu vel þú nærð til krakkanna eða, eða hversu miklum árangri þú skilar í sambandi við prófin eða hvað þú hefur, hefur hækkað þessa slöku mikið. Þetta er svo rosalega margt sem það getur verið. Þetta er svolítið mikið ef maður ætlar að vera nákvæmur. Eða eftir því hvað þú ert með marga, með miklar greiningar eða... Þetta er dálítið flókið sko, ég viðurkenni það. Ég öfunda ekki fólk sem situr í þessum launaneftum. (Hlær.) Ég er alltaf svo fegin þegar ég er ekki beðin.

Ennfremur gat hún ekki ímyndað sér hvernig launasetning gengi fyrir sig þar sem allt væri mjög nákvæmt og njörvað niður. Það hlýti að vera mjög lýjandi.

Viðmælendur hjá Reykjavíkurborg, sem höfðu tekið þátt í innleiðingu starfsmats, nefndu þátt er snerti aðferðafræði og sem stjórnendur þyrftu að gæta að, þegar rætt væri við starfsmenn um störf þeirra, verkefni og ábyrgðarsvið. Það væri staðreynd að færni einstaklinga í viðræðum væri mismunandi, þar skiptu máli bæði eiginleikar þeirra og menntunarstig. Guðrún sagði að maður þyrfti einhvern veginn

... að vera döldið góður að tala þegar þú ferð í þetta starfsmat, ... svolítið að geta kjaftað og tjáð þig, þannig að það eru kannski ákveðnar starfsstéttir sem að kunna ekki þetta ... [s.s.] ófaglærða fólkið, að það kann ekki að fara í starfsmatsviðtal. ... Af því að svo sá ég alveg á hérna, með suma hástökkvarana hjá mér sem að komu mjög vel út, það er fólk sem getur talað sig út í gegnum allt.

Því yrði að þjálfra alla aðila vel, bæði starfsmenn og stjórnendur. Það væri mikilvægt hlutverk stjórnenda að gæta jafnræðis og sjá til þess að starfsmönnum væri ekki mismunað eftir því hvað þeir væru „frekir“. Sumir væru ákveðnir, fylgnir sér en aðrir rólegir og eða óframfærnir. Enginn væri eins.

Aldís kom inn á þetta atriði og sagðist telja að það væri

... galli í kerfinu. Sko maður, sko ég sé það að það eru ákveðnir aðilar sem bara fara alltaf í framgang árlega og halda að þeir geti bara fengið launahækkun árlega. Það auðvitað gengur ekki upp. Og hérna, því að þú hefur ekki það mikið í pottinum fyrir alla starfsmenn. Og hérna, þannig að það, sko það er galli. Það eru starfsmenn sem eru ýtnir, það eru starfsmenn sem fara ekki í framgang, þar kemur ójafnvægi.

Þá þyrfti að huga að fullorðnum konum sem ættu stundum erfitt með að koma sínum málefnum á framfæri, fjalla um eigin getu og setja efni fram með viðeigandi hætti. Guðrún taldi það „veikleika [starfsmats]kerfisins“ hve ófaglærði hópurinn hennar var utanveltu. Starfsmenn hefðu þurft að undirbúa rökstuðning fyrir endurmati á störfum og þeir

... gátu það ekki. Þau kunnu ekki vinnubrögðin, kunnu ekki að skrifa texta, kunnu ekki að rökstyðja mál sitt. ... Og þetta er svona sá hópur sem að mér finnst svona [að] í þessu kerfi verður alltaf undir. Nema þau hafi þá tök á því að einhver annar haldi verndarhendi yfir þeim og komi þeim á framfæri eða skrifi textann fyrir þau, komi með rökstuðninginn og allt þetta.

Gegnsæi

En hvernig má þá stuðla að auknu gegnsæi launakerfis? Viðmælendur nefndu nokkrar leiðir til úrbóta. Sagði Ari að það mætti brjóta niður og telja þau „eigindi sem þurfa að vera þarna á bakvið“ en þá yrðu aðilar að gera sér grein fyrir því að þá gæti orðið „erfitt að gera upp á milli þeirra sem eru ja, venjulegir starfsmenn við getum sagt, standa sig vel og allt það, og hinna sem eru verulega góðir“. Því myndu laun þessara aðila ekki endurspegla raunverulegan mun á framlagi þeirra og áhersla yrði fremur á jafnaðarmennsku en frammistöðu.

Ólafía vildi auka vægi hlutlægra skilgreininga, til dæmis greiða fyrir þekkingu á tungumálum og tölvukerfum svo framarlega sem það reyndi á þessa þætti í starfi. Sagði hún að það þyrfti að vera skýrt hvers vegna það væri „verið að umbuna þessum starfsmanni? Hvað er það sem er verið að borga honum fyrir aukalega?“.

Viðmælendur hjá Reykjavíkurborg töldu að það þyrfti að styrkja stjórnendur í gerð markvissra árangursmælinga og við framkvæmd hæfnismatsins kom Guðrún oft inn á mikilvægi þess að það hefði „þurft að setja einhver mælanleg markmið“. Í raun hefði matið tekið mið af „tilfinningu“ stjórnenda, hvernig fólk hefði verið að „spjara sig síðastliðna sex mánuði“ og því fjármagni sem var til úthlutunar frekar en raunverulegum mældum árangri.

Viðmælendur töldu gerð árangursviðmiða góðan kost ef stjórnendur hefðu þekkingu, vald og aðgang að leiðum til að rökstyðja mat á árangri. Það kom fram að þeir töldu það styrkja mat á frammistöðu ef starfsmenn hefðu tækifæri til að koma að gerð viðmiða, með því væru meiri líkur á að sátt næðist og árangur.

„Þá fer nú gamanið að kárna“

Í tveimur viðtölum komu fram þælingar um framsetningu stiga sem gefin væru og tengingu þeirra við laun. Ari taldi það „ekki erfitt tæknilega, og lítið og löðurmannlegt verk, að búa til einhverja svona mælikvarða“ sem og að skilgreina árangur. Vandinn fælist í því að nota mælitækið, því þá færi nú „gamanið að kárna“. Hann sagði:

Númer eitt, þú verður að passa það að þeir sem að standa sig ágætlega, svona bara meðalfólk, að þú gefir enga meldingu um það að þeir standi sig illa. Þannig lagað að í samanburði, ef að þú ert með slíkt fólk, þú mundir geta sett það í samanburði við þá sem eru mjög góðir, mundu fá einkunnina 5. Þá ætlar þú ekki að gefa venjulegu fólki einkunnina 1. Nei, þú ætlar að gefa því einkunnina 3, sennilega. Kannski, jafnvel stundum 4. Þannig lagað að þú, hérna, þú ferð ekki að eyðileggja

vinnustaðamóralinn með því að gefa það í skyn að venjulegt fólk sé að standa sig illa, þó að það séu einhverjir aðrir að standa sig betur. ... En það er þessi spönn og hvernig þú beitir mælitækinu og hvar þú byrjar, sem er aðaltrixið, því að þú verður að hugsa um heildina, að allur hópurinn standi sig vel og það sé svona sæmileg sátt og, og uppbyggilegur andi og þú vilt ekki að svona mælitæki vinni gegn því.

Viðmælendur töldu nauðsynlegt að stjórnendur nýttu mælitækið á uppbyggilegan hátt, færu yfir frammistöðu og tengsl hennar við stigagjöf með starfsmönnum. Ari sagði að stjórnendur þyrftu að vera sér meðvitaðir um, að út frá „hernaðarlegu og sálfræðilegu sjónarmiði“ væri best að nota efri hluta skalans. Benti hann á að þeir sem kynnu eitthvað á mælitæki, vissu að það væru leiðir til að staðla niðurstöður og setja þannig fram að það væri ekkert sem segði „það endilega að dreifingin sé svo ólík“.

Aðrar umbunarleiðir

Viðmælendur töldu mikilvægt að stjórnendur hefðu möguleika á að laða að starfsmenn og umbuna þeim, sem sköruðu fram úr, með fleiri úrræðum en þeim sem væru í formi launa. Taldi Egill að góður stjórnandi þyrfti að hafa á sínu stjórnborði hluti eins og sveigjanlegan vinnutíma, hvatningu, starfsþróun og ábyrgð. Það væri nauðsynlegt fyrir stjórnendur að hafa svigrúm til að virkja áhuga einstaklinga með því sem hvetti þá áfram í starfi. Undir þetta tóku viðmælendur.

Aldísi fannst vanta tilfinnanlega aðrar lausnir til að stuðla að aukinni fjölbreytni í starfi og um leið draga úr streitu. Hún hefði haft „þá hugmynd að fyrir fólk [sem að] er komið með leiða í vinnunni og langar að breyta til ... en þá hefur maður engan aukapening til þess að setja í þetta. Og ég er alveg viss um að þetta myndi vera sko, skapa mikla ánægju“. Annað sem að hennar mati mætti bæta við væru vinnuskipti, námsferðir og vinnuheimsóknir, jafnvel til útlanda. Því fólk kæmi síðan

... mjög glatt til baka vegna þess að það kann að meta þá það sem það hefur og sér þá að ef að það sér eitthvað nýtt og getur sagt: „Já, hvernig getum við lagað, til þess að hafa eins og ég sá það?“ Þá er það tekið til athugunar.

Einnig þyrfti að vera hægt að bjóða upp á tímabundna uppstokkun þar sem starfsmenn væru t.d. í 80% sínu starfi og 20% í öðrum skilgreindum verkefnum.

Aðeins var rætt um markaðsálag, möguleikann á því að hækka laun tímabundið hjá ákveðnum stéttum til að koma í veg fyrir atgervisflótta frá opinberum aðilum þegar

vel áraði í þjóðfélaginu. Ari sagði að í raun væri þessi möguleiki í stofnanasamningunum þó hann væri ekki skilgreindur sérstaklega. Samt sem áður voru viðmælendur sammála um að þessi möguleiki væri ekki lausn til lengri tíma lítið heldur þyrftu opinberir aðilar að reyna að vera samkeppnishæfir ef þeir vildu laða til sín góða starfsmenn og sagði Egill að

... það var nú stundum einu sinni sagt sko, að það væri gott að fara inn á garðana eða jötuna þegar harðnaði á dalnum, þá væri gott að vinna hjá borg og ríki. En svo þegar að störfín bjóðast hærra á almennum vinnumarkaði að þá fjúka menn þangað. En ríkið hlýtur að þurfa að vera stabílli sko, launagreiðandi En númer eitt verða menn að vera samkeppnisfærir við þá ja, sveitarfélög og hagkerfi annars staðar í nágrenni okkar, erlendis líka og almenna bara geirann.

Aðspurðir svöruðu flestir viðmælenda því að launakerfið hjálpaði þeim „ekki nægilega“, „mjög lítið“ eða „ekki“ að halda í starfsfólk. Hins vegar væru aðrir þættir sem þeir réðu yfir og beittu svo sem styrkingu í starfi með fræðslu og hvatningu. Vilborg nefndi að hún leyfði starfsmönnum að fara fyrr heim ef þeir hefðu lokið sínum verkum, Ólafía taldi það kost að geta boðið upp á góðan mat við viss tækifæri. Síðan skipti máli að auka hróður stofnana út á við svo að fólk sæktist eftir að vinna hjá þeim. Stjórnendur beittu ýmsum ráðum til að halda í starfsfólk en eins og Ólafía orðaði það og endurspeglaði um leið viðhorf annarra viðmælenda, þá væri leiðin yfirleitt „ekki í gegnum laun. Þau gefa einfaldlega ekki tilefni til þess“.

Gott launakerfi: Sanngirni – sveigjanleiki – gegnsæi

Viðmælendur voru beðnir um að lýsa góðu launakerfi. Taldi Egill gott launakerfi vera það kerfi sem „greiðir eða metur vinnuframlag starfsmannsins sanngjarnt á báða bóga“. Mikilvægt væri að bæði vinnuveitandi og starfsmaður væru ánægðir með annars vegar vinnuframlag og hins vegar laun og að starfsfólk vissi raunverulega hvað það bæri úr býtum og vissi til hvers væri ætlast af því. Undir þetta tóku aðrir viðmælendur og sagði Vilborg að launakerfið yrði að henta báðum aðilum því að ef

... fólk er óánægt með laun og launakerfið, þá ... [er] allt ofsalega erfitt. Og það er alveg sama um hvað er rætt, það er alltaf launin þetta, launin hitt, da, da, da ... Það er rosalega þreytandi. Þannig að þetta þarf að vera sanngjarnt.

Vilborg velti svolítið fyrir sér hvað fælist í sanngirni því að hennar mati yrði launakerfið að bjóða upp á dreifingu svo það væru ekki allir „að raðast nákvæmlega eins“. Aðrir

tóku í sama streng og taldi Steingrímur augljóst að gott launakerfi tæki mið af verðmæti vinnunnar og mikilvægi hennar því það væri mismunandi ábyrgð sem starfsmenn þyrftu að axla, t.d. varðandi ákvarðanir. Einnig hlyti gott launakerfi að taka tillit til afkasta og umbuna góðum starfsmönnum umfram þá lakari „hvernig síðan svo sem er lagt mat á það“.

Allir viðmælenda töldu að launakerfið yrði að styðja við stefnumótun stofnana og það þyrfti að vera hægt að nota launakerfið til þess að stuðla að árangri þeirra. Bentu sumir á, að þrátt fyrir að það gæti verið erfitt að mæla árangur, þá væri nauðsynlegt að gera sér grein fyrir því að það væri áskorun stjórnandans að finna út úr því hvernig hann gæti nýtt launakerfið til að hafa áhrif á hegðun starfsmanna og sagði Egill að

... það er að segja að hann [stjórnandinn] komi þannig fram á sínum vinnustað gagnvart samstarfsfólki og verkefnum og öðrum, að árangurinn komi, það er svona challenginn sko.

Einnig töldu viðmælendur að gott launakerfi greiddi „fólki, óháð kyni, sömu laun fyrir sama starf“ en Ólafía lagði áherslu á að hafa „sem mest samræmi í launum“. Henni fannst nauðsynlegt að starfssvið væri skýrt afmarkað og launaákvarðanir mættu ekki skýrast af „geðþótta“ stjórnenda. Verkerlar yrðu að vera skýrir og launakerfi væri því betra sem það byggði meira á mælanlegum þáttum og gegnsæi. Þetta viðhorf kom sterklega fram í öllum viðtölunum hvort sem notuð voru orðin „geðþótti“, „duttlungar“, „vinalaunavæðing“ eða svo vitnað sé í Egil: „gildismat mitt eða, eða hvað eigum við að kalla það, skapvonska eða dagsform“.

Samt sem áður var augljóslega áherslumunur hjá viðmælendum eftir því hversu mikinn sveigjanleika þeir gátu hugsað sér og Steingrímur sagði að launakerfið yrði ávallt samsett af mælanlegum hlutum og einhverju sem væri „kannski minna mælanlegt“ og tóku allir undir það að uppfylltum skilyrðum. Þá voru viðmælendur sammála um að gott launakerfi mæti reynslu einstaklinga.

Allir viðmælenda gerðu sér grein fyrir því að það væri erfiðleikum háð að finna hið eina rétta launakerfi en flestir töldu að í sveigjanleikanum fælist sanngirni sem væri mjög mikilvægur þáttur í launasetningu.

Réttlæti og mannauðsstjórnun

Viðmælendur töldu margt til þegar spurt var um réttlæti á vinnustað. Þeim fannst mikilvægast að það væri traust á milli aðila. Starfsmenn gætu verið vissir um að allir

hefðu jöfn tækifæri og ylti allt á því hvernig stjórnendum tækist að styrkja menninguna innan fyrirtækisins með heiðarleika, gagnkvæmri virðingu og jafnrétti. Það væri ekki nóg að setja reglur og vinna áætlanir, ræða um hvernig hlutirnir ættu að vera heldur yrði að sýna viljann í verki.

Ari greindi frá því að það hefði komið upp óánægja meðal starfsmanna er þeir töldu að það væri kynbundinn launamunur á vinnustaðnum. Þá hefði verið mjög mikilvægt að grípa strax til aðgerða og leiða hið sanna í ljós. Með því upplifðu starfsmenn að það var raunverulegt réttlæti á vinnustaðnum.

Það var samhljómur hjá viðmælendum um mikilvægi þess að stjórnendur tækju á hlutunum af alvöru og festu. Þeir létu ekki óánægju eða agavandamál afskiptalaus. Ólafía líkti stjórnendastarfinu við það að

... eiga barnahóp. Ég ber ábyrgð á því að [það] sé [ekki] eitthvað einelti eða eitthvað svona, eitthvað í gangi innan hópsins. Það þarf að passa upp á það.

Þá væri réttlætið fólgið í mörgu, meðal annars í dreifðu vinnuálagi og tækifærum starfsmanna til að nýta sveigjanleika þegar aðstæður breyttust hverju sinni og taldi Steingrímur ákveðna sanngirni felast í því „að gefa mönnum kost á því að vinna hluta vinnunnar heima hjá sér“. Það væri mjög mikilvægt að borin væri virðing fyrir störfunum og hvatt til faglegrar umræðu. Hvatning væri nauðsynleg og taldi Ari það „mjög mikilvægt fyrir starfsfólk að það upplifi að það standi sig vel“.

Allir viðmælenda töldu hvatningu mikilvæga sem og hrós en Steingrímur sagði að það væri síðan erfitt að þurfa að segja: „Ég vildi bara að ég gæti umbunað þér en ég bara get það ekki“ og átti hann þá við fjárhagslega umbun. Þá þyrfti ávallt að gæta þess að starfsmenn fengju góðar upplýsingar um verksvið, laun, tækifæri til launahækkana og hvert þeir ættu að snúa sér ef eitthvað bjátaði á. Gott væri ef starfsmenn hefðu tækifæri til að hafa áhrif á eigin starfssvið og starfsmannafundir voru að mati Guðrúnar taldir algjört „möst“. Stefnumótun var líka nefnd og að það hlyti einnig að vera styrkleikamerki vinnustaðarins ef starfsmenn væru tilbúnir til að gera eitthvað saman utan vinnunnar svo sem að ganga á fjöll. Egill taldi réttlætið felast í menningu vinnustaðarins:

Það er að segja að fólk treystir hvort öðru og það hefur einhvern veginn bara þörf fyrir það að styrkja hvert annað og, og það sk... Þetta er nú kannski döldið útópískt hjá mér sko, að ímynda sér það að á vinnustað sé einhver sem að sé, sé enginn sem hafir áhuga á því að stinga tækifærum

undan öðrum sko. Kannski væri það, það sko: „Þú átt þetta nú frekar skilið en ég, þó að ég fái tækifærið”. „Þetta er ekkert réttlæti í því að ég fái þessa meðferð á meðan þú færð hana ekki. Og við skulum bara ræða það við þennan sem ákveður þetta hitt”. Kannski verður það seint, en ég sé þetta svolítið svona, sem kúltúr og traust.

Rannsakandi spurði nokkra viðmælenda um það hvernig þeir skilgreindu orðið mannauðsstjórnun. Sumir þeirra höfðu ekki alveg vanist orðinu og taldi Vilborg að orðið væri orðið svo vinsælt að allt væri sett undir hatt þess. Hún sagði að í sínum huga fælist mannauðsstjórnun í því að virkja fólk og fá það til að finna tilgang í starfinu. Undir það tóku aðrir viðmælenda en Steingrímur, einn viðmælenda, tiltók meðferð áreitni- og eineltismála. Þá var nefnd símenntun og mjög margt sem fjallað hefur verið um í rannsókninni og tengist sanngirni og réttlæti. Látin eru fylgja hér í niðurlagi orð Steingríms, sem hann kastaði fram í gríni en segja má að endurspegli þá breytingu sem hefur orðið í starfsmannamálum frá því á tíunda áratugnum:

Þetta er mjög flott orð. (Hlær.) Ha? Ja, þetta hlýtur nú að felast, sko, eða vera meira en bara það að prenta út einhverja launalista og halda einhverja skrá yfir það hverjir eru í vinnunni og svona“.

4.3 Miðstýring eða dreifstýring

Þegar viðmælendur voru spurðir að því hvort þeir hefðu myndað sér skoðun á því hvort leið miðstýringar eða dreifstýringar væri vænlegri til árangurs voru flestir viðmælenda sammála því að aukin valddreifing til stjórnenda væri af hinu góða. Guðrún sagðist vera

... algjör dreifstýringarsinni sko. Og upplifi það, að því meira sem þú setur út og fólk fær meira traust og meiri ábyrgð. Mér finnst það bara svona mín reynsla í gegnum árin.

Hins vegar, þegar hugtökin miðstýring og dreifstýring voru sett í samhengi við launasetningu og viðmælendur beðnir um að taka afstöðu með eða á móti starfsmati eða stofnanasamningum um leið og þeir rökstyddu hvora leiðina þeir teldu sanngjarnari, þá komu fram ýmis sjónarmið.

Stofnanasamningar – starfsmat. Mismunandi leiðir – kostir og gallar

Ari taldi helstu kosti stofnanasamninganna vera þá að launakerfið væri opið og sveigjanlegt og stjórnendur væru gerðir ábyrgir fyrir starfsmannahaldinu og fjárveitingum. Þeir réðu því hvort þeir keyptu þjónustu utan frá eða réðu starfsmenn til

vinnu. Það hefði beina tengingu við það hvaða laun væri hægt að bjóða. Hans stofnun hefði haft þá stefnu að það væri betra að hafa færri en betri starfsmenn og það þýddi

... einfaldlega það að við verðum að finna einhverja leið til þess að borga laun sem að eru á pari við það sem er á almennum markaði.

Ávinningurinn væri sá að starfsmannaveltu væri haldið í lágmarki. Þá taldi hann að sveigjanleiki samninganna auðveldaði stjórnendum að mæta breyttum aðstæðum hverju sinni, t.d. gætu þeir bætt verkefnum á starfsmenn tímabundið vegna álags eða veikinda og greitt þeim fyrir.

Aldís sagði að þegar hún liti til baka þá hefði framgangskerfi hjúkrunarfræðinga breytt launasetningunni. Þá voru

... bara þrír launaflokkar í boði eiginlega. Þú hérna varst með aldurslaunaflokka, þú réðst þig sem hjúkrunarfræðing og fórst inn í einhvern ákveðinn launaflokk og svo gastu hækkað þig um einn til tvo launaflokka og svo komstu ekkert hærra nema þegar þú varst komin á ákveðinn aldur, þá er það bara búið. Þá er ekkert metið við þig hvort þú varst að gera hérna, hafðir mjög mikinn áhuga og varst að gera eitthvað extra heldur það voru bara allir á sömu launum.

Kostirnir væru þeir að yfirmenn hefðu ákveðið umbunarkerfi og hjúkrunarfræðingar þyrftu að hugsa um sinn starfsframa og sækja um framgang. Það sama ætti við störf sjúkraliða og með þessu kerfi bæru starfsmenn ábyrgð á eigin framgangi.

Ólafía var hins vegar ekki hrifin af stofnanasamningunum. Hún notaði orð eins og „óþægilegir“, „umdeilanlegir“ og „vandmeðfarnir“ og taldi hún óeðlilegt að yfirmenn réðu launum starfsmanna sinna, jafnvel með geðþóttaákvörðunum og sagði:

Það getur bara skipt máli hvort þú ert í Framsóknarflokknum eða ekki. Það er bara ekki eins og það á að vera“.

Síðan gæti forstöðumaður á næstu stofnun haft allt annað mat á því hvað teldist vera góður starfsmaður. Sumir stjórnendur legðu áherslu á þætti eins og samviskusemi og stundvísi en sjálf mæti hún frammistöðu starfsmanna eftir þjónustu við viðskiptavinum og hvort þeir afgreiddu mál með fullnægjandi hætti. Hún kom vel auga á þau tækifæri sem fælust í samningunum, því þeir veittu stjórnendum umboð til að gera vel við hæfa starfsmenn og gerðu þeim auðveldara að halda þeim. En á móti kæmi „að það er auðvitað mjög vandmeðfarið“. Hins vegar væri það þannig á hennar stofnun að það væri talað í anda dreifstýringar. Henni væri sagt að hún gæti umbunað ef rökstuðningur fylgdi

... en svo hefur það ekkert endilega verið þannig í sko, í, í rauninni. Þeir [samningarnir] eru miðstýrðir. En það er samt ekki einhver svona ein regla í gangi. Allir með sömu launin, það er ekki svoleiðis. Það er svolítið svona geðþótta.

Steingrímur taldi kostinn við starfsmatið vera þann að reynt væri kerfisbundið að skilgreina verðmæti starfa og innihald og var Vilborg sama sinnis. Steingrími fannst þetta góð tilraun en hafði engu að síður litla sem enga trú á henni, taldi stofnanasamningana vera raunhæfari kost. Hann sagði um launasetninguna: „Ég vil bara geta nánast ákveðið það ... hérna“. Hann taldi það þungt í vöfum að þurfa ávallt að fá miðlægt mat á hverju nýju starfi sem yrði til innan stofnunarinnar og hann vildi geta sagt við nýja starfsmenn: „Ég álít þig bara jafn verðmætan og Jón þarna, sem er búinn að vinna hjá mér í 15 ár og get boðið þér þetta í laun“. Steingrímur sagðist vilja færa meira ákvörðunarvald inn á sviðin og nýta kjarasamninga til að stýra og bæta frammistöðu starfsmanna í stað þess að vera með þessa miðlægu stýringu sem væri ríkjandi.

Egill tók ekki jafnt djúpt í árinna því hann taldi kost starfsmatsins þann að störfín væru skoðuð og metin og með því mætti ef til vill stuðla að samræmi og þar með réttlæti launasetningar þar sem það mæti störf óháð fagstéttum og því hver sinnti þeim því „það eru í mínum huga fjölmargar fagstéttir sem geta sinnt hinum ýmsu störfum ef að kröfurnar, kríteríurnar, eru bara ljósar“. Hann var þó efins um hvort tengja ætti niðurstöðurnar beint við laun, þær gætu í mesta lagi myndað grunnlínu til viðmiðunar.

Guðrún var ánægð með niðurstöðu starfsmatsins því að „umönnunarstörfín eru að koma vel út“. Hún taldi ánægju sína

... litast svolítið af því, þessu starfsmati, af því að okkar starfsmenn voru að koma vel út, þá er maður kannski miklu jákvæðari gagnvart þessu starfsmati. Af því að ég finn svo mikinn mun í starfinu sem ég er að reka, af því að ég er alltaf að glíma við manneklu, nú er ég allt í einu með fasta, svona komin með svona ákveðinn fastan grunn

Ókostina taldi Guðrún felast í því hvað framkvæmdin tók „ógeðslega langan tíma“ og síðan hefði hópur, eins og „skrifstofufólk“ sem bundið hafði miklar vonir við starfsmatið, ekki fengið neina umbun eftir langa bið.

Steingrímur sagðist hafa fengið það á tilfinninguna að þeir sem framkvæmdu starfsmatið hefðu jafnvel verið búnir að mynda sér skoðun á því hvar starfið ætti að raðast áður en viðtal við þann sem gegndi starfinu fór fram, og ef starfið passaði ekki

inn í fyrirfram skilgreindan búning starfsmatsins, inn í einhverja normalkúrfu, þá myndi það verða sett til hliðar. Tilfinningin væri sú „að sértu kominn í eitthvað, að þá er fjandanum erfiðara að hreyfa þig þaðan“ og átti hann þá við röðun starfsins og launaflokk.

Fram kom að helstu gallar starfsmatskerfisins væru þeir að annars vegar væri engin leið til að umbuna starfsmönnum stæðu þeir sig vel og hins vegar væri kerfið þunglamalegt. Launakerfið styddi þannig ekki við hvatningu starfsmanna og breytingar í rekstrinum. Því gæti það virkað letjandi þegar reynt væri að fá fólk til að taka að sér ný eða aukin verkefni og eins til að breyta til í starfi.

Ari, Egill og Vilborg ræddu galla er þau töldu almennt varða umhverfi starfsmannamála hjá hinu opinbera. Ari sagði að það væri

... mjög þunglamalegt og erfitt að segja upp starfsmanni sem að er algjörlega ómögulegur, skilar engu, skilar ekki af sér, ekki verki og þess vegna hlítir engum fyrirmælum. Sem sagt er, eins og maður myndi segja, algerlega óalandi og óferjandi. Að losa sig við slíkan starfsmann, eins og yrði gert bara, með mjög auðveldum hætti á almennum markaði, það er mjög erfitt og þungt hjá ríkinu.

Ari tók einnig dæmi af tekjum og ráðningarmálum. Stjórnendur hefðu „oft mjög litla möguleika til að auka tekjurnar ... það er til dæmis ekki hægt að setja neina hvata sem að tengjast tekjunum með því að hafa meira umleikis til að greiða laun“.

Egill nefndi annað atriði sem tengdist ráðningarmálum og sagði að því miður réði

... þetta miðstýrða á margan hátt þegar ráðið er í störfin vegna þess að þær krítírur sem eru lagðar upp oftast þegar auglýst er. Þegar auglýsingar eru unnar, eru byggðar á því að sá hæf..., reyndasti og best menntaði, að hann á meira rétt á starfinu heldur en endilega sá hæfasti. Því að það er enginn endilega samasem merki á milli þarna í mínum huga.

Því gæti skylda opinberra aðila til að auglýsa störf, þótt henni væri ætlað að veita jöfn tækifæri og bæta fagmennsku, jafnvel komið í veg fyrir að besta fólkíð væri ráðið til starfa því stjórnendur þyrftu að rökstyðja val sitt og þeir veigruðu sér stundum við því og

... þegar að menn standa nokkuð svona jafnir í þessum krítírúum, en tilfinningin segir að þú eigir að ráða A, ... þá verðurðu að ráða B vegna þess að þú kannski stendur á það þunnum ís hvað varðar þessar krítírur. Auðvitað er þetta gríðarlega flókið mál, þetta eru

jafnréttisspurningar, þetta eru, þetta eru svona alls konar hæfnishugsanir sko.

Því væri mjög mikilvægt að vanda vel til verka.

Starfsmat og jafnrétti – Konurnar og reynslan

Það var samhljómur í afstöðu viðmælanda úr hópi kvenna til starfsmatsins. Þær voru allar fylgjandi starfsmatsleið sem aðferð við að ákveða launagrunn. Aðalástæðan var sú að starfsmat hefði almennt leitt til leiðréttinga á launum kvennastétta sem höfðu dregist aftur úr eða ekki fengið þá athygli sem störfín áttu skilið að þeirra mati. Aldís sagði að framgangskerfi hjúkrunarfræðinga hefði verið leið þeirra til að hækka launin en hún teldi að

... í framtíðinni, að þá verði æskilegra að hafa ákveðið starfsmat og það sé svona meira fastmótað og ... þá er maður að vonast til að jafnréttisstefnan, að hún verði þá komin þannig að konur og karlar séu á sömu launum. Maður þurfi ekki að óttast það. Þess vegna þurfi maður ekki að vera að fótast þetta með framgangskerfið. Sko, en ég geri mér samt ekki alveg, ég held þetta, ég held að það sé æskilegra að hafa þetta meira fastmótað.

Þær vildu samt í raun hafa ráð til að umbuna starfsmönnum með einhverjum hætti og vildu viðmælendur hjá Reykjavíkurborg að þróað yrði mat á árangri ofan á starfsmatskerfið sem gæfi stjórnendum tækifæri til að örva sína starfsmenn til dáða. Það yrði ekki gert í miðstýrðu kerfi heldur krefðist það nálægðar starfsmanna og stjórnenda sem þyrftu síðan meiri stuðning ásamt kennslu í vinnubrögðum.

Þáttur stjórnenda við launasetningu

Viðmælendur töldu að það mætti örugglega búa til mælitæki sem myndi virka en aðalvandinn fælist í því að það væru margir að mæla og áherslur hvers og eins stjórnanda væru mismunandi. Með stofnanasamningunum væri mikill vandi lagður á herðar stjórnenda og greindu viðmælendur frá því að þeir vissu að sumir stjórnendur nýttu þá vel sem stýritæki en aðrir ekki og væru með því að kaupa sér frið, eða eins og Egill orðaði það: „einfaldlega bara gott goodwill“.

Ara fannst launasetningin áskorun. Við hans stofnun unnu nokkrir ólíkir sérfræðihópar og hann sagði að hans markmið væri að finna

... einhvern samhljóm og sáttatón í að leysa þetta flókna ástand. Og það getur vel verið og mér sýnist það, að það sé verið að leysa það með einhverjum öðrum hætti heldur en það, að það séu allir á nákvæmlega sama kaupinu. En það getur þýtt það að maður skilgreini álag og ábyrgð í mismunandi störfum með mismunandi hætti. En þetta er hlutverk yfirmanna og þeir verða bara að standa klárir á þessu. Þeir geta útskýrt þetta og þeir geta, þurfa að geta tekið debat um þetta hvenær sem er og hvar sem er.

En það væri ljóst að stjórnendur væru ekki alltaf allir tilbúnir til að axla ábyrgð launasetningar.

Í stofnun Aldísar hafði ráðningarvaldið verið framselt til yfirmanna og taldi hún það til bóta að næsti yfirmaður ræddi launakjör við sína starfsmenn þrátt fyrir að ráðningar- og framgangsferlar væru í mjög föstum skorðum. Það hefði þó gengið brösuglega og sagði Aldís að launasetningin lenti yfirleitt hjá henni „þó svo að það sé alveg skýrt“ og því þyrfti að efla stjórnendur í að takast á við launamálin sem og vinnu við framgangskerfið því stjórnendur væru „ekki kannski allir að vinna eins, þó svo að það sé búið að fara með, fara yfir þetta allt“. Einnig þyrfti að efla stjórnendur við markmiðssetningu sem væri á ábyrgð þeirra og

... af því að þetta er nýtt, þá óttast maður döldið að deildarstjórinn sko, hann kannski er ekki alveg, ja hann verður að vera með það alveg á hreinu hver er stefna og markmið deildarinnar sinnar. Til þess að starfsmaðurinn geti sett sér markmið í samræmi við stefnu deildarinnar.

Egill rifjaði upp tilraun sem gerð var með kennarasamningana upp úr árinu 2000. Markmiðið hefði verið að brjóta upp launakerfi kennara á þann hátt að stjórnendur gætu ráðstafað um 10% launa fyrir skilgreint álag og ábyrgð. Ákveðinn framgangsmáti var innbyggður í kjarasamningana sem átti að vera stýrikerfi til þess að ná fram góðum árangri:

Menn gengu svolítið í þessa gildru að takast ekki á við þetta og dreifðu þessu bara jafnt. Sem þýddi nákvæmlega ekkert sem kom út úr því annað en bara sama.

Ástæðurnar fyrir því að framkvæmdin mistókst voru að hans mati þær að það vantaði upp á þekkingu á hugmyndafræðinni í skólaumhverfinu, kannski vegna þess að menningin þar var sú að

... það ættu allir að hafa það eins, skítt, (Hlær.) ef hægt er að segja svo, og enginn mætti þá skara kannski fram úr En kannski krassaði þetta aðallega vegna þess að þeir sem áttu að vinna í þessu kerfi, það er

að segja skólastjórnir, þeir, svo ég taki nú stórt upp í mig, höfðu kannski ekki kjark eða þor til þess að búa til gegnsæjar leikreglur og taka þá afstöðu að einstaklingar ættu að vera mismunandi launaðir vegna mismunandi ábyrgðar og álags.

Reynsla Guðrúnar af framkvæmd hæfnismatsins var af sama toga. Hún hefði gert sér grein fyrir því að undirbúningur, reynsla og þekking stjórnenda á viðkomandi hugmyndafræði skipti sköpum og hún komst að því að hún gat skipt stjórnendum sínum í tvo flokka: Annars vegar reynda, sterka stjórnendur sem unnu mjög faglega og hins vegar veika stjórnendur sem gerðu það ekki. Í fyrsta lagi gáfu stjórnendur í seinni flokknum hærra stig, í öðru lagi voru þeir ekki tilbúnir að „feisa“ sína starfsmenn og rökstyðja matið, „ætluðu bara að setja fjóra [flokka] á línuna“, þ.e. þeir ætluðu að setja fullt hús flokka á alla sína starfsmenn og í þriðja lagi kom í ljós „vinalaunavæðing“. „Ég horfði mjög á það. Þegar ég var að skoða nöfnin á fólkinu sem að hérna ég fékk send inn frá ... [stjórnendum]“. Guðrún var samræmingaraðili matsins og hún taldi það nauðsynlegt að einn stjórnandi hefði yfirsýn og sæi um samræmingu. Taldi hún að þessi reynsla og samræður um efnið hefðu varpað skýrara ljósi á styrkleika og veikleika undirmanna hennar og hún og stjórnendur hennar hefðu gengið í gegnum mikið lærdómsferli. Í samræðum Guðrúnar við stjórnendur kom fram hjá sumum þeirra að þeim þætti betra að segja að ábyrgðin á launaröðun væri hjá yfirstjórn en hjá þeim sjálfum.

Fram kom hjá viðmælendum að oft þætti stjórnendum auðveldara að launaákvarðanir væru teknar miðlægt, það væri löng hefð fyrir þeim og sagði Vilborg að hún gæti verið ósköp þægileg

... þessi miðstýring, að því leytinu til. Það er svona, [maður] getur aðeins firrt sig ábyrgð í raun, í raun gerir maður það. Hversu gott sem það er. (Hlær.)

Reynsla Aldísar var sú að sumir stjórnendur ættu oft erfitt með að beita sér, sérstaklega þegar kæmi að erfiðum málum sem reyndu á samskiptahæfni þeirra, eins og að segja

... þú verður að taka þig á, þú hefur séns til þess, næsta ár eða þrjá mánuði eða sex mánuði og svo skulum við hittast aftur.

Þess vegna slepptu stjórnendur því oft að tala um erfiða hluti og þó það væri í senn alvarlegt fyrir reksturinn og starfsandann þá væri það ekki síður slæmt að starfsmenn héldu áfram að gegna störfum sínum í góðri trú og misstu því af tækifæri til að bæta sig.

Í þessu sambandi má bæta við að nokkrir viðmælenda ræddu um mikilvægi starfsmannasamtala í stjórnun árangurs og kom fram að það væru dæmi um að stjórnendur hefðu aldrei tekið starfsmannasamtöl eða þau væru tekin stopult og greindi einn viðmælenda frá því að hann hefði farið tvisvar í starfsmannasamtal á síðastliðnum sjö árum.

Mismunur milli stofnana – og ríkis og sveitarfélaga

Það var reynsla viðmælenda að í dreifstýrðu launakerfi gæti auðveldlega myndast launamunur milli starfa sem talin væru sambærileg. Þessi munur birtist helst þegar sameina þyrfti stofnanir og sagði Egill að þá gæti komið í ljós að það væri „... himinn og haf á milli í kaupum og kjörum og launum, fríðindum eða hlunnindum“ og nefndi hann símenntun, leikskólaláss og líkamsræktarstyrki í því samhengi. Ástæður væru mismunandi kjarasamningar, stofnanasamningar, símenntun væri mismunandi útfærð og einnig stjórnunarlegar aðgerðir. Það væri síðan erfitt að leiðrétta þann óútskýranlega mismun sem væri við lýði og sagði Ólafía, sem hafði sambærilega reynslu, að það væri

... allur gangur á því hvað menn voru að fá í laun, fólk sem sat hlið við hlið með nákvæmlega sambærilega menntun, var að gera nákvæmlega sömu störfun, það gat verið með, var og er enn talsvert mismunandi.

Þetta fyrirkomulag gæti því unnið gegn skipulagsbreytingum.

Stofnanaleiðin – kjaftasaga eða reynslusaga

Einn viðmælenda hafði þessa sögu að segja:

Mér brá ansi mikið í brún þegar ég auglýsti [stjórnunarstarf fyrir einu og hálfu ári] síðan. Þá hringdi einmitt í mig ein kona frá ríkisfyrirtæki, og þegar hún heyrði hvað við værum að bjóða í laun þá bara sagði hún: „Nei þakka þér fyrir, við borgum miklu betur hér“. Ég var svo hissa, að manneskja sem var með, að vinna hjá einhverri ríkisstofnun, með einhverja 60 manns í vinnu, var með miklu hærri laun en einhver ... [stjórnandi] hjá mér, með sko 150 manns í vinnu. Það kom mér á óvart að það væri þarna ríkisfyrirtæki sem væri að borga svona vel. Þá fór ég allt í einu að skoða það og fór að velta fyrir mér. Er ríkið með þessum stofnanasamningum að hækka launin? Og ég held að það hafi verið trendið sem að gerðist. Hvort sem það náði yfir alla eða bara yfir einhverja stjórnendur, má vel vera, ég þekki það ekki.

Í viðtalinu kom fram að viðmælendi var deildarstjóri hjá Tryggingastofnun ríkisins.

Vald og aðstöðumunur

Þegar rætt var um launasetningu á stofnunum og beint vald og aðstöðu viðmælenda til að hafa áhrif á laun undirmanna sinna þá var skipan mála þeirra sem vinna hjá ríkinu nokkuð ólík. Ari sagði að það væri hans

... reynsla, eftir að hafa unnið í ansi mörg ár við þetta, að þessi sveigjanleiki sé talsvert mikill og hann sé mun meiri heldur en oft er látið í veðri vaka. Ég held það að þegar að sagt er að hann sé lítill, þá sé það fyrst og fremst vegna þess að stjórnendur eru ekki sjálfir að nýta sér þennan sveigjanleika, þeir koma ekki auga á hann.

Ólafía taldi að það væri svolítið óljóst innan stofnunarinnar hvar valdið lægi. Stundum gæti hún haft áhrif á launasetninguna en stundum ekki. Mikilvægar ákvarðanir færu alltaf í gegnum aðra stjórnendur. Andi og markmið samninganna næðu ekki niður til hennar.

Hjá Aldísi var svigrúm til að hafa áhrif á launasetninguna lítið þar sem ferlar voru í mjög föstum skorðum.

Launasetningin hjá Reykjavíkurborg var að þróast að mikilli miðstýringu með starfsmatsleið og endurspeglar orð Steingríms upplifun hans er hann sagði: „Ég hef engin áhrif á þetta launakerfi“ og átti þá við starfsmatið. Stjórnendur höfðu, eins og fram hefur komið, aðkomu að hæfnismati og gátu þar, þótt í litlum mæli væri, haft áhrif á laun starfsmanna sinna.

Eftirlit og samræming

Í sumum viðtölum fjölluðu viðmælendur um hvernig eftirliti með launasetningu væri háttað. Almennu voru þeir sammála um að það væri nauðsynlegt að vakta launakjör, hvort sem það væri hlutverk miðlægrar stjórnsýslu eða stjórnendanna sjálfra.

Aldís nefndi í þessu samhengi að stjórnendur ynnu kannski ekki allir eins að framkvæmd framgangskerfisins og því væri til bóta ef samræmingaraðili gæti farið yfir niðurstöður. Guðrúnu fannst hún hafa náð að rétta af kúrsinn þegar hún samræmdi niðurstöður hæfnismatsins en hún og fleiri töldu, eins og fram hefur komið, að eftirlit hefði mátt bæta við framkvæmd starfsmatsins.

Hjá Ara var farið yfir öll störf og verkefni árlega af stjórnunarteymi stofnunarinnar en Ólafía sagðist reyna að fylgjast með launasetningu sinna starfsmanna

en vissi ekki til þess að stofnunin eða ráðuneytið hefði eftirlit með launasetningu stofnunar hennar þó væri það hugsanlegt.

Kynbundinn launamunur

Ari taldi aðalorsök kynbundins launamunar felast í hegðun einstaklinga. Vinnuveitanda væri í sjálfu sér hjartanlega sama hvort kynið ynni vinnuna því hann væri í eðli sínu eigingjarn og hugsaði fyrst og fremst um að ná bestu lausninni innan þess ramma sem hann hefði til að greiða starfsmönnum laun. Einstaklingum væri síðan í sjálfsvald sett hvaða störf þeir leggðu fyrir sig á vinnumarkaði og hvernig þeir forgangsroðuðu. Karlar virtust afar sjaldan líta á það sem sitt helsta hlutverk að starfa inni á heimilinu heldur leggðu þeir áherslu á

... hlutverkið sem þeir spila á vinnumarkaðnum, það er þeirra aðalhlutverk, númer eitt, og ef að konur í sama mæli líta á hlutverkið á vinnumarkaðnum sem sitt aðalhlutverk, þá skapast ákveðið jafnræði þarna á milli og hefur mjög mikil áhrif á, á það hvort að karlar og konur eru með sömu laun, eða sömu tekjur.

Ari taldi að það mætti sjá breytingu á vinnumarkaðnum á því hvernig kynin skilgreina hlutverk sitt og það væri „lagskipt, jafnvel stéttskipt“. Þetta sæist í störfum þar sem launin væru lægri, í verkamannastörfum, þjónustustörfum, störfum iðnaðarmanna en ekki hjá stjórnendum og sérfræðingum. Og undir þetta tók Steingrímur og sagði að þegar stofnanir væru komnar með þetta „kalíber í mannskap, svona sérfræðingsmannskap“ þá væri, eða að minnsta kosti vonaði hann að það væri ekki til staðar kynbundinn launamunur.

Í viðtölum við kvenkynsviðmælendur, sem stýrðu bæði faglærðum og ófaglærðum starfsmönnum, komu fram áhyggjur af launum kvenna sem væru án menntunar og þá sérstaklega launum fullorðinna kvenna. Þær ættu stundum erfitt með að hæla sjálfum sér og setja texta á blað um það efni.

Sókn eftir aukavinnu (með það að markmiði að hækka launin) var ekki viðfangsefni rannsóknarinnar en Vilborg sagði að karlarnir hjá henni ynnu oft meira, kenndu fleiri stundir því þeir

... óska meira eftir því. Þær óska bara ekki eins stíft eftir því, sumar, að þá fá þær það líka skilurðu. Það er ekki þannig að það sé verið að mismuna, alls ekki sko.

Viðmælendur nefndu að það væri löng hefð fyrir því að karlmenn væru fyrirvinnan og henni væri kannski erfitt að breyta. Þá voru nefnd tengslanet karla og almenn viðhorf í samfélaginu til starfa en störf sem karlar hefðu gegnt í gegnum tíðina væru talin mikilvægari og kvenleg sjónarmið sett skör neðar. Ólafía sagði:

Það finnst til dæmis öllum flott þegar kona fer í hefðbundið karlastarf, verður læknir eða verkfræðingur eða eitthvað sem áður var talið hefðbundið karlastarf. Ef að karlmenn hins vegar gerast fóstrur, leikskólakennarar eða hjúkkur þá eru þeir bara svona „wimp“. Eitthvað skrítið við þá.

Einnig töldu viðmælendur að það virtist vera auðveldara fyrir karla að sækja ýmis fríðindi þótt ekki sæist augljós ástæða fyrir því. Það væri staðreynd að konur bæru meiri ábyrgð á fjölskyldulífinu og sagði Egill að það væri hugsanlegt að sumir vinnuveitendur mætu það þannig að þær væru „ekki eins stöðugar á vinnustað“.

Þegar viðmælendur þældu í því hvað væri til ráða þá nefndu sumir virkt, kerfisbundið eftirlit. Ari hafði í kjölfar nýs stofnanasamnings farið yfir launasetningu stofnunarinnar og þar fundu stjórnendur að það var

... meiri munur á tekjum karla og kvenna heldur en við gátum sætt okkur við. Og þá var greitt fyrir mælda yfirvinnu.

Stofnunin ákvað því í framhaldinu að breyta launakerfinu á þann veg að rýnt var í innihald starfa með tilliti til verkefna og skoðað hvort starfsmenn skiluðu af sér góðu verki innan ákveðins tímaramma. Þannig var komið í veg fyrir að þeir starfsmenn væru með hærri laun sem hefðu rýmri tíma og gátu þess vegna leyft sér að leggja minna á sig á daginn en bætt sér það upp á kvöldin eða um helgar. Því mætti ekki horfa á vinnutíma eingöngu heldur vinnuframlag.

Viðmælendur töldu mikilvægt að stjórnendur ynnu markvisst að því að gefa báðum kynjum möguleika á sambærilegum störfum, krefjandi verkefnum og sömu launum.

Þegar viðmælendur reyndu að gera sér grein fyrir því hvort launakerfið, sjálf aðferðin við launasetninguna gæti haft áhrif á laun og launamun kynjanna, taldi Ari svo alls ekki vera og hvað varðaði sveigjanlegt launakerfi þá ætti það „jafnt við um karla og konur“. Gott kerfi styddi við en hagsmunir stjórnandans hlytu ávallt að ráða úrslitum og þar sem hann vildi stuðla að árangri þá hlyti hann að launa þeim starfsmanni vel sem best ynni, óháð því af hvoru kyninu hann væri. Ari gaf sér þá forsendu að stjórnandi

væri upplýstur og með góða dómgreind og sagði að á hans vinnustað gildi sveigjanlegt launakerfi fyrir bæði kynin.

Reynsla Vilborgar kom fram í eftirfarandi orðum:

... við erum náttúrulega með svo miðstýrðan samning að það eru bara allir á sama samningnum.

Hún sagðist ekki þekkja til kynbundins launamunar í hennar umhverfi þar sem það væru allir á taxtalaunum og engar aðrar greiðslur væru í boði.

Öllum viðmælendum var ljóst að kynbundinn launamunur væri hjá opinberum aðilum en skildu ekki hvers vegna illa gengi að uppræta hann og sagði Egill að á

... meðan að þetta ástand er til staðar og þá náttúrulega mun jafnrétti launa ekki gerast nema í gegnum miðlæga samninga, að mínu viti. En djöfull er það fúlt að það þurfi að vera þannig, að þetta skuli vera breytan.

5 Niðurstöður og umræða

Á tíunda áratug síðustu aldar breyttust aðferðir við kjarasamningagerð. Við innleiðingu árangursstjórnunar hófst stefnumótun í anda einingarhyggju þar sem komu fram nýjar áherslur við fjárlagagerð. Auka átti hlut einstaklingsbundinna launa og draga úr víðtæku samráði við stéttarfélög að hætti margræðishyggju. Þessar breytingar urðu til þess að samsetning launa var leiðrétt en nánari útfærsla á sanngjörnu heildarlaunakerfi, sem stuðlar meira að hvatningu einstaklinga, starfsþróun og árangri stofnana, beið seinni tíma.

Síðar breyttu sveitarfélög um stefnu í átt til margræðishyggju með upptöku starfsmats sem úrræði gegn kynbundnum launamun. Um leið hurfu þau í átt til miðstýringar í launamálum og að hluta til af vegi mannauðsstjórnunar sem gerir ráð fyrir dreifstýringu með áherslu á einstaklingsbundin laun og sveigjanleika samkvæmt Storey²³.

Í samhengi samskipta á vinnumarkaði og mannauðsstjórnunar er áhugavert að bera saman skilgreiningar í töflu Storeys og menningarleg viðmið Davies²⁴ þar sem viðmið karlleika eru í þjóðfélaginu talin endurspeglar einstaklingshyggju, áherslu á stigveldi og ábyrgð á sjálfum sér en viðmið kvenleika talin endurspeglar fjölhyggju þar sem áhersla er lögð á hópinn og ábyrgð gagnvart öðrum. Gæta verður að því að samfélagið mótar viðhorf okkar því viðmið eru að þessu leyti persónubundin en ekki kynbundin.

Hér verður leitast við að svara eftirfarandi spurningum:

1. Telst launasetning opinberra aðila gegnsæ?
2. Hvaða þætti telja viðmælendur að gott launakerfi þurfi að innihalda svo það stuðli að sanngirni og árangri?
3. Hver eru viðhorf viðmælenda til launakerfa opinberra aðila og eru þessi viðhorf mismunandi eftir kyni? Er hægt að greina mun á orðræðu eða skoðunum viðmælenda þegar rætt er um stjórnun launasetningar, aðferðafræði og launamun kynjanna.

²³ Sjá töflu Storeys bls. 14-15.

²⁴ Sjá kafla 2.7 um kyn, störf og samfélag.

5.1 Gegnsæi og framkvæmd launasetningar

Allir viðmælenda, utan einn, kunnu skil á því regluverki sem stuðst var við, við ákvörðun grunnlauna. Hjá ríki voru Ari, sem hafði komið að hönnun launakerfisins sjálfur (gerð stofnanasamnings), Ólafía, sem gerði sér ekki glögga grein fyrir því hvernig kerfið væri uppbyggt og Aldís sem sagði að launasetning væri í föstum skorðum. Hjá Reykjavíkurborg stóð yfir mikið breytingaferli, starfsmat raðaði störfum í grunnflokka en ekki var ennþá búið að raða öllum störfum til launa.

Pegar kom að ákvörðun um samsetningu heildarlauna voru útfærslur nokkrar. Stofnun Ara hafði gert fastlaunasamninga við háskólamenntaða starfsmenn sem og aðra starfsmenn í formi yfirvinnutíma. Aldís, í spítalageiranum, studdist við framgangskerfi hjúkrunarfræðinga²⁵ og útfærslu viðbótarlauna með tveggja launaflokka svigrúmi til starfsmanna innan SFR og Eflingar. Ólafía hins vegar, sagði reglur um viðbótarlaun óskýrar en unnið væri að gerð fastlaunasamninga. Hjá Reykjavíkurborg sagði Steingrímur að gerðir hefðu verið fastlaunasamningar við alla hans starfsmenn, Vilborg greiddi aðeins stjórnendum fasta yfirvinnu og síðan voru fagstéttir Egils annað hvort með fasta yfirvinnu í sínum kjarasamningum eða höfðu fengið hana metna inn í grunnlaunin. Bæði Vilborg og Egill tóku ákvarðanir um greidda yfirvinnu umfram vinnuskyldu í tengslum við fyrirfram skilgreind verkefni. Starfsmenn Reykjavíkurborgar höfðu möguleika á launaflokkahækkunum við mat á hæfni.

En telst launakerfið gegnsætt að mati stjórnenda? Almennt töldu viðmælendur að upplýsingar um grunnröðun starfa væru aðgengilegar. En útfærsla á yfirvinnugreiðslum var mjög ólík eftir stofnunum²⁶:

- Eingöngu stjórnendur fengu greidda fasta yfirvinnu.
- Allir starfsmenn, stjórnendur, sérfræðingar og almennir starfsmenn (skrifstofufólk) fengu greidda fasta yfirvinnu.
- Allir starfsmenn, stjórnendur og sérfræðingar fengu greidda fasta yfirvinnu.

²⁵ Þess má geta að við yfirfærslu í nýtt launakerfi stofnanasamninga hjúkrunarfræðinga komu yfirborgarnir upp á yfirbörðið sem sýndu að raunveruleg dagvinnulaun þeirra voru mun lakari en raunveruleg dagvinnulaun margra annarra háskólamanna því hjúkrunarfræðingar höfðu ekki notið yfirborgana í sama mæli og margir aðrir háskólamenn (Vigdís Jónsdóttir, 1998). Í skýrslu um stofnanasamninga frá 1998 kemur fram að í heildina hafi dagvinnulaun karla hækkað meira (24%) en kvenna (22%) og eru ástæður taldar konum í hag þær, að vægi aldurs umfram starfsaldur/prófaldur var aukið en væntanlega hafi yfirfærsla yfirborgana í taxa verið körlum í hag (Birgir Björn Sigurjónsson, 1998).

²⁶ Hér skal áréttað að hugtakið stofnanir er notað um þær einingar sem viðmælendur stýrðu.

- Sérfræðingar, hér kennarar, fengu greidda yfirvinnu fyrir sérstök skilgreind umbótaverkefni sem þeir eða stjórnendur höfðu frumkvæði að.
- Sérfræðingar fengu greidda fasta yfirvinnu eða samkvæmt klukku, almennir starfsmenn skv. klukku.
- Sérfræðingar fengu greidda fasta yfirvinnu skv. kjarasamningi.
- Sérfræðingar fengu greidda tilfallandi yfirvinnu skv. klukku í samráði við yfirmann.
- Almennir starfsmenn (ýmsir starfaflokkar) fengu greidda yfirvinnu skv. klukku.

Út frá umræðum í viðtölum um launaleynd virðist almennt vera auðvelt að nálgast upplýsingar um almenna grunnröðun í launaflokka en upplýsingar um heildarlaun eru ekki aðgengilegar²⁷. Starfsmenn geta haft frumkvæði að því að óska eftir upplýsingum um launakjör annarra starfsmanna en leiða má líkum að því að það geti verið íþyngjandi fyrir starfandi einstakling hjá stofnun að fara í gegnum það ferli þar sem það getur snúist honum í óhag ef stjórnendur eru andvígir því að láta upplýsingarnar í té. Hins vegar má ætla að ef upplýsingar um heildarlaun starfsmanna væru gerðar aðgengilegar þá myndi skapast aukinn þrýstingur á stjórnendur að sýna mikla aðgætni við ákvörðun launa. Opið launabókhald gæti verið liður í því að stuðla að upplifun starfsmanna á því að launakerfið væri sanngjarnt. Hér takast væntanlega á lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000 og upplýsingalög nr. 50/1996 en í 19. grein laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna nr. 10/2008 segir eftirfarandi: „Starfsmönnum skal ávallt heimilt að skýra frá launakjörum sínum ef þeir kjósa svo“. Hér vantar að skrefið sé tekið til fulls og launaleynd afnumin í eitt skipti fyrir öll því gegnsæi er hluti af fyrirtækjaréttlæti og tregða við að veita upplýsingar skapar vantraust.

Í þessari rannsókn ber að hafa í huga að viðmælendur stýrðu ólíkum einingum hvað varðar stærð og samsetningu vinnuafsl. Niðurstöðurnar um samsetningu

²⁷ T.d. óskaði Stéttarfélag íslenskra félagsráðgjafa árið 1997 eftir því að fá upplýsingar um dagvinnulaun, unna og fasta yfirvinnu ásamt bílastyrkjum, hjá Félagsmálastofnun Reykjavíkur en var sýnað vegna þess „... að þeir starfsmenn, sem óskað er upplýsinga um, eru hvorki nafngreindir né tilgreindir með starfsheitum, þannig að ekki fari á milli mála við hverja sé átt“ (Forsætisráðuneytið, 1997). Einnig sýnaði Reykjavíkurborg Starfsmannafélagi Reykjavíkurborgar um aðgang að upplýsingum um hæfnislaun félagsmanna úr launakerfi borgarinnar árið 2000, þar sem hæfnislaun geti „... fallið undir upplýsingar sem óheimilt er að veita almenningi að skv. 5. gr. upplýsingalaga enda verði þau flokkuð undir einka- og fjárhagsmálefni einstaklinga sem sanngjarnt er og eðlilegt að leynt fari, nema sá samþykki sem í hlut á“ (Reykjavíkurborg, 2000).

heildarlauna sýna hversu ólíkar leiðir voru farnar hjá ekki fleiri stofnunum og að fjölmennu sérfræðingastéttirnar, hjúkrunarfræðingar²⁸ og kennarar, nutu ekki fastra yfirvinnugreiðslna.

5.2 Gott launakerfi

Í viðtölunum kom vel í ljós hversu erfitt verkefni það er að ákvarða laun, hversu viðkvæmt og eldfimt málefnið er, því launasetning hefur áhrif á starfsanda sem aftur er mikilvæg forsenda fyrir góðri frammistöðu og samvinnu. Hér eru dregin saman þau leiðarljós sem viðmælendur töldu mikilvæg²⁹, við hönnun og útfærslu launakerfa:

Sanngirni: Til þess að launakerfi geti talist sanngjarnt verður það að taka tillit til menntunar, reynslu, ábyrgðar og frammistöðu. Annað er ósanngjarnt. Því felst sanngirnin að hluta til í sveigjanleikanum.

Jafnrétti: Greiða á einstaklingum sömu grunnlaun fyrir sambærileg störf, óháð kyni.

Gegnsæi: Styðjast skal við vandaða verkferla og upplýsingagjöf við framkvæmd og rökstuðning launaákvæðana. Vönduð vinnubrögð stuðla að trausti í starfsmannamálum og styrkja menningu vinnustaðarins.

Aðferðafræði: Launakerfið, og þeir sem vinna við það, þarf að vera hafið yfir allan grun um mismunun. Kerfið verður að vera skiljanlegt, aðgengilegt og útfært að öllu leyti.

Starfsþróun: Möguleikar til starfsþróunar þurfa að vera vel skilgreindir sem og möguleikar til hækkunar launa.

Stefnumótun: Launakerfið þarf að styðja við árangursviðmið.

Stjórnendur: Fagmennska, virðing í samskiptum, festa, umhyggja, hvatning, þor og þekking á starfsmannamálum eru eiginleikar sem stjórnendur þurfa að búa yfir.

Starfsmenn: Starfsmenn verða að upplifa hvatningu, traust og að allir hafi jöfn tækifæri svo þeir sýni góða frammistöðu og líði vel á vinnustað.

Raunsæi: Einstaklingar, stjórnendur jafnt sem starfsmenn hafa mismunandi getu, frumkvæði og metnað.

Fjármagn: Tryggja þarf fjármagn til þeirra verkefna sem stofnunum er ætlað að inna af hendi og þeirra liða í kjarasamningi sem samið er um.

²⁸ Um kjarabaráttu og framgangskerfi hjúkrunarfræðinga í umhverfi stofnanasamninga, má lesa í meistaráritgerð Þórdísar Ingólfssdóttur frá árinu 2008. Í rannsókn hennar komu fram vísbendingar um ástæður þess hversu erfiðlega hefur gengið fyrir hjúkrunarfræðinga að fá störf sín viðurkennd. Ástæðurnar megi rekja til viðhorfa í samfélaginu til stéttarinnar, sem og viðsemjenda auk þess sem fákeppni um vinnuafli hafi einnig haft áhrif.

²⁹ Viðmælendur nefndu ekki allir sömu þættina.

Í þessum leiðarljósum enduróma orðin sanngirni og trúverðugleiki en einnig umhyggja og raunsæi. Viðmælendur töldu mikilvægt, til viðbótar við hlutlæga þætti menntunar og reynslu, að hafa möguleika til þess að meta til launa ábyrgðarkennd, samviskusemi, ósérhlífni, hvötina að leggja sig fram umfram aðra, dugnað, ástundun, framkomu, áhuga, helgun (e. *dedication*) og afköst (e. *output*).

Ari taldi að um leið og skilgreiningar launakerfa yrðu nákvæmlega útfærðar, yrði erfiðara að greiða verulega góðum starfsmönnum laun við hæfi, umfram hina lakari og þá myndu sjónarmið jafnaðarmennsku ná yfirhöndinni því það væri ekki hægt að hafa alla á háum launum og „þú ferð ekki að eyðileggja vinnustaðamóralinn með því að gefa það í skyn að venjulegt fólk sé að standa sig illa, þó að það séu einhverjir aðrir að standa sig betur“.

Viðmælendur töldu að það væri hægt að nota sömu mælistiku á flest öll störf og væri það gert myndi það:

- Efla samstarf milli stétta – vissan um að unnið væri á jafnræðisgrundvelli myndi efla samvinnu.
- Styrkja margbreytileika stofnana – hægt yrði að útfæra mælikvarða í takt við starfsemi.
- Draga úr einsleitni starfshópsins – sköpuð væru tækifæri til að byggja á ólíkum styrkleikum hvers og eins.

Þessar áherslur eru í takt við þær breytingar sem hafa orðið á vinnumarkaðnum þar sem kröfur um sértæka hæfni hafa í auknum mæli vikið fyrir þörfum fyrir vitsmunalega færni, s.s. stærðfræðipækkingu, að geta fært rök fyrir máli sínu, hæfileikum til að taka þátt í teymisvinnu og vinna með viðskiptavinum (Noe, 2003).

Viðmælendur voru mjög meðvitaðir um það að launakerfi gæti ekki talist gott ef útfærsla þess væri óljós, vinnuferla vantaði sem og þekkingu stjórnenda væri ábótavant. Þá fannst sumum vanta góðar leiðbeiningar varðandi samræmingu launaákvæðana þar sem stjórnendur skorti stundum kjark eða væru ístöðulausir þegar leysa þyrfti erfið mál og taka ákvarðanir sem tengdust launum. Það er ljóst að viðmælendur vildu geta haft áhrif á frammistöðu starfsmanna í gegnum laun þó í mismunandi mæli væri. Ein forsendan fyrir því að svo gæti orðið væri sú að mennta stjórnendur í því að beita launakerfi sem hvatningarþætti í þágu starfseminnar.

5.3 Viðhorf - viðmælendur og launakerfin

En hafa stjórnendur raunveruleg úrræði til að umbuna fyrir góðra frammistöðu og aukið álag? Aldís taldi svigrúmið mjög lítið, þrátt fyrir ákvæði þar um. Ákvæðið um greiðslu vegna álags væri illa útfært og engir peningar áætlaðir til að uppfylla það. Ólafía gagnrýndi vinnulag við útfærslu stofnanasamninganna, fannst vanta skýrar skilgreiningar til að styðjast við þegar launaákvæðanir væru teknar auk þess sem fjármagn vantaði. Ari hafði allt annað að segja um samningana og taldi stjórnendur ekki koma auga á sveigjanleika stofnanasamninganna og þar með ekki nýta sér hann. Bæði Vilborg og Guðrún töldu að framkvæmd Reykjavíkurborgar á innleiðingu hæfnismats hefði mátt vera faglegar unnin en erfiðast hefði verið þegar það kom í ljós hve litlir peningar voru til skiptanna. Steingrímur, sem var á leið með sína undirmenn í starfsmat, vildi halda í gamla kerfið og ákveða sjálfur innbyrðis röðun einstaklinga, „eðlilegt samhengi milli manna“ því hann vildi líta til frammistöðu við ákvörðun launa sem er, eins og fram hefur komið, ekki í samræmi við eðli starfsmats.

Það var samdóma álit viðmælenda hjá Reykjavíkurborg að það bæri ekki að greiða fyrir áætlaða hæfni einstaklinga og eins og hæfnislaunakerfið væri uppbyggt þá hefðu stjórnendur ekki áhrif á það nema að takmörkuðu leyti. Þeir lögðu áherslu á að það þyrfti að vinna matið með starfsmönnum, efla markmiðssetningu og hvatningu ásamt því að gera starfsmenn meðvitaða um að matið tæki breytingum eftir frammistöðu þeirra. Hvatningin væri stundum með neikvæðum formerkjum (sbr. starfsaldurs- og lífaldursákvæði hjá ungum starfsmönnum) en það er viðurkennt að stjórnun umbunar er mikilvæg og árangursríkast er að veita umbun fljótt í kjölfar góðrar frammistöðu því ef stjórnendur veita ekki athygli góðri frammistöðu þá eru taldar miklar líkur á að einstaklingar hætti á endanum að leggja sig fram. Samkvæmt Stajkovic og Luthan (2001) þurfa stjórnendur að vera meðvitaðir um að þeir geta skapað óánægju á vinnustaðnum upplifi starfsmenn mismunun í umbunaraðferðum (Huges o.fl., 2002).

Sumir viðmælenda tóku fram að þar sem staðan væri í raun sú að vegna þess hversu margir væru á lágum launum þá væri öllum hækkunum þrátt fyrir allt fagnað, en stundum mætti útfærslan við ákvörðun launa vera vandaðri eða meira vit í henni, sbr. orð Guðrúnar um að vera kerfinu trúr, sama hversu mikið það stríddi gegn skynsemissjónarmiðum og orð Egils um að vont launakerfi væri það sem tæki „stjórnina af stjórnendum og starfsmönnum“.

Að ofansögðu er ljóst að viðmælendur vildu hafa möguleika á að nýta launakerfið í auknum mæli til árangursstjórnunar og um leið gefa starfsmönnum tækifæri til að efla og taka ábyrgð á eigin frammistöðu.

Armstrong færir þrenn meginrök fyrir því að tengja laun frammistöðu, færni, hæfni og kunnáttu. Í fyrsta lagi felist í því hvatning til að dýpka þekkingu og færni ásamt því að ná betri árangri í starfi. Í öðru lagi felist í laununum skilaboð um að vinnuveitandi metur framlag einstaklinga og liður í því getur verið að hafa ákveðin gildi í heiðri, s.s. gæði, þjónustu, forystuhæfileika og hópvinnu. Í þriðja lagi sé það sanngjarnt, rétt og viðeigandi. Armstrong bendir á að aðstæður hafi ávallt mikil áhrif á niðurstöður og þó laun séu talin geta stutt við vinnustaðamenninguna þá skipti mestu máli hvernig skipulagið er og stjórnunin því forystan ráðist ekki af launakerfinu þó vissulega geti það stutt við starfsemina í heild (Armstrong, 2003).

Til að styðja við launakerfið töldu viðmælendur nauðsynlegt að fá í hendurnar vel útfærðar leikreglur. Forsenda breytinga væri síðan tryggt fjármagn því það væri ekki nóg að byggja upp hugmyndafræði og skapa væntingar ef lítið sem ekkert fjármagn væri til skiptanna. Hugur yrði að fylgja máli.

Viðmælendur nefndu margt sem betur mætti fara og tengdist stjórnun og framkvæmd launasetningar og er það hér tekið saman sem tillögur til úrbóta³⁰:

- Byggja upp og viðhalda faglegri þekkingu stjórnenda á mannauðsmálum.
- Stuðla að samræmi við launasetningu því að stjórnendur eru margir og hugmyndir þeirra og áherslur ólíkar.
- Styrkja áætlanagerð (markmið og fjármagn) við framkvæmd hæfnislauna.
- Styrkja stjórnendur og starfsmenn í gerð árangursmarkmiða.
- Undirbúa starfsmenn betur í viðtalstækni, fyrir starfsmatsviðtöl og starfsmannasamtöl ásamt því að gæta þess að hlédrægir einstaklingar geri ekki lítið úr starfi sínu og framlagi og hafi þannig áhrif á mat til lækkunar.

³⁰ Undanfárin ár hafa verið gerðar rannsóknir launakerfi opinberra starfsmanna og má þar nefna rannsókn Bryndísar Marínar Hannesdóttur *Ávinningur af breytingum á launakerfi ríkisstarfsmanna* frá árinu 2009 meðal forstöðumanna ríkisins þar sem almennt komu fram jákvæð viðhorf í garð stofnanasamninga þrátt fyrir að þeir teldu að margt hefði mátt gera betur í innleiðingarferli og enn vanti upp á útfærslu samninganna.

Guðrún setti spurningarmerki við stefnumótun til framtíðar og velti fyrir sér hvort áframhaldandi fjárveiting yrði til hæfnismatsins í formi einstaklingslauna:

Hvað þá? Á ég að tala við mína ... [stjórnendur] sem ég setti kannski einn til tvo flokka [á] og segja: „Nú er hérna, nú er þessi draumur bara búinn“. Og mér finnst það nú svolítið asnalegt, það gerir mann svolítið ótrúverðugan“.

Ein hindrun sem viðmælendur nefndu, og er erfið viðureignar, er samkeppni um vinnuafl við almenna markaðinn og var þá nefnt hugtakið markaðsálag. Þeir töldu það ekki ákjósanlegt heldur kölluðu eftir launastefnu til framtíðar, það væri ekki vænlegt að forsendan væri þessi sem Guðrún nefndi að „um leið og harðnar á dalnum kannski, í efnahagslífi landsins, að þá aftur á móti náum við að halda meira í fólk, og fólk gerir þá ekki eins miklar kröfur til launa“. Og Egill bætti við: „En svo þegar að störfin bjóðast hærra á almennum vinnumarkaði að þá fjúka menn þangað“.

Lynch (2003) telur að það geti verið mikilvægur liður við framkvæmd stefnu að samþætta markmiðssetningu og góða frammistöðu starfsmanna því þrátt fyrir að opinber rekstur lúti ekki beinlínis samkeppnislögmálum þá er hann í beinni samkeppni um starfsmenn og býr við sífellt auknar kröfur um góða nýtingu fjármagns.

Í raun var enginn viðmælenda utan Ara sáttur við ríkjandi launakerfi. En hann og Steingrímur voru þeir einu sem töluðu í anda hugmyndafræði *Hins gullna jafnvægis*³¹ um aukinn sveigjanleika á vinnustað þar sem starfsmönnum væri gert kleift að samræma starf og einkalíf auk þess sem stofnanir nýttu betur mannauð sinn (Reykjavíkurborg og Gallup, 2001). Eins og fram hefur komið voru þeir einu stjórnendurnir sem höfðu gert fastlaunasamninga við alla sína starfsmenn.

Í heild voru viðmælendur sammála um að ef stjórnendur kæmu að launasetningu þá fylgdi þeirri vinnu mikil ábyrgð þar sem sanngirni við framkvæmd launasetningar færi eftir þekkingu, reynslu og skýrum vinnuferlum og mikilvægt væri að allir hefðu sama skilning á kerfinu og hefðu kjark eins og Egill orðaði það:

En svo kemur þessi veruleiki þegar þú þarft að taka þessar ákvarðanir og þú þarft að rökstyðja þínar ákvarðanir gagnvart starfsmönnum. „Af hverju ég en ekki þú?“ Að þá kannski brestur menn svolítið kjarkinn til þess að standa frammi fyrir þeirri, undir þeirri bunu og þá segi ég að það sé svo auðvelt að gera það ... ef að leikreglur eru klárar frá upphafi.

³¹Samstarfsverkefni, að breskri fyrirmynd (Striking the Ballance), Reykjavíkurborgar og Gallups á árunum 2000-2003.

Það sem sumum fannst auðvelt fannst öðrum flókið. Lýsing Guðrúnar á framkvæmd hæfnismatsins varpar ljósi á annan vanda sem hún upplifði og snýr að ólíkum skoðunum einstaklinga því sumir stjórnendur sögðu:

„Mér finnst þessi vera búinn að hækka svo mikið, ég mundi frekar vilja nota þessa peninga til þess að hækka lægst launaða fólkið“. Og það fannst mér svolítið debate sem kom aðeins inn í hópnum ... að við ættum að nota þennan, þetta fjármagn til þess að... eingöngu fyrir lægst launaða hópinn Og við fórum alveg mörgum sinnum í hringi með þessa umræðu.

Og Guðrúnu fannst ekki vera hægt að búast við því að það væri samræmi í útfærslu einstakra stofnana og stjórnenda. „Þú getur stefnt að því með því að gera eitthvað, alveg [eftir] sömu forskrift og allir fá sama undirbúning ...“. Reynsla hennar var sú að stjórnunarreynsla og styrkleiki stjórnenda hafði mikil áhrif á gæði framkvæmdar.

Þrír viðmælenda ræddu reynslu sína af því þegar stofnanir voru sameinaðar. Í öllum tilfellum kom í ljós, að þeirra mati, launamunur milli sambærilegra starfa.

Ólafía var sú eina sem nefndi vinnu í nefndum um stofnanasamninga þegar rætt var um rödd starfsmanna, möguleika þeirra til að hafa áhrif á launasetningu. Hún sagði að vinnan hefði gengið ágætlega en það gætu

... valist inn, svo við svona kannski sögðum það bæði í gamni og alvöru hérna núna í síðustu stofnanasamningum hjá þessari stofnun að þar fór inn fólk sem var bara að berjast fyrir sínum launum. Það var ekkert að berjast fyrir aðra og þannig að það var mjög mismunandi hvað menn fengu, hækkuðu. Og það vildi nú svo sérkennilega til að allir sem sátu í samninganefndinni fengu hækkun og ekki hinir. ... Svo hefur svona eitthvað staðið til að leiðrétta það, svona er vilyrði fyrir því en það hefur nú ekki gerst ennþá. En við skulum vona bara það besta.

Viðmælendur – hugtök, launakerfishugsun og vald

Það var munur á því hvernig kynin tjáðu sig í viðtölunum þegar rætt var um launasetningu. Segja má að munurinn hafi annars vegar birst í hispursleysi³² karlanna gagnvart launaákvörðunum og varfærni kvennanna hins vegar. Konurnar lögðu áherslu á að þær vildu byggja ákvarðanir sínar á vel útfærðum, samræmdum reglum en tveir karlanna vildu nánast búa til reglurnar og hafa valdið hjá sér. Þetta kom vel í ljós þegar rætt var um aðferðafræði starfsmats. Ari og Steingrímur vildu ekkert með það hafa, Egill með semingi út frá jafnréttissjónarmiðum er hann sagði:

³² Bæði kynin töluðu samt blátt áfram um launasetninguna.

Sko ég... mér þykir ferlega fúlt að þurfa að svara því, að miðlæga leiðin sé kannski betri til þess að, að halda jafnréttinu. Vegna þess að ég er svo drifinn af því að starfsmenn eigi að geta samið um kaup sín, kaup, hluta kjara sinna við sinn næsta yfirmann. En ef að, ef að sko mínusinn er þessi og það er hægt að benda á það að karlar hafi greiðari aðgang að framgangi en konur, þá er, þá bara virkar ekki kerfið.

Konurnar voru hlyntar aðferðum dreifstýringar við stjórnun en litu enn á starfsmat sem lið í launabaráttu kvenna.

Þegar fjallað var um heildarsamsetningu launa kom í ljós ólík afstaða og hugtakanotkun. Ari taldi hugtakið viðbótarlaun jafnvel rangnefni. Hann leit á starfið og hlutverk starfsmanns sem eitt og greiddi fyrir það heildarlaun, það sama átti við um Steingrím. Þegar Egill ræddi um stofnanasamningana líktist orðræða hans, Ara og Steingrími því hann sá launaumræðuna fara þannig fram að laun yrðu þá ákvörðuð

... svoltið, innan ákveðins ramma, þau kjör, þess vegna í formi sveigjanleika, þess vegna í formi, bara hreinnar yfirvinnu, eða vinnu, ekki kannski yfirvinnu heldur kjara.

Hins vegar sagðist Vilborg ekki umbuna „fyrir einhverja tíma sem eru óunnir“ og hún ræddi það eins og henni fyndist það mjög fjarri lagi. Ólafíu fannst til bóta að unnið var að gerð fastlaunasamninga en hafði upplifað „ógegnisæi“ og sagði að það væri ekki „ein regla í gangi“.

Í nýlegri rannsókn á fastlaunasamningum og akstursgreiðslum hjá Reykjavíkurborg kom í ljós að fastlaunasamningar voru mun meira notaðir „... á karlasviðunum“³³ í efri lögum stjórnarsýslu borgarinnar“ (Þór Steinarsson, 2012, 62).

Í viðtölunum kom skýrt fram að kvenstjórnendurnir töldu sig hvorki hafa fjármagn né vel útfærðar leiðir til að útdeila því væri það fyrir hendi. Aldís tiltók dæmi um 30.000 króna eingreiðsluákvæði í kjarasamningi sem virkaði ekki, þar sem betri skilgreiningar sem og fjármagn vantaði.

Í skýrslu ríkisendurskoðunar er greint frá könnun meðal stofnana ríkisins þar sem spurt var

... hvort svonefnd tímabundin umbun hafi verið notuð en samkvæmt kjarasamningum var mögulegt að greiða mætti starfsmönnum viðbótargreiðslu, allt að 30 þús. kr. á mánuði vegna tímabundins álags í starfi. Niðurstaðan var sú að um 30% stofnana nýttu sér þessa heimild. Í

³³ Í rannsókninni var sviðum skipt í karla- og kvennasvið eftir því hvort karlar eða konur voru í meiri hluta stjórnenda. Karlasvið: Framkvæmda- og eignasvið, íþróttá- og tómstundasvið, ráðhús og umhverfissvið. Kvennasvið: Menningar- og ferðamálasvið, skóla- og frístundasvið og velferðarsvið.

Þessu sambandi er athyglisvert að mikill meirihluti þeirra stofnana sem notað hafa þessa heimild greiða einnig fyrir ómælda yfirvinnu (Ríkisendurskoðun, 2009, 32).

Þetta telur Ríkisendurskoðun athyglisverða niðurstöðu og það er óhætt að taka undir hana því hún vekur upp spurningar um það hvort launasetningin taki mið af eiginleikum stjórnenda, hvort þeir starfsmenn sem hafi stjórnendur, sem nýti sér svigrúm eða þori að taka áhættu (jafnvel þótt það kosti það að fara fram úr fjárhagsáætlun), eigi möguleika á hærri launum en ella. Reyndar má í þessu samhengi benda á að í ágúst 2009 gaf ríkisstjórn Íslands út tilmæli til stjórnenda Stjórnarráðsins um að lækka skyldi „... laun þeirra ríkisstarfsmanna sem væru með meira en 400 þús. kr. í heildarlaun á mánuði“ (Ríkisendurskoðun, 2011, 50) og samkvæmt skilningi fjármálaráðuneytisins hafa forstöðumenn ríkisins val um að það hvernig þeir ákveða að mæta

... sparnaðarkröfum sem gerðar eru í fjárlögum hvers árs. Ekkert hafi því verið óeðlilegt við það þótt krafan um lækkun heildarlauna umfram 400 þús. kr. á mánuði hafi ekki náð fram að ganga í öllum stofnunum. Stofnanir með rúmar fjárheimildir þurftu sumar hverjar ekki að draga úr kostnaði og aðrar gátu skorið niður annan kostnað en launakostnað (Ríkisendurskoðun, 2011, 50).

Ennfremur, má benda á að Kjararáð hefur dregið til baka lækkanir á launum embættismanna, þingmanna og ráðherra sem gerðar voru í kjölfar hrunsins 2008 en því ber lögum samkvæmt að gæta þess að laun þessa hóps „...séu á hverjum tíma í samræmi við laun þeirra í þjóðfélaginu sem sambærilegir geta talist með tilliti til starfa og ábyrgðar“ (Úrskurður Kjararáðs, 2011). Forystumenn launþegahreyfinga hafa farið fram á sambærilegar hækkanir til annarra opinberra starfsmanna (Morgunblaðið, 2012b).

Steingrímur og Ari voru einu stjórnendurnir sem með orðræðu sinni sýndu að þeir nýttu launakerfið í samkeppni við almenna markaðinn um vinnuafli. Ari sagði að það væri hægt að kaupa þjónustu upp að vissu marki en „ekki með nokkru móti gæti ég gert það þegar kemur að ...[sérfræðingum] eða ... [sérfræðingum]³⁴. Eða þessa helstu sérfræðinga sem að koma að kjarnastarfsemi hjá okkur“. Steingrímur greindi frá því að það væri undirmönnun hjá honum. Báðir virtust vera í aðstöðu til að fækka starfsmönnum sbr. orð Ara um að hans stofnun hefði „haft þá stefnu að það sé betra að hafa færri en betri“ starfsmenn. Hér má greina aðstöðumun stofnana því að hömlur geta verið á rekstri, t.d. í formi reglugerða sem takmarka sveigjanleika í starfsmannahaldi

³⁴ Hér taldi Ari upp fagheiti sérfræðinga.

(sbr. skóla og einnig leikskóla til skamms tíma) og störf sem kalla á mikla viðveru (sbr. ýmis þjónustustörf).

Óhætt er að fullyrða um að það var nokkur munur á því hversu viðmælendur höfðu mótaðar hugmyndir um launasetningu. Einnig voru dæmi um það að viðmælandi hafði mótað sér mjög ígrundaða skoðun á ákveðnu efni þegar annar hafði ekki leitt hugann að því og sá þriðji var í miðju lærdómsferli. Í einu viðtali var viðmælandi nokkuð ryðgaður í hugtakanotkun. Það var Vilborg, þegar hún ræddi um hæfnislaunin og sagði: „Já, eins og með þetta, þarna hæfnis... æi, ég man aldrei orðin, nöfnin á þessu, þarna í fyrra, þessi hæfnislaun“.

Þá kom það fyrir þegar hæfnishugtakið var rætt að hugtökin hæfni og frammistaða voru notuð í sömu andrá. Guðrún sagði að við framkvæmd hæfnismatsins, hefði hún einfaldlega skoðað „hvað gerir hann umfram það sem er krafist af honum í, í starfslýsingu“ og benti jafnframt á að það hefði verið eina leiðin til að vinna matið.

Aðeins einn í hópi viðmælenda, Vilborg, tiltók að miðstýringin gæti verið ágæt að því leyti að með henni mætti „firra sig ábyrgð“.

Orsök kynbundins launamunar

Í umræðum um orsök kynbundins launamunar veltu viðmælendur fyrir sér mögulegum ástæðum. Ein væri sú að karlar skilgreina vinnuna sem aðalhlutverk sitt í lífinu. Geri konur það í sama mæli þá skapast forsendur til jafnræðis og þar með til sömu tekna. Einstaklingar verða því að forgangsraða. Önnur ástæða var sú að stjórnendur væru eigingjarnir, þeir horfa til árangurs einstaklings og sækjast eftir, á stundum, skilyrðislausri helgun sem konur geta átt erfitt með að uppfylla ætli þær að eignast börn. Þetta getur leitt til skorts á umburðarlyndi, þótt aðeins reyni á það um stundarsakir. Þá geta stjórnendur haft þær hugmyndir að karlar séu áreiðanlegri vinnukraftar því þeir sinni síður uppeldishlutverkinu og einnig beri konur meiri ábyrgð á fjölskyldulífinu. Þá væri jafnvel frekar horft til vinnutíma en vinnuframlags og karlar hafa oft, eða taka sér meira svigrúm til að vinna yfirvinnu, sækjast meira eftir henni. Einnig skiptir máli áralöng hefð fyrir því að karlar séu fyrirvinnur og því talið eðlilegt að þeir hafi hærri laun. Þá var nefnd skipting starfa í karlastörf og kvennastörf. Sum störf nytu meiri virðingar en önnur, auðveldara væri fyrir karla að sækja fríðindi og tengslanet karla styrktu stöðu þeirra á vinnumarkaði.

Einnig var bent á að ein ástæðan gæti verið sú að stjórnendur, bæði konur og karlar, væru ekki nógu meðvitaðir um launajafnrétti kynjanna. Þessi greining viðmælenda var viðleitni til að reyna að skilja orsakir kynbundins launamunar en lýsir almennt ekki þeirra viðhorfum. Í rannsókninni kom fram að frumkvæði að eftirliti með kynbundnum launamun var í höndum stjórnendanna sjálfra.

Rökstuðningur sumra viðmælenda á því hverjar væru orsakir kynbundins launamunar var áhugaverður því hann sýndi skoðun þeirra á því hvort þeir teldu einstaklinga vera gerendur eða þolendur á vinnumarkaði sem og í lífinu. Ari lagði áherslu á að einstaklingurinn sjálfur hefði val um hlutverk og hvað hann léti hafa forgang. Ólafía sagðist hafa verið sama sinnis hér áður fyrir en skoðun hennar hefði breyst:

Ég held til dæmis að bílastyrkur og alls konar svona hlutir sem að, að það er einhvern veginn, virðist vera auðveldara fyrir karlana að, að hérna, fá svona einhver fríðindi. Stundum þá á svona, mjög óljósum forsendum. Ég er alveg viss um að þessu yrði harðlega mótmælt á minni ... stofnun, en ég, ég sagði alltaf hérna í gamla daga: „Maður á að komast áfram á eigin forsendum og ekki út af einhverjum sérreglum, einhver kyn og eitthvað svona“. Ég er algerlega búin að skipta um skoðun.

Steingrímur taldi auðveldara að tryggja jafnrétti kynjanna innan einsleits starfahóps og svipuð menntun kallaði á svipuð kjör. Eins og komið hefur fram fólst lausn Ara í leiðréttingu á launamuni kynjanna í því að gera fastlaunasamninga og taka af aðrar yfirvinnugreiðslur. Með því kom hann í veg fyrir að aðstöðumunur kynjanna réði launum ef það var tilfellið. Aldís sagði að framgangskerfi hjúkrunarfræðinga væri liður þeirrar stéttar í því að hækka sín laun.

Egill velti fyrir sér hvort kynbundinn launamunur gæti tengst árangursdrifnu launakerfi:

Ja kannski er þetta draugurinn við árangursmat, árangursdrifið launakerfi. Kannski er þetta það sem menn hræðast og þar á meðal ég, að ef að mælikvarðinn er árangur þá munu þeir sem sýna mestan árangur... . Ja, af hverju ættu karlar að sýna meiri árangur en konur? Ég næ þessu ekki alveg. Konur eru betur menntaðar á Íslandi en karlar. Það, konur eru fleiri í háskólum í dag. En samt sem áður eru karlar með hærri laun.

Rannsóknir hafa sýnt að í löndum þar sem launakerfi eru miðstýrð, er kynbundinn launamunur minni en ella (Blau og Kahn 2001; Grimshaw, 2000) og á

Norðurlöndunum (Danmörk, Svíþjóð og Noregur), þar sem hagkerfi eru tiltölulega miðstýrð þar er launadreifing minni en í hagkerfum Bandaríkjanna, Japan og Kanada þar sem dreifstýring er algeng (Rowthorn, 1992 í Grimshaw, 2000).

Opinberar stofnanir og fyrirtæki þurfa að geta laðað að starfsfólk og haldið því. Flestir viðmælenda töldu launakerfið ekki styðja við þann þátt en nauðsynlegt væri að útfæra launakerfi sem byggi á hvatningu. En samþætting frammistöðu og umbunar ásamt vönduðum ferlum við ráðningar og val á starfsmönnum eru þættir sem taldir eru hafa mikil áhrif á framkvæmd stefnu (Lynch, 2003).

Lokaorð

Í þessari rannsókn var reynt að lýsa viðhorfum stjórnenda hjá hinu opinbera til kjarasamninga sem þeir starfa eftir og skoða hvernig þeir upplifðu styrkleika og veikleika þeirra með tilliti til hvatningar, sanngirni, jafnréttis og árangurs.

Í rannsókninni kom fram að viðmælendur hafa líkar hugmyndir um hvað launakerfi þurfi að uppfylla til að teljast sanngjörn en ólíkar skoðanir á því hvaða leiðir eigi að fara við stjórnun launasetningar. Þeir töldu að í sveigjanleikanum fælist sanngirnin. Hvatning og virkt mat stjórnenda og starfsmanna á frammistöðu væru nauðsynlegir þættir mannauðsstjórnunar í átt til aukins árangurs. Fjármagn og aðferðafræðileg þekking stjórnenda voru taldar forsendur þess að svo gæti orðið.

Á þeim tíma sem viðtölin voru tekin var ekkert miðlægt eftirlit með því hvort ákvæðum jafnréttislaga væri haldið til haga við heildarframkvæmd launasetningar. Þá hefur í millitíðinni orðið hrun heillar þjóðar sem hefur haft mikil áhrif á vinnumarkaðinn og leitt í ljós að tíðarandinn, aðstæður í þjóðfélaginu, hefur áhrif á það hvernig samningar eru túlkaðir hverju sinni.

Lengi hefur kynbundinn launamunur verið liðinn og raunverulegra aðgerða er þörf. Vonandi verða umbætur að veruleika innan skamms en önnur áskorun sem opinberir aðilar standa frammi fyrir er að smíða launakerfi sem er sanngjarnt, sem jafnframt metur frammistöðu í starfi óháð kyni og lætur aðstöðumun einstakra stofnana ekki hafa áhrif á launasetningu. Því á ríki og sveitarfélögum hvílir sú skylda að tryggja ábyrga fjármálastjórn (sveitarstjórnarlög 45/1998) og mannauðsstjórn og virða þannig ákvæði um jafnræði og jafnrétti þar sem gerð er rík krafa um rökstuðning og skýrar leikreglur.

Þrátt fyrir að nokkur ár hafi liðið frá því að þessi rannsókn var gerð þá tel ég að efni hennar eigi erindi í launaumræðu á tímum þar sem gegnsæ stjórnsýsla, vandvirkni og traust á vinnustað eru mikilvægari en aldrei fyrr og lokaorðin verða Ara því

... sanngirni er eitt af lykillhugtökunum og ... þegar að það er gert upp á milli fólks, þá sé það gert ... með málefnalegum hætti og það sé útskýranlegt. Þannig lagað að menn geti alltaf verið með beint bak.

Heimildaskrá

- Adams, J. S. (1965). Inequity in Social Exchange. *Advances in Experimental Social Psychology*, 2, 267-299.
- Anna Borgþórsdóttir, Halldóra Gunnarsdóttir og Ragna B. Garðarsdóttir. (2010). *Úttekt á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg*. Sótt 22. júní 2012 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/mannr_ttindaskrifstofa/skjol/LOK_UTEKTRETTRETT.pdf.
- Armstrong, M. (2003). *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page.
- Armstrong, M. (2004). *Employee Reward*. London: Chartered Institute of Personnel and Development.
- Awad, E. M. og Ghaziri, H. M. (2004). *Knowledge Management*. New Jersey: Pearson. Prentice Hall.
- Bain, G. S. og Glegg, H. A. (1974). A Strategy for industrial relations research in Great Britain. *British Journal of Industrial Relations*, 12. árg. (1), 91-113.
- Beardwell, I. (2001). An introduction to human resource management: strategy, style or outcome. Í I. Beardwell og L. Holden (ritstjórar), *Human resource management. A contemporary approach* (bls. 4-31). Harlow: Pearson Education Limited.
- Beardwell, I. (2004). An introduction to human resource management: strategy, style or outcome (endurskoðað af J. Beardwell og I. Clark). Í I. Beardwell, L. Holden og T. Claydon (ritstjórar), *Human resource management. A contemporary approach* (bls. 4-31). Harlow: Pearson Education Limited.
- Birgir Björn Sigurjónsson. (1998). *Stofnanasamningar í nýju launakerfi aðildarféлага BHM. Skýrsla fyrir samningastefnu Bandalags háskólamanna um nýtt launakerfi aðildarfélaganna*. BHM.
- Birgir Björn Sigurjónsson. (1995). *Frá miðstýringu og embættismannaveldi til valddreifingar og samstarfs*. Erindi frá opnum fundi um starfsmannastefnu Reykjavíkurborgar. 12. júní 1995.
- Blanchard, P. N. og Thacker, J. W. (2004). *Effective Training - Systems, Strategies og Practices*. New Jersey: Pearson. Prentice Hall.
- Blau, F. D. og Kahn, L. M. (2001). Understanding International Differences in the Gender Pay Gap. *Journal of Labor Economics*, 21, (1), 106-144. Sótt 26. júní 2012 af <http://www.nber.org/papers/w8200>.
- Boddy, D. (2008). *Management. An Introduction*. Essex: Pearson Education Limited.

- Bogdan, R. C. og Biklen, S. K. (1998). *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Boston: Allyn and Bacon.
- Bryndís Marín Hannesdóttir. (2009). *Ávinningur af breytingum á launakerfi ríkisstarfsmanna*. Lokaverkefni til MA-gráðu í mannauðsstjórnun. Háskóli Íslands: Viðskiptadeild.
- Byars, L. L. og Rue, L. W. (2000). *Human resource management*. McGraw-Hill.
- Collin, A. (2001). Human resource management in context. Í I. Beardwell og L. Holden (ritstjórar), *Human resource management. A contemporary approach* (bls. 32-63). Harlow: Pearson Education Limited.
- Colling, T. (2001). Human resource management in the public sector. Í I. Beardwell og L. Holden (ritstjórar), *Human resource management. A contemporary approach* (bls. 598-627). Harlow: Pearson Education Limited.
- Colquitt, J. A. (2001). On the Dimensionality of Organizational Justice: A Construct Validation of a Measure. *Journal of Applied Psychology*, 86(3), 386-400.
- Dagur – Tíminn*. (1997, 28. janúar). BSRB talar um aðför að stéttarfélagunum. Sótt 3. júlí 2012 af http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=188146&lang=0.
- Davies C. (1995). *Gender and the Professional Predicament in Nursing*. Buckingham: Open University Press.
- Drucker, P.F. (2001). *The Effective Executive*. Oxford: Butterworth-Heinemann. (Upphaflega gefið út 1967).
- DV. (2002, 27. ágúst). Skiptir mestu að hafa launakerfið gegnsætt. Sótt 22. júní 2012 af http://timarit.is/view_page_init.jsp?pageId=3035203.
- Elín Blöndal. (2010). Jafnréttiskennitalan. *Bifröst Journal of Social Science*, 4, 5-16.
- Ellý K. J. Guðmundsdóttir. (2002, desember). *Reykjavíkurborg – einn vinnustaður*. Reykjavíkurborg.
- Erdogan, B. (2002). Antecedents and consequences of justice perceptions in performance appraisals. *Human Resource Management Review*, 12, 555-578.
- Félagsmálaráðuneytið. (1996). *Starfsmat. Leið til að ákvarða laun*. Áfangaskýrsla starfshóps um starfsmat.
- Félagsmálaráðuneytið. (1999, maí). *Starfsmat gegn kynbundnum launamun*. Tilraunaverkefni um starfsmat. Skýrsla um framkvæmd þess, niðurstöður og ályktanir.

- Fjármálaráðuneytið. (1993, maí). *Umbætur og nýskipan í ríkisrekstri*.
- Fjármálaráðuneytið. (1997, september). *Leiðbeiningar með kjarasamningum fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og stéttarféлага BHM og BSRB sem samið hafa um nýtt launakerfi árið 1997*. Fjármálaráðuneytið, starfsmannaskrifstofa.
- Fjármálaráðuneytið. (2001, 13. september). *Fjr.is. Vefrit fjármálaráðuneytisins*. Sótt 18. ágúst 2010 af http://www.fjarmalaraduneyti.is/media/vefrit/Vefrit_fjarmalaraduneytisins_2001_2004_I.pdf.
- Fjármálaráðuneytið. (2005). *Samkomulag um breytingar og framlengingu á kjarasamningum aðila*. Dags. 28. febrúar. Sótt 27. júní 2011 af <http://www.fjarmalaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/kjarasamningar/2004-2008/BHM04/nr/3902>.
- Folger, R. og Cropanzano, R. (1998). *Organizational justice and human resource management*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Forsætisráðuneytið. (1997). *Úrskurður í máli A-31/1997*. Úrskurðarnefnd um upplýsingamál.
- Fréttablaðið*. (2005, 24. október). Ráðherra lét leiðrétta launamuninn. (Bls. 6).
- Fréttablaðið*. (2009, 15. desember 2009). Þarf að endurskoða launamál hjá ríkinu. (Bls. 4).
- Greenberg, J. (1996). *The Quest for Justice on the Job. Essays and Experiments*. California: SAGE Publications, Inc.
- Grimshaw, D. (2000). Public Sector Employment, Wage Inequality and the Gender Pay Ratio in the UK. *International Review of Applied Economics*, 14, 4. 427-448.
- Guðmundur Magnússon. (2004). *Frá kreppu til þjóðarsáttar. Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934-1999*. Reykjavík: Samtök atvinnulífsins.
- Gunnar Helgi Kristinsson. (2007). *Íslenska stjórnkerfið*. Háskóli Íslands.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson. (2008). Vinnulöggjöfin (lög nr. 80/1938) í 70 ár. *Stjórnmal og stjórnslá. Veftímarit*, 2., 4. árg., 181-204. Sótt 28. júní 2012 af <http://skemman.is/is/stream/get/1946/8980/23950/1/a.2008.4.2.4.pdf>.
- Hayes, J. (1979). A new look at managerial competence: The AMA model for worthy performance, *Management Review*, 59, 2-3.
- Helga Jónsdóttir. (2003). Viðtöl sem gagnasöfnunaraðferð. Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknnum í heilbrigðisvísindum* (bls. 67-84). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

- Hughes, R. L., Ginnett, R. C. og Curphy, G. J. (2002). *Leadership Enhancing The Lessons Of Experience*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Hyman, R. og Ferner, A. (1994). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Blackwell Publishers.
- Ingunn Ólafsdóttir. (2010). *Mannauðsmál ríkisins. Viðhorfskönnun meðal forstöðumanna*. Sótt 26. júní 2012 af http://www.stjornsyslustofnun.hi.is/morgunvf_101110_starfsmannamal.
- Ingunn Björk Vilhjálmsdóttir og Jóhanna Gustavsdóttir. (1999). *Starfsánægja*. Reykjavík: Bókaklúbbur atvinnulífsins og Viðskiptafræðistofnunar Háskóla Íslands.
- Jones, F. F., Scarpello, V. og Bergmann, T. (1999). Pay procedures – what makes them fair? *Journal of Occupational and Organizational Psychology*; 72, 129-145.
- Jónas Hallgrímsson. (1989). Fáein orð um hreppana á Íslandi. Í Haukur Hannesson, Páll Valsson og Sveinn Ingvi Egilsson (ritstjórar), *Ritverk Jónasar Hallgrímssonar I. Ljóð og lausamál* (bls. 349-355).
- Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar*. (1999). Endurútgáfa hluta samnings. Gildistími 1. apríl 1997 til og með 31. október 2000.
- Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar*. (2001). Gildistími 1. janúar 2001 til og með 30. nóvember 2005.
- Kjarasamningur Reykjavíkurborgar og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar*. (2005). Gildistími 1. október til og með 31. október 2008.
- Kjarasamningur Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar og Reykjavíkurborgar*. (2011). Gildistími 1. maí 2011 til og með 31. mars 2014.
- Kjarasamningur Stéttarfélags verkfræðinga og fjármálaráðherra f.h. ríkissjóðs og Reykjavíkurborgar*. (1999). Fjármálaráðuneytið. Sótt 13. júlí 2011 af http://www2.stjr.is/fr/samn97/BHMR/Verkfr_loka.doc.
- Kristjana Stella Blöndal og Ævar Þórólfsson. (2002, maí). *Samanburður á launum karla og kvenna hjá Reykjavíkurborg 2001*. Háskóli Íslands: Félagsvísindastofnun.
- Lára V. Júlíusdóttir. (1993). Frammistöðumat: Kostir og gallar. Í Birna Hreiðarsdóttir (ritstjóri), *Launajöfnun. Ný viðhorf – nýjar leiðir* (bls. 22-23). Reykjavík: Norræna jafnlaunaverkefnið.
- Leifur Eysteinnsson. (1999). *Árangursmælingar opinberra aðila, hugtök og tækni*. Vinnubók. Fjármálaráðuneytið.

- Lester, S. W. og Kickul, J. (2001). Psychological Contracts in the 21st Century. What employees value most and how well organizations are responding to these expectations. *Human Resource Planning*, 24,1, 10-21.
- Linch, R. (2003). *Corporate strategy*. Essex: Prentice Hall.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.
- Lög um persónuvernd nr. 77/2000.
- Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996.
- Maj Britt Hjördís Briem. (2009). *Jafnlaunaregla íslensks réttar: Sömu eða jafnverðmæt störf*. Óbirt MA-ritgerð: Háskólinn á Bifröst, Lagadeild. Sótt 20. júní 2012 af: <http://hdl.handle.net/1946/3431>.
- Martella, R. C, Nelson, R. og Marchand-Martella, N. E. (1998). *Research Methods: Learning to Become a Critical Research Consumer*. Boston: Allyn and Bacon.
- Maslow, A. H. (2000). A Theory of Human Motivation. Birtist upphaflega í *Psychological Review*, 50, 370-396. Sótt 24. febrúar 2006 af <http://psychclassics.yorku.ca/Maslow/motivation.htm>.
- Maslow, A. H. (1970). *Motivation and Personality*. New York: Harper & Row. 2. útgáfa.
- McClelland, D. (2006). *Human Relations Contributors*. Sótt þann 1. mars 2006 af http://www.accel-team.com/human_relations/hrels_06_mcclelland.html.
- Miller, L. (1999). Editorial. *International Journal of Training and Development* 3:2, 82-89.
- Morgunblaðið*. (2012, 4. maí). Kynbundinn launamunur 6,6%. Sótt 22. júní 2012 af http://mbl.is/frettir/innlent/2012/05/04/kynbundinn_launamunur_6_6_prosent/.
- Morgunblaðið*. (2012a, 19. júní). Ráðuneyti leiðréttir kynbundinn launamun. Sótt 22. júní 2012 af http://mbl.is/frettir/innlent/2012/06/19/raduneyti_leidrettir_launamun/.
- Morgunblaðið* (2012b, 19. júní). BSRB krefst launaleiðréttinga. Sótt 29. júní 2012 af http://mbl.is/frettir/innlent/2012/06/15/bsrb_krefst_launaleidrettinga/.
- Noe, Raymond A. (2003). *Employee Training and Development*. McGrawHill. US.
- Ragnar Aðalsteinsson, Othar Ö. Petersen, Sigurður Helgi Guðjónsson, Viðar Már Matthíasson, Tryggvi Gunnarsson og Jóhannes Sigurðsson. (1992). *Alþjóðlegir mannréttindasáttmálar*. Reykjavík: Málflutningsskrifstofa.

- Reykjavíkurborg. (2000). *Aðgangur að upplýsingum*. Umsögn borgarlögmans vegna beiðni Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar um upplýsingar um hæfnislaun. Dags. 11. maí.
- Reykjavíkurborg (2001). *Starfsmannastefna Reykjavíkurborgar*.
- Reykjavíkurborg. (2009). *Fastlaunasamningar. Leikreglur og leiðbeiningar um gerð fastlaunasamninga við starfsmenn Reykjavíkurborgar*. Mannauðsskrifstofa Reykjavíkurborgar.
- Reykjavíkurborg. (e.d.-a). *Launastefna Reykjavíkurborgar*. Sótt 28. júní 2011 af http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/skjol/svid/starfsmanna_og_stjornsyslusvid/starfsmannaskrifstofa/starfsmat/Launastefna_Reykjav_kurborgar_okt_2010_net_i_.pdf.
- Reykjavíkurborg. (e.d.-b). *Hvað er starfsmat*. Sótt 28. júní 2011 af http://www.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-245/5722_view-942/.
- Reykjavíkurborg og Gallup. (2001). *Hið gullna jafnvægi. Skýrsla um árangur*. Reykjavík: Reykjavíkurborg og Gallup.
- Riggio, R. E. (2003). *Introduction to Industrial/Organizational Psychology*. New Jersey: Pearson Education, Inc.
- Ríkisendurskoðun (2003, febrúar). *Kennitölur um umsvif og árangur. Stefnumiðað árangursmat í ríkisrekstri*. Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun. (2004, maí). *Viðbótarlaun. Úttekt í framhaldi af endurskoðun ríkisreiknings*. Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun. (2009, desember). *Endurskoðun ríkisreiknings 2008. Skýrsla til alþingis*. Reykjavík.
- Ríkisendurskoðun. (2011, nóvember). *Endurskoðun ríkisreiknings 2010. Skýrsla til alþingis*. Reykjavík.
- Roberts, I. (2001). Reward and performance management. Í I. Beardwell og L. Holden (ritstjórar), *Human resource management. A contemporary approach* (bls. 506-558). Harlow: Pearson Education Limited.
- Rothwell, W. J. og Lindholm, J. E. (1999). Competency identification, modelling and assessment in the USA. *International Journal of Training and Development*, 3:2, 90-105.
- Runólfur Smári Steinþórsson (2000). Um þekkingu og þekkingarstjórnun. *Vísbending*, 2. 39. tbl.

- Salamon, M. (2000). *Industrial relations. Theory and Practice*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Samtök atvinnulífsins. (2003). *Bætum lífskjörin! Skýrsla um leiðir til lífskjarabóta með kerfisumbótum*. Reykjavík: SA.
- SFR. (2011). *Launakönnun SFR*. Sótt 22. júní 2012 af <http://www.sfr.is/kannanir-sfr/launakonnun-sfr/launakonnun-2011/helstu-nidurstodur-2011/launamunur-kynjanna/>.
- Shippmann, J. S., Ash, R. A., Battista, M., Carr, L., Eyde, L. D., Hesketh, B. o.fl. (2000). The Practice of competency modeling. *Personnel Psychology* 53: 703-740.
- Sigurlína Davíðsdóttir. (2003). Eigindlegar eða meginlegar rannsóknaraðferðir? Í Sigríður Halldórsdóttir og Kristján Kristjánsson (ritstjórar), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísindum* (bls. 219-235). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.
- Staðlaráð Íslands. (2012). *Jafnlaunakerfi – Kröfur og leiðbeiningar*. Frumvarp að íslenskum staðli (á frumvarpsstigi).
- Stjórnarskrá Íslands*. (1944).
- Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. (1993). Tilskipun ráðsins nr. 93/104/EB. Sótt 18. júlí 2011 af [http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/B6DB95E71A0BE50400256700004E189B/\\$file/39310104.pdf](http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/B6DB95E71A0BE50400256700004E189B/$file/39310104.pdf).
- Stjórnartíðindi Evrópusambandsins. (1998). Tilskipun ráðsins nr. 97/81/EB. Sótt 18. júlí 2011 af [http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/034EF725B0323298002567BB005EB93F/\\$file/397L0081.pdf](http://brunnur.stjr.is/ees.nsf/pages/034EF725B0323298002567BB005EB93F/$file/397L0081.pdf).
- Stjórnendavefur. (án árs). *Starfsmannastefna*. Sótt 18. júlí 2011 af <http://www.stjornendavefur.is/Starfsmannamal-stjv/starfsmannastefna>.
- Stjórnslulög* nr. 37/1993.
- Storey, J. (2004). Human resource management today: An assessment. Í J. Storey (ritstjóri), *Human resource management. A Critical text* (bls. 3-20). London: Thomson Learning.
- Sveitarstjórnarlög nr. 45/1998.
- Taylor, F. W. (1998). *The Principles of Scientific Management*. Toronto: Dover Publications, Inc. Fyrst gefin út 1911.
- Taylor, S. J. og Bogdan, R. (1998) *Qualitative Research Methods. A guidebook and resource*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Upplýsingalög* nr. 50/1996.

- Úrskurður Kjararáðs. (2011, 21. desember). *Almenn breyting launa nr. 2011.002*. Sótt 29. júní 2012 af <http://www.kjararad.is/media/urskurdir/2011.002-Almenn-haekkun-launa.pdf>.
- Vigdís Jónsdóttir. (1998). Staða kjaramála. *Tímarit hjúkrunarfræðinga*, 1, 74. árg.
- Witz, A. (1992). *Professions and Patriarchy*. London, New York, Routledge.
- Woodall, J. og Winstanley, D. (2004) The Place og Ethics in HRM. Í J. Storey (ritstjóri), *Human resource management. A Critical text* (bls. 37-56). London: Thomson Learning.
- Yukl, G. (2002). *Leadership in Organizations*. New York: Prentice Hall.
- Þór Steinarsson. (2012). *Launamunur kynjanna hjá Reykjavíkurborg. Úttekt á fastlaunasamningum og akstursgreiðslum*. Óbirt MPA-ritgerð: Háskóli Íslands, Félagsvísindasvið.
- Þórdís Ingólfssdóttir. (2008). *Kjarapróun hjúkrunarfræðinga og samskipti á vinnumarkaði*. Óbirt MA-ritgerð: Háskóli Íslands, Viðskipta- og hagfræðideild.
- Þórhallur Vilhjálmsson. (2004). *Hinn opinberi vinnuveitandi – Yfirlit og framtíðarsýn*. Fyrirlestur haldinn á ráðstefnu að Bifröst þann 16. apríl sem bar heitið Tvískipting íslensks vinnumarkaðar.

Viðauki

Helstu spurningar í viðtölum.

1. Hvernig er gott launakerfi?
2. Hvernig getur launakerfi stutt við árangursmarkmið stofnunar?
3. Hvernig fer launasetning fram á stofnun?
4. Hafa verið skilgreindar reglur um viðbótarlaun?
5. Er tryggt að öllum starfsmönnum sé ljóst hvaða reglur og ferlar eru í gildi um launasetningu, hvaða möguleika þeir hafa um framgang?
6. Hvernig skilgreinir þú réttlæti eða sanngirni á vinnustað?
7. Hvernig geta stjórnendur stuðlað að réttlæti og sanngirni á vinnustað?
8. Hverja telur þú vera helstu kosti og galla núverandi launakerfis?
9. Telur þú að samningarnir komi til með að vera liður í að hvetja starfsmenn í verki?
10. Miðstýring eða dreifstýring. Hvor leiðin, starfsmat eða stofnanasamningar, hugnast þér betur þegar þú skoðar vinnustaðamenninguna, árangursstjórnun, sanngirni, gegnsæi ... ?
11. Er þess gætt að samræmi og samkvæmni sé í launaákvörðunum stjórnenda?
12. Hvernig myndir þú lýsa góðri vinnustaðamenningu?
13. Hjálpar launakerfið stofnuninni að halda í fólk?
14. Ef þú horfir yfir starfsmannahópinn þinn, telur þú að hægt sé að nota sama mælitækið/mælistiku á frammistöðu fyrir allra starfahópa?
15. Hvernig skilgreinir þú hugtakið mannauðsstjórnun?
16. Hvernig telur þú að sveigjanlegt launakerfi komi til með að uppfylla 14. gr. jafnréttislaga um launajafnrétti þar sem kveðið er á um jöfn laun og sömu kjör karla og kvenna fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf?
17. Hver telur þú að sé helsta orsök kynbundins launamunar?
18. Hafa verið gerðar starfslýsingar fyrir störf hjá stofnuninni?
19. Eitthvað að lokum?