

# **Ákvæðisvinna og hlutaskipti í opinberum rekstri**

**Skýrsla til samninganefndar ríkisins**

**Hagfræðistofnun Háskóla Íslands**

**Desember 1991**

## **Formáli**

---

Samninganefnd ríkisins fól Hagfræðistofnun Háskóla Íslands að taka saman þessa skýrslu um ákvæðisvinnu og hlutaskipti í opinberum rekstri. Í henni er fjallað um tilgang, kosti og galla mismunandi launakerfa svo og nokkrar tilraunir sem gerðar hafa verið hér á landi og í nálægum löndum með afkastahvetjandi launasamninga. Skýrslan er unnin af Þórólf Þ. Matthíassyni, lektor.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands  
í desember 1991,

Guðmundur Magnússon.



## Efnisyfirlit

---

<b>Útdráttur og helstu niðurstöður</b>	5
<b>1 Samskipti vinnuveitanda og launþega, umbjóðanda og umboðsmanns</b>	6
<b>2 Hlutverk launakerfis frá sjónarhóli launþegans</b>	9
<b>3 Hlutverk launakerfis frá sjónarhóli vinnuveitandans</b>	11
Afkastahvati	11
Flokkun starfsmanna í störf	12
Nýtum starfsmönnum haldið í starfi hjá vinnuveitanda	12
Fjárfestingu í mannauð forðað frá eyðileggingu	13
<b>4 Mismunandi launakerfi</b>	14
Fastlaunakerfi	14
Ákvæðisvinnakerfi	15
Hlutaskiptakerfi	16
Bónuskerfi að austur-evrópskri fyrirmynnd	17
Vinnuaflsrekin fyrirtæki	19
Frammistöðumat	19
Færnigrundvölluð launakerfi („skill-based pay systems“)	20
<b>5 Leiðir sem farnar hafa verið til að ná markmiðum umbjóðanda hjá hinu opinbera</b>	21
Almennt	21
OF (Opinbert fyrirtæki)	21
Skipaútgerð ríkisins – ábataskiptakerfi í vörugreißslu	22
Skipaútgerð ríkisins – skiparekstur	23
Vegagerðin	23
Póstur og sími og Flugmálastjórn	24
Tilraunir með breytt fyrirkomulag á fjármögnun sjúkrahúsa	25

<b>6</b>	<b>Er hægt að nota ákvæðisvinnukerfi og útboð í ríkari mæli hjá almennum ríkisstofnunum? .....</b>	27
	Útboð .....	27
	Aukin notkun ákvæðisvinnukerfa – ábataskipti .....	29
	Bónuskerfi – að austur-evrópskri fyrirmynnd? .....	29
	Aukið sjálfstæði ríkisstofnana til launasamninga .....	30
<b>7</b>	<b>Lauslegar hugmyndir um nánari útfærslu afkastahvetjandi launakerfa hjá hinu opinbera .....</b>	32
	Útboð innan skólakerfisins .....	32
	Þróun ákvæðisvinnuþáttar kennslustarfssins .....	32
	Bónushugmyndir hjá Oslo Teleområde .....	33
	Er til uppskrift að afkastahvetjandi launakerfum? .....	34
<b>8</b>	<b>Hvor á að njóta ávinnings af hagræðingu, umbjóðandi eða umboðsmaður? .....</b>	38
<b>Viðauki: Hvernig gegnir núverandi launakerfi hlutverki sínu? .....</b>		40
<b>Tilvitnanaskrá .....</b>		48

## Útdráttur og helstu niðurstöður

---

Skýrslunni má skipta í fjóra aðalhluta. Fyrsti hlutinn fjallar um samskipti launþega og vinnuveitenda og hlutverk launakerfa í því ferli, séð með augum hvors aðila fyrir sig. Bent er á að samskipti launþega og vinnuveitanda fellur undir þann flokk hagfræðilegra úrlausnarefna sem kenndur er við umbjóðanda og umboðsmann. Launavinna og launakerfi eru meðal þeirra aðferða sem notaðar hafa verið til að leysa það hagfræðilega vandamál. Í skýrslunni er reynt að rekja almenna eiginleika þessara lausna gagnvart hagsmunum launþega annars vegar og vinnuveitanda hins vegar. Því er slegið föstu að ekki sé hægt að útbúa algott, alfullkomið launakerfi. Þessi hluti nær til fyrstu þriggja kafla skýrslunnar. Í næsta hluta, sem nær til fjórða kaflangs er gerð tilraun til að lýsa helstu launakerfum sem notuð eru og fjallað um hvernig þau samrýmast sjónarmiðum vinnuveitenda annars vegar og launþega hins vegar. Í ljós kemur að launakerfi koma með ólíkum hætti til móts við sjónarmið og þarfir vinnuveitenda annars vegar og launþega hins vegar. Þannig hefur hvert kerfi sínar sterku hliðar og sínar veiku hliðar. Í þriðja hlutanum, sem nær til fimmta kafla skýrslunnar, er svo fjallað um tilraunir með launakerfi hjá hinu opinbera hér á landi. Sá reynslusjóður er ekki umfangsmikill en miklvægt að nýta hann að því marki sem kostur er. Í fjórða hluta skýrslunnar, sem nær til sjötta og sjöunda kafla hennar, eru vangaveltur um mögulega aukna notkun ákvæðisvinnukerfa hjá hinu opinbera, auk þess sem sagt er frá tilraunum með slíkt í nálægum löndum. Þá er einnig spurt hvort ekki megi læra nokkuð af tilraunum (og mistökum) sovéska stjórnvalda og hagfræðinga fyrr á árum til að bæta sér almennan skort á markaðasaðhaldi með afkastahvetjandi greiðslukerfum á mörgum stigum ákvarðanatökuferlisins. Að ytri umgjörð er margt líkt með aðstæðum forstjóra verksmiðju í sovéska kerfinu eins og það var, og forstöðumanns ríkisstofnunar. Loks er í viðauka gerð örstutt grein fyrir hvernig núverandi launakerfi móta launamyndun hjá opinberum starfsmönnum.

## **1 Samskipti vinnuveitanda og launþega, umbjóðanda og umboðsmanns**

---

Samskipti launþega og vinnuveitanda má fella undir þann flokk hagfræðilegra úrlausnarefna sem kenndur er við *umbjóðanda og umboðsmann* (e. principal–agent theory). Einkennandi er að umbjóðandinn felur umboðsmanni sínum, gegn greiðslu, úrlausn ákveðins verkefnis, ýmist vegna þess að umbjóðandann skortir þekkingu, þjálfun, líkamlegt atgervi eða tíma til að leysa það sjálfur af hendi.

Samspili umboðsmanns og umbjóðanda má lýsa þannig í stuttu máli að umboðsmaðurinn hafi til ráðstöfunar ákveðið mengi *aðgerða*. Val umboðsmannsins á aðgerð ræður því hvort verkið er vel eða illa af hendi leyst. Mismunandi aðgerðir eru umboðsmanninum miskostnaðarsamar.

Gengið er útfrá að umboðsmaðurinn kjósi þá aðgerð sem skilar honum mestum hagnaði (ef kostnaður er einvörðungu peningalegs eðlis) eða mestum notum [utility] (ef kostnaður er að einhverju marki einstaklingsbundinn, t.d. vegna tapaðs frítíma). Jafnframt er tekið tillit til þeirrar umbunar sem umbjóðandi hlýtur annars vegar og þeirra tekna (eða þeirra neyslunota) sem umboðsmaðurinn fórnar með því að taka verkið að sér.

Vandamál umbjóðandans er að haga vali á umboðsmanni og umbun til hans þannig að verkið verði sómasamlega af hendi leyst að hans mati.

Sé ekki um óvissu að ræða á neinu stigi verksins og sé samkomulag umbjóðanda og umboðsmanns bindandi er vandamál umbjóðandans tiltölulega einfalt. Hann útbýr samkomulag sem lýsir því hvernig leysa eigi verkið af hendi og tilgreinir umbun sem svarar nákvæmlega til fórnarkostnaðar umboðsmannsins af því að takast verkið á hendur.

Eins og gefur að skilja er fátítt að svo einföld lausn sem lýst er að ofan standi umbjóðanda til boða. Oftar en ekki eru áhrif aðgerða umboðsmannsins á gæði verksins háð þáttum utan áhrifasviðs umboðsmannsins. Þannig er afli skuttagara háður gæftum og fiskigengd, ekki síður en vinnuframlagi áhafnarinnar. Tilsvarandi óvissa um samhengi vinnuframlags starfsmanns og framleiðslu fyrirtækis eða stofnunar er frekar regla en undantekning þó svo óvissuhátturinn sé oft ekki jafn augljós og í fiskveiðunum. Óvissa skapar ekki vandamál við mat á raunverulegu vinnuframlagi umboðsmanns ef umbjóðandinn getur, eftirá, fengið, sér að kostnaðarlausu, upplýsingar um þróun ytri þáttu (veðurs og fiskigengdar). En yfirleitt eru slískar upplýsingar ófáanlegar eða afar kostnaðarsamt að afla þeirra. Þetta er undirrot nýrra vandamála. Útgerðarmaðurinn veit ekki, nema með dýrum rannsóknum, hvort líttill afli er sökum lélegrar fiskigengdar eða slælegrar frammistöðu skipstjóra og áhafnar.

Skólastjóri veit ekki hvort lakur árangur nemenda á samræmdum prófum er vegna þess að kennarar hafi slegið slöku við eða nemendur verið ómóttækilegir fyrir námsefni. Eigandi fyrirtækis veit ekki hvort slæm frammistaða sölustjórans, áhugaleysi neytanda o.s.frv. á sök á líftilli sölu framleiðsluvöru.

Það er margt sameiginlegt með samskiptum lögfræðings og skjólstæðings, Hagfræðistofnunar og verkkaupa, sjómanns og útgerðarmanns, launþega og vinnuveitanda. En samningar milli þessara aðila eru afar ólíkir. Skjólstæðingur lögmanns felur honum að reka ákveðið mál skv. fyrirfram ákveðinni gjaldskrá. Lögmaður ræður sjálfur með hvaða hætti hann hagar störfum sínum. Sjómaður tekur skipsrúm gegn ákveðinni hlutdeild í aflaverðmæti á ráðningartímanum. Sjómaðurinn er hins vegar ekki sjálfráður að því hvernig hann hagar sínum störfum. Opinber starfsmaður er ráðinn í ákveðna stöðu. Hafi honum tekist að komast í gegnum eldkírn reynslutíma eru launin lögð reglulega inn á bankareikning hans svo fremi sem lágmarksviðveru sé sinnt á vinnustað.

Hvað er það sem stjórnar því að samningar milli umbjóðanda og umboðsmanns eru með svo margvíslegum hætti; frá föstum launum fyrir nánar skilgreinda viðveruskyldu til ákvæðisvinnutaxta, hlutdeildar í framleiðsluverðmæti eða flókinna verktakasamninga með ákvæðum um hvernig brugðist skuli við óvæntum aðstæðum? Við því eru engin algild eða einhlít svör. Eins og lesandann er e.t.v. farið að gruna er ekki hægt að setja fram „fullkomlega hagkvæmt greiðslukerfi“.

Það atriði sem virðast skipta mestu máli varðandi fyrirkomulag samninga milli umboðsmanns og umbjóðanda er mælanleiki afurða og vinnuframlags, auk afstöðu-umbjóðanda og umboðsmanns til óvissu. Þá hefur einnig verið bent á að sami einstaklingur geti verið misafkastamikill í ólíkum störfum og að mikilvægt hlutverk launakerfa sé að beina einstaklingum til þeirra starfa sem þeir njóta sín vel í, mælt á mælikvarða framleiðni. *Því má slá föstu sem fyrstu niðurstöðu þessarar skoðunar að ekki sé hægt að útbúa algott, alfullkomið greiðslukerfi. Ólíkar aðstæður og ólík afstaða ólíkra umbjóðenda kallar á mismunandi fyrirkomulag.*

Paul sem koma upp þegar samskipti umboðsmanns og umbjóðanda eru rædd eiga margt sameiginlegt með vandamálum sem koma upp þegar reynt er að skýra tilvist fyrirtækis frá hagfræðilegu sjónarmiði. Þá er spurt hvers vegna það sé hagkvæmt að hlutast til um framleiðsluþáttanýtingu með tilskipunum innan fyrirtækis fremur en að nota markaðskerfið til þeirra hluta. Eins og athugull lesandi hefur e.t.v. þegar rekið augun í á umbjóðandi stundum samskipti við fyrirtæki (lögmannsstofu, Hagfræðistofnun) eða við undirsáta í fyrirtæki sínu (útgerðarmaður og sjómaður, ráðuneytisstjóri og deildarlögfræðingur). Það er því ljóst að sömu atriði, að hluta til a.m.k., móta val á annars vegar greiðslukerfi og skýra hins vegar hvort notast

er við markaðskerfið eða tilskipanakerfi fyrirtækis þegar framleiðsluþáttum er ráðstafað.<sup>1</sup> Skýring tilvistar fyrirtækisins er eitt af viðfangsefnum stofnanahagfræðinnar. Sú fræðigrein er ung og má fullyrða að þetta verkefni mun endast henni eitthvað fram á næstu öld. Þetta er dregið hér fram til að undirstríka að erfitt sé að útskýra tilvist tilskipanafyrirkomulags þess sem við nefnum fyrirtæki í markaðsumhverfi. Enn erfiðara getur orðið að skýra einstaka þætti sjálfs tilskipanakerfisins með hagrænum rökum.

Hér á eftir mun ekki reynt að skýra tilvist fyrirtækja. Þess í stað mun reynt að einblína á hagræn rök mismunandi launakerfa og draga fram hvað skilur á milli þeirra og við hvaða aðstæður þau eiga best við.

---

<sup>1</sup>Þegar opinber stofnun og launþegar eiga í hlut verður spurningin um hver sé umbjóðandi og hver sé umboðsmaður afar flókin. Alþingismenn sem umboðsmenn almennings hafa sett stofnunina á laggirnar og falið ákveðnum ráðherra að setja stofnuninni starfsreglur og forstöðumann. Þannig má líta á alþingismenn og almenning sem umbjóðanda og umboðsmann, sömuleiðis alþingi og ráðherra, ráðherra og forstöðumann, forstöðumann og almennan starfsmann. En í þessari upptalningu má ekki gleymast að almennur starfsmaður er einnig hluti þeirrar heildar sem öllu hratt af stað, þ.e.a.s. almennings!

