



LAUNAMUNUR MARKAÐA

Skýrsla samráðshóps um gögn og aðferðir
til að jafna laun milli almenns og opinbers
vinnumarkaðar

Febrúar 2018

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Samantekt og tillögur	4
I.	Skilgreiningar á almennum og opinberum vinnumarkaði	5
II.	Hvaða hópa er hægt að bera saman?	6
III.	Hvaða laun er hægt að bera saman?	7
IV.	Hvernig er hægt að bera saman laun?	9
V.	Áreiðanlegri launagögn og launasamanburður	12
3	Viðaukar	13
3.1	Launahugtök	13
3.2	Launamyndunarkerfi.....	15
3.3	Íslenskar launarannsóknir	16
3.4	Erlendar rannsóknir.....	21
4	Heimildir	24

1 INNGANGUR

Í samkomulagi BHM, BSRB, KÍ, ríkisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna, dags. 19. september 2016, er kafli sem fjallar um jöfnun launa. Þar segir m.a. að vinna þurfi sérstaklega að því að jafna laun einstakra hópa milli almenns og opinbers vinnumarkaðar. Til undirbúnings þeirri vinnu skipaði fjármála- og efnahagsráðherra samráðshóp í apríl 2017 en verkefni hans var að fara yfir og meta hvaða tölfræðigögn og aðferðir þurfi að liggja til grundvallar við jöfnun launa. Samráðshópnum var m.a. falið að kortleggja launagögn, launamyndunarkerfi, launahugtök o.fl. sem máli skiptir við launasamanburð og kynna sér tilhögun þessara mála í nágrannalöndum okkar.

Í samráðshópnum voru Gunnar Stefánsson, tölfræðingur, sem gegndi formennsku, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, forstöðumaður Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, varaformaður, Halldóra Friðjónsdóttir, sérfræðingur á Kjara- og mannauðssýslu ríkisins, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðherra, Oddur S. Jakobsson, hagfræðingur, tilnefndur af KÍ, Guðfinnur Þór Newman, viðskiptafræðingur tilnefndur af BHM, Kristinn Bjarnason, hagfræðingur, tilnefndur af BSRB og Margrét Sigurðardóttir sérfræðingur á kjarasviði Sambands íslenskra sveitarfélaga, tilnefnd af sambandinu.

Þessi skýrsla er afrakstur vinnu samráðshópsins og fjallar m.a. um mismunandi skilgreiningar á almennum og opinberum vinnumarkaði og hvaða möguleikar eru helstir til að skipta opinberum starfsmönnum í hópa. Fjallað er um ólíkar aðferðir við að reikna og skilgreina laun og hvernig hægt er að mæla launamun. Það var ekki verkefni samráðshópsins að ákveða hvaða hópa ætti að leiðrétta enda er það hlutverk samningsaðila eins og kveðið er á um í samkomulaginu sem vitnað var til hér að ofan.

Í viðaukum skýrslunnar er að finna ítarefni um launahugtök, launamyndunarkerfi, íslenskar launarannsóknir og um erlendar rannsóknir á launamun á milli starfsmanna á almennum og opinberum vinnumarkaði. Enn fremur vekur samráðshópurinn sérstaka athygli á því að í kafla V um hvaða aðferðir á að nota til meta launamun á milli hópa er fjallað um aðferð Norðmanna við að safna gögnum um laun, launatekjur og atvinnu, en samráðshópurinn leggur til að sambærileg gagnasöfnun verði tekin upp hérlendis hið fyrsta.

Reykjavík, 16. febrúar 2018


Gunnar Stefánsson

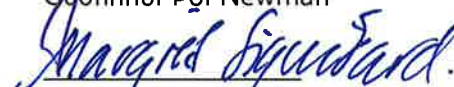

Guðbjörg Andrea Jónsdóttir


Oddur S. Jakobsson


Kristinn Bjarnason


Halldóra Friðjónsdóttir


Guðfinnur Þór Newman


Margrét Sigurðardóttir

2 SAMANTEKT OG TILLÖGUR

Þann 19. september 2016 gerðu BHM, BSRB og KÍ, fjármála- og efnahagsráðherra, f.h. ríkissjóðs og Samband Íslenskra sveitarfélaga samkomulag um breytingar á skipan lífeyrismála opinberra starfsmanna. Hluti þess samkomulags er jöfnun launa á milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins. Til að ná því markmiði þarf m. a. að taka afstöðu til eftirfarandi álitamála:

- I. Hvernig eru almenni og opinberi vinnumarkaðirnir skilgreindir?
- II. Hvaða hópa er viðeigandi að bera saman?
- III. Hvaða laun eða launategundir á að notast við?
- IV. Hvaða aðferðir á að nota til að meta launamun á milli hópa?
- V. Hvernig verður launasamanburður áreiðanlegastur?

Þegar samanburðarhópar eru valdir milli markaða er almennt æskilegt að hóparnir sinni sambærilegum störfum og því nærtækt að líta til opinberrar starfaflokkunar. Það vandar valið að brotalamir eru í starfaflokkuninni, mörkin á milli almenns og opinbers vinnumarkaðar eru ekki alltaf skýr og að ýmis störf hjá hinu opinbera eiga sér ekki samsvörun á almennum markaði. **Samráðshópurinn leggur til að einkarekstur fjármagnaður að meirihluta með opinberu fé teljist, að öðru óbreyttu, með opinberum vinnumarkaði í launasamanburði milli markaða.**

Nokkrar hugmyndir um hvernig hægt er að skipta opinberum vinnumarkaði í hópa og velja samanburðarhópa eru reifaðar. **Það er álit samráðshópsins að réttmætt sé að taka mið af starfaflokkun eins og kostur er þegar hópar eru paraðir saman. Í ljósi þess leggur hópurinn áherslu á að uppfærslu starfaflokkunarkerfis Hagstofunnar, ÍSTARF95 verði lokið sem fyrst.**

Laun eru skilgreind með margvíslegum hætti. Talað eru um grunnlaun, dagvinnulaun, regluleg laun, regluleg heildarlaun og heildarlaun. Launin eru gefin upp sem árslaun, mánaðarlaun, laun fyrir greiddar stundir og unnar stundir og eru ýmist reiknuð fyrir alla, aðeins fyrir fullvinnandi einstaklinga eða þeim er jafnað niður á stöðugildi. Sumir launamenn njóta ýmissa viðbótarkjara við hefðbundin laun sem í einhverjum tilvikum gæti verið viðeigandi að meta til launa þó að það kunni að vera erfitt eða ógerlegt út frá þeim gögnum sem hægt er að afla. **Það er álit samráðshópsins að regluleg laun séu í flestum tilvikum það launahugtak sem nærtækast sé að nota við launasamanburð hópa á Íslandi en traust gögn geta gefið færi á fjölbreyttari kjarasamanburði.**

Þegar hópar eru tiltölulega svipaðir verður samanburður nákvæmari en ella og geta þá meðaltöl gefið góða mynd af launamun hópanna. Ef hópar sem bera á saman eru í eðli sínu mismunandi að einhverju leyti er gjarnan notuð fjölvíð aðhvarfsgreining til að bera hópana saman. Álitamál við slíkar greiningar eru m.a. hvernig líkan á að notast við og hvaða breytur er viðeigandi að nota við launasamanburðinn. Í einhverjum tilvikum er hugsanlegt að yfirfæra mældan launamun í einum hópi yfir á aðra hópa og/eða nota holufyllingar (multiple imputation) eða spálíkön til að fylla upp í göt í gögnum. **Samráðshópurinn leggur til að bornar verði saman nokkrar mismunandi tölfraeðiaðferðir með gögnum Hagstofu Íslands til að sannreyna hvaða aðferðafræði reynist best fyrir mismunandi hópa.**

Afstaða til þessara álitamála kann að einhverju leyti að ráðast af því hvaða gagna er mögulegt að afla. **Það er eindregin skoðun samráðshópsins að á Íslandi þurfi að taka upp samræmda gagnasöfnun að norskri fyrirmynd.** Þannig verði öll söfnun launaupplýsinga vegna skattlagningar, atvinnuleyfa og hagtalna samhæfð og fyrirtækjum gert að skila öllum upplýsingum í einn farveg. Tölfraeðigögn byggð á slíkri söfnun yrðu góður grunnur vinnu við að jafna laun einstakra hópa milli almenns og opinbers vinnumarkaðar.

Eftir að launamunur á milli hópa hefur verið staðfestur þarf að útfæra aðferðir til þess að jafna þann mun og eftir atvikum að viðhalda jöfnuði eftir að honum hefur verið náð. Það er ekki hluti af verkefnum samráðshópsins að fjalla um þessa hlið málsins.

I. SKILGREININGAR Á ALMENNUM OG OPINBERUM VINNUMARKAÐI

Til grundvallar vinnu við að jafna laun einstakra hópa milli almenns og opinbers vinnumarkaðar þarf að liggja fyrir hvað aðgreinir almannan og opinberan vinnumarkað og í framhaldinu hvernig sé rétt að skipta opinberu starfsfólki í hópa sem hægt er að bera saman við hópa launafólks á almennum markaði.

Ýmsar skilgreiningar hafa verið settar fram á því hvernig sé viðeigandi að skipta upp íslenskum vinnumarkaði.

Á heimasíðunni Island.is, sem er upplýsinga- og þjónustuveita opinberra aðila á Íslandi, er opinber vinnumarkaður skilgreindur sem „fyrirtæki og stofnanir í eigu ríkis og sveitarfélaga, auk félaga og stofnana sem veita opinbera þjónustu“ en til almenna vinnumarkaðarins eru talin fyrirtæki í eigu einkaaðila og hlutafélög (Island.is, e.d.).

Önnur skilgreining felur í sér skiptingu launafólks á almennum og opinberum vinnumarkaði eftir því á hvaða lögum kjarasamningar þeirra eru byggðir. Opinbert starfsfólk er þá þeir sem semja á grundvelli laga um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986¹ og starfsfólk á almennum markaði þeir sem semja á grundvelli laga um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938².

Þriðja skilgreiningin er notuð af Hagstofu Íslands í umfjöllun um laun fullvinnandi launamanna. Þar eru þeir flokkaðir sem ríkisstarfsfólk sem fær greidd laun frá Fjársýslu ríkisins, starfsfólk sveitarfélaga er þeir sem fá greidd laun frá sveitarfélagi, en aðrir flokkast sem starfsfólk á almennum markaði (Hagstofa, 2017).

Skilgreiningarnar að ofan eru þó alls ekki gallalausar. Mörk á milli markaða eru oft og tíðum óljós, t.d. getur rekstrarfyrirkomulag stofnana/fyrirtækja verið mjög mismunandi. Því er nauðsynlegt að skoða nánar þau fyrirtæki og stofnanir sem ekki eru augljóslega í öðrum hvorum hópnum. Vinnumarkaðinum er því skipt upp í fjóra hópa sem grundvallast á rekstrarfyrirkomulagi og atvinnugreinaflokkun (ÍSAT).

1. Opinber rekstur (ríki og sveitarfélög)
2. Opinber fyrirtæki og opinber hlutafélög, þ.e. fyrirtæki í meirihlutaeigu ríkis og/eða sveitarfélaga eða annarra opinberra fyrirtækja. „Til að teljast opinbert fyrirtæki fremur en hluti hins opinbera verður fyrirtækið að hafa framleiðslu vöru og/eða þjónustu að aðalstarfsemi og selja á markaði gegn verði sem nemur að minnsta kosti helmingi framleiðsluverðsins.“ (Seðlabankinn, 2014). Hlutafélagavæðing ríkisrekstrar hefur þau áhrif að: „stofnanir ríkisins [færast] frá opinberu regluverki undir regluverk einkamarkaðar án þess að breytingar verði á eignarhaldi þeirra. Það þýðir m.a. að

¹ Opinberir starfsmenn eru líka skilgreindir á grundvelli annarra laga eins og t.d. lög um verkfall opinberra starfsmanna, nr. 33/1915; Lög um kjararáð, nr. 130/2016; Lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, nr. 70/1996; Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011

² Starfsmenn á almennum markaði semja líka á grundvelli annarra laga svo sem: Laga um starfskjör launafólks og skyldutryggingu lífeyrisréttinda nr. 55/1980 laga um rétt verkafólks til uppsagnarfrests frá störfum og til launa vegna sjúkdóms- og slysaforfalla, nr. 19/1979.

fjarreiðulög, starfsmannalög og upplýsingalög gilda ekki lengur um starfsemina heldur gilda um þau lög um hlutafélög. Sérstök ákvæði hlutafélagalaga um opinber hlutafélög breyta þessu ekki í megindráttum“ (Arnar Másson, 2007).

3. Sjálfseignarstofnanir, einkahlutafélög og félagasamtök sem rekin eru að meginhluta af opinberum fjárframlögum. Undir sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur falla m.a. skólar svo sem Verzlunarskóli Íslands. Undir sjóði og stofnanir, sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá falla t.a.m. Listaháskóli Íslands og nokkrir tónlistarskólar en aðrir flokkast sem félagasamtök. Háskólinn í Reykjavík, Tækniskólinn og hjúkrunarheimili s.s. Eir og Sóltún eru dæmi um einkahlutafélög sem rekin eru fyrir opinber framlög.
4. Einkafyrirtæki og hlutafélög sem fjármögnuð eru að megni til af einkaaðilum.

Mikilvægt er að horfa til þess hvernig launamyndun fer fram í fyrirtækjum sem eru í opinberri eigu. Ef launamyndun á sér stað með sama hætti og hjá fyrirtækjum á markaði, þá getur fyrirtæki í opinberri eigu talist til almenns vinnumarkaðar.

Fjórða skilgreiningin á almennum og opinberum vinnumarkaði og sú sem samráðshópurinn leggur til, er að líta á hóp 1, 2 og 3 hér að ofan sem opinberan vinnumarkað en eingöngu hóp 4 sem almennan vinnumarkað. Rökin fyrir því að starfsfólk í hópi 3 teljist til opinberra starfsmanna er að þær stofnanir eru háðar framlögum frá opinberum aðilum og er launasetning þeirra oft í litlu frábrugðin launasetningu opinberra stofnana. Þessi flokkun er í samræmi við flokkun OECD sem einnig gerir greinarmun á einkafyrirtækjum eftir því hvort þau eru háð fjárframlögum frá opinberum aðilum eða ekki og er þá miðað við 50% fjármögnun af opinberu fé (The Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017).

Samráðshópurinn leggur til að einkarekstur fjármagnaður að meirihluta með opinberu fé teljist, að öðru óbreyttu, með opinberum vinnumarkaði í launasamanburði milli markaða.

II. HVAÐA HÓPA ER HÆGT AÐ BERA SAMAN?

Eftirfarandi er upptalning nokkurra möguleika á því hvernig hægt væri að fara að við skiptingu á opinberum vinnumarkaði í hóp og val á samanburðarhópum. Hér er alls ekki um tæmandi upptalningu að ræða:

- a. Allir opinberir starfsmenn í einum hópi.
 - Mögulegur samanburðarhópur: Allir launþegar á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Frekar einföld skipting (ath. þó ólíkar skilgreiningar á almennum og opinberum vinnumarkaði hér að framan). Launamunur þessara hópa hefur nýlega verið metinn af Hagstofu Íslands. Niðurstaðan var 16,8% launamunur almenna markaðnum í hag³.
 - Gallar: Upplýsingar eru ekki til um laun nokkuð stórs hóps á almennum markaði en einnig er mikill munur á launum einstakra starfshópa á milli markaða og lítill munur á öðrum. Enn fremur er það ekki einhlítt að laun sambærilegra starfshópa séu hærri á almennum markaði en á hinum opinbera.

³ j. Þess ber þó að geta að þar eru laun allra ríkisstarfsmanna (sem fá greidd laun frá Fjársýslu ríkisins) og laun starfsmanna úrtaks sveitarfélaga borin saman við laun starfsfólks á almennum markaði í úrtaki fyrirtækja lagskiptu eftir atvinnugreinum og náði úrtakið á almennum markaði ekki til þeirra atvinnugreina þar sem opinberir starfsmenn eru fjölmennastir, s.s. fræðslustarfsemi, heilbrigðis- og félagsþjónusta og menningar-, íþrótt- og tómstundastarfsemi.

- b. Opinberum starfsmönnum skipt eftir launagreiðanda (ríki/sv.fél.)
 - Mögulegir samanburðarhópar: Allir launþegar á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Tiltölulega einföld/hrein skipting.
 - Gallar: Mikill munur er á launum einstakra starfshópa á milli markaða og lítill munur á öðrum.
- c. Opinberum starfsmönnum skipt eftir bandalagi/stéttarfélagsaðild.
 - Mögulegir samanburðarhópar: Launþegar í sama bandalagi/stéttarfélagi á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Tiltölulega einföld/hrein skipting.
 - Gallar: Ólík störf innan margra bandalaga/stéttarféлага. Sum bandalög/stéttarfélög eiga fáa/enga félagsmenn á almennum vinnumarkaði.
- d. Opinberum starfsmönnum skipt eftir atvinnugreinum (ÍSAT-o8).
 - Mögulegir samanburðarhópar: Launþegar í sömu atvinnugrein á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Tiltölulega einföld/hrein skipting.
 - Gallar: Ólíkir hópar innan atvinnugreina. Sumar atvinnugreinar á opinberum markaði eiga sér ekki eða mjög takmarkaða samsvörum á almennum vinnumarkaði og öfugt.
- e. Opinberum starfsmönnum skipt eftir starfsstétt/ starfabálkum (ÍSTARF-95).
 - Mögulegir samanburðarhópar: Starfsstéttir á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Tiltölulega einföld/hrein skipting. Allar starfstéttir á opinberum markaði eiga sér samsvörum á almennum vinnumarkaði.
 - Gallar: Ólík störf innan starfabálka.
- f. Opinberum starfsmönnum skipt eftir starfanúmerum (umfram fyrsta tölustaf í ÍSTARF-95).
 - Mögulegir samanburðarhópar: Launþegar með sama starfanúmer á almennum vinnumarkaði.
 - Kostir: Með nákvæmri starfaflokkun aukast líkur á því að borin séu saman sambærileg störf. Mögulegt er að yfirfæra mældan launamun á stærri hópa (sbr. kafla III).
 - Gallar: Mikill fjöldi samanburðarhópa. Mörg störf á opinberum vinnumarkaði eiga sér ekki eða mjög takmarkaða samsvörum á almennum vinnumarkaði.

Framangreind reifun á kostum og göllum nokkurra möguleika við að para saman hópa á almennum og opinberum vinnumarkaði felur ekki í sér ákveðna tillögu um aðferð. **Það er álit samráðshópsins að réttmætt sé að taka mið af starfaflokkun eins og kostur er þegar hópar verða paraðir saman. Í ljósi þess leggur hópurinn áherslu á að uppfærslu starfaflokkunarkerfis Hagstofunnar ÍSTARF95 verði lokið sem fyrst.** Niðurstaða um samanburðarhópa hlýtur þó að ráðast að einhverju leyti af tiltækum upplýsingum og þeim aðferðum sem aðilar hyggjast nota við að jafna staðfestan launamun milli hópa og viðhalda jöfnuði eftir að honum hefur verið náð.

III. HVADA LAUN ER HÆGT AÐ BERA SAMAN?

Laun eru skilgreind með margvíslegum hætti. Talað er um grunnlaun, dagvinnulaun, regluleg laun, regluleg heildarlaun og heildarlaun. Launin eru gefin upp sem árslaun, mánaðarlaun, laun fyrir greiddar stundir og unnar stundir og eru ýmist reiknuð fyrir alla, aðeins fyrir fullvinnandi einstaklinga eða þeim er jafnað niður á stöðugildi. Enn fremur njóta sumir launamenn ýmissa viðbótarkjara við hefðbundin laun sem í einhverjum tilvikum gæti verið viðeigandi að meta til launa þó að það kunni að vera erfitt eða ógerlegt út frá þeim gögnum sem eru til í dag.

Fjölmarginir þættir geta haft áhrif á heildarkjör einstaklinga og launamyndun hópa. Dæmi um slíkt eru ólík réttindi og skyldur sem ákvarðast af lögum og kjarasamningum og eiga annars vegar við um launþega á opinberum vinnumarkaði og hins vegar á þeim almenna. Telja má upp atriði eins og verkfallsrétt, yfirvinnuskyldu, þagnarskyldu, rétt almenninga til aðgangs að upplýsingum um málefni starfsmanna hjá hinu opinbera, þyngri refsingar fyrir brot í opinberu starfi, orlofs- veikinda- og slysarétt og greiðslur í hina ýmsu sjóði stéttarféлага.

Ýmis fríðindi og greiðslur til einstaklinga sem teljast þó ekki beint til launa hafa einnig áhrif á heildarkjör. Nefna má arðgreiðslur sem dæmi. Þær eru skattlagðar á annan hátt en launatekjur og ef tiltekinn hópur á almennum markaði þiggur arðgreiðslur er réttmætt að taka tillit til þess ef bera á saman heildarkjör þess hóps við samsvarandi hóp hjá hinu opinbera. Greiðslur af þessu tagi geta verið verulegur hluti af heildartekjum einstaklinga. Enn flóknari staða gæti átt við um eiganda fyrirtækis sem tekur sér jafnvel sáralítill laun eða arð þar til kemur að sölu fyrirtækisins. Bæta þyrfti upplýsingaöflun um þessa þætti ef taka ætti tillit til þeirra við launajöfnun milli markaða.

Ljóst er að það er bæði vandasamt og flókið verkefni að leggja heildstætt tölulegt mat á alla þá þætti sem gætu haft áhrif á heildarkjör einstaklinga og launamyndun hópa á vinnumarkaði. Verkefni þessarar nefndar var afmarkað með þeim hætti að hún fjallar fyrst og fremst um laun og launasetningu en ekki um önnur starfskjör.

Í viðauka 1 er yfirlit yfir helstu skilgreiningar á launa- og tekjuhugtökum. Þegar bera skal saman laun hópa gæti verið að mismunandi launahugtök eigi best við mismunandi hópa. Öll hafa þessi launahugtök ákveðna kosti og galla þegar kemur að samanburði. *Grunnlaun* eins og Hagstofan skilgreinir þau eru takmarkandi. Þau eru einungis greidd mánaðarlaun fyrir dagvinnu án allra aukagreiðslna. *Regluleg laun* eru greidd mánaðarlaun fyrir umsaminn vinnutíma hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu. Í þessum launum eru hvers konar álags-, bónus- og kostnaðargreiðslur, svo sem föst yfirvinna, sem gerðar eru upp á hverju útborgunartímabili. Regluleg laun eru því betri til samanburðar en grunnlaun vegna þess að þau ná utan um aðra þá launþætti eins og t.d. fasta yfirvinna sem sannarlega er rétt að hafa með í samanburðinum. *Regluleg heildarlaun* eru regluleg laun að viðbættum launum fyrir tilfallandi yfirvinna. *Heildarlaun* eru öll laun einstaklingsins, þ.e. regluleg heildarlaun auk ýmissa óreglulegra greiðslna s.s. orlofs- og desemberuppbótar, eingreiðslna, ákvæðisgreiðslna og uppgjors vegna uppmælinga. Við útreikninga er hvorki tekið tillit til hlunninda né akstursgreiðslna. Í einhverjum tilvikum gæti verið að heildarlaun eigi við en þó er mögulegt að oft sé þetta hugtak of víðtækt.

Einnig eru fjölmörg tekjuhugök notuð þar sem auk launa er tekið tillit til annarra tekna. *Heildartekjur* eru samtala atvinnutekna, fjármagnstekna og annarra tekna. Í einhverjum tilvikum eru sjálfstætt starfandi og minni vinnustaðir að greiða fyrir starfskrafta með tekjum sem falla undir fjármagnstekjur en erfitt er að aðskilja hvenær þær tekjur eru vegna starfsins og hvenær vegna þess fjármagns sem lagt er í fyrirtækið. Því er ekki grundvöllur til þess að nota tekjuhugtök í samanburði launa.

Á vef Fjármálaráðuneytisins eru einnig laun flokkuð eftir öðrum hugtökum eins og t.d. dagvinnulaun og heildarlaun. Ekki eru til sambærilegar tölur á almennum vinnumarkaði.

Það er því álit samráðshópsins að regluleg laun séu í flestum tilvikum það launahugtak sem nærtækast sé að nota við launasamanburð hópa á Íslandi en traust gögn geta gefið færi á fjölbreyttari kjarasamanburði.

IV. HVERNIG ER HÆGT AÐ BERA SAMAN LAUN?

Við formlegan samanburð launa tveggja eða fleiri hópa má nota ýmsar aðferðir sem hafa sína kosti og galla. Oft er erfitt að aðgreina mun vegna eiginleika hópa og mun vegna markaða. Á sama hátt getur verið erfitt að greina kynjamun ef konur eru einfaldlega í öðrum störfum en karlar eða ef menntun hópa er ólík. Einnig getur verið erfitt að finna raunverulegar skýringar launamunar vegna skorts á upplýsingum eða skráningu. Má nefna afköst einstaklings sem dæmi. Við allan samanburð er mikilvægt að taka tillit til þeirra þátta sem skipta máli við launamyndun. Til viðbótar þarf að taka tillit til atriða sem á að meta, svo sem hópaskiptingar (almennur/opinber markaður) þar sem meta skal launamun.

Líkan (s.s. aðhvarfsgreiningarlíkan) er gjarnan felld að gögnum og gildi **stika** (eða stuðla) metin. **Skýribreytur og stikar** eru notuð í líkaninu til að taka tillit til atriða sem útskýra launamun. Þannig er tiltekin hópaskipting gjarnan sett inn sem skýribreyta og launamunur hópa þá metinn sem sá stiki sem tilsvavar hópnum. Aðrar skýribreytur eru notaðar til að taka tillit til mismunandi samsetningar hópanna. Þannig getur launamunur hópanna t.d. myndast vegna þess að hóparnir hafa mismunandi menntunarstig. Þá er menntunarstig sett inn sem skýribreyta og munur hópanna metinn að teknu tilliti til menntunar. Val á skýribreytum er hins vegar vandmeðfarið og hefur verið fjallað um það í sérstakri nefnd á vegum Fjármála- og efnahagsráðuneytisins (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, 2013).

Samanburður á meðaltölum eða miðgildum

Ef hóparnir sem bera á saman eru mjög líkir að öllu öðru leyti en því að annar er á opinberum vinnumarkaði og hinn á almennum vinnumarkaði þá er hægt að nota einfaldar tölfræðiaðferðir í samanburðinum. Þá liggur beinast við að bera saman meðaltöl hópanna til að finna launamun þeirra.

Meðaltalið tekur til allra einstaklinga sem eru til skoðunar og geta einstaka útgildi/hálaunafólk hækkað meðaltalið. Ef vilji er til að horfa framhjá slíkum útgildum þá er hægt að taka miðgildi í stað meðaltals. Miðgildi launa hóps eru þau laun sem sá aðili sem er í miðjunni hefur, þ.e. sá sem hefur jafnmarga fyrir ofan og fyrir neðan sig í launaröðuninni. Þar sem launadreifingar hafa gjarnan jákvæða (hægri) skekkju þá er miðgildi gjarnan lægra en meðaltal. Í miðgildi vigtar hálaunafólk jafnmikið og láglaunafólk en í meðaltali vigta laun hálaunafólksins meira og hafa því meiri áhrif á niðurstöðuna.

Þegar báðir hópar (almenni og opinberi) hafa verið metnir, t.d. með meðaltali (eða miðgildi), má nota t-próf til að sjá hversu afgerandi munurinn á hópnum er. Þar sem tveir hópar munu aldrei fá nákvæmlega sömu niðurstöðuna þá segir t-prófið til um hvort munurinn á meðaltölum hópanna sé „innan skekkjumarka“. Hafa ber í huga við notkun á t-prófi að notkun þess byggir á líkindum sem maður velur sér. T.d. ef ætlunin er að hafa prófið 95% öruggt þá má búast við rangri niðurstöðu í 5% tilvika. Ef við hækkuðum hins vegar öryggið þá minnka líkurnar á að prófið gefi marktæka niðurstöðu.

Þótt alltaf sé einhver munur á eðli starfa liggur í hlutarins eðli að samanburður sem gerður er innan einnar stéttar, t.d. verkfræðinga, er gjarnan áreiðanlegri fyrir hópinn heldur en ef munurinn er lesinn út úr flóknu líkani sem beitt er á alla hópa í einu. Ástæðan er einfaldlega sú að þegar stuðlar eru metnir í stóru líkani ráðast gildi þeirra að miklu leyti af hinum hópnum en ekki hinum tiltölulega fámenna hópi verkfræðinga. Á móti kemur að samanburður mjög fámennra hópa er vafasamur vegna almenns breytileika í launum.

Aðhvarfsgreining

Ef hópar sem á að bera saman eru í eðli sínu mismunandi, t.d. vegna menntunar eða breytilegs vinnutíma innan hóps og milli hópa ná einföldu tölfræðiaðferðirnar ekki að einangra áhrif hverrar breytu. Það geta fjölmargir aðrir þættir haft áhrif á laun en það hvort fólk vinnur hjá opinberum vinnuveitanda eða á almennum markaði.

Til að taka út áhrif annarra breyta og einangra þannig áhrif þeirrar breytu sem ætlunin er að skoða eru oft notuð fjölvíð aðhvarfsgreiningarlíkön til að bera hópana saman. Með aðhvarfsgreiningunni er reynt að taka tillit til allra annarra þátta sem skipta máli, auk þess hvorum hópnum fólk tilheyrir. Áhrif hópanna eru síðan lesin út úr greiningunni og þannig fæst mat á mun þeirra að teknu tilliti til annarra þátta.

Nokkrar aðferðir hafa verið þróaðar til að reikna eiginlegan mun hópa, byggðar á aðhvarfsgreiningu, og má nefna aðferð Oaxaca (1973) og Blinder (1973). Sundurgreiningaraðferð Blinder-Oaxaca felst í því að greina mun á tveimur hópum í mun sem stafar af ólíkum eiginleikum hópanna annars vegar (t.d. mismunandi aldursdreifing, menntun og störf) og af hreinum mun (hugsanlega mismunun) sem stafar til dæmis af því að annar hópurinn starfar á opinberum markaði en hinn á almennum markaði (sjá einnig Velferðarráðuneytið, 2015).

Ofangreindar aðferðir eiga það sammerkt að **stíkar** líkansins eru notaðir til að meta áhrif mismunandi þátta, hvort sem er kynjamun eða mun á mörkuðum. Einnig er unnt að nota spáaðferðir, sem nefndar eru neðar.

Algengt er þörf sé á að umbreyta dreifingu vegna frávika frá normaldreifingu en algengast er að dreifing launa sé jákvætt (hægri) skekkt. Með því að taka logra (logariþma) af slíkum gögnum verður dreifingin nær því að vera normaldreifð. Lograumbreyting á einnig vel við í launasamanburði þar sem hægt er að túlka mun á milli hópa sem fæst í aðhvarfsgreiningu (hallastuðla) sem mun í prósentum fremur en krónum.

Sem dæmi um notkun aðhvarfsgreiningar við samanburð má nefna að Hagstofa Íslands vann samanburð á launum hjá hinu opinbera og á almennum markaði. Niðurstöður eru nokkuð breytilegar eftir hópum þegar notuð er finni skipting og nauðsynlegt að kanna áhrif mismunandi skiptinga í hópa.

Launagreiðing 2008-2013 (GLS-RE mat og áhrif).

		Reglulegt tímakaup					
		Estimate	Staðalvilla	Áhrif	Staðalvilla	Óryggisbil fyrir áhrif	
geiri	Almennur geiri	0,156	0,001	16,838	0,123	16,596	17,080
aldur	Aldur	0,038	0,000	0,650	0,006	0,640	0,661
lfaldur*2)	Aldur í öðru veldi	0,000	0,000			0,000	0,000
sk_stud	Með stúdentspróf	0,065	0,001	6,726	0,123	6,485	6,966
sk_univ	Með háskólapróf	0,141	0,002	15,142	0,176	14,796	15,487
stald2	Starfsaldur	0,001	0,000	0,196	0,009	0,178	0,214
lfstald2*2)	Starfsaldur í öðru veldi	0,000	0,000			0,000	0,000
stettFact2	Starfsstéttin sérfræðingar	-0,207	0,002	-18,655	0,171	-18,991	-18,319
stettFact3	Starfsstéttin tæknar	-0,285	0,002	-24,789	0,174	-25,130	-24,448
stettFact4	Starfsstéttin skrifstofufólk	-0,380	0,003	-31,591	0,171	-31,926	-31,255
stettFact5	Starfsstéttin sölu- og þjónustufólk	-0,412	0,002	-33,778	0,149	-34,070	-33,485
stettFactIDN	Starfsstéttin iðnaðarmenn	-0,339	0,004	-28,747	0,277	-29,290	-28,204
stettFactIVERK	Starfsstéttin verkamenn	-0,484	0,002	-38,375	0,146	-38,662	-38,089

R ²	0,945
n	304604,000
Breusch & Pagan	12381679141,018 p < 0,001

Áhrif eru töluð sem prósentuáhrif breyta að teknu tilliti til annarra breyta í líkani.
 Dæmi: Launamenn í almennu geiranum eru að jafnaði með 16,6% hærri laun en launamenn í opinbera geiranum stjórnendur að teknu tilliti til aldurs, starfsaldurs, menntunar.

Ath: Starfsstéttabreyta er flokkabreyta en ekki tvíkosta og því er valinn viðmiðunarflokkur sem er í þessu tilfalli starfsstéttin stjórnendur. Dæmi: Sérfræðingar eru að jafnaði með 16% lægri laun en stjórnendur og iðnaðarmenn eru með 28% lægri laun en stjórnendur að teknu tilliti til aldurs, starfsaldurs, menntunar.

R² segir til um hversu hátt hlutfall draifingu háðu breytunnar skýrist af óháðu breytunum. n er fjöldi athuganir í gagnasafni.
 Breusch & Pagan er marktæktapróf sem segir til um hvort einstaklingsdreifni í gagnasafni sé 0 (sjá nánar undir aðferðafræði flplanum).

Mikilvægt er að hafa í huga að nálgun á fræðilegri stærð um launamun milli hópa með greiningu á gögnum er og verður alltaf umdeilanleg. Margir óvissuþættir eru fyrir hendi varðandi gæði og meðhöndlun gagna, hvaða skýribreytur eru valdar og eru fyrir hendi og síðast en ekki síst hvaða tölfræðiaðferð er beitt.

Hagstofa Íslands 23. janúar 2014

Undrattun um niðurstöðum greiningar Hagstofu Íslands 2014, á gögnum úr launaramsókn Hagstofunnar 2008-2013.

Mældur launamunur í einum hópi yfirfærður á aðra hópa.

Ef tiltekni hópar eru ekki til bæði á almennum og opinberum markaði má reyna að slá saman hópum, þ.e. nota grófari flokkun. Ef t.d. verkfræðingar með doktorspróf eru ekki á tilteknum markaði má bera saman verkfræðingana og svo hvað áhrif doktorspróf hefur á laun annarra stétta. Svo væru þessi tvö atriði sameinuð til að finna laun verkfræðinga með doktorspróf. Vandinn hér verður vitaskuld valið á samanburðarhópunum.

Dæmi: Ef meðallaun fyrir tiltekinn faghóp eru 100 þúsund kr. hærri á almenna markaðnum og meðallaun fyrir tiltekið menntunarstig eru 50 þúsund kr. hærri, þá má nálga launamuninn fyrir fólk með þetta menntunarstig innan þessa tiltekna faghóps með 150 þúsund kr.

Þessa aðferðafræði þarf að prófa nánar áður en henni er beitt, og sérstaklega þarf að kanna, hvort eigi að nota krónutölu eða hlutföll (prósentur).

Aðferðir byggðar á spám

Nokkrar mismunandi spáaðferðir má nota til að bera saman laun. Í mikilvægum málum er alltaf reynt að nota fleiri en eina reikniáðferð og bera þær síðan saman. Ef aðferðirnar gefa allar svipaða niðurstöðu skiptir ekki meginmáli hver þeirra er notuð en ef munurinn er verulegur er ástæða til að kanna betur gögnin og bæta síðan líkðin.

Gagnaveitur nota gjarnan **holufyllingar** (multiple imputation) til að fylla upp í göt í gögnum. Þá eru gerðar gagnagreiningar í upphafi og síðan hermanir sem gefa t.d. til kynna, hvað miðaldra kvenkyns rafmagnsverkfræðingar hefðu haft í laun hjá hinu opinbera (Little og Rubin 2014).

Notkun **spálíkans** er svipaðs eðlis. Þá er aðhvarfsgreiningarlíkan lagt í gegnum gögnin og teknir inn allir þættir sem taldir eru skipta máli. Síðan er líkanið notað til að spá fyrir um laun einstaklinga í hverjum einasta flokki sem skoða skal (Kutner o.fl. 2005).

Ofangreindar spáaðferðir eru formleg útfærsla á hinum fyrrgreindu samanburðaraðferðum eða yfirfærsluaðferðum. Ef t.d. verkfræðingar eru í báðum hópum og marktækt frábrugðnir öðrum munu líkönin einfaldlega velja að nota gögnin um verkfræðingana til að bera þá saman. Spálíkönin má einnig nota til að gera flóknari samanburð og geta þau t.d. metið (spáð fyrir um) hver laun tiltekins hóps hefðu orðið ef hann væri til. Í ofangreindu dæmi um verkfræðinga með doktorspróf, eru starf og menntun sett í spálíkanið og líkanið metur breytileika vegna menntunar og jafnframt hvernig munur er á launum verkfræðinga og annarra. Síðan spáir líkanið hver laun verkfræðinga með doktorspróf væru á hvorum markaði fyrir sig.

Hér skiptir öllu máli að líkanagerðin sé vönduð. Ekki er nóg að velja eitthvert líkan og velja marktækar breytur heldur þarf að prófa samþættingar (*interactions*) og gera öll helstu mátpróf, en rannsóknir sýna að búast má við samþættingu eða samvirkni á ýmsum breytum. T.a.m. hafa rannsóknir sýnt að launamunur kvenna á milli markaða er oft minni en karla og að munur á milli markaða getur verið mismunandi eftir menntunarstigi.

Nefndin leggur til að bornar verði saman nokkrar mismunandi tölfræðiaðferðir með gögnum Hagstofu Íslands til að sannreyna hvaða aðferðafræði er hægt að nota við launasamanburð mismunandi hópa.

V. ÁREIÐANLEGRI LAUNAGÖGN OG LAUNASAMANBURÐUR

Launatölfræði Hagstofunnar byggir á Launarannsókn Hagstofunnar sem fyrir almennan markað nær einungis til launagreiðenda sem hafa fleiri en 9 starfsmenn, en ef horft er til launagreiðenda sem hafa fleiri en 9 starfsmenn á ársgrundvelli þá eru í úrtaki um 14% launagreiðenda og tæplega 50% launamanna. Jafnframt nær launarannsóknin ekki til alls almenna vinnumarkaðarins, þar sem mikilvægar atvinnugreinar bæði í framleiðslu og þjónustu, eru ýmist ekki meðtaldar eða aðeins teknar með að hluta. Launarannsókn Hagstofunnar nær hins vegar til allra ríkisstarfsmanna. En þrátt fyrir að notað sé heildarsafn ríkisstarfsmanna þá er í tilviki almenna markaðarins og sveitarfélaga notað úrtak, sem að hluta er handahófskennt. Takmörkuð þekja úrtaksins og stærð þess eykur óvissu um hversu vel niðurstöður rannsóknarinnar eru lýsandi fyrir þróun launa. Þetta getur bæði átt við þegar fjallað er um vinnumarkaðinn í heild og um þær atvinnugreinar og starfsstéttir sem takmarkast af þekju rannsóknarinnar. Víkka þarf út gagnasöfnunina þannig að hún nái til alls vinnumarkaðarins og miða gögnin meira en nú er gert fyrir greiningu fyrir einstök samningssvið. M.ö.o. þá er nauðsynlegt að hverfa frá úrtaksathugunum á þróun launa og stefna þess í stað að heildarsöfnun launagagna frá öllum launagreiðendum á svipaðan hátt og Norðmenn hafa gert. En skv. þeirri aðferðafræði er gagnasöfnun ólíkra stofnana sameinuð á einn stað.

Árið 2015 tók Hagstofa Noregs í notkun nýtt gagnasöfnunarkerfi um laun, launatekjur og atvinnu, svokallað a-ordningin sem byggist á einni samræmdri söfnun launaupplýsinga beint úr launa- og mannauðskerfum fyrirtækja/stofnana í hverjum mánuði. Með a-ordningin hafa Norðmenn sameinað gagnasöfnun skattyfirvalda, almannatrygginga og Hagstofunnar í ein samræmd skil.

Á Íslandi koma fjórar stofnanir að söfnun gagna um laun og atvinnu, þ.e. Ríkisskattstjóri, Tryggingastofnun ríkisins, Vinnumálastofnun og Hagstofa Íslands. Æskilegt væri að þessar stofnanir kæmu að samræmdri gagnasöfnun um laun og atvinnu að norski fyrirmynd ef tekin verður ákvörðun um heildarsöfnun frá öllum launagreiðendum. Enn fremur þurfa skattyfirvöld að gegna lykilhlutverki í því sambandi þar sem þau ein hafa það boðvald og bolmagn sem þarf til að tryggja gagnaskil frá launagreiðendum.

Tilgangurinn með einni samræmdri gagnasöfnun að norskri fyrirmynd er að auðvelda launagreiðendum að standa skil á launaupplýsingum en þannig þarf einungis að skila á eitt rafrænt eyðublað á einn stað upplýsingum sem í dag þarf að skila til fjögurra stofnana. Niðurstöður samræmdrar gagnasöfnunar yrðu trúverðugri og samanburðarhæfari en nú er auk þess að gefa færi á frekari greiningum. Þannig fást víðtækari og fyllri upplýsingar en ella um launagreiðslur og öll þau skilyrði sem þeim eru búin, svo sem tegund vinnu, atvinnugrein, eðli og tegund launa, vinnutíma o.s.frv. Heildarsöfnun yrði því mikill ávinningur fyrir alla hagskýrslugerð og launatölfræði við gerð kjarasamninga (Hallgrímur Snorrason, 2017).

Reikna má með að samræmd gagnasöfnun geti haft sparnað í för með hér á landi, líkt og í Noregi, með því að byggja upplýsingagjöf á samræmdan hátt inn í launakerfi fyrirtækja. Stofnanirnar fjórar ættu að fá betri upplýsingar um launagreiðslur, tegund vinnu, atvinnugrein, eðli, tegund launa, vinnutíma, bónus- og arðgreiðslur o.s.frv. Ríkisskattstjóri, Tryggingastofnun ríkisins og Vinnumálastofnun myndu vinna með upplýsingar um þá einstaklinga og fyrirtæki sem málið varðar hverju sinni vegna ákvörðunar bóta eða álagningar. Hagstofan myndi vinna með sömu gögn en umbreyta kennitölum til að koma í veg fyrir að gögnin verði rakin til þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem málið varðar í samræmi við persónuverndarlög.

Það er eindregin skoðun samráðshópsins að á Íslandi þurfi að taka upp samræmda gagnasöfnun að norskri fyrirmynd. Tölfræðigögn byggð á slíkri söfnun yrðu góður grunnur vinnu við að jafna laun einstakra hópa milli almenns og opinbers vinnumarkaðar.

3 VIÐAUKAR

3.1 Launahugtök

Launahugtök á vef Hagstofunnar:

- *Grunnlaun:* Grunnlaun eru greidd mánaðarlaun fyrir dagvinnu, grunndagvinnulaun, án allra aukagreiðslna. Grunnlaun hlutastarfsfólks eru umreiknuð í laun fyrir fullt starf.
- *Regluleg laun:* Regluleg laun eru greidd mánaðarlaun fyrir umsaminn vinnutíma hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu. Í þessum launum eru hvers konar álags-, bónus- og kostnaðargreiðslur, svo sem föst yfirvinna, sem gerðar eru upp á hverju útborgunartímabili. Regluleg laun hlutastarfsfólks eru umreiknuð í laun fyrir fullt starf.
- *Regluleg heildarlaun:* Regluleg heildarlaun eru regluleg laun að viðbættum launum fyrir tilfallandi yfirvinna. Regluleg heildarlaun eru einungis reiknuð fyrir fullvinnandi einstaklinga.
- *Heildarlaun:* Heildarlaun eru öll laun einstaklingsins, þ.e. regluleg heildarlaun auk ýmissa óreglulegra greiðslna s.s. orlofs- og desemberuppbótar, eingreiðslna, ákvæðisgreiðslna og uppgjors vegna uppmælinga. Við útreikninga er hvorki tekið tillit til hlunninda né akstursgreiðslna. Heildarlaun eru einungis reiknuð fyrir fullvinnandi einstaklinga.
- *Greiddar stundir:* Greiddar stundir eru mánaðarlegar stundir fullvinnandi einstaklinga, hvort heldur sem er í dagvinnu, vaktavinnu eða yfirvinna. Til að umreikna mánaðarstundir í vikustundir þarf að deila í greiddar stundir með (52/12). Í mörgum tilvikum eru greiddar stundir ágætur mælikvarði á vinnustundir launamanns. Það er þó ekki algilt þar sem fastlaunasamningar eru víða í gildi hjá fyrirtækjum og í þeim tilvikum er erfitt er að meta og mæla vinnustundir. Þessir samningar eru algengastir meðal stjórnenda og sérfræðinga þótt fastlaunasamningar séu til staðar í öllum starfsstéttum. Fastlaunasamningar eru sérsamningar við vinnuveitanda þar sem ekki er greitt

sérstaklega fyrir yfirvinnu. Þetta hefur í för með sér að raunverulegur vinnutími er ekki skráður og því geta greiddar stundir verið vanmetnar hjá þessum hópi. Greiddar stundir eru einungis reiknaðar fyrir fullvinnandi einstaklinga.

Tekjuhugtök á vef Hagstofunnar:

- *Heildartekjur* eru samtala atvinnutekna, fjármagnstekna og annarra tekna.
- *Atvinnutekjur* eru launatekjur og aðrar starfstengdar tekjur, ökutækjastyrkur, dagpeningar og hlunnindi. Auk þess teljast reiknað endurgjald og tekjur erlendis, aðrar en fjármagnstekjur, til atvinnutekna.
- *Fjármagnstekjur* eru vaxtatekjur, arður, söluhagnaður og leigutekjur utan rekstrar. Auk þess teljast tekjur af atvinnurekstri til fjármagnstekna.
- *Aðrar tekjur* eru lífeyrisgreiðslur, greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins og aðrar bótagreiðslur á borð við atvinnuleysisbætur, vaxta- og barnabætur. Vaxta- og barnabætur reiknast á greiðslugrunni, þ.e. miðast við það ár sem þær eru greiddar út eða árið á undan tekjuárinu. Auk þess teljast til annarra tekna náms- og rannsóknarstyrkir, vinningar og ýmsar aðrar tekjur.
- *Skattar* eru samtala af tekjuskatti, útsvari, eignarskatti, fjármagnstekjuskatti og öðrum skatti sem greiddur er á tekjuárinu. Í einhverjum tilfellum getur verið um að ræða endurgreiðslu á sköttum. Skattar eru staðgreiðsluskattar greiddir á tekjuárinu eða eftirágreiddir/eftirstöðvar sem greiðast þá árið eftir tekjuárinu. Allir skattar reiknast á greiðslugrunni, þ.e. miðast við það ár sem þeir eru greiddir.
- *Ráðstöfunartekjur* eru heildartekjur að frádregnum sköttum og greiðslum í lífeyrissjóð frá og með árinu 1997 (Hagstofa Íslands, e.d.¹).

Launahugtök á vef Fjármála- og efnahagsráðuneytisins:

Stöðugildi: Samtala stöðugilda í dagvinnu þeirra sem eru skráðir í 25- 100% starf í hverjum mánuði. Upplýsingar eru ekki birtar ef fjöldi stöðugilda í stéttarfélagi eru færri en 20. Það sama gildir um sundurliðun milli kynja.

Dagvinnulaun: Til dagvinnulauna teljast mánaðarlaun og tímakaup í dagvinnu.

Yfirvinnulaun: eru greidd fyrir vinnu sem er umfram vinnuskyldu samkvæmt kjará- eða ráðningarsamningi. Einnig önnur laun sem greidd eru með yfirvinnukaupi, með þeirri undantekningu að greiðslur vegna röskunar neysluhléa vaktavinnumann falla undir önnur laun.

Vaktaálag: Vaktaálag fylgir vinnuskilum dagvinnu og er greitt þegar vinnuskyldu er sinnt utan dagvinnumarká eins og þau eru skilgreind í kjarasamningi. Vaktaálag greiðist til viðbótar mánaðarlaunum eða tímakaupi í dagvinnu. Hér undir falla ekki álagsgreiðslur vegna bakvakta.

Önnur laun: Til annarra launa teljast áður ótalin laun á launatímabili, meðal annars álagsgreiðslur fyrir bakvaktir, skráðar greiðslur vegna röskunar kaffitíma vaktavinnumanna og orlofs- og persónuuppbætur.

Heildarlaun: Samtala ofantalinna launaliða (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, e.d.)

3.2 Launamyndunarkerfi

Kjarasamningar hjá hinu opinbera

Kjarasamningar ríkisins eru þannig uppbyggðir að í miðlægum kjarasamningi er samið um þætti eins og vinnutíma, orlof, veikindarétt og fleira auk almennra launahækkana. Í miðlæga kjarasamningnum er ekki gengið frá forsendum launasetningar. Lokahönd er lögð á kjarasamningsgerðina með gerð stofnanasamninga en þeir eru sérstakir samningar milli stofnana og stéttarfélagum um aðlögun tiltekinna þátta kjarasamninga að þörfum stofnana og starfsmanna með hliðsjón af eðli starfsemi, skipulagi og öðru því sem gefur stofnunum sérstöðu. Í þessu kerfi er miðstýring launaákvæðana takmörkuð eins og kostur er. Helsta markmiðið með þessu samningalíkani er að færa ákvarðanir um launasetningu nær vettvangi. Stofnanir hafa síðan tækifæri til að umbuna starfsmönnum sínum á grundvelli mats á persónu- og tímabundnum þáttum, s.s. menntun, reynslu og frammistöðu.

Í stofnanasamningi er samið um grunnröðun starfa og hvaða þættir og forsendur skuli ráða röðuninni. Þar eru fyrst og fremst metin þau verkefni og skyldur sem í starfinu felast auk þeirrar hæfni sem þarf til að geta innt starfið af hendi. Miðað er við að um viðvarandi og stöðugt verksvið sé að ræða. Í stofnanasamningi er einnig samið um hvaða þættir skuli ráða mati á persónu- og tímabundnum þáttum sem hafa áhrif á laun starfsmanna. Persónubundnir þættir sem gera menn hæfari í starfi gætu t.d. verið starfsreynsla eða viðbótarmenntun sem nýtist í starfi. Tímabundnir þættir sem gætu komið til greina eru t.d. viðbótarábyrgð, álag vegna sérstakra verkefna, hæfni, sérstakur árangur eða frammistaða. Persónu- og tímabundnir þættir geta verið breytilegir frá einum tíma til annars og álag á laun því breytilegt (Stjórnarráðið, e.d.).

Kjarasamningar sveitarfélaga við þau stéttarfélag sem eru aðilar að starfsmatskerfinu SAMSTARF eru svipaðir og hjá ríkinu, þ.e. í miðlægum samningum er samið um almennar launahækkanir. Hjá sveitarfélögum er launaröðun starfa ákvörðuð að undangengnu mati á kröfum sem viðkomandi starf gerirsamkvæmt starfsmatskerfinu.

Starfsmatskerfið er greiningartæki sem er notað til að meta með kerfisbundnum hætti þær kröfur sem störf gera til starfsmanna. Kerfið byggir á hlutlægum viðmiðum sem notuð eru til að bera saman störf í samræmi við þær kröfur sem í störfunum felast, óháð hæfni þeirra sem þau vinna. Markmið starfsmats er að tryggja að starfsmönnum séu ákvörðuð laun með eins málefnalegum og hlutlægum aðferðum og hægt er og á það að leiða til þess að störfum sé raðað þannig til grunnlauna að þau séu hin sömu fyrir störf sem metin eru jafnkrefjandi, óháð starfsstöðum, stéttarfélagi eða kyni (starfsmat.is, e.d.).

Við grunnlaun samkvæmt starfsmati, leggst á einstaklingsbundið persónuálag í samræmi við viðeigandi ákvæði kjarasamnings vegna starfsreynslu og viðbótarmenntunar, svokölluð dagvinnulaun.

Í kjarasamningum þeirra stéttarfélaga sem ekki eru aðilar að starfsmatskerfinu er ekki aðeins samið um launahækkanir og þætti eins og vinnutíma, orlofs- og veikindaréttindi o.s.frv., þar er jafnframt samið um grunnröðun starfa í launaflokka. Hjá þessum aðilum leggst einnig á einstaklingsbundið persónuálag eða viðbótarlaunaflokkar í samræmi við viðeigandi ákvæði kjarasamninga, s.s. vegna starfsreynslu, starfsþróunarleyfisbréfa á fleiri en einu skólastigi (KÍ), lífsaldurs og viðbótarmenntunar.

Kjarasamningar á almennum markaði

Á Íslandi eru langflestir launamenn í stéttarfélögum en helsta hlutverk þeirra er auðvitað að semja um laun og önnur kjör. Kjarasamningsbundin laun eru lágmarkslaun og stórir hópar, sérstaklega háskólamenntaðir sérfræðingar, semja sjálfir um laun sín við stjórnendur

viðkomandi fyrirtækis. Aðrir hópar, s.s. fiskvinnslufólk, afgreiðslufólk í verslunum og þeir sem starfa í verksmiðjum, eru bundnir af kjarasamningum og þar er bæði samið um röðun starfa og áfangahækkanir launa á samningstíma. Launaþróun þessara hópa ræðst því að stærstum hluta af kjarasamningsbundnum hækkunum.

Þeir sem semja um laun sín sjálfir gera gjarnan svokallaða fastlaunasamninga. Viðkomandi fær þá alltaf sömu launagreiðslur um hver mánaðamót, óháð vinnumagni, enda litið svo á að launasetningin taki mið af þeim verkefnum sem í starfinu felast. Launaþróun þessa hóps ræðst ekki eingöngu af kjarasamningsbundnum hækkunum eins og hjá þeim hópum sem nefndir voru hér að ofan því launaviðtöl starfsmanna og stjórnenda leiða gjarnan til umframhækkana.

Fastlaunasamningar þekkjast líka hjá hinu opinbera, s.s. meðal stjórnenda hjá sveitarfélögum. Þá er sömuleiðis algengt að sérfræðingar hjá ríkinu fái ákveðinn fjölda fastra yfirvinnustunda auk umsaminna mánaðarlauna. Í flestum tilvikum er gert ráð fyrir vinnuframlagi fyrir þessar yfirvinnustundir en í einhverjum tilvikum er þetta leið til að hækka mánaðarlaun.

Greiðsla bónusa til starfsmanna tíðkast í ýmsum atvinnugreinum. Í umræðunni hefur mest farið fyrir bónus greiðslum til starfsmanna fjármála-fyrirtækja en þeim voru þó settar skorður með reglum sem samþykktar voru af Fjármálaeftirlitinu árið 2011 (Fjármálaeftirlitið, 2011). Einhvers konar bónus greiðslur sem ýmist eru tengdar afkomu fyrirtækis eða afköstum einstaklinga og/eða hópa eru sömuleiðis algengar. Í fyrra tilvikinu er um að ræða eins konar viðbótarlaun sem ráðast af því hvernig rekstur viðkomandi fyrirtækis gengur en í síðara tilvikinu er oftast um að ræða afkastahvetjandi launakerfi sem umbunar fyrir góða frammistöðu. Slík kerfi eru t.d. þekkt í sjávarútvegi og fiskvinnslu og sömuleiðis algeng hjá þeim sem vinna við sölumennsku.

Sjálfstætt starfandi einstaklingar

Fjölmargir einstaklingar eru ekki eiginlegir launamenn heldur selja vinnu sína sem verktakar. Sömuleiðis er algengt að einstaklingar séu með eigin atvinnurekstur og í báðum tilvikum kallast laun þessara einstaklinga reiknað endurgjald. Ríkisskattstjóri setur árlega reglur um lágmark reiknaðs endurgjalds með hliðsjón af raunverulegum tekjum fyrir sambærileg störf að viðbættum hvers konar hlunnindum. Þeir sem eru með eigin atvinnurekstur geta því reiknað sér laun í samræmi við reglur ríkisskattstjóra þótt tekjur fyrirtækisins ættu að gefa tilefni til mun hærrí launa. Mismunurinn er gjarnan borgaður út sem arður en skattur af arðgreiðslum er lægri en hefðbundinn tekjuskattur auk þess sem ekki er greitt tryggingargjald né iðgjald í lífeyrissjóð af arðgreiðslum. Sérfræðingar eins og lækna, sálfræðingar og sjúkráþjálfar starfa ýmist hjá hinu opinbera eða sem sjálfstætt starfandi einstaklingar (Ríkisskattstjóri, 2018).

Til að átta sig á tekjum þeirra sem eru sjálfstætt starfandi þyrfti að skoða skattagögn og því er samhæfð söfnun gagna að norskri fyrirmynd sem lýst er í greinagerð Hallgríms Snorrasonar góður kostur héraendis (Hallgrímur Snorrason, 2017).

3.3 Íslenskar launarannsóknir

Gögn yfir meðallaun ríkisstarfsmanna:

Gögn yfir meðallaun ríkisstarfsmanna eru birt ársfjórðungslega á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins, en starfsmenn ríkisins eru að jafnaði um 21 þúsund þó stöðugildin séu töluvert færri enda margir í hlutastörfum.

Einungis eru birtar upplýsingar um þá hópa ríkisstarfsmanna sem hafa að lágmarki 20 stöðugildi í dagvinnu á viðkomandi launatímabili. Vegna þessara takmarkana eru ekki allir hópar kyngreindir, þó það eigi við í flestum tilfellum. Í útreikningana eru aðeins teknar þær

færslur úr gagnasafni sem hafa stöðugildi í dagvinnu, sem er á bilinu **25% til 100%**. Meðallaun eru fengin með því að deila með fjölda greiddra stöðugilda í summu launa viðkomandi hóps.

Gögn yfir meðallaun ríkisstarfsmanna eru birt eftir bandalögum og stéttarfélögum. Á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins eru upplýsingar um meðallaun þeirra aðildarfélaganna innan ASÍ sem ríkið semur við auk launa aðildarfélaganna BHM og BSRB. Þá eru birt meðallaun Félags framhaldsskólakennara, Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga, Kjarafélags tæknifræðingafélags Íslands, Stéttarfélags verkfræðinga, Læknafélags Íslands og Skurðlæknafélags Íslands, auk upplýsinga um meðallaun hópsins sem Kjararáð úrskurðar laun.

Þar sem meðallaun ríkisstarfsmanna eru birt eftir bandalögum og stéttarfélögum, eru þau ekki samanburðarhæf við launaupplýsingar sem Hagstofan birtir en þar fer flokkunin eftir störfum, samkvæmt ÍSTARF starfaflokkunarkerfinu (Fjármála- og efnahagsráðuneytið, e.d.)

Í báðum tilvikum gefa þær greinargóðar vísbendingar um almenna launasetningu og launaþróun.

SALEK

Samstarfsnefnd um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga (SALEK) hefur staðið að útgáfu þriggja skýrslna sem hafa m.a. fjallað um laun og launaþróun innan þeirra heildarsamtaka launamanna sem aðild eiga að nefndinni (ASÍ, BHM, BSRB og KÍ). Tvær þær fyrri báru yfirskriftina Í aðdraganda kjarasamninga, efnahagsumhverfi og launaþróun. Þær komu út í október 2013 og í febrúar 2015. Þriðja skýrslan í kjölfar kjarasamninga kom út í júlí 2016. Meðal efnis í skýrslunum er úrvinnsla úr gögnum frá Hagstofu Íslands um árlegar launabreytingar milli nóvembermánaða frá árinu 2006. Þær tímaráðir hafa verið uppfærðar af Hagstofunni til nóvember 2017.

Launatölfræði Hagstofu Íslands

Launatölfræði Hagstofu Íslands byggist á launarannsókn þar sem upplýsinga er aflað um laun og launakostnað allra starfa ríkisstofnana (þeirra sem fá laun frá fjárfélagum) og hjá úrtaki fyrirtækja og sveitarfélaga með tíu eða fleiri starfsmenn. Samkvæmt fyrirtækjaskrá Hagstofunnar eru það um 17% af heildarfjölda launagreiðenda sem ná til 91% launafólks.

Launaupplýsingar eru fengnar um öll störf og er gagna aflað mánaðarlega rafrænt frá rekstrareiningum í gegnum hugbúnað sem notaður er til launaútreikninga. Þau atriði sem safnað er í launarannsókn eru þannig þegar til staðar í hugbúnaði rekstrareininga. Safnað er ítarlegum upplýsingum um laun, launakostnað, greiddar stundir og ýmsa bakgrunnspætti starfsmanna og launagreiðanda.

Staðgreiðslugögn sem byggja á staðgreiðsluskrá ríkisskattstjóra eru notuð við gerð úrtaksrammans. Á hverju ári verða breytingar, sum fyrirtæki hætta starfsemi, önnur stækka auk þess sem samruni eða sameining fyrirtækja er algeng. Við þessu er brugðist með árlegri endurskoðun, annað hvort með vali sambærilegra fyrirtækja inn í úrtakið eða, sem er algengara, að sameinaðar rekstrareiningar halda áfram í úrtaki. Við hönnun úrtaks á almennum vinnumarkaði er notað lagskipt klasaúrtak (e. stratified clusters sampling) þar sem úrtakseining (e. sampling unit) rannsóknarinnar og grunneining úrtaksrammans er rekstrareining fyrirtækisins (e. kind of activity unit). Sveitarfélög eru valin eftir stærð og landssvæði. Í hverju lagi (atvinnugrein) er fundin viðmiðunarstærð sem endurspeglar fjölda starfsmanna í meðalstóru fyrirtæki. Stærstu fyrirtækin í hverri atvinnugrein eru sjálfvalin og fá úrtakslíkur 1. Önnur fyrirtæki eru dregin af handahófi og er skipt í tvo hópa, millistór fyrirtæki og lítil fyrirtæki. Fyrirtæki í sama stærðarflokki hafa sömu líkur á að vera dregin í úrtak. Einstaklingar hafa sömu úrtakslíkur og fyrirtækið sem þeir starfa hjá.

Kosturinn við launarannsóknir Hagstofu Íslands er að leitað er beint til fyrirtækja, sveitarfélaga og ríkisstofnana og gagna aflað með rafrænum hætti úr launahugbúnaði þeirra. Aðferðin er sú áreiðanlegasta sem völ er á þar sem gögnin berast hrein og milliliðalaust. Áður en þátttaka rekstrareininga í rannsókninni hefst heimsækja eða hringja starfsmenn frá Hagstofu Íslands í þær og gefa nákvæmar leiðbeiningar við flokkun og tengingar launaliða auk þess sem gætt er að samræmingu eftir nákvæmum verklagsreglum. Eftir að fyrirtæki er komið í skil heldur endurgjöf til fyrirtækja áfram ef ástæða þykir. Við gæðaprófun gagna er mikil áhersla lögð á stöðluð villupróf, samræmingu og vönduð og nákvæm vinnubrögð.

Helsti annmarki launarannsóknarinnar er sá að hún nær einungis til launagreiðenda fyrirtækja sem hafa fleiri en 9 starfsmenn. Ef horft er til launagreiðenda sem hafa fleiri en 9 starfsmenn á ársgrundvelli þá eru í úrtaki um 14% launagreiðenda og tæplega 50% launamanna. Annar annmarki er takmörkuð þekja en þær atvinnugreinar sem eru hluti af launarannsókn ná til tæplega 80% af íslenskum vinnumarkaði. Í launarannsókninni er því einhver úrtaksskekkja.

Í launarannsókninni eru skráðar ýmsar upplýsingar um vinnutíma: Skráður vinnutími, dagvinnutímar, yfirvinnutímar, vaktaálagstímar og veikindatímar. Helsti veikleiki á mælingum á vinnutíma er að upplýsingarnar sem koma úr launakerfum endurspeglar ekki alltaf raunverulegan vinnutíma, til dæmis þegar fólk er með fastlaunasamninga og fær ekki greitt sérstaklega fyrir tilfallandi yfirvinnu. Í þeim tilfellum eru vinnustundir vanmetnar. Í launarannsókninni eru upplýsingar um greiddar stundir þannig að veikindi, orlof o.þ.h. er hluti af mældum stundum (Hagstofa Íslands, e.d.², Margrét K. Indriðadóttir, sérfræðingur Hagstofu, munnleg heimild, viðtal 16. október 2017).

Vinnumarkaðsrannsókn um vinnutíma og aðra þætti á opinberum vs. almennum markaði

Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands (VMR) er hluti af vinnumarkaðsrannsókn ríkja á evrópska efnahagssvæðinu og byggist á alþjóðlegum stöðlum og skilgreiningum. Niðurstöður eru því samanburðarhæfar við vinnumarkaðsrannsóknir í öðrum EES-ríkjum og víðar. Rannsóknin hefur verið framkvæmd frá árinu 1991. Á árunum 1991 – 2002 voru tvær rannsóknir á ári, í maí og nóvember og svo samfelld allt árið frá og með árinu 2003.

VMR aflar áreiðanlegra upplýsinga um störf fólks, vinnutíma, atvinnuleit, menntun og fleira. Rannsóknin nær líka til þeirra sem eru í námi, heimavinnandi eða eru ekki í launuðum störfum. VMR er langsniðsrannsókn þar sem haft er samband við hvern einstakling í úrtakinu 5 sinnum á 18 mánaða tímabili. Með því er verið að skoða breytingar á stöðu fólks á milli ólíkra tímabila.

Í VMR er gagna aflað með símaviðtölum sem taka að jafnaði um það bil 5 mínútur og líða 3-6 mánuðir á milli þar til haft er samband aftur. Í viðtölunum eru einstaklingar (starfandi) spurðir mjög ítarlega um unnar stundir í ákveðinni viðmiðunarviku. Úrtakið í VMR er valið með tilviljunaraðferð úr þjóðskrá og eru venjulega um 4.000 einstaklingar í úrtakinu. Árið 2016 var nettóúrtakið 3.803 einstaklingar á aldrinum 16 til 74 ára, og svarhlutfall 73%. Nú um áramótin var úrtakið stækkað um 1.200 manns og eru nú um 5.200 einstaklingar á aldrinum 16-74 ára í úrtakinu (nettóúrtakið verður þá væntanlega um 4.990 til 5.040 einstaklingar).

Helsti munur á upplýsingum um vinnustundir sem fást annars vegar úr launarannsókninni og hins vegar úr VMR er að í launarannsókninni er aflað upplýsinga um *greiddar stundir* frá atvinnurekendum en í VMR upplýsingar um *unnar stundir* og *venjulegar vinnustundir* frá starfandi fólki. Í greiddum stundum eru fjarvistir vegna töku orlofs, veikinda og sérstakra frídaga hluti af vinnustundum, en ekki hluti af unnum stundum sem einstaklingar greina frá.

Hægt er að nota VMR til að bera saman ýmsa vinnutengda þætti einstaklinga starfandi á opinberum- og almennum markaði, s.s. vinnustundir, vinnutíma, reynslu á vinnumarkaði, eðli starfsins, ráðningasamband, aukastörf, fyrri störf, atvinnuleysi, stéttarfélagsaðild, og skólagöngu (Hagstofa Íslands, e.d.^{3,4}, Ólafur Már Sigurðsson, sérfræðingur Hagstofu, munnleg heimild, viðtal 16. október 2017).

Lífskjararannsóknin

Lífskjararannsóknin hófst árið 2004 að frumkvæði Hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat. Markmið rannsóknarinnar er að afla greinargóðra sambærilegra upplýsinga um tekjur og lífskjör almennings á Evrópska efnahagssvæðinu, sem og þeim ríkjum sem eru í aðildarviðræðum við sambandið.

Lífskjararannsóknin er úrtakskönnun þar sem aflað er gagna á Íslandi með viðtölum við þátttakendur í síma. Auk þess er aflað upplýsinga um tekjur þátttakenda og heimilismanna með tengingu við skattagögn. Grunneiningin er heimili fremur en einstaklingar. Úrtakið er fengið með því að velja einstaklinga með tilviljunaraðferð úr þjóðskrá og þar með heimilið sem þeir tilheyra. Sá einstaklingur sem er valinn í úrtakið kallast „valinn svarandi“ og veitir hann allar upplýsingar um aðstæður heimilis, sínar eigin og annarra heimilismanna. Úrtak lífskjararannsóknarinnar 2015 var 4.559 heimili. Eftir að þeir sem voru látnir og búsettir erlendis voru dregnir frá var nettóúrtakið 4.288 heimili. Svör fengust frá 2.939 þessara heimila sem er 68,5% svarhlutfall. Á þessum heimilum fengust upplýsingar um 8.608 einstaklinga.

Árlega er notaður megin spurningalisti sem inniheldur spurningar um húsnæði, efnahag, heilsufar og stöðu á vinnumarkaði svarenda og annarra heimilismanna. En auk þess eru mismunandi viðbótaspurningar ólíkar milli ára. Árið 2016 var aðgengi að ýmiskonar þjónustu sérstaklega skoðað í viðbótarspurningum, en spurt var um félagslega- og menningarlega þátttöku og efnahagslegan skort árið 2015.

Þó lífskjararannsóknin innihaldi ýmsar upplýsingar um stöðu fólks á vinnumarkaði eru þær fyrst og fremst notaðar sem bakgrunnsupplýsingar þegar megin viðfangsefni rannsóknarinnar eru greind. Hvað varðar upplýsingar um atvinnustöðu og aðra þætti vinnunnar verður Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar að teljast áreiðanlegri mæling enda er hún hönnuð sérstaklega með það fyrir augum að veita haldgóðar upplýsingar um vinnu Íslendinga. Að auki veitir valinn svarandi í Lífskjararannsókninni upplýsingar um atvinnumál annarra heimilismeðlima, en það getur leitt af sér vissar skekkjur sem ekki eru til staðar í vinnumarkaðsrannsókninni þar sem svarendur veita aðeins upplýsingar um sjálfa sig (Hagstofa Íslands, e.d.⁵, Þóra Kristín Þórsdóttir, sérfræðingur Hagstofu Íslands, munnleg heimild, viðtal 24. október 2017).

Launakannanir stéttarféлага

Frá árinu 2013 hefur **BHM** látið kanna kjör og starfsumhverfi félagsmanna aðilafélaga BHM. Í heildarþýðinu árið 2016 voru 12.353 einstaklingar, en þegar búið var að draga þá frá sem voru hættir störfum stóðu 12.221 þátttakendur eftir. Af þeim svaraði 4.781, eða um 39%. Ríki er aðalvinnuveitandi flestra svarenda (1.752 eða um 50%), en 747 starfa fyrir sveitarfélög (um 21%) og 465 svarendur fyrir einkafyrirtæki (um 13%). Aðrir svarendur eru sjálfstætt starfandi (um 3%), starfa fyrir félagsamtök (um 2%), sjálfseignastofnun (um 7%), opinbert hlutafélag (um 3%) og einkahlutafélag í eigu ríkisins (um 8%).

Úr könnuninni fást m.a. upplýsingar um laun (grunnlaun, aðrar greiðslur og heildarlaun), launasamninga, vinnustundir á viku, atvinnugrein, starfsheiti (og eðli starfsins), lífeyrisréttindi og greiðslur, mat á vinnuálagi, ýmis viðhorf til vinnu og aðra bakgrunnspætti (Bandalag háskólamanna, e.d.).

VR hefur látið framkvæma launakannanir meðal félagsmanna sinna nær árlega frá 1999 (könnun hefur verið framkvæmd öll árin nema 2002 og 2004). Markmið launakönnunar VR er að kanna kjör félagsmanna og kynbundinn launamun.

Síðustu ár hefur könnunin farið fram í gegnum netið. Tölvupóstur er notaður til að bjóða félagsmönnum að taka þátt en hringt er í þá sem ekki hafa skráð tölvupóstfang. Félagsmenn VR (og þýði könnunarinnar) árið 2017 voru 27.474, en rúmlega 25 þúsund árið 2016. Svarhlutfall síðustu ár hefur verið um 42% eða rúmlega 10.000 einstaklingar.

Í könnun VR árið 2017 var spurt umgrunnlaun, heildarlaun og samsetningu heildarlauna. Þá var spurt um aukagreiðslur og hlunnindi. VR birtir þessar upplýsingar eftir kyni, aldri, menntun, starfsaldri, starfsstétt, atvinnugrein, fjölda starfsmanna í fyrirtæki, starfshlutfalli, fyrirkomulagi launagreiðslna og ánægju með launakjör (VR, 2017).

Launakönnun **SFR** stéttarfélags og **Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar (St.Rv)** er unnin í samstarfi við VR. Það þýðir að félagsmenn allra stéttarfélaganna svara samskonar spurningalista frá Gallup. Svarendur hafa allir uppfyllt ákveðin skilyrði um starfstíma og stéttarfélagasáðild og launatölur byggjast á svörum þeirra sem eru í a.m.k. 70% starfshlutfalli.

SFR birtir niðurstöður könnunar eftir því hvort einstaklingar eru á almennum eða opinberum vinnumakaði. Árið 2016 voru launin að vanda hæst hjá VR og munar töluverðu á milli launa á almennum og opinberum vinnumarkaði.

Samskonar launakönnun og framkvæmd var fyrir VR, var einnig framkvæmd fyrir **Einingu-löju** árið 2016. Þýðið var 1500 einstaklingar úr félagaskrá Einingar-löju, og svarhlutfall rúmlega 50% (Eining-löja, 2016).

Upplýsingar úr árlegri launagreiningu PriceWaterhouseCoopers (**PWC**) liggja fyrir um launaviðmið starfsheita á Íslandi. Á síðasta ári birtust í skýrslu PWC upplýsingar um laun fyrir 163 starfsheiti. Að baki þeim lágu septemberlaun hjá um 19.300 starfsmönnum sem jafngildir tæplega 11% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði. Öllum fyrirtækjum er frjálst að taka þátt í launagreiningu PWC með því að leggja til launagögn, og því er ekki um eiginlegt úrtak að ræða. Launagreining PWC er greining septemberlauna ár hvert, tekin beint úr launabókhaldi fyrirtækja (PWC, 2016).

Upplýsingar í staðgreiðsluskrá og skattaskrá

Skattaskrá getur veitt ítarlegar upplýsingar um allar tegundir tekna einstaklinga, hlunnindi (t.d. dagpeninga, náms- og rannsóknastyrki), allan kostnað sem launþega er heimilt að draga frá tekjum vegna ýmissa þátta, vexti og arð sem einstaklingar hafa fengið á árinu. Skattaskrá Hagstofunnar nær til ársins 1981. Í staðgreiðsluskrá má að auki finna upplýsingar um allar staðgreiðsluskyldar greiðslur. Í staðgreiðsluskrá er atvinnugrein einstaklinga skráð. Þetta er breyta sem er búin til í kerfinu og byggir á atvinnugreinum úr business registers (BR). Í BR er einungis aðal atvinnugrein og því eru upplýsingar um deildaskipt fyrirtæki sótt í launarannsókn

og áætlað út frá sjómannaafslætti í einstaklingsskattagögnum. Skráð er 5 stafa atvinnugreinanúmer.

Það eru nokkur atriði sem þarf að hafa í huga varðandi skatta- og staðgreiðsluskrá. Í fyrsta lagi eru gæði gagna úr skattframtölum meiri í nýlegum skráum heldur en eldri gögnum. Til dæmis eru bankainnistæður forskráðar á framtöl frá árinu 2009 sem leiðir til réttmætari upplýsinga. Þá eru upplýsingar um tekjur háðar því að framteljendur telji rétt fram, og er hluti tekna í skattagögnum áætlaðar.

Í öðru lagi er gerður fyrirvari við upplýsingar um atvinnugrein. Ef einstaklingur vinnur hjá fleiri en einum launagreiðanda er sá launagreiðandi valinn sem einstaklingur fær hæst laun hjá. Atvinnugreinanúmer í staðgreiðslugögnum byggir á fyrirtækjaskráum Hagstofunnar og þar liggur einungis fyrir aðalatvinnugrein. Frá árinu 2008 eru atvinnugreinaupplýsingar deildaskipta fyrirtækja hins vegar auðgaðar með öðrum heimildum en fyrirtækjaskráum, þó sú auðgun sé háð vissum takmörkunum eru þær upplýsingar líklega réttmætari en fyrir árin 2003 til 2007.

Upplýsingar hjá Hagstofu um launaðar fjarvistir

Labour Cost Survey (LCS) er rannsókn sem Eurostat, Hagstofa Evrópusambandsins, stendur fyrir og er framkvæmd á fjögurra ára fresti. Markmið rannsóknarinnar er að afla ítarlegra upplýsinga um launakostnað og vinnustundir. Úr þeirri rannsókn má líklega finna ítarlegustu upplýsingar um launaðar fjarvistir. Hagstofa Íslands aflar gagna fyrir LCS með því að nota grunn launarannsóknarinnar, en einnig nýttast upplýsingar úr staðgreiðslu- og skattaskrá. Úrtak LCS á Íslandi er því það sama og úrtak launarannsóknar Hagstofunnar sem nær til allra starfsmanna stofnanna ríkisins og úrtaks fyrirtækja og eininga innan sveitarfélaga með tíu eða fleiri starfsmenn að meðaltali á ársgrundvelli.

Á Hagstofu Ísland eru upplýsingar um launakostnað vegna veikinda- og eftirlauna og vegna orlofs og sérstakra frídaga (sem og annars launakostnaðar en launa) skipt upp eftir atvinnugrein. Atvinnugreinaflokkun er í samræmi við íslenska atvinnugreinaflokkun, ÍSAT2008. Nýjustu tölur fyrir Ísland eru frá árinu 2012.

Nánari skýringar á breytum má finna í Hagtíðindum um Launakostnað 2012 (Hagstofa Íslands, 2014).

3.4 Erlendar rannsóknir

Á síðustu árum hafa verið birtar fjödamargar rannsóknir sem gera samanburð á almennum markaði og opinberum markaði, bæði akademískar rannsóknir sem og rannsóknir gerðar af stofnunum. Hér fyrir neðan er gerð grein fyrir nokkrum þeirra.

Í skýrslu Evrópusambandsins kemur fram að það er töluverður munur á launum ríkisstofnana í ólíkum löndum sambandsins. Þessi munur virðist háður því hvort opinber laun eru ákvörðuð með lagasetningu (e. legislative decision) eða hvort þau eru ákvörðuð í kjarasamningum (e. set by collective bargaining). Flest lönd í austur Evrópu og einstaka lönd í suður Evrópu fylgja fyrri flokknum. Þá eru Norðurlöndin og lönd á meginlandi Evrópu og Ítalía í síðari flokknum. Almennu er meðal heildarlaun hærrí á opinberum markaði heldur en á almenna markaðinum

þar sem opinberir starfsmenn eru yfirleitt betur menntaðir og með lengri starfsreynslu. Þegar búið er að stjórna fyrir einkennum starfsmanna eru laun í opinbera geiranum enn hærri í sumum löndum (t.d. í Kýpur, Lúxemborg, Portúgal, Belgíu, á Írlandi, Spáni og Ítalíu), en lægri á austur Evrópu. (European Commission, 2014).

Í nýlegri rannsókn Campos og samstarfsfélaga (2017) eru notuð EU-SILC⁴ gögn frá 25 löndum⁵ fyrir árin 2004 til 2012. Campos og félagar greina frá því að það sé töluverður breytileiki í því hvort og hversu mikill launamunur sé á opinberum og almennum vinnumarkaði milli landa. Markmið rannsóknarinnar var að skoða hvaða þættir hafa áhrif á launamun þessara hópa. Í rannsókninni er starfsfólk á opinberum markaði skilgreint sem „those employed in the Public Administration, Education, and Health industries, as opposed to market activities, which constitute the private sector“ (NACE flokkun) (bls. 2). Skoðuð eru heildarlaun á mánuði og því fjármagnstekjur ekki með í greiningunni, jafnframt er öllu sjálfstætt starfandi fólki sleppt. Í rannsókninni er tekið tillit til hjúskaparstöðu, menntunar (tvígild breyta), stjórnunarstöðu, hlutastarfs, kyns, árs, svæðis og starfsaldurs. Þegar öll löndin eru skoðuð saman (e. pooled sample) í óskilyrtu líkani er munurinn á meðallaunum töluverður, opinbera geiranum í vil. Í flestum löndum er starfsfólk á opinbera markaðinum með hærri meðallaun en fólk á almennum markaði, en það á þó ekki við um Belgíu, Danmörku, Svíþjóð, Ísland og Noreg. Í Belgíu er munurinn ekki marktækur en á Norðurlöndunum eru opinberir starfsmenn með lægri meðallaun. Starfsfólk á opinberum markaði er að jafnaði eldra, hefur lengri starfsaldur og meiri menntun en fólk á almenna markaðinum.

Í flestum löndum minnkaði munur á launum milli þessara tveggja hópa eftir hrun (frá 2010 til 2012). Í rannsókninni eru settar fram þær tilgátur að 1) stærð opinbera geirans hafi neikvæð tengsl við bilið á milli launa á opinberum og almennum markaði o.p.l. minni munur, 2) að því hærra hlutfall opinbera geirans sem telst til opinberrar stjórnsýslu (public administration) (vs. heilbrigðisgeirans og menntunar) því minni munur á launum, 3) að því skilvirkari sem opinberi geirinn sé því minni launamunur og að lokum 4) því opnara sem landið er alþjóðlegum mörkuðum (e. exposure to international competition) því minni sé munurinn. Í rannsókninni fékkst stuðningur við allar tilgáturnar (Campos, ofl., 2017).

Svipaðar niðurstöður birtast í rannsókn Depalo, Giordano og Papapetrou (2015) á tíu löndum Evrópu. Almennt eru opinberir starfsmenn með hærri meðallaun en fólk á almennum markaði, sem skýrist fyrst og fremst af meiri menntun og lengri starfsreynslu opinberra starfsmanna. Þetta á þó ekki við um starfsfólk í lægstu tekjuhópunum, sem er með hærri laun hjá hinu opinbera en á almennum markaði óháð til að mynda reynslu í starfi.

Í nýlegri samantekt Congressional Budget Office (CBO) á bandarískum vinnumarkaði á árunum 2011-2015 er greint frá því að ríkisstarfsmenn með grunnmenntun úr háskóla hafi að meðaltali 5% hærri laun en starfsmenn með sömu menntun og í sambærilegum störfum á almennum markaði. Fólk sem er ekki með háskólamenntun sem vinnur hjá ríkinu er með 34% hærri meðallaun heldur en sambærilegir starfsmenn á almenna markaði. Mynstrið snýst hins vegar við þegar fólk með mjög langa menntun er skoðað sérstaklega. Í Bandaríkjunum eru ríkisstarfsmenn með doktorspróf með 24% lægri laun að meðaltali en fólk með sambærilega menntun á almennum markaði (Congressional Budget Office, 2017). Kanadískur vinnumarkaður virðist svipaður að þessu leyti. Í nýlegri athugun kom í ljós að í Kanada eru opinberir starfsmenn í með marktækt hærri meðallaun en starfsfólk í sambærilegum störfum

⁴ Lífskjararannsókn Evrópusambandsins

⁵ Aðildaríki ESB þó án Búlgaríu, Möltu, Rúmeníu, Finnland og Króatíu ásamt Noregi og Íslandi.

á almennum markaði. Undantekning þar eru æðstu stjórnendur, þar sem ríkisstarfsmenn eru með lægri laun (Fraser Institute, 2016).

Ramos (2014) fjallar um að það sé minni ójöfnuður í launum (minni breytileiki) á opinberum markaði í flestum löndum, að konur og fólk í lægsta tekjuhópnum fái yfirleitt hærra meðallaun en sambærilegir hópar á almennum markaði. Vel menntað fólk (e. highly skilled) er hins vegar venjulega með lægri laun vinni það í opinbera geiranum heldur en á almennum markaði. Niðurstöður hans í rannsókn á spænskum vinnumarkaði eru í takt við rannsóknir frá öðrum löndum. Sömu niðurstöður hafa birst í rannsókn á breskum, frönskum og ítölskum vinnumarkaði (Postel-Vinay, 2015).

Þegar á heildina er litið má því segja að víða sé starfsfólk á opinberum markaði með hærra meðaltekjur en starfsfólk á almennum markaði sem skýrist fyrst og fremst af meiri menntun og lengri starfsreynslu. Í mörgum löndum er töluvert minni dreifing á launum á opinberum markaði heldur en á almennum markaði. Fólk með litla menntun fær að jafnaði töluvert hærra laun vinni það á opinberum markaði og jafnframt er minni launamunur milli kvenna og karla hjá ríkisstofnunum heldur en á almennum vinnumarkaði. Á móti virðist tilhneigingin vera sú að fólk með mjög mikla menntun og æðstu stjórnendur fái hærra laun á almennum vinnumarkaði.

Norðurlöndin skera sig úr hvað varðar hærra meðallaun opinbera starfsmanna, en þar eru ríkisstarfsmenn með lægri meðallaun. Líklegt er að stærð opinbera geirans og hversu hátt hlutfall hans telst til opinberrar stjórnarsýslu tengist því að ríkisstarfsmenn á Norðurlöndunum njóta ekki sömu yfirburði í launum og víða annars staðar. Kanna þarf betur hvernig menntun tengist ólíku mynstri í launum á þessum tveimur mörkuðum á Norðurlöndunum og annars staðar þar sem rannsóknir hafa verið gerðar.

4 HEIMILDIR

Bandalag háskólamanna. Kjarakönnun BHM (e.d.). Sótt 2. nóvember 2017 af <https://www.bhm.is/efnahagsmal/kjarakonnun-bhm/>

Blinder, A. (1973) Wage discrimination: reduced form and structural estimates. *Journal of Human Resources* Vol. 8, No. 4 (Autumn, 1973), pp. 436-455. DOI: 10.2307/144855

Campos, M.M, Depalo, D., Papapetrou, E., Pérez, J.J. & Ramos, R. (2017). Understanding the public sector pay gap. *IZA Journal of Labor Policy*, 6:7. DOI 10.1186/s40173-017-0086-0

Congress of the United States congressional budget office. (2017). Comparing the compensation of federal and private-sector employees, 2011-2015. Sótt 15. ágúst af <https://www.cbo.gov/publication/52637>

Depalo, D., Giordano, R. & Papapetrou, E. (2015). Public-private wage idfferentials in euro-area countries: Evidence from quantile decomposition analysis. *Empir Econ.* 49: 985-1015.

Eining-löja. Launakönnun október-nóvember 2016. Sótt 23. október 2017 af http://www.ein.is/static/files/PDF_og_WORD/Kannanir/skyrsla_eining_idja_011216.pdf

European Commission (2014). Government wages and labour market outcomes. *European Economy, Occasional Papers* 190.

Fjármálaeftirlitið (2011). Sótt 29. janúar 2018 af <https://www.fme.is/utgefid-efni/frettir-og-tilkynningar/frettir/nr/739>

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Tölfræði og útgefið efni* (e.d.). Sótt 4. nóvember 2017 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/tolfraedi-og-utgefid-efni/>

Fjármála- og efnahagsráðuneytið. *Skýrsla nefndar um málefnalegar skýribreytur við greiningu á launamun kynjanna* (2013). Sótt 3. desember 2017 af https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/utgafa/Malefnalegar_skyribreytur.pdf
Hagstofa Íslands. Laun, tekjur og vinnumarkaður (2014). Sótt 15. nóvember 2017 af https://hagstofa.is/media/43820/hag_141217.pdf

Fraser Institute. (2016). Comparing government and private sector compensation in Canada. Sótt 15. nóvember 2017 af <https://www.fraserinstitute.org/studies/comparing-government-and-private-sector-compensation-in-canada>

Hagstofa Íslands. *Istarf95. Íslensk starfaflokkun með skýringum og dæmum* (2009). Sótt 22. nóvember 2017 af https://hagstofa.is/media/42603/istarf95_2utg_allt.pdf

Hagstofa Íslands¹. *Lýsigögn* (e.d.) Sótt 26. október 2017 af http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__launogtekjur__4_tekjur__1_tekjur_s_kattframtol/TEK01001.px/

Hagstofa Íslands². *Lýsigögn* (e.d.) Sótt 26. október 2017 af <https://hagstofa.is/utgafur/lysigogn/lysigogn/?fileId=19501#vd4>

Hagstofa Íslands³. *Lýsigögn* (e.d.) Sótt 26. október 2017 af

<https://hagstofa.is/utgafur/lysigogn/lysigogn/?fileId=19512>

Hagstofa Íslands⁴. Vinnumarkaðsrannsókn (e.d.). Sótt 24. október 2017 af <https://www.hagstofa.is/um-hagstofuna/thattaka-i-rannsoknum/rannsoknir-hagstofunnar/vinnumarkadsrannsokn/>

Hagstofa Íslands⁵ *Lýsigögn* (e.d.) Sótt 26. október 2017 af <https://hagstofa.is/utgafur/lysigogn/lysigogn/?fileId=56788>

Hallgrímur Snorrason. *Greinargerð um launatölfræði í Noregi og á Íslandi* (2017). Sótt 26. október 2017 af <https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/Greinargerð-um-launatolfraedi-i-Noregi-og-a-Islandi---Hallgrimur-Snorrason.pdf>

Island.is. *Vinnumarkaðurinn* (e.d.). Sótt 4. nóvember 2017 af <https://www.island.is/thjonusta/atvinnulif/vinnumarkadur/adilar-vinnumarkadar/>.

Roderick J. A. Little, Donald B. Rubin 2014. *Statistical Analysis with Missing Data*, Second Edition

Michael Kutner (Author), Christopher Nachtsheim (Author), John Neter (Author), William Li (Author), 2005. *Applied Linear Statistical Models* 5th Edition. McGraw-Hill Irwin.

Oaxaca, R. (1973). Male-female wage differentials in urban labour markets. *International Economic Review*, 14: 693-709.

PwC. *Markaðslaun á Íslandi*. (2016). Sótt 17. október 2017 af https://www.pwc.is/is/thjonusta/pwc_launagreining.html

Postel-Vinay, F. (2015). Does it pay to be a public-sector employee? Contrary to common belief, the long-term public-private pay gap. IZA World of Labor: Evidence-based policy making. Sótt 15. nóvember af <https://wol.iza.org/uploads/articles/156/pdfs/does-it-pay-to-be-public-sector-employee.pdf>

Ramos, R., Sanromá, E., og Simón, H. (2014). Public-private sector wage differential by type of contract: evidence from Spain. Applied Economics Ref. Network. Sótt 15. ágúst 2017 af https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2511061

Ríkisskattstjóri (2018). Sótt 29. janúar 2018 af <https://www.rsk.is/atvinnurekstur/stadgreidsla-og-reiknad-endurgjald/>

Starfsmat. *Um starfsmatið* (e.d.). Sótt 24. október 2017 af <http://www.starfsmat.is/um-starfsmatid>

Stéttarfélag í almannajónustu. *Launakönnun SFR* (2016). Sótt 22. október 2017 af <https://www.sfr.is/um-sfr/frettir/frett/2016/09/26/Launakonnun-SFR>

Stjornarráðið (e.d.) Sótt 29. Janúar 2018 af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannaudsmal-rikisins/kjarasamningar-laun-og-starfskjar/>

The Organisation for Economic Co-operation and Development,

Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. (2017). *Teachers and school heads, salaries and allowances*. Brussel, Belgiu & Paris, France.

Velferðarráðuneytið (2015). *Launamunur karla og kvenna (2015)*. Sótt 5. nóvember 2017 af https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/Launamunur_karla_og_kvenna_19052015b.pdf

VR. *Launakönnun 2017*. Sótt 22. október 2017 af <http://www.vr.is/kannanir/launakonnun-2017/>.