## 2 Hlutverk launakerfis frá sjónarhóli launþegans

---

Hvers vegna kýs lögfræðingur fremur að starfa hjá dómsmálaráðuneyti en að setja á laggirnar eigin lögmannsstofu? Hvers vegna kýs sérfræðingur um fjármál fremur að kenna viðskiptafræðinemum en stofna eigið verðbréf fyrirtæki? Ekki er til neitt algilt eða einhlítt svar við spurningum af þessu tagi.

Eitt þeirra atriða sem oft er nefnt er að með því að starfa hjá opinberu fyrirtæki á borð við dómsmálaráðuneytið takist ungum lögfræðingi að heyja sér þekkingu sem auki tekjumöguleika hans í framtíðinni. Þannig skapist offramboð lögfræðinga hjá hinu opinbera sem valdi þrýstingi niðurávið á launastig í slíkum stöðum. Offramboð hæfra lögfræðinga verður síðan til þess að síður þarf að leggja áherslu á *hvatningaráðið* launakerfisins. Þess í stað velji hið opinbera greiðslukerfi með hliðsjón af því hve dýrt það sé í rekstri. Þannig mætti fára rök fyrir notkun fastlaunakerfis í þessu tilviki (samsvarandi röksemd á við um fjölmargar aðrar sérfræðistöður). Þessa röksemd mætti kenna við *mannaúð*, þar sem inntak hennar er að einstaklingar hagi starfsvali yfir æviskeiðið þannig að núvirtar ævitekjur séu í hámarki.

Ef við höldum okkur við mannaúðsröksemdina ættu öll ráðuneyti, og aðrar stofnanir sem byggja á fastlaunakerfum, að vera yfirlíðar af ungum, framagjörnum sérfræðingum. Miðaldra sérfræðingar, sem hlotið hefðu eldkírn reynslunnar væru hins vegar eigendur ráðgjafa- og sérfræðifyrirtækja úti í bæ. En svo er ekki.<sup>2</sup>

Því verður að leita annarra skýringa. Ein þeirra skýringatilrauna sem notast hefur verið við skýrir launasamninginn sem *óbeinan tryggingarsamning* (e. implicit contract). Uppspretta þessa samnings er ólík afstaða einstaklings annars vegar og fyrirtækis hins vegar til áhættu. Venjulega er gengið að því vísu að einstaklingur sé áhættufælinn og að fyrirtæki sé hvorki áhættufælið né áhættusækið. (Þetta er skýrt með því að eigendur fyrirtækisins þurfa ekki að binda allar eigur sínar í viðkomandi fyrirtæki en geta dreift þeim og dregið þannig úr áfallaáhættu sem bundin eru við rekstur eins ákveðins fyrirtækis.) Einstaklingur sem ætla að

---

<sup>2</sup>Reyndar kemur fram í könnun Gallup á launakjörum háskólamanna hjá einkafyrirtækjum annars vegar og hjá ríki hins vegar að meðalaldur háskólamanna er starfa hjá ríkinu er hæri en meðalaldur starfsmanna hjá einkafyrirtækjum. Þetta má taka sem vísrendingu um að riskisstarfsmenn leggi meiri áherslu á tekjuöryggi en mannaúðsöflun þegar starfsframaákvæðanir eru teknar. En hér er aðeins um vísrendingu að ræða. Ekki er tekið tillit til þess að einkafyrirtæki eru tiltölulega nýlega farin að nýta sér vinnafl háskólamenntaðra starfsmanna, meðan ríkið hefur lengi verið einn aðal atvinnuveitandi slíkra starfsmanna. Því má ætla að „þaulsætnir“, háskólamenntaðir starfsmenn einkafyrirtækja hafi ekki náð að verða „gamlir“ í starfi með sama hætti og þaulsætnir kollegar þeirra hjá opinberum stofnunum og fyrirtækjum.

afla sér tekna beint á markaði verður að taka á sig þær sveiflur sem óhjákvæmilega verða í hagkerfinu. Sé einstaklingurinn áhættufælinn myndi notagildi þeirra tekna er hann getur aflað aukast gæti hann gert þær tekjur óháðar sveiflum í hagkerfinu. Þar sem fyrirtækið er ekki áhættufælið getur það boðið einstaklingnum fastlaunasamning. Slíkur samningur þarf ekki að auka vongildi þeirra tekna sem einstaklingurinn fær, en getur hins vegar aukið vongildi þeirra nota sem tekjurnar veita.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>Hér er vísað til þeirrar tilgátu að undir skilyrðum óvissu leitist neytandinn við að haga málum þannig að hámarka vongildi notagildis, á ensku er talað um *expected utility hypothesis*, sjá Varian (1984).

### **3 Hlutverk launakerfis frá sjónarhóli vinnuveitandans**

---

Launakerfi í anda þess óbeina tryggingarsamnings sem nefndur er hér að ofan tryggir vinnuveitandanum (umbjóðandanum) starfskraft sem er ódýrari en væri sama verkefni keypt af sjálfstætt starfandi sérfræðingi úti í bæ. Röksemdin er þessi: Sérfræðingurinn (starfsmaðurinn) er áhættufælinn. Ef hann ynni sem verktaki myndi liggja í taxta hans ákveðið álag sem umbun fyrir þá áhættu sem fælist í þeiri tekjusveiflu sem þess háttar verklagi fylgdi. Slíkt álag hverfur ekki vegna samkeppni margra verktaka sé gengið útfrá að allir séu haldnir áhættufælni í einhverjum mæli. Með því að bjóða umboðsmanninum, sérfræðingnum, fastan launasamning hverfur áhættuþátturinn í tekjuöflun umboðsmannsins og umboðsmáðurinn er þar með jafn vel settur með slíkan samning, sem ekki inniheldur áhættuumbun, og fyrri samning. Útgjöld fyrirtækisins til sérfræðiaðstoðar hafa þar með lækkað. Inntak samningsins er að tryggja umboðsmanninum tekjur óháðar sveiflum í hagkerfinu, í vinnuframboði innan hans starfsstéttar, eða sveiflum af öðrum toga. Báðir aðilar búast við að umbjóðandinn, vinnuveitandinn, brjóti þetta samkomulag ekki nema í undantekningartilvikum, vegna greiðsluþrots, gjaldþrots eða annarra aðstæðna sem flokka má undir *force majeure*.

#### *Afkastahvati*

Það vekur strax athygli þegar inntak þessa óbeina samnings er skoðað að umbjóðandinn, vinnuveitandinn, leggur fram það sem er mælanlegt og staðreynanlegt, þ.e.a.s. launagreiðslu á ákveðnum tíma. Erfiðara er að henda reiður á framlag umboðsmannsins. Í sinni einföldustu mynd er lágmarksvinnuframlag skilgreint sem mætingarskylda. Í öðrum tilvikum væri brottrekstrarsök að sinna ekki ákveðnu verki. Þar sem kröfurnar ganga í þá átt að skilgreina hvað sé lágmarksvinnuframlag og lágmarksframleiðsla af hálfu umboðsmannsins er ljóst að í mörgum tilvikum er eða getur framlag umboðsmannsins verið mun meira.

Í sumum tilvikum er umbjóðanda nægjanlegt að tryggja sér viðveru og lágmarksvinnu af hálfu umboðsmanns á vinnustað. Þetta gæti átt við um afgreiðslu- og móttökustörf þar sem umboðsmáður ræður litlu um starfsá lagið. Í þeim tilvikum er lágmarkssamningur nægjanlegur til að tryggja hagsmuni beggja aðila, umboðsmanns og umbjóðanda. Í flestum öðrum tilvikum er náið samhengi milli vinnuframlags umboðsmanns og þess ábata sem umbjóðandi getur vænst af starfsemi sinni. Í þeim tilvikum eru ákvæði þess lágmarkssamnings sem kenndur er við óbeinan tryggingarsamning ónog frá sjónarhóli umbjóðanda, vinnuveitanda. Undantekning væri ef starfið er mjög eftirsótt einhverra hluta vegna. Það gæti orðið til þess að vinnuveitanda stæði til boða að velja úr fjölda mögulegra starfsmanna. Sú staðreynð getur orðið til þess að

hækka lágmarks vinnuframlagskröfu í viðkomandi starfi verulega og þannig hvetja einstakling sem er í starfinu til þess að standa sig í stykkinu.

Í þeim tilvikum þar sem krafist er frumkvæðis af starfsmanni og ekki er biðröð atvinnulausra við dyr vinnuveitandans er brýnt fyrir vinnuveitanda að einhvers konar frumkvæðishvati eða afkastahvati sé byggður inn í launakerfið.

### *Flokkun starfsmanna í störf*

Það getur verið þó nokkur handleggur fyrir vinnuveitanda með flókinn rekstur að raða starfsmönnum á þau verkefni sem þeir geta leyst best (eða hlutfallslega best) af hendi. Mikilvægt er að launakerfi sé þannig úr garði gert að það beini starfsmönnum í þau verkefni þar sem framleiðni þeirra er mest. Hugsum okkur verkfræðistofu sem tekst tvenns konar verkefni á hendur (köllum þau a og b). Hjá stofunni starfa fjórir verkfræðingar. Hver þeirra hefur réttindi og nægjanlega þekkingu til að starfa, hvort heldur er að verkefnum af gerðinni a eða b, en þeir eru misframleiðnir. Eftirfarandi tafla gefur yfirlit yfir þennan hugsaða mun:

	Verkefni a	Verkefni b
Starfsmaður A	100	125
Starfsmaður B	125	100
Starfsmaður C	100	100
Starfsmaður D	100	100

Ef starfsmenn A og C vinna að verkefnum a, en B og D að verkefnum b er framleiðsla stofunnar 400. Ef A og B vinna að a og C og D að b er framleiðslan 425, en vinni A og C að b og B og D að a er framleiðslan 450. Rétt skipulagning starfseminnar gæti í þessu hugsaða dæmi aukið framleiðslu um allt að 12,5%. Hugsum okkur nú að starfsmanni A þyki einhverra hluta vegna meira spennandi að vinna að verkefnum a en b (meiri útivera og ferðalög gætu verið ástæður sem toguðu í þessa átt svo þekkt dæmi séu nefnd). Hugsum okkur jafnframt að starfsmanni B þyki verkefni af tegundinni b meira spennandi (meira næði til að sinna fjölskyldu, minni þeytingur). Sé öllum borguð jafnhá laun er ljóst að vinnuveitandi á afar erfitt með að koma verki á þann sem hæfastur er til að vinna að því. Vinnuveitandanum er því mikilvægt að gera launakerfið þannig úr garði að starfskraftar þeirra starfsmanna sem hann hefur í vinnu nú þegar nýtist sem best. Þetta er eðlilega ekki vandalaust því hæglega getur skapast spenna milli þess markmiðs sem hér er nesnt og tekjutryggingarmarkmiðsins, sem er mjög ofarlega í huga launþegans.

### *Nýtum starfsmönnum haldið í starfi hjá vinnuveitanda*

Það er ekki aðeins að launþegar keppi um störf. Vinnuveitendur keppa einnig um að ná til sín hæfum, afkastamíklum einstaklingum. Það er því mikilvægt fyrir vinnuveitanda sem hefur

fundið hæfan einstakling að koma í veg fyrir að annar vinnuveitandi geti boðið launþeganum kjör sem eru betri en þau sem hann fær nú þegar. Ein aðferð er að tengja viss kjaraatriði við það hversu lengi viðkomandi hefur unnið hjá sama vinnuveitanda. Lífeyriskerfi eru sum þessu marki brennd – sömuleiðis fríðindi af ýmsu tagi, réttur til afnota af sumarbústað, réttur til að nota bíl fyrirtækisins utan vinnutíma, laxveiði með viðskiptavinum á kostnað fyrirtækisins o.s.frv. Önnur aðferð er að tryggja starfsmanninum starfsaldursbundnar launahækkanir þannig að það verði starfsmanninum kostnaðarsamt að yfirgefa fyrirtækið, eða samkeppnisaðila dýrt að kaupa hann á brott.

#### *Fjárfestingu í mannauð forðað frá eyðileggingu*

Þetta atriði er skylt hinu fyrra að nokkru leyti. Til að sinna verkefnum sínum þarf starfsmaðurinn ákveðna þjálfun og þekkingu. Sumt í þessari þjálfun og hluti þekkingarinnar er þess eðlis að það nýtist öllum fyrirtækjum í sömu starfsgrein. Önnur atriði eru þess eðlis að þau nýtast aðeins einu fyrirtæki eða stofnun. Erfitt er að fylla upp í skarð starfsmanna með sérhæfða þekkingu ef þeir hverfa skyndilega frá fyrirtækinu eða stofnuninni. Og það sem verra er: Líklegt er að brothvarf þeirra dragi úr framleiðni annarra starfsmanna meðan nýr aðili eða nýir aðilar eru þjálfadír til hinna sérhæfðu verkefna.

Að nokkru notast vinnuveitendur við svipaðar lausnir og nefndar voru til að halda nýtum starfsmönnum í starfi, þ.e. lífeyriskerfi og starfsaldurhækkanir, til að komast hjá þeim vanda að nýtir starfsmenn hverfi skyndilega frá fyrirtækinu eða stofnuninni. Þá er einnig til þess að líta að starfsmaðurinn tekur nokkra áhættu með því að gangast undir sértæka þjálfun. Hann á það að sjálfsögðu á hættu að fyrirtækið hætti rekstri og að hann standi uppi með starfsþjálfun sem aðrir atvinnurekendur meta lítils samanborið við þann tíma og þá fyrirhöfn sem farið hefur til að afla hennar.

## 4 Mismunandi launakerfi

---

Sú mynd sem dregin hefur verið upp hér að framan af æskilegum eiginleikum launakerfis og því hvernig þessi kerfi lýsa sér í raun er torræð. Mismunandi launakerfum er ætlað að leysa ólisk vandamál. Lausn sem dugar gagnvart einu vandamáli eykur e.t.v. á erfiðleikana sökum annars vanda. Tökum afkastahvatningu sem dæmi. Ráðist laun í ormatínslu í frystihúsi af afköstum, ráðast afköstin aftur að nokkru af afla sem á land berst og settur er í flök. Pannig sveiflast tekjur ormatínslufólks í takt við smekk fólks í Ameríku og Evrópu og afla á Íslandsmiðum. Slíkt launakerfi veitir eðlilega ekki tekjuöryggi.

Pá er þess og að geta að vinnuaflsseljandi er að fórna frítíma, vinnuaflskaupandi að kaupa framleiðsluþátt. Vinnuaflsseljanda er þannig annt um þann tíma sem hann/hún fórna, vinnuaflskaupanda er annt um magn og gæði þeirrar vinnu sem hann kaupir. Pannig má segja að seljandi sé að selja annað en það sem kaupandi er að kaupa. Þetta skapar vinnumarkaðnum eðlilega sérstöðu umfram aðra framleiðsluþáttamarkaði, og hlýtur að setja mark sitt á þau greiðslu- eða launakerfi sem í gangi eru.

Raunveruleg launakerfi verða að vera viðunandi málamiðlun milli þeirra ósættanlegu markmiða sem æskilegt er að kerfið fullnægi. Hér á eftir verða ræddir eiginleikar helstu launakerfa og hvaða sjónarmið þau helst sætta.

### *Fastlaunakerfi*

Fastlaunakerfi uppfyllir vel það markmið að veita launþeganum tekjutryggingu. Inntak fastlaunakerfisins er að launþeginn fær ákveðna umbun fyrir lágmarks viðveru- og vinnuskyldu. Að ofan var bent á að fórni vinnuaflsseljanda væri fólgin í stytingu þess tíma sem ráðstafað væri til frítíma. Fastlaunakerfi er sniðið að því að launþeginn fái þessa fórni bætta. Trygging vinnuaflskaupanda innan þessa kerfis gagnvart því að hann fái það sem greitt er fyrir er lakari. Ef launþeginn uppfyllir ekki viðveruskyldu er vinnuveitandanum að vísu opnar ýmsar leiðir til viðbragða. Sé atvinnurekandinn einkaaðili getur hann sagt viðkomandi upp. Þá leið er erfiðara að fara sé atvinnurekandinn opinber aðili og skal það ekki rakið frekar hér. Umfangsminni viðbrögð eru einnig möguleg – frádráttur í launum, breyting á verkefnum, starfsaðstöðu o.s.frv.

Það liggar í hlutarins eðli að allir starfsmenn sem skila lágmarksafkostum fá umsamin laun. Vinnuveitandi sem hefði fullt vald til að ákveða laun eintaklingsbundið gæti látið laun ráðast af „gæðum“ starfsmanns. Ef um fast og ósveigjanlegt launakerfi er að ræða er vinnuveitanda ekki gefið slíkt frelsi, heldur hljóta allir sem gegna svipaðri stöðu, eða uppfylla gefin skilyrði með sama hætti að fá sömu laun, hvort heldur vinnuveitandinn álítur þá góða

starfsmenn eða slaka.

Eitt þeirra markmiða sem gott launakerfi þarf að uppfylla er að beina starfsmönnum í þau störf sem þeim hentar vel og framleiðni þeirra er mest í. Fastlaunakerfi hefur ekki innibyggða hvata sem ýta undir slíkt. Allajafna ræðst launamunur innan fastlaunakerfa af starfsaldir og þjálfun, hugsanlega menntun. Mögulegt er með slíkum aðferðum að hvetja starfsmann til þekkingaröflunar. Reyndar má spyrja hvort slík kerfi verðlauni ekki frekar námshæfileika en framleiðsluhæfileika.

Fastlaunakerfi hentar þannig vel frá sjónarhóli áhættufælins launþega, en miður séð með augum vinnuaflskaupanda sem hefur fyrst og fremst áhuga á magni og gæðum þess framleiðsluháttar sem hann er að kaupa.

### Ákvæðisvinnukerfi

Grunnhugmyndin með ákvæðisvinnukerfi er að hverfa með einum eða öðrum hætti frá því að greiða fyrir fórnaðan frítíma launþegans til þess að greiða fyrir magn og gæði þeirrar vinnu sem keypt er.

Ákvæðisvinnukerfi eru til í mörgum útfærslum eftir því hversu þungt hagsmunir vinnuaflsseljanda annars vegar og vinnuaflskaupanda hins vegar vega: Allt frá einstaklingsbundinni akkorðsvinnu þar sem launagreiðsla ákvarðast af afköstum hvers einstaklings og engu öðru, til hópbónuskerfa þar sem launagreiðsla ákvarðast af vinnuframlagi, afköstum og afkomu fyrirtækisins í samræmi við flóknar reiknireglur.

Ákvæðisvinnukerfi getur bætt afkomu fyrirtækis en þarf ekki að gera það. Kostnaður við rekstur kerfisins, t.d. við að mæla afköst starfsmanna og fylgjast með gæðum þess vinnuframlags sem innt er af hendi, getur orðið meiri en nemur þeim ávinningi sem hlýst af auknum vinnuhraða.

Gefum okkur að ákvæðisvinnukerfi skili fyrirtæki meiri hagnaði en fastlaunakerfi. Þá vaknar sú spurning hvort hægt sé að gera enn betur. Professor Karl Ove Moene hefur kannað þá hlið málsins (Arbeidstempo og akkordsats) innan ramma leikjafræðilegs líkans. Hann gefur sér að launþegar ákvarði vinnuhraða, en vinnuveitandi akkorðstaxtann. Moene gengur útfrá því að þessir aðilar taki ákvarðanir sínar hvor í sínu lagi með hliðsjón af ætluðum viðbrögðum hins aðilans annars vegar og eigin notum eða hagnaði hins vegar. Niðurstaðan er sú að framkominn lausn stenst ekki kröfu um svonefnda Pareto-hagkvæmni.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>P.e.a.s. hægt væri að auka not vinnuaflsseljanda ellegar hagnað vinnuaflskaupanda, eða hvoru tveggja ef launþegar ykju vinnuframlag sitt og atvinnurekendur hækkuðu taxtann. Gefum okkur að Pareto-hagkvæmri lausn væri lýst með því að vinnuframlag væri  $l^*$  og taxti  $a^*$  (hugsanlega væri um fleiri en eina lausn að ræða). Pareto-hagkvæm lausn næst ekki þar sem atvinnurekandinn veit að setji hann launataxtann jafnt og  $a^*$  mun launþeginn ná hámarksnotum við vinnuframlag sem er minna en  $l^*$ . Með sama hætti mun launþeginn ekki velja að setja  $l=l^*$  þar sem hann veit að við þær aðstæður mun hagnaður fyrirtækis atvinnurekandans verða í

Reyndar er það svo að spil koma, eða geta komið við en í samskiptum launþega og vinnuveitanda. Þannig er líklegt að leikjafræðilegar vangaveltur komi við sögu í samskiptum launþega innbyrðis. Ef um hópbónus er að ræða hlýtur launþeginn að taka tillit til þess að hann nýtur einvörðungu  $k/n$  hlutar af eigin framlagi, þar sem  $n$  er fjöldi starfsmanna sem bónusinn nær til og  $k$  er hluti starfsmanna af framleiðsluaukningu. Starfsmaðurinn hlýtur þannig að taka mið af því hvað hann kemst upp með án þess að félagar hans ásaki hann um að taka lífinu rólega. Þá má spyrja hvort einstaklingsbundinn bónus leysi ekki þennan vanda. Svarið er að það gerist aðeins með því að búa til ný vandamál. Vandamálið sem upp kemur er þetta: Viðmiðunarafköst ráðast af meðalafköstum í hópnum. Starfsmaður sem fer sér hratt í þeim tilgangi að auka tekjur sínar eykur um leið meðalafköstin, og þar með þann viðmiðunarstaðal sem bónusinn miðast við, nú eða í framtíðinni. Þetta verður til þess að starfsfélagar viðkomandi hljóta að leggja að honum að haga vinnuhraða í samræmi við það sem hentar hópnum.

Þrátt fyrir þá annmarka sem að framan eru taldir verður að ætla að launþeginn sækist eftir að fá þau verkefni þar sem framleiðsluhæfileikar hans nýtast best. Ákvæðisvinnukerfi hafa þannig innbyggðan hvata til að fella saman störf og starfsmenn þannig að heildarávinnungur fyrir starfsmennina, að gefnum akkorðstöxtum, verði sem mestur. Hvort ákvæðiskerfið skilar hámarksávinningi fyrir fyrirtækið ræðst af því hvort ákvæðistaxtarnir séu settir „rétt“ upp, þ.e.a.s. hvort taxtarnir verðlauni verðmæta vinnsluþætti í rískari mæli en minna verðmæta vinnsluþætti.

### *Hlutaskiptakerfi*

Grunnhugmynd hlutaskiptakerfa er að tengja hagsmuni umboðsmanns og umbjóðanda, launþega og atvinnurekanda sterkar saman með því að binda umbun umboðsmannsins við raunverulegan árangur af streði hans/hennar.

Hlutaskiptakerfa eru til í þrenns konar megin útfærslum: Launþeginn fær hlut af vergu framleiðsluverðmæti (þetta gildir um það hlutaskiptakerfi sem hér þekkist í fiskveiðunum) og þá skiptingu hagnaðar eftir því hvort launþeginn tekur þátt í greiðslu fjármagnskostnaðar eða ekki.

Rekstri þessara kerfa fylgir yfirleitt minna eftirlit en rekstri annarra kerfa. Viðmiðunarþættirnir, framleiðsluverðmæti eða hagnaður, eru alla jafna vel skilgreindir hjá þeim aðilum sem beita hlutaskiptakerfum, enda þurfa báðir aðilar, umboðsmaður og umbjóðandi, atvinnurekandi og launþegi að hafa fulla trú á því að farið verði að settum reglum.

Það hefur verið þekkt nokkuð lengi að vinnuframlag hagsýns aðila sem vinnur uppá hlut er minna en vinnuframlag hans væri, fengi hann allan afrakstur vinnustreðs síns. Það er því ljóst að lausnarstaða hlutaskiptakerfisins er ekki Pareto-hagkvæm.

Fyrir nokkrum árum setti Martin Weitzman [sjá Weitzman (1984)] prófessor við MIT,

---

hámarki setji atvinnurekandinn taxtana lægri en  $a^*$ .

fram þá kenningu að koma mætti í veg fyrir atvinnusveiflur í hagkerfinu ef starfsmenn fyrirtækja væru almennt ráðnir upp á hlut. Vísaði hann til reynslu Japana af slíkum launakerfum, en japanska hagkerfið einkennist öðrum fremur af stöðugum hagvexti og afar takmörkuðu atvinnuleysi. Margháttuð umræða spannst um þetta framlag Weitzmans og sýndist sitt hverjum. Alvarlegustu veilur í tillögugerð hans tengdust eftirfarandi atriðum: (i) Erfiðleikum sem fyrstu fyrirtækkin sem taka kerfið upp baka sér (draga til sín herskara hinna atvinnulausu sem veldur stórfelldri launalækkun hjá þeim sem fyrir eru, sem aftur verður til þess að þeir munu ávallt greiða atkvæði gegn hugmyndum um hlutaskiptakerfi). (ii) Ekki er tekið tillit til þess að fjármagnseigendur geta í raun ákværðað launastig með ákvörðun sinni um fjármagnsnotkun [sjá Ellis (1988)] en þetta atriði verður einnig til þess að gera kerfið illsamþykjanlegt fyrir launþegana. (iii) Í Matthíasson (1989) er sýnt fram á að ef launþegarnir ráða notkun eins framleiðsluþáttar geta hrein hlutaskipti af þeirri tegund sem við þekkjum frá sjávarútveginum unnið gegn hagsmunum fjármagnseigenda.

Hagnaðarskipti eru til í mörgum löndum. Í Englandi er fyrirtækjum sem taka upp hagnaðarskipti veittur skattaafsláttur og þannig er reynt að hvetja til aukins umfangs hagnaðarskipta. Japan er gjarnan tekið sem dæmi um jákvæð áhrif hagnaðarskipta á hagþróun, atvinnuleysi og verðbólgu. Bæði vitna menn til þess að bónusgreiðslur til launþega nema allt að 20% af tekjum þeirra og að atvinnuleysi hefur verið asar lágt í Japan öll eftirstrifðsárin. Aðrir benda á að tilhneiting sé til þess að breyta bónushlutföllum þannig að heildarlaun haldist nokkuð stöðug, hvort sem afkoma fyrirtækjanna er góð eða slæm, og að skráning atvinnuleysis í Japan sé ólisk því sem á sér stað á Vesturlöndum.

Loks verður að geta þess að hlutaskiptakerfi þau sem eru við lýði á fiskiskipaflotanum eru grein á þeim meiði sem hér er til umfjöllunar. Munurinn er aðeins sá að reiknigrundvöllur hagnaðarskiptakerfa er hagnaður fyrirtækjanna eins og nafnið ber með sér, en reiknigrundvöllur hlutaskiptanna er framleiðsluverðmæti viðkomandi rekstrareiningar (aflaverðmæti skips).

### *Bónuskerfi að austur-evrópskri fyrirmynnd*

Bónuskerfi eru víða í notkun, væntanlega helst þar sem snurðulaust samstarf margra er nauðsynleg forsenda árangursríks starfs. Bónusinn verður að myndast á grundvelli auðmælanlegra stærða. Þá virðist og tilgangslítið að koma á bónusgreiðslum ef hverjum einstökum starfsmanni er ekki ljóst með hvaða hætti athafnir hans og ákværðanir hafa áhrif á bónuspottinn.

Í tilskipanahagkerfi Sovétríkjanna var fyrirtækjum gert að skila ákveðnu framleiðslumagni á föstu verði. Hlutverk forstjóra fyrirtækisins var m.a. að sýna fram á hve margu starfsmenn hann þyrfti til að leysa verk sitt af hendi. Í samræmi við það var honum leyft að halda ákveðnum hluta teknanna eftir til að greiða starfsmönnum laun í samræmi við fyrirfram ákveðinn launataxta. Í þessu kerfi var það eðlilega eftirsóknarvert fyrir forstjórann að

hafa sem flesta starfsmenn í starfi. Fjölgun starfsmanna hafði í för með sér að tryggara var að framleiðslumarkmiðinu yrði náð, án þess að það aukna öryggi kostaði forstjórnann nokkurn skapaðan hlut þar sem launasjóðurinn sem hann hafði til ráðstöfunar stækkaði við slíka ráðstöfun.

Eins og gefur að skilja skapaði þetta kerfi mikla umframeftirspurn eftir vinnuafli. Árið 1965 var komið á umbótum sem kenndar hafa verið við Kosygin.<sup>5</sup> Greiðslur til starfsmanna voru annars vegar í formi fastra launa og hins vegar í formi bónuss. Á áætlunarstigi var stjórnendum fyrirtækjanna ætlað að upplýsa áætlunarskrifstofur herra settra stjórnsýslueininga um hvernig heppilegast væri að manna ákveðna verksmiðju eða fyrirtæki. Föst laun þess fjölda starfsmanna myndaði svokallaðan launasjóð (wage fund). Hagnaður var skilgreindur sem sölutekjur að frádregnum launasjóði og greiðslum fyrir afnot af fastafjármagni. Komið var á bónussjóði í hverju fyrirtæki. Í fyrstu voru það sölutekjur og hagnaðarhlutfall (skilgreint sem hagnaður pr. rúblu fastafjármagns) sem mótuðu stærð bónussjóðsins. Seinna hefur þáttum á borð við gæði framleiðslunnar og getu fyrirtækjanna til að standast kröfur um tæknipróun verið bætt við. Upphaflega voru bónusgreiðslurnar fyrst og fremst hugsaðar fyrir stjórnendur (management) fyrirtækjanna. Smám saman fengu síðan almennir starfsmenn hlutdeild í bónussjóðnum. Nokkuð virðist á reiki með hvaða hætti sjóðnum var dreift milli stjórnenda og starfsmanna. Í sumum tilvikum virðist sem hlutdeild stjórnenda hafi verið föst, óháð fjölda starfsmanna. Í öðrum tilvikum virðist sem hlutur stjórnenda hafi minnkað með auknum fjölda starfsmanna. Hugmyndin að baki bónusgreiðslnanna hefur væntanlega verið sú að auka vinnugleði stjórnenda og starfsmanna og þar með framleiðslu fyrirtækjanna. En engu að síður var heppilegt fyrir forstjórana að áætla að hafa sem flesta starfsmenn hjá fyrirtækinu. En hann varð að hafa í huga að umframfjöldi starfsmanna gæti orðið til þess að lækka bónusgreiðslur sumra eða allra starfsmanna fyrirtækisins og þar með hafa áhrif á estirsókn starfsmanna í vinnu hjá fyrirtæki hans.

Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á þessu kerfi, inntak þeirra er að endurbæta hagnaðarhugtakið sem í notkun er.

Aage bendir á það í tilvitnaðri grein að þrátt fyrir að hagnaðarhugtakið sé víða notað í þessu kerfi sé það þó ekki gefið að stjórnendur fyrirtækjanna leitist við að hámarka hagnað, enda skipti hagnaður þá engu máli, nema sem tölur á blaði. Hins vegar sé líklegra að þeir leitist við að hámarka greiðslur pr. starfsmann, þ.e.a.s. hámarka bónusgreiðslur pr. starfsmann því það sé lykill að því að fá góða starfsmenn til starfa og hafi jafnframt áhrif á afkomu stjórnendanna sjálfra.

---

<sup>5</sup>Frásögnin byggir á Aage (1990).

### *Vinnuafslsrekin fyrirtæki*

Í framhaldi af vangaveltum tengdum hugmyndum Weitzman's hafa margir velt fyrir sér lausnum sem sniðu helstu agnúana af kerfi hans. Ein þeirra er að slíta í sundur hagsmunastreitu umboðsmanns og umþjóðanda með því að sameina þessa aðila í sömu persónu, þ.e.a.s. að starfsmenn fyrirtækjanna væru jafnframt meirihlutaeigendur þeirra. Professor Karl O. Moene hefur verið einn helsti talsmaður þessara hugmynda á Norðurlöndum, sjá Moene (1990). Þessi hugmynd á hins vegar tæpast við sem lausn á hvatninga- og launakerfisvanda hins opinbera. Þó er hugsanlegt að framkvæma einkavæðingu undir þeim formerkjum að koma á stofn vinnuafslsreknum fyrirtækjum um þann rekstur sem einkavæddur er, hugsanlega með ríkið sem minnihlutaeiganda hlutafjár. Í því sambandi er rétt að minna á að afkoma þjónustufyrirtækja er í ríkum mæli háð þeim hug sem starfsmenn þeirra bera til fyrirtækis síns. Því mætti setja fram þá tilgátu að meiri líkur séu til þess að vinnuafslsrekið fyrirtæki gangi vel í þjónustustarfsemi en í annars konar starfsemi. Þetta er nefnt hér þar sem meginhluti starfsemi hins opinbera er þjónustustarfsemi af einum eða öðrum toga.

### *Frammistöðumat*

Eins og upptalningin hér að framan ber með sér eru ekki auðfundnar lausnir sem koma í stað hefðbundins fastlaunakerfis. Því hafa farið fram ýmsar tilraunir til að hressa upp á það. Frammistöðumat er ein aðferð til þess. Þá ræða launþegi og atvinnurekandi, eða fulltrúi hans, saman með vissu millibili, fara yfir helstu markmið sem launþeganum var og eða er ætlað að vinna að, meta hvernig honum hefur tekist til undanfarið tímabil og hvaða ráðstafanir hann hafingert, annað hvort til þess að bæta frammistöðu sína, eða viðhalda góðum árangri. Í sumum tilvikum eru laun látin ráðast af niðurstöðu frammistöðumats, í öðrum tilvikum er ekki um bein tengsl að ræða.

Tilgangur frammistöðumats er m.a. að finna sterkar og veikar hliðar launþegans og haga verkefnum sem honum eru veitt til úrlausnar í samræmi við það. Frammistöðumat ætti því að stuðla að því að starfsmenn fengju verkefni við sitt hæfi.

*Færnigrundvölluð launakerfi („skill-based pay systems“)*

Önnur aðferð til að sníða agnúa af hefðbundnum fastlaunakerfum er fólgin í beitingu svokallaðra færnigrundvallaðra launakerfa, sjá Economist (13. júlí 1991). Í stórum fastlaunakerfum af „gamla skólanum“ kalla réttlætiskröfur á að sambærileg störf séu launuð með sama hætti. Þannig verða starfslýsingar og starfsskilgreiningar að samningsefni verkalýðsfélaga og atvinnurekenda. Ef traust þessara aðila hvor til annars er takmarkað getur verið erfitt að breyta innihaldi þessara lýsinga eftir því sem tækninni fleygir fram. Fyrirtæki í Ameríku reyna nú að breyta þessu ástandi með því að þróa það sem þau kalla þekkingargrundvölluð launakerfi. Hjá Polaroid fá launþegar laun í samræmi við (a) þá þekkingu og færni sem þeir hafa til brunns að bera og nýta í störfum sínum fyrir fyrirtækið og (b) vinnuframlag þeirra sem einstaklinga og í eyki.

Inntak slíkra kerfa er greinilega það að mæla og meta til launa þann ávinning sem vinnuveitandi, umbjóðandinn, hefur af streði umboðsmannsins, launþegans í stað þess að mæla og meta þann frítíma sem launþeginn fer á mis við með því að takast á hendur verkefni fyrir vinnuveitandann, eins og tilfellið er þegar um hefðbundið fastlaunakerfi er að ræða.

## **5 Leiðir sem farnar hafa verið til að ná markmiðum umbjóðanda hjá hinu opinbera**

---

### *Almennt*

Almennt byggir launakerfi hins opinbera á fastlaunakerfisgrunni. Reglur þessa kerfis eru afar flóknar, enda samið við fleiri tugi, ef ekki nálægt heilu hundraði verkalyðsfélaga sem skipuleggja afar ólíka launþegahópa. Flest allir launþegahópar eiga rétt á að fá unna yfirvinnu greidda enda staðfesti yfirmaður að um þarfa viðveru haf verið að ræða. Þó eru mikilvægar undantekningar frá þessari reglu. Yfirvinna allra kennslustéttu er metin útfrá reiknistuðlum þar sem tekið er mið af kenndum kennslustundum og umfangi verkefnavinnu í tengslum við kennsluna, en ekki með hliðsjón af stimpilklokku. Þannig má segja að kennsla hafi nokkuð yfirbragð bónusvinnu. Launaflokkaröðun og lífaldur eða starfsaldur ræður útgreiddum launum til einstaklings. Einstaklingur getur hækkað í launum með því að ná háum starfsaldri eða með öðru stöðuheiti. Síðastnefnda aðferðin er mikið notuð innan opinbera kerfisins og er í sumum tilvikum í samræmi við ákvæði kjarasamninga. Stöðuheitisflutningur getur bæði orðið fyrir atbeina forstöðumanns þeirrar stofnunar eða þess fyrirtækis sem einstaklingurinn vinnur hjá eða fyrir atbeina stéttarfélags viðkomandi einstaklings.

Almennt hefur kerfið sterkt einkenni þess að launþeganum sé bætt sú fórn sem hann færir í formi tapaðs frítíma. Á ytra borði ber kerfið þess ekki merki að greitt sé fyrir afköst. Þetta á þó ekki við um kennslu. Á hinn böginn verður að benda á að stöðuheitistilflutningur getur nýst til að veita góðum starfsmönnum nokkra umbun. Þá hefur einnig tíðkast að greiða svokallaða „óunna“ yfirvinnu. Það er aðeins á valdi forstöðumanns stofnunar að veita slík fríðindi og verður að ætla að nokkuð samhengi sé milli afkasta viðkomandi starfsmanns og þess hvort hann fær greidda „óunna“ yfirvinnu. Taka verður fram að óunnin yfirvinna er notuð í afar takmörkuðum mæli af skólastjórnendum.

Nokkrar ríkisstofnanir hafa gert tilraunir með ákvæðisvinnu í einhverju formi. Fer hér á eftir stutt lýsing á þeim kerfum sem í notkun eru.

### *OF (Opinbert fyrirtæki)<sup>6</sup>*

OF varð fyrir barðinu á tíðum mannabreytingum og með tilheyrandi kostnaði tengdum starfsþjálfun. Til lausnar á því vandamáli var tekið upp starfsmatskerfi þar sem frammistaða hvers einstaks starfsmanns er metin tvívar á ári. Unnið er eftir ákveðnu punktakerfi. Fjöldi punkta hefur áhrif á laun viðkomandi starfsmanns sem geta bæði hækkað og lækkað í sambandi við starfsmatið. Starfsmannastjóri telur kerfið sérstaklega mikilvægt til að halda góðum starfsmönnum hjá fyrirtækinu. Í einu tilviki hefur hagræðing (þar sem starfsmönnum var

---

<sup>6</sup>Að ósk forráðamanna viðkomandi fyrirtækis er nafn þess ekki nefnt í skýrslu þessari.

fækkað) verið látin koma ákveðnum hópi starfsmanna til góða. Ekki hefur verið til umræðu að fella þá umbun niður þó svo nokkuð sé um liðið síðan hún hófst.

### *Skipaútgerð ríkisins – ábataskiptakerfi í vöruafgreiðslu*

Kerfinu var komið á 1984. Hugmyndir að útfærslu kerfisins er komnar frá Rekstrarstofunni í Kópavogi. Undirbúningur og framkvæmd var unnin að nokkru að frumkvæði og í nánu samráði við stéttarfélag það er í hlut átti, Dagsbrún í Reykjavík. Markmið stéttarfélagsins var að ná varanlegri kjarabót fyrir þann hóp umbjóðenda sinna sem vinna hafnarvinnu. Markmið Skipaútgerðarinnar var að ná hagræðingu í rekstri. Skal nú reynt að lýsa kerfinu í stuttu máli:

Kerfið nær til starfsmanna í vöruafgreiðslu. Starfsmönnum er skipt í þrjá hópa: Bakkahóp, Skemmuhóp og Aðra. Verkstjórar skrá menn í hópa. Verði umtalsverðar tafir í vinnu Bakkahóps eða Skemmuhóps skráir viðkomandi verkstjóri hluta hópsins í hópinn Aðrir.

Bónusgreiðslurnar byggja nú á reiknilíkani sem notað er til að reikna út hvað hefði þurft af mannskap til að leysa þau verkefni sem leyst voru hefði fastlaunakerfi verið við lýði. Hafi starfsmönnum lánast að leysa verk sín af hendi á skemmri tíma en svarar til útreiknaðs tíma skiptist ábatinn á milli fyrirtækis og starfsmanna, því sem næst í hlutföllunum 50/50.

Reiknaður er út sérstakur bakkabónus, sérstakur skemmubónus og loks skipsbónus. Bakkabónusinn skiptist þannig að 50% fara til þeirra sem voru í Bakkahópnum á gefnu tímabili, en 50% skiptast milli allra annarra starfsmanna. Skemmubónusnum er skipt með sama hætti. Skipsbónusinn-skiptist jafnt milli allra starfsmanna. Kerfið-verðlaunar-þannig þá sem vinna framleiðslustörf (á bakka eða í skemmu). Bónusgreiðslur pr. starfsmann lækka ef margir eru í hópnum Aðrir. Starfsmenn hafa þannig beinan hag af að koma í veg fyrir hangs og slór og að mönnun sé ekki of rúm m.v. þau verkefni sem fyrir liggja.<sup>7</sup>

Kostir kerfisins hafa sýnt sig að vera aukinn stöðugleiki í mannahaldi og frumkvæði starfsmanna í sambandi við hagræðingu. Starfsmönnum í þeim störfum sem um ræðir hefur fækkað úr tæpum 40 í 27. Meginhluta þeirrar fækkunar má rekja til ábataskiptakerfisins. Bónusgreiðslur eru um 10–15% af launum viðkomandi starfsmanna.

Helsti löstur kerfisins er að það er flókið í útreikningi og starfsmönnum er ekki alltaf ljóst hvaða áhrif ákvarðanir þeirra hafa á útgreidd laun. Annar galli er að endurskoða þarf staðaltíma í hvert skipti sem ný og afkastameiri tæki eru tekin í notkun. Rétt er þó að taka fram að ekki hefur komið upp ágreiningur milli fyrirtækis og verkalýðsfélags um hverjar niðurstöður

---

<sup>7</sup>Í grein um kaupaukakerfið í blaði Dagsbrúnar frá því í febrúar 1984 segir m.a.: "Síðasti hópurinn samanstendur svo af mönnum sem eru verkefnalausir um lengri eða skemmri tíma. Sá hópur er einstæður í sinni röð vegna þess að í fyrsta skipti í sögunni er það viðurkennt af atvinnurekendum að verkamaður eigi rétt til kaupauka þótt ekki sé verkefni fyrir hann í það og það skiptið. Sá böggull fylgir þó skammrifi að þessi hópur fær aðeins helnings kaupauka á við hina".

skuli vera í slíkum málum.

Störf á skrifstofu fyrirtækisins eru með þeim hætti að vel mætti koma við afkastahvetjandi launakerfi af einhverju tagi. Það hefur ekki verið gert, enda starfsfólk þar ráðið á starfskjörum ríkisstarfsmanna, en innan þess launakerfis er ekki rými fyrir hópbónusa af því tagi sem Dagsbrúnarstarfsmennirnir hafa samið um fyrir sig. Forstjóri fyrirtækisins tjáði sig fúsan til tilrauna með slíkt kerfi hefði fjármálaráðuneyti eða Samninganefnd ríkisins áhuga á því.

Forstjóri var spurður hvort einfaldanir á borð við hagnaðarskipti hefðu verið hugleidd eða rædd. Hann sagðist hafa hugleitt slíkt, en tómt mál væri að tala um hagnaðarskipti nema forsvarsmenn fyrirtækisins fengju frjálsari hendur til að haga rekstri fyrirtækisins í samræmi við hagkvæmnisjónarmið. Reyndar hefði verið rætt um að gera fyrirtækið að hlutafélagi með aðild ríkis og starfsmanna, en til að það yrði fýsilegur kostur þyrfti að koma betri skikk á ákvarðanir um framlög ríkisins til strandsiglinga en nú er.

#### *Skipaútgerð ríkisins – skiparekstur*

Hópbónus af því tagi sem lýst er að ofan hefur ekki verið tekinn upp í skiparekstri fyrirtækisins. Hins vegar hefur verið reynt að auka umfang starfa um borð með ýmsum ráðum. Skipverjar hafa fengið umbun erfiðis í formi aukinna yfirvinnugreiðslna. Sem dæmi var nefnt viðhaldseftirlitskerfi sem vélstjórar sjá um. Í krafti þess hafa 70-80% viðhaldsvinnu sem áður var unnin í landi verið flutt um borð. Þar er um hreina vinnuframlagsviðbót að ræða hjá vélstjórunum sem þeir fá greidda sem yfirvinnu.

Stöðuhækkanir eru gerðar á grundvelli óformlegs frammistöðumats þar sem horft er til stjórnunarhæfileika, faglegra þátta auk framkomu, en ekki á grundvelli starfsaldurs eins og áður tíðkaðist. Komið hefur fyrir að menn hafi verið lækkaðir í tign á grundvelli slíks frammistöðumats.

#### *Vegagerðin*

Vegagerð ríkisins hefur notað afkastahvetjandi launakerfi hjá hluta starfsmanna sinna undanfarin ár. Þetta kerfi nær einvörðungu til starfsmanna sem ráðnir eru á ASÍ-kjörum. Uppbyggingu kerfisins svipar mjög til þess sem gerist hjá Skipaútgerð ríkisins. Vinnutími við verk er staðlaður. Skráð er hversu lengi unnið er að verkinu. Sé verkinu lokið á skemmri tíma en staðaltíma er greiddur launaauki eða premía. Af tiltækum gögnum virðist mega ráða að launaaukinn sé greiddur á verkefnagrunni.

Á það skal bent í þessu sambandi að kaupaukinn nær til mun fjölbreyttari verkefna hjá Vegagerðinni en tilfellið er hjá Skipaútgerðinni. Einnig að Vegagerðin safnar upplýsingum jafnóðum í gagnabanka um raunverulegan verktíma í hverju verki. Með því móti er hægt að endurmeta stærðir í launaaukakerfinu eftir því sem aukin reynsla fæst. Auk þess ber Vegagerðin saman kostnað í verkum sem unnin eru af eigin starfsmönnum og verkum sem

unnin eru af verktökum.

Vegagerðin hefur einnig notað kaupaukakerfi á vélaverkstæði. Í skýrslu svokallaðs H-hóps frá maí 1988 er sú framkvæmd gagnrýnd á þeim grundvelli að staðaltímar í því kerfi séu of rúmt áætlaðir. Ekki kemur fram hvernig þeir tímar voru áætlaðir í upphafi.<sup>8</sup>

### *Póstur og sími og Flugmálastjórn*

Skv. kjarasamningi frá 1981 (a.m.k.) ákvarðast launaflokkaröðun stöðvarstjóra Pósts og síma af veltu símstöðvarinnar, fjölda afgreiðslna, fjölda símnotenda, fjölda pótsendinga og eðlis stöðvar. Í viðauka með kjarasamningi ríkisins og Félags flugmálastarfsmanna um laun flugvallarvarða og flugvallareftirlitsmanna er kveðið á um ákveðna stigagjöf er ákvarði launaflokkaröðun viðkomandi.

Þessi atriði eru nefnd hér því þar er reynt að láta umfang verkefnisins, sem starfsmanni er falið, ákvarða launagreiðslur til hans. En jafnframt hefur starfsmaðurinn sáralítil áhrif á viðmiðunarstærðirnar. Póstmeistari getur lítið gert til að auka fjölda bréfsendinga eða símtala sem um stöð hans fer<sup>9</sup>, flugvallarstarfsmaður getur fått gert til að fjölga lendingum á flugvelli sínum. Hér er því ekki um eiginleg ákvæðisvinnukerfi að ræða. Hins vegar er unnið að því hjá Pósti og síma að koma á ábataskiptakerfi eða hópbónus hjá söludeild. Þar er miðað við að líttill hópur (10–12 manns) hafi sameiginlegt markmið. Verði selt umfram áætlun skiptist ábatinn af þeirri sölu milli fyrirtækis og starfsmanna. Nokkur umræða er um hvernig ábatahlut starfsmanna skuli deilt þeirra á millum, og er það mál óútkljáð.<sup>10</sup>

Í Svíþjóð hefur ábataskiptakerfi verið lengi við lýði hjá sáensku símamálastofnuninni. Undirdeildum eru sett ákveðin þjónustumarkmið. Bónusgreiðslur fara síðan eftir því hvernig tekst til við að ná þeim markmiðum. Hugsanlega þarf einstök undirdeild að vinna að mörgum markmiðum samtímis. Því hefur verið þróað flókið stiga- eða punktakerfi sem ræður

<sup>8</sup>Undirritaður þekkir til þess að stórir framleiðendur hafi gefið út staðlaða tíma í viðgerðum á algengum kvíllum framleiðsluvöru sinnar. Þetta er væntanlega sumpart gert vegna þeirrar kröfu neytenda að vita nákvæmlega fyrirfram hver kostnaður er við viðgerð á heimilisbílnum. Verkstæði hér á landi hafa í sumum tilvikum notað þessa staðaltíma sem grundvöll launagreiðslna.

<sup>9</sup>Megin rökin sem notuð hafa verið hér lendis gegn hugmyndum um að tengja laun póstmeistara við rekstrarafkomu póststöðvar eru einmitt að stórir kostnaðarmyndandi þættir liggji utan ákvörðunarsviðs póstmeistarans. Sumar póststöðvar eru móttökustöðvar, aðrar sinna nær einvörðungu dreifingu. Það kynni tæpast góðri lukku að stýra að taka hráar afkomutölur og tengja laun póstmeistarans við þær. (En eins og athugull lesandi tekur eftir væri hugsanlegt að endurskilgreina hagnað t.d. með því að reikna póststöð tekjur eftir mótteknum sendingum en ekki seldum frímerkjum, og búa með þeim hætti til réttlátari viðmiðunargrundvöll.)

<sup>10</sup>Skv. samtali við Kristján Indriðason og Ingu Svövu Ingólfssdóttur hjá Pósti og síma þ. 6.9. 1991.

bónusgreiðslum til einstakra starfsmanna.<sup>11</sup> Sænska póstmálastofnunin hefur einnig notað bónuskerfi sem hluta af sinni starfsmannastefnu. Skv. rammasamningi verkalýðsfélaga og Póstmálastofnunarinnar er kveðið á um að 40% af ábata af hagræðingu skuli renna til starfsmanna sem breytingin snertir. Í Noregi er einnig unnið að því að koma upp ábataskiptakerfum hjá bæði Póstmálastofnun og Símmálastofnun. Innan Póstmálastofnunarinnar er miðað við ábataskiptakerfi þar sem bónus yrði greiddur út árlega, eftir að ársreikningur yrði lagður fram. Ábati er til skipta kæmi réðist af hagnaði umfram áætlaðan hagnað. Innan Símmálastofnunarinnar er unnið að svipuðu kerfi þar sem bónusgreiðslur yrðu mánaðarlega. Mikil áhersla er lögð á að fylgjast með að fyrirfram gefnir gæðastaðlar séu uppfylltir. Fjármálaráðuneytið norska hefur sett þau skilyrði fyrir að Símmálastofnunin setji upp sitt kerfi að framleiðnaukning hjá fyrirtækinu verði a.m.k. 5% á ári og að hagnaður skv. ársuppgjöri verði meiri en fjárlagaáætlun segir til um. Þriðja og síðasta skilyrði fjármálaráðuneytisins er að kerfið fjármagni sig sjálft.

#### *Tilraunir með breytt fyrirkomulag á fjármögnun sjúkrahúsa*

Með auknum kostnaði við velferðarkerfi hafa menn velt fyrir sér ýmsum aðferðum til að draga úr honum. Upphugsuð hafa verið margvísleg kerfi til að auka kostnaðarmeðvitund forstöðumanna sjúkrahúsa og annarra sem þar taka ákværðanir. Meðal þeirra kerfa sem kynnt hafa verið er kerfi sem notað var í tilraunaskyni af Akershus Fylke í Noregi. Gerður er samningur milli Fylkis og sjúkrahúss um hversu margar aðgerðir skuli framkvæmdar þar á gefnu tímabili. Þá er og samið um verð fyrir hverja aðgerð, og væntalega tekið mið af kostnaði skv. stöðluðum upplýsingum. Víki fjöldi aðgerða frá umsöndum fjölda lækkar verð sem fylkið borgar fyrir hverja aðgerð, hækjunin er hraðari sé frávik niðurávið en uppávið, þ.e.a.s. það er dýrara fyrir spítalann að framkvæma einni aðgerð of lítið en einni aðgerð of mikið. Sjá lýsingu í Raknes (1989). Ekki er getið um það í tilvitnaðri grein hvort laun starfsmanna séu með einum eða öðrum hætti tengd afkomu spítalans. En augljóst er að næsta auðvelt ætti að vera að tengja launagreiðslur við brúttótekjur spítalans, eða brúttótekjur deildar ef það þætti hentugra. Þó er líklegt að hentugra væri að tengja launagreiðslur með einhverjum hætti við rekstrarhagnað eða önnur markmið þar sem tekið yrði tillit til framleiðsluþáttanotkunar. Ástæðan er sú að fjarvistir starfsmanna er þungur kostnaðarbaggi á spítolum. Séu launagreiðslur tengdar brúttótekjum spítalans yrði hvati til að draga úr fjarvistum minni en væru launagreiðslur tengdar

---

<sup>11</sup>Lýsing á bónus- og ábataskiptakerfum hjá norskum og sænskum póst- og símmálastofnunum byggir á minnispunktum sem starfsmannastjóri Pósts og síma, Inga Svöva Ingólfssdóttir var svo vinsamleg að leyfa höfundi afnot af.

rekstrarafgangi með einum eða öðrum hætti.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Forstjóri Ríkisspítalanna, Davíð Á. Gunnarsson, segist hafa skoðað tískur og stefnur í launamálum heilbrigðisstéttu nokkuð undanfarið. Aðalvandinn gagnvart hjúkrunarstéttunum sé að framboð sé minna en eftirspurn m.v. það launastig sem í boði er. Ekki sé neitt gott ákvæðisvinnukerfi í notkun. Hugmyndir um að láta lækkandi kostnað pr. "framleidda einingu" með einum eða öðrum hætti koma starfsmönnum til góða strandi oftar en ekki á að starfshóparnir setji strangar gæðastaðlakröfur sem ómögulegt sé að fá þá til að víkja frá. Á Norðurlöndum hafa menn helst velt fyrir sér einstaklingsbundnum bónusgreiðslum. Þá eru ákveðin grunnlauun lögð til grundvallar en stjórnendur ákvaða bónusgreiðslur eða aukagreiðslur til hvers starfsmanns á grundvelli mælanlegra og/eða ómælanlegra viðmiðunarþáttu. Þetta hafi væntanlega orðið ofaná fremur en hópbónus þar sem hjúkrun sé þjónustustarf þar sem viðmóti og afstaða einstaklingsins sem starfinu sinni skipti miklu máli. Innan heilsuhagfræðinnar virðist menn almennt mótfallnir greiðslum pr. unnið verk (en slíkt kerfi er í notkun t.d. á Landakoti).

## **6      Er hægt að nota ákvæðisvinnukerfi og útboð í ríkari mæli hjá almennum ríkisstofnunum?**

---

Hér á eftir eru reifaðar nokkrar lauslegar hugmyndir um hvernig megi nota launa- og greiðslukerfi til að auka framleiðni og koma á hagræðingu innan opinbera geirans. Það skal undirstrikað strax í upphafi að hugmyndirnar kunna að þykja nokkuð róttækar við fyrstu skoðun. Útfærsla hugmynda af þessu tagi er ákaflega tímafrek og kerfst náins samstarfs starfsmanna og stjórnenda við aðlögun að því fyrirtæki eða þeirri stofnun sem í hlut á ef vel á að takast til. Hugmyndirnar sem hér eru settar fram eru þess vegna ekki endanleg lýsing á hugsanlegum kerfum, miklu frekar upphafspunktur umræðna um hvernig slík kerfi gætu litið út.

### *Útboð*

Það vekur athygli að þær ríkisstofnanir sem sagt var frá hér að ofan eru býsna nálægt markaðnum. OF og Skipaútgerðin selja þjónustu sína og eru í beinni eða óbeinni samkeppni við aðra aðila á sínu sviði. Vegagerðin býður meginhluta verka sinna út og aflar þannig þekkingar á eðlilegum afköstum í vegagerð og viðgerðum.

Eitt helsta vandamálið við að koma á einhvers konar afkastatengdu launakerfi hjá hinu opinbera tengist mælingarvandanum. Þær ríkisstofnanir sem sagt er frá að framan geta nýtt sér þær mælingaaðferðir sem hafa þróast í tengslum við samskipti kaupenda og seljenda á markaði. Notkunarmöguleikar ákvæðisvinnukerfa innan kennslunnar helgast af því að hægt er að skilgreina einingar, kennslustund og verkefnaumfang, sem aðilar sættast á sem þolanlegan mælikvarða á framleiðslu hvers einstaks kennara. Hins vegar skortir markaðsviðmiðun til að ákveða verðið á þessari einingu – en til þeirrar staðreyndar má rekja býsna hatrammar deilur undansfarin ár. Í raun má líkja samskiptum hins opinbera og kennara við samskipti einkasala og einkakaupanda. Erfitt er að fá ópersónulega, sannfærandi mælingu á verðmæti þess verks sem einkasalinn vinnur fyrir einkakaupandann. Mikill hluti kostnaðar einkasalans er fyrirgerður kostnaður (e. *sunk costs*), tæpast er um annan kaupanda að ræða en ríkið og ávinningur ríkisins eða þegnanna af kaupunum er illmælanlegur og kemur ekki fram fyrr en eftir langan tíma. Því er verulegt þanpol á þeim taxta sem ríkið getur boðið og vænst að knýja fram.

Spurning er hvort ekki sé hægt að beita útboðum í ríkara mæli en gert hefur verið í þeim tilgangi að fá markaðsmat á raunverulegan framleiðslukostnað þeirra framleiðsluháttar sem notaðir eru í kennslu eða við annars konar opinbera framleiðslu og þjónustustarfsemi. Væri t.d. ekki hægt að bjóða út tölvukennslu í framhaldsskólum (einstökum þeirra eða öllum í einu), eða kennslu í valnámskeiðum í leiklist, framsögn og fundarskópum, spænsku og rússnesku. Á

þessum sviðum eru þegar starfandi skólar utan opinbera kerfisins og því eru þessar greinar nefndar.<sup>13</sup> Með sama hætti mætti spryrja hvort ekki væri hægt að bjóða út ákveðinn flokk læknisaðgerða, enda einkarekstur eða verktakarekstur þegar nokkur fyrir hendi innan heilbrigðisþjónustunnar, þó eflaust megi deila um fyrirkomulag og greiðsluviðmiðanir. Opinberar stofnanir leysa nú þegar hluta af afleysingaþörf sinni með hjálp vinnuleiguskrifstofa. En er nokkuð sem bannar opinberum stofnunum að leigja skrifstofufólk hver af annarri, til lengri eða skemmri tíma? Og þegar sú hugsun er rakin lengra væri hægt að hugsa sér að opinberar stofnanir bjóði út ákveðin verkefni sem fram til þessa hafa fyrst og fremst verið unnin af fastráðnu starfsfólki, eins og símaþjónustu, ritvinnslu o.s.frv.

En hvernig myndi launamyndun verða við þessar aðstæður? Ekki er hægt að gefa algilt svar við því, frekar en við spurningum um hvernig laun myndast á almennum markaði. En í því tilviki sem hér um ræðir skiptir eðlilega miklu hvernig hið opinbera stendur að verki við útboðsgerðina. Tökum tölvukennslu sem dæmi. Hugsanlegt form útboða er margvislegt: Allur pakkinn, frá skipulagningu kennslunnar í upphafi til þess að sjá um húsnæði og tölvukost; eða aðeins kennslupakkinn, þ.e.a.s. að kenna fyrirfram skilgreint efni á vélar og í húsnæði skólans. Í fyrra tilvikinu næði umbun þess sem tæki verkið að sér ekki einvörðungu til kennsluvinnunnar, heldur einnig til húsaleigu, vélaleigu o.s.frv. Í seinna tilvikinu næði umbunin einvörðungu til launapáttarins. Síðan er eðlilega hægt að hugsa sér milliform, t.d. að skólinn sjái um húsnæði, en verktaki um vélakost, jafnvel að verktaki eigi þess kost að leigja húsnæðisaðstöðu af skólanum og þannig má endalaust leika sér að afbrigðum við þessa hugsun.

Hægt er að halda því fram að aukið umfang útboða í opinberum rekstri verði ríkinu dýrt þar sem það muni auka sveiflur í tekjum einstakra starfsmanna því þeir eigi á hættu að vera verkefnalausir af og til séu þeir of háir í tilboðum. Og til að vega á móti afkomusveiflu þurfi taxtar að hækka. Þegar litið er til þróunar kauptaxta opinberra starfsmanna hér á landi er hins vegar ljóst að laun á föstu verðlagi sveiflast verulega og tekjutryggingaratriðið ætti ekki að verða verulega íþyngjandi við íslenskar aðstæður.

---

<sup>13</sup>Það hefur vakið athygli hversu svifaseint hið opinbera menntakerfi hefur verið við að brydda upp á nýjungum og bregðast við breyttum aðstæðum í þjóðfélögum. Þar kenna skólamenn um miðstýringu og tregðu til að fallast á rekstrarumfangsbreytingar. Aukið umfang útboða í almennu kennslunni gæti orðið til þess að opna þeirri hugsun braut að opinberu skólarnir beytu sér meir á markaði fyrir endurmenntun. Á því er hægt að hugsa sér marga fleti, en hugsanlega gæti framhaldsskóli tekið að sér að sjá um endurmenntun ákveðinnar starfsstéttar, gegn greiðslu frá atvinnurekendum- og fræðslusjóðum í viðkomandi starfsstétt. Útboðshugmyndin getur þannig opnað kennurum og skólum leið út á markaðinn, jafn og markaðnum leið inn til skólanna svo hugsunin sé sett fram með slagorðakenndu orðalagi.

### *Aukin notkun ákvæðisvinnukerfa – ábataskipti*

Nú er ljóst að útboð geta ekki náð til allra þátta opinberrar starfsemi. Hugsanlegt er því að nýta þá reynslu sem Skipaútgerð ríkisins hefur þegar af ábataskiptakerfum. Þetta á eðlilega fyrst og fremst við þar sem rútfnuvinna er mikil. Sjúkrastofnanir yrðu ábyggilega heppilegur vettvangur fyrir slíkar tilraunir. Sömuleiðis eftirlitsstofnanir.

Það vekur reyndar athygli, þegar hugað er að þeim kjarasamningum sem gerðir hafa verið af hálfu Pósts og síma og Flugmálastjórnar og vitnað var til hér að framan, hversu feimnir menn hafa verið við að nota afkomuviðmið sem áhrifavald á laun. Hagnaður pósthúss er auðskilgreinanleg stærð. Þá er einnig hægur vandi að skilgreina rekstrarhagnað (eða rekstrartap) flugvallar. Það er því hægur vandi að setja stofnunum af þessu tagi ábatamarkmið og greiða forsvarsmönum og/eða öllum starfsmönum hluta þess hagnaðar sem næðist umfram ábatamarkmiðið.

### *Bónuskerfi – að austur-evrópskri fyrirmynd?*

Athygli vekur þegar lesið er um áætlanagerð í sovéskum ríkisfyrirtækjum á blómatíma áætlanagerðarinnar hversu líkt er þar í mörgu með áætlunum fyrir ríkisfyrirtæki og ríkisstofnanir. Kannski má eitthvað læra af tilraunum manna þar til að efla vinnugleði og auka afköst. Vandamálin sem Gosplan og forstjórar fyrirtækjanna sovésku stóðu frammi fyrir eru mjög svipuð og vandamál forstöðumanns ríkisstofnunar annars vegar og fjárveitingarvalds hins vegar. Báðir framleiða afurð skv. skipun en ekki fyrir markað. Í báðum tilvikum er erfitt að mæla raunverulega starfsemi sem á sér stað í fyrirtækinu.

Af þessu má draga þá ályktun að hafi Gosplan tekist að skilgreina nokkurn veginn nothæft hagnaðarhugtak fyrir sovéskt ríkisfyrirtæki ætti með svipuðum aðferðum að vera hægt að skilgreina nokkurn veginn nothæft hagnaðarhugtak fyrir íslenska ríkisstofnun og nota sem grundvöll fyrir bónusgreiðslur starfsmanna. Slík kerfi geta vissulega líkst því sem í notkun er hjá Skipaútgerð ríkisins, en skilgreining hagnaðar gefur möguleika á að beita bónusgreiðslum gagnvart hópum sem vinna skipulags- og umsjónarstörf en ekki beint að framleiðslu eða afhendingu vöru eða þjónustu.

Í sumum tilvikum getur verið erfitt að ákvarða verð á þjónustu stofnunar. Þess í stað mætti hugsa sér að reiknað væri út einingarverð pr. afhenta einingu af þjónustunni. P.e.a.s. aðeins yrði reynt að meta þjónustustig, en ekki að verðleggja hverja einingu þjónustunnar. Þá yrði að taka tillit til notkunar stofnunarinnar bæði á varanlegum rekstrarvörum og föstum rekstrarvörum. Heildarkostnaður yrði þá fundinn sem samtala fasts kostnaðar og breytilegs. Fastur kostnaður yrði fundinn með hliðsjón af fjárbindingu ríkisins í formi varanlegra fjármuna (hús og tæki) og vaxtastigi. Væntanlega yrði reiknivöxtum haldið föstum yfir lengra tímað í slískum útreikningum. Síðan mætti hugsa sér að ef stofnun tækist að lækka einingarkostnað, annað tveggja frá áætlun eða frá fyrra ári, yrði slík lækkun tilefni greiðslu í bónussjóð sem síðan

skiptist milli fjármálaráðuneytis, fagráðuneytis og starfsmanna skv. fyrirfram ákveðnum reglum.

Væri horfið að slíku kerfi myndu laun geta hækkað ef notkun á vinnuafli er minnkuð, ef notkun á daglegum rekstrarvörum er minnkuð eða ef fjárbinding í formi húsnæðis eða tækja er minnkuð, án þess að dregið sé úr þjónustustigi.

Framkvæmd af þessu tagi er ómöguleg nema tekið sé tillit til kostnaðar ríkisins af fastafjármagni. Væri farið af stað með bónuskerfi af þessu tagi án þess að slíkt væri gert myndi kapphlaup ríkisstofnana um stofnkostnaðarfjárveitingar af öllum toga aukast um allan helming, enda yrði hagkvæmt með hliðsjón af væntanlegum bónusgreiðslum að auka fjármagn pr. starfsmann sem mest. Reyndar er rétt að geta þess að núverandi áætlanakerfi ýtir undir fjárfestingaeftirspurn hjá ríkisstofnunun, því þó vinnulaun ríkisstarfsmanna séu oft lág, er stofnunum ekki reiknaður kostnaður af fjármagni. Ríkisstofnanir geta því reynt að lokka starfsmenn til sín á grundvelli góðrar vinnuaðstöðu, jafnframt því sem fýsilegt er að nota fjármagn sem framleiðsluþátt í sem allra ríkustum mæli.

#### *Aukið sjálfstæði ríkisstofnana til launasamninga*

Hugmynd sem oft skýtur upp kollinum er að kljúfa launaþáttinn í tvennt; hluta sem um er samið og frá er gengið í samræmi við miðstýrða samningagerð. Þá myndi grunnröðun ráðast af menntun, starfsaldri o.s.fry. í samræmi við lýsingar á fastlaunakerfum. Því til viðbótar fengju forstöðumenn ríkisstofnana frjálsræði til þess að ráðstafa ákveðnum potti til frjálsra samninga við starfsmenn sína. Vísir að þessari skiptingu fjárveitingar er þegar fyrir hendi, þar sem aðeins hluti fjárveitingar til launagreiðslna er ætlaður til fastra launa, en annar hluti til greiðslu yfirvinnu, afleysinga, nefndarstarfa o.p.h. Í raun hafa sumar ríkisstofnanir farið með hluta yfirvinnuáætlunarinnar með þeim hætti sem hér er lýst. Þannig þekkjast svokallaðar verkefnagreiðslur. Þá er föst yfirvinna starfsmanns ákvörðuð í tengslum við þau verkefni sem honum eru falin. Með jöfnu millibili er farið yfir stöðu verkefna og upphæð verkefnagreiðslunnar endurskoðuð í samræmi við umfang og mikilvægi verkefnisins og hvernig það hefur þróast á liðnu tímabili. Annars staðar hefur fastri yfirvinnu verið beitt jafnt yfir alla línuma og hún notuð fyrst og fremst sem tæki til að halda fólk í starfi hjá fyrirtækjum og stofnunum en ekki verið hirt um að nýta sem hvatningartæki í þágu stofnunarinnar eða fyrirtækisins.

Því hefur gjarnan verið haldið fram að sú leynd sem hvílir yfir föstum yfirvinnugreiðslum auki úlfúð og flokkadrætti meðal starfsmanna opinberra stofnana. Hér virðist tvennt til ráða: Annaðhvort að opna framkvæmdina og gera forstöðumönnum kleift að ákvarða verkefnagreiðslur á starfsmenn í samræmi við einhverjar fyrirfram samþykktar reglur. Ganga verður útfrá að reglurnar yrðu settar af fulltrúum stofnunar, forstöðumanni og fulltrúa viðkomandi fagráðuneytis að fengnu samþykki fjármálaráðuneytis. Reglurnar yrðu væntanlega

breytilegar frá stofnun til stofnunar. Hin leiðin er að viðurkenna laun sem samkomulagsatriði milli viðkomandi launþega og stofnunar eða forstöðumanns. Þetta er sú leið sem farin er í mörgum amerískum fyrirtækjum og stofnunum (jafnt opinberum sem hálfopinberum).

## **7 Lauslegar hugmyndir um nánari útfærslu afkastahvetjandi launakerfa hjá hinu opinbera**

---

### *Útboð innan skólakerfisins*

Verði komið á útboðum innan skólakerfisins má hugsa sér að allur ábatí sem af slíku hlytist yrði láttinn viðkomandi skólastofnun eftir og skólastofnuninni heimilað að ráðstafa honum skv. fyrirfram ákveðnum hætti. Hugsum okkur að áætlað sé að námskeið eigi að kosta hálfa milljón króna og að með útboði takist að spara allt að 50 þúsund krónur. Skóli gæti þá ráðstafað þeim hagnaði til tækjakaupa, til að kaupa kennara út úr kennslu til að sinna þróunarstarfi eða til að greiða sérstaklega fyrir samningu námsefnis. Leggja yrði áherslu á sjálfstæði skólastjórnenda til að ráðstafa þessu fé, því án þeirra frumkvæðis yrði lítill árangur af útboðshugmyndinni. Einnig mætti velta fyrir sér hvernig skólastjórnendum yrði launað fyrir streð sitt í þessu samhengi. Ef skóli tæki upp á nýjung sem skilaði tekjum væri honum heimilt á sama hátt að ráðstafa hagnaðinum að vild. Setja yrði reglur um greiðslur húsnæðiskostnaðar og annars rekstrarkostnaðar.

Í tengslum við útboð á kennslu þyrfti að koma til gæðamat á þeirri kennslu sem veitt er. Jafnframt væri eðlilegt að í verksamningi væri ákvæði um refsigreiðslur af hálfu verksala standist kennslan ekki fyrirfram settar kröfur.

### *Þróun ákvæðisvinnupáttar kennslustarfssins*

Þegar hefur verið bent á að kennsla er eitt fárra stórra ákvæðisvinnukerfa hjá hinu opinbera. Kennrarar hafa haft tök á að auka tekjur með því að taka að sér aukna kennslu. Nú má reyndar ætla að neikvætt samhengi sé milli frammistöðu kennarans og kennslumagns eftir að vissum mörkum í kennslumagni er náð. Til að hafa nokkra stjórn á að afköst verði ekki á kostnað gæða hafa yfirvöld kennslumála sett þak á það kennslumagn sem einstökum kennurum er heimilt að taka að sér. Þetta þak hefur verið mismunandi eftir skólastigum, en ekki eftir kennslugreinum. Þá hafa staðnir tímar í kennslustofu verið greiddir sama verði, óháð því hvort kennslan krefjist mikils eða lítils undirbúnings. Á framhaldsskólastigi hafa skólar haft nokkra möguleika á að mismuna fögum með greiðslu svokallaðra stílapeninga eða heimavinnuyfirvinnu. Gæðaeftirlit er lítið í tengslum við kennslu, einvörðungu er kannað hvort formlegum kröfum um menntun sé fullnægt. Hafi kennrarar á framhaldsskólastigi tilskilin réttindi í uppledis- og kennslufræðum fá þeir hærri laun en þeir sem ekki hafa aflað sér þeirra réttinda. Sömuleiðis hækkar grunnröðun kennara í framhaldsskólum eftir því sem menntun þeirra er meiri, hvort heldur sú viðbótarmenntun nýtist í starfi eða ekki.

Af upptalningunni hér að ofan er ljóst að tilraunir eru gerðar til gæðaflokkunar á kennurum á grunnskóla- og framhaldsskólastigi. En það verður að segjast að þessi

gæðaflokkun er ákaflega handahófskennd og allt að því flaustursleg. Aðeins er litið til formlegra réttinda og lítið tillit tekið til þess að fög eru mis erfið í kennslu og kalla á mismikla undirbúningsvinnu af hálfu kennarans. Það hlýtur að teljast meðal stærri forgangsverkefna hjá vinnuveitandanum að taka upp markvissari vinnubrögð á þessu sviði og þróa fullkomanir aðferðir við mat á gæðum þeirrar vinnu sem kennarar skila. Við slíkt mat, eins og allt starfsmat, þarf að taka tillit til fjölmargra þátta, og ætti framkvæmdin að vera í höndum skólastjórnenda. Á grundvelli slíks mats væri hægt að ákveða hversu mikla kennslu umfram dagvinnu kennaranum er heimiluð án þess að gæði skerðist, hafi hann áhuga á að auka tekjur sínar með þeim hætti. Slíkt mat ætti síðan, þegar fram í sækti og þegar það hefur verið þróað nægjanlega, að geta orðið grundvöllur launaumbunar til þeirra sem hæfastir eru. Mat af þessu tagi mun þó nokkuð notað í bandarískum skólum. Mikilvægt er að aðferðafræði við slíkt mat sé þróuð í samvinnu yfirvalda fræðslumála, kennarasamtaka, faggreinasamtaka kennara þar sem þeim er til að dreifa og yfirmanna einstakra skóla. Nauðsynlegt getur verið að veita forráðamönnum einstakra skóla heimild til að móta starfsmatskerfi eftir sérstökum þörfum sinnar skólastofnunar. Hugsanlegt er að veita skólunum sjálfum aðhald á þann hátt að yfirvöld fræðslumála gæðameti starfsemi skólanna í heild og hafi, þegar fram í sækir, slíkt gæðamat til hliðsjónar þegar nýjum verkefnum er dreift á milli skóla, eða þegar fjárveitingar eru ákvarðaðar.

#### *Bónushugmyndir hjá Oslo Teleområde*

Kerfið er býsna flókið og skal ekki gerð tilraun til að skyra það út í ystu æsar hér. En helstu atriði eru sem hér segir: Rammi fyrir mánaðarlegar hámarksbónusgreiðslur er ákvarðaður einu sinni á ári. Mánaðarlega er deilt út „pottinum“ sem dreifist á þá sem rétt eiga á bónusgreiðslum. Árangur hvers bónushóps ákvarðar stærð þess „potts“ sem dreift er á meðlimi hópsins. Greiðsla til hvers einstaks fer eftir því hversu margar klukkustundir hann hefur unnið að bónusskapandi starfsemi.

Hver bónushópur er hluti stærri heildar eða rekstrareiningar. Þessari rekstrareiningu er sett ákveðið markmið varðandi rekstrartekjur. Enginn bónus er greiddur nema rekstrarteknamarkmiði sé náð. Sé rekstrarteknamarkmiði náð dreifist „potturinn“ milli bónushópanna sem heyra undir viðkomandi rekstrareiningu eftir því hvernig þeim hefur tekist að ná fyrirfram settum markmiðum. Þessi markmið eru t.d. *afhendingartími* (hversu langan tíma tekur að meðaltali að afgreiða pöntun um flutning á síma, eða að afgreiða uppsetningu á nýjum síma), *afhendingarnákvæmni* (hlutfall flutningsbeiðna sem framkvæmdar er á umbeðnum tíma), *viðgerðarhraða* ( $=0,6 \cdot \text{hlutfallslegur}$  fjöldi viðgerða framkvæmdar innan 8 tíma frá að bilun er tilkynnt +  $0,3 \cdot \text{hlutfallslegur}$  fjöldi viðgerða framkvæmdar innan 16 tíma +  $0,1 \cdot \text{hlutfallslegur}$  fjöldi viðgerða framkvæmdar innan 40 tíma), *bilanatiðni* (fjöldi notenda sem verður fyrir bilunum deilt með heildarfjölda notenda). Hver bónushópur leggur fram tillögu að markmiðum sem keppt er að. Í framhaldi af því eru markmiðin fest fyrir hvern

bónushóp fyrir sig, þó þannig að allir bónushópar eigi sem líkasta möguleika á að vinna sér inn bónus. Síðan eru býsna flóknar reglur um hvaða tímar reiknast sem bónustímar og skulu þær ekki raktar hér. Það skal tekið fram að skilgreina þarf afhendingartíma, afhendingarnákvæmni, viðgerðarhraða og bilanatíðni með ólkum hætti eftir því hvort um er að ræða bónushóp sem þjónar almennum notendum, stórnendum (hússtöðvum), gagnaflutningakerfum eða sinnir línum og lögnum.

Eins og sjá má er kerfið flókið, a.m.k. séð með augum þess sem ekki vinnur að símalögnum og flutningi en væntanlega er kerfið einfaldara í augum þess sem vinnur dags daglega við þessháttar störf.

Framleiðsla í nútíma þjónustufyrirtækjum er afar flókið fyrirbæri þegar kemur að skilgreiningum og afmörkunum, eins og dæmið hér að ofan sannar. Tenging launa við afköst verður að taka tillit til sem allra flestra þátta er snúa að framleiðslu þjónustunnar og gæðum hennar gagnvart notandanum eða kaupandanum. Ef svo er ekki er hætt við að einhverjir þættir þjónustunnar verði vanræktir og það gæti jafnvel dregið úr þeim notum sem notandinn hefur af starfseminni.<sup>14</sup> Bónuskerfi og önnur afkastahvetjandi kerfi innan þjónustufyrirtækja hljóta því að vera afar bundin þeim vinnustað og því vinnuumhverfi sem þeim er ætlað að gilda fyrir.

#### *Er til uppskrift að afkastahvetjandi launakerfum?*

Svarið við þessari spurningu er háð því hvernig hún er túkuð. Ef túkunin er fólgin í því hvort til sé uppskrift sem segir A–Ö hvernig forstöðumenn eða samninganefnd ríkisins á að bera sig að við að koma á afkastahvetjandi launakerfi er svarið nei. Ef túkunin er hins vegar sú að til séu almenn hliðsjónaratriði sem rétt sé að hafa í huga er svarið já.

Lena Östman vann að því í nokkur ár að koma á afkastahvetjandi launakerfum hjá sánsku póstmálastofnuninni. Í bæklingi um efnið tekur hún reynsluna saman í eftirfarandi slagorð: (a) Afkastatengdum launum er ætlað að bæta rekstur stofnunarinnar; (b) Það er ekki hægt að nota sömu lausnir alls staðar; (c) Það kostar tíma og erfiði að koma á afkastatengdum launakerfum; (d) Launþegarnir þurfa að eiga sinn þátt í þróun kerfisins.

Östman undirstrikar að afkastahvetjandi kerfum er ætlað að bæta afkomu stofnunar, þ.e.a.s. gæði þeirrar vinnu sem unnin er verða að aukast, vinnutími pr. framleidda einingu verður að minnka, kostnaður við óbreyttan rekstur verður að minnka. Til þess að þetta náist þarf að spryja spurninga um tilgang þess rekstrar sem fjallað er um: Hver er tilgangurinn með rekstri stofnunarinnar? Hver eru markmið stofnunarinnar? Er stofnuninni ætlað að ná sem bestri rekstrarafkomu eða er henni ætlað að þjóna notendum án of mikils tillits til þess hvað það kunni

---

<sup>14</sup>Ef viðgerðarhraði fengi of lítið vægi í bónusgreiðslum gæti það orðið til þess að starfsmenn símans létu viðgerðir sitja á hakanum en nýlagnir ganga fyrir svo dæmi sé nefnt.

að kosta?<sup>15</sup> Hver er framleiðslan? Hvað er hagkvæmt í rekstrinum? Hvað er óhagkvæmt? Hvað þarf að bæta? Þessar spurningar kunna að þykja nokkuð almennar, en ef það á að vera haegt að nota afkastahvetjandi kerfi að einhverju marki verður að spryrja þeirra og svara þeim af allra mestu kostgæfni og setja viðráðanlegan mælikvarða á svörin. Þetta er ekki einfalt mál. Veltum fyrir okkur tilgangi og markmiðum með rekstri Háskóla Íslands: Tilgangur með rekstri háskóla er að stunda rannsóknir og efla æðri menntun í landinu. Markmið háskólans er að veita íslenskum ungmennum jafngóða grunnmenntun á fræðasviðum deilda sinna og veitt er hjá tilsvarandi stofnunum í nálægum löndum, þannig að þessi sömu ungmenni hafi aðgang að framhaldsnámi í þessum löndum. Markmið skólans er einnig að veita kennslu á æðra stigi á nokkrum útvöldum sviðum. Þá er markmið skólans einnig að starfsmenn hans séu nýtir á rannsóknarsviðinu og gjaldgengir meðal erlendra kollega sinna. Það er einnig markmið skólans að rannsóknarstarfsemi starfsmanna beinist að verkefnum sem gagnist íslensku þjóðfélagi og íslensku atvinnulífi og ekki yrðu unnin með sama hætti af öðrum vísindamönnum. Engin af þessum markmiðum eru mælanleg. Það þarf því enn að gera þessa lýsingu á markmiðum HÍ nákvæmari. Sú lausn sem fram að þessu hefur verið valin er að tiltaka það umfang kennslu sem bjóða á uppá og þann fjöldamannára og það magn tækjabúnaðar sem leggja skuli til rannsóknastarfa. P.e.a.s., áhersla hefur verið lögð á notkun á framleiðslufármunum (vinnuafli og fjármagni) en minni áhersla verið lögð á hvað hefur verið framleitt. En er haegt að mæla framleiðslu háskóla? Hvað kennsluhliðina áhrærir er sífellt verið að mæla frammistöðu nemenda og frammistaða kennara sem kennara er einnig mæld öðru hvoru. Deila má um hvað þessar mælingar segja, en það er önnur saga, þessar mælingasyrpur má væntanlega nota til að fá nokkra mynd af því hversu mikla kennslu skólinn veitir pr. krónu sem varið er til kennslustarfa.<sup>16</sup> Sjálf sagt er erfitt að draga ályktanir um frammistöðu einstakra kennara af þessum mælingum. En einhver vísbending um frammistöðu kennarahópsins og hvort hann er að bæta sig ætti að fást. Hugsanlega má síðan nota slíkar niðurstöður sem grundvöll bónusgreiðslna með einum eða öðrum hætti. En hvað með rannsóknarþáttinn? Er haegt að leggja mat á gagnsemi rannsókna fyrr en að mörgum árum liðnum? Sennilega ekki. En forsenda þess að ný þekking verði aðgengileg er að frá henni sé sagt. Því hefur HÍ þegar sett í gang ákveðið ritlaunakerfi. Slík kerfi má þróa áfram. Ég heyrði nýlega dæmi um háskólastofnun erlendis sem hefur sett sér það framleiðslumarkmið á rannsóknarsviðinu að hver ráðinn fræðimaður skuli leitast við að skrifa og fá birta a.m.k. eina grein í ritdæmdu tímariti

<sup>15</sup>Ráðuneytisstjóri rekur væntanlega ráðuneyti sitt með öðru hugarfari en forstjóri spítala, sem væntanlega rekur sína stofnun með öðru hugarfari en forstjóri Reykjavíkurapóteks.

<sup>16</sup>Deila má um hvort nægjanlega mörgum krónum er almenni varið til kennslu og rannsókna. Hér skal ekki lagður dómur á það. Aðeins er spurt hvort kennsla pr. krónu sem eytt er eða rannsóknir pr. krónu sem eytt er sé að aukast eða minnka frá ári til árs.

árlega. Hugsanlega verða laun eða ívilnanir (á borð við rétt til ferðapeninga á ráðstefnur) bundnar við að slíku markmiði hafi verið náð. Eins og nefnt var þegar fjallað var um bónuskerfi hjá símamálastofnuninni í Oslo er mikilvægt að vægi hinna ýmsu starfsþáttu í bónusgreiðslum sé „rétt“. Í því tilviki sem hér er til umræðu er mikilvægt að kennsla og rannsóknir séu vegrar „rétt“ saman.<sup>17</sup>

Dæminu hér að ofan er ætlað að sýna að ekki er hægt að gefa fastmótaða uppskrift að því hvernig afkastahvetjandi kerfi er sett fram. Áður en slíkt kerfi er sett fram þurfa stjórnendur stofnunar að hafa farið vandlega í saumana á starfsemi stofnunar sinnar og útbúið mælanlega mælikvarða. Þó verður að hafa í huga að slíkir mælikvarðar hljóta að vera ónákvæmir og þeir mega aldrei verða spennitreyja. En þau vandamál koma ekki upp fyrr en eftir að kerfin hafa verið í notkun um nokkra hríð.

Dæmið hér að ofan sýnir að hjá sömu stofnun geta verið mörg ólík, afkastahvetjandi kerfi í gangi samtímis. Hjá HÍ væri t.d. ekki hægt að nota sama kerfið til að verðlauna kennara og rannsóknarmenn annars vegar og skrifstofufólk hins vegar. Það er einnig spurning hvort sama kerfi geti hentað hagfræðingum annars vegar og haffræðingum, lyfjafræðingum eða læknum hins vegar.

Östman bendir á að það sé mikilvægt að stjórnendur gefi reglulega og ört upplýsingar um afköst og afkomu stofnunar sinnar. Það er jú til lítils að starfsmenn vinni að framgangi stofnunarinnar ef þeir fá ekki neinar upplýsingar um hvert stefnir og hvort þeirra streð sé til einhvers eða hvort e.t.v. væri réttara að leggja áherslu á önnur atriði en þeir hafi verið að vinna að.

Eins og sjá má af upptalningunni að ofan er úttekt á tilgangi og markmiðum stofnunarinnar mikilvæg í upphafi þegar afkastahvetjandi launakerfi eru sett af stað. Þess vegna gerist það oft að við upphaf notkunar afkastahvetjandi kerfa sé rekstrarráðgjafi látinna gera úttekt á starfseminni og í framhaldi af slíkri úttekt að vinna tillögu af framsetningu ákvæðisvinnukerfis. Það er jú til lítils að tengja afkastahvatningu við mælikvarða sem hafa lítil eða engin tengsl við markmið og tilgang stofnunarinnar, jafnvel þó svo um auðmælanlegan hlut sé að ræða.<sup>18</sup>

Loks leggur Östman áherslu á að eftirfarandi atriði séu tekin inn í „staðbundna“

<sup>17</sup>Til skamms tíma hafa háskólakennrarar búið við ákvæðisvinnukerfi sem hefur verðlaunað hetjuskap í kennslu, en framleiðsla á vísindaritgerðum hefur nánast ekkert verið verðlaunuð. Hvort þetta hefur haft áhrif á það hvernig háskólakennrarar hafa skipt tíma sínum milli kennslu og rannsókna skal ósagt látið, en lesandanum látið eftir að velta því fyrir sér.

<sup>18</sup>Daggjaldakerfið á sjúkrahúsum sem í gildi var þar til fyrir nokkrum árum getur þjónað sem dæmi í þessu samhengi. Skv. því kerfi fengu sjúkrahús greitt fyrir hvern dag sem sjúklingur var rúmliggjandi á stofnuninni. En tilgangur starfsemi spítala er ekki að veita hótelþjónustu, heldur hjúkrunarþjónustu og þar á milli eru afar veik tengsl, enda fór svo að daggjaldakerfið reyndist halldítið sem hvatningakerfi og var lagt af.

kjarasamninga: i) Hverjir falli undir afkastahvatakerfið; ii) Hvað sé lagt til grundvallar við mat á afköstum; iii) Hversu lengi tilraun með afkastahvatningarkerfi skuli standa; iv) Ákvæði um hvernig staðið sé að endurskoðun á kerfinu; v) Hvernig hægt sé að draga í land með tilraunina og segja samkomulagi um hana upp; vi) Reiknireglur og reiknigrundvöllur; vii) Hversu háar bónusgreiðslur geti orðið og forsendur fyrir því að bónus sé greiddur; viii) Skiptaprósenta; ix) Hvenær greiðslur eiga sér stað; x) Hvernig brugðist er við ef miklar breytingar verða á starfsumhverfi eða rekstrarforsendum; xi) Hvernig afkastaaukningu er fylgt eftir; xii) Reglur um hvernig upplýsingar eru gefnar um afköst og afkomu; xiii) Reglur um starfsmannabreytingar; xiv) Reglur um hvernig fjarvistir hafi áhrif á bónusgreiðslur.

## **8 Hvor á að njóta ávinnings af hagræðingu, umbjóðandi eða umboðsmaður?**

---

Að framan er bent á útboð sem hugsanlega leið til þess að líkja í einhverju eftir markaðsstarfsemi og launamyndun á markaði. Kostir þess að fara slíka leið eru mun fleiri en þeir að skapa einhvers konar markað fyrir vinnufl hjá hinu opinbera. Bætt nýting fjárfestinga og húsnæðis er ein aukaafurð slíkrar breytingar, önnur er að væntanlega næði tækniþróunin í samféluginu að hafa áhrif til lækkunar kostnaðar í opinberum rekstri fyrr en ella yrði, einmitt vegna þess að sá tilboðsgjafi sem fljótastur yrði til að hagnýta sér nýja, ódýra tækni myndi verða fengsæll í útboðum. Sú staðreynd myndi síðan hvetja alla mögulega tilboðsgjafa til að hafa vakandi auga fyrir hugsanlegum tækninýjungum til að verða ekki undir í samkeppninni. Það er því líklegt að opinber rekstur yrði ódýrari og hagkvæmari ef vel tækist til.

En þó svo að hægt verði að komast nokkuð áleiðis með formi útboða í opinberum rekstri er því þó ákveðin takmörk sett hversu langt er hægt að ganga, sérstaklega í þeim tilvikum sem um afhendingu opinberra gæða er að ræða. Það er erfitt að sjá hagræðið í að hafa tvær vatnsveitir eða tvær hitaveitir í Reykjavík með tilheyrandi heimæðakerfi. Það verður því ekki hægt að koma upp samkeppni milli hitaveitna á Reykjavíkursvæðinu um kúnna svo dæmi sé nefnt, eða svo þetta sé sett fram með augljósari hætti; íbúi í Reykjavík getur ekki boðið út afhendingu á köldu vatni um leiðslur til húss síns. Borgarsjóður Reykjavíkur getur þannig ekki ákveðið fjárfamlög til Vatnsveitunnar með því að bjóða út afhendingu kalds Gvendarbrunnavatns til Reykjavíkinga. Þvert á móti verður Borgarsjóður að slumpa á upphæðina með einum eða öðrum hætti. Og í þessu sambandi myndast togsteita á milli fjárveitingarvalds og fjárveitingarþega um hver eigi að njóta góðs af hagræðingu, sem e.t.v. hefur orðið til vegna útboðs fjárveitingarþega á rekstrarhagræðingar með því að lækka framlög sem hagræðingunni nemur nýtur hann einskis ávinnings, og hefur þar með engan hvata til að leita ódýrari lausna. Ef fjárveitingarvaldið lætur fjárveitingarþegann sitja uppi með allan ávinnninginn af hagræðingunni á hann á hættu að fjárveitingarþeginn nýti þá fjármuni til aðstöðubreytinga sem ekkert hefur með gæði heirrar þjónustu að gera sem fjárveitingarþega er gert að veita. Fjárveitingarþegi gæti t.d. notað fjármunina til að koma upp sumarhúsum og aðstöðu fyrir starfsfólk ið. Slík aðstöðusköpun af hálfu fjárveitingarþega gæti síðan haft áhrif á atferli annarra fjárveitingarþega, sem þó gætu ekki vísað til samskonar árangurs í hagræðingu. Til að fjármagna slíkt háttalag gæti hinn óframleiðni fjárveitingarþegi gripið til þess ráðs að draga úr þjónustustigi. Annað atriði sem getur reynst örðugt og svipað gildir um snertir hversu

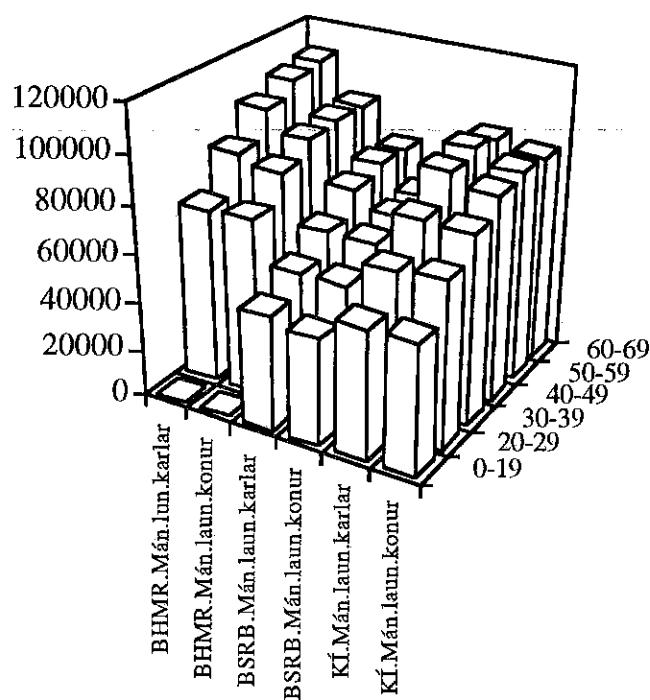
lengi fjárveitingarþegi eigi að njóta ávinnings af hagræðingu: 1 ár, 2 ár, 3 ár, .. um ókomin ár? Þau atriði sem hér er lýst minna um margt á þau víðfrægu vandamál sem tengd eru vandamáli fanganna í leikjafræðinni. Rökhyggjan segir að lausn slíks spils sé engin hagræðing. En með tilraunum hafa menn komist að þeirri niðurstöðu að fleira virðist koma til en köld rökhyggjan ein þegar raunverulegar ákvarðanir eru teknar í slíkri stöðu. Þess vegna verður vart einhverrar hagræðingarstarfsemi innan hins opinbera, en góð svör við þeim spurningum sem hér hafa verið vaktar myndu eðlilega geta aukið umfang slíks.

## Viðauki: Hvernig gegnir núverandi launakerfi hlutverki sínu?

*Aldur og laun, almennt yfirlit yfir laun ríkisstarfsmanna eftir stéttarfélögum og aldri*

Á meðfylgjandi mynd er gefið yfirlit yfir launaþróun ríkisstarfsmanna eftir kyni, aldri og stéttarfélögum. Sýnd eru mánaðarlaun þannig að hvorki yfirvinna né yfirboranir í formi óunninnar yfirvinnu hafa áhrif. Myndin ber með sér að laun eldri ríkisstarfsmanna eru hærri en laun yngri ríkisstarfsmanna. Munurinn er lang mestur milli yngstu aldurshópanna. Athyglivert er hversu lítt munur er milli 30–39 ára BSRB kvenna og 60–69 ára BSRB kvenna. Allir hinir hóparnir eiga sammerkt að lítt munur er milli launa þeirra sem eru 40–49 ára og þeirra sem eru 60–69 ára.

Við túlkun á gögnum af því tagi sem hér eru sýnd verður að gæta nokkurrar varúðar þar sem um þversnið er að ræða. Það er ekki hægt að fullyrða að laun einstaklings í BSRB sem er 20–29 ára komi til með að þróast með þeim hætti sem hér er sýnt starfi hann alla sína starfsævi hjá hinu opinbera. En myndin sýnir hvaða tekjuvonir gildandi launakerfi gefur slískum einstaklingi og öðrum er í hans sporum standa þó annan menntunarbakgrunn hafi.



Bil milli hæsta og lægsta aldursþreps er um 25–30% hjá hinu opinbera. Það virðist

einnig vera munur milli karla 20–29 ára annars vegar og þeirra sem eru 60–69 ára hins vegar. Munurinn virðist hins vegar minni þegar konur eiga í hlut, nokkuð sem bendir til þess að þær njóti starfsaldurshækkaná í minna mæli en karlar.

Það mætti þannig einfalda þá mynd sem við nýliða á vinnumarkaði blasir á þann veg að launakerfi ríkisins bjóði honum upp á tiltölulega hraðar launahækkanir fyrstu 10–20 árin sem hann er í starfi en síðan gerist tiltölulega lítið á þeim vettvangi. Það mætti reyndar kasta fram þeirri tilgátu að ríkið noti launataxtana með þessum hætti til að draga ungt fólk til sín með loforði um snögga launaþróun. Hins vegar þyrfti ekki að nota launataxtana til að halda hinum eldri í starfi mögulega vegna þess að fólk sem komið er yfir fimmtugu er lítið fyrir að gjörbreyta sínum kringumstæðum.

#### *Áhrif starfsaldurs á laun viðskiptafræðinga og hagfræðinga í starfi hjá hinu opinbera og hjá einkaaðilum<sup>19</sup>*

Í febrúar 1989 var gerð allviðamikil launakönnun meðal viðskiptafræðinga og hagfræðinga. Meðal þess sem kannað var voru ýmsar breytur sem ætla má, með hliðsjón af þeim fræðum sem rakin hafa verið hér að framan, að hafi áhrif á launamyndun meðal launþega sem búa yfir nokkurri sérþekkingu.

Mannauðskenningin sem svo er nefnd (e. human capital theory) gefur nokkra leiðsögn um áhrifapætti launamyndunar. Kenningin skal ekki rakin í smáatriðum hér en vísað er til kennslu- og fræðirita um vinnumarkaðshagfræði hvað varðar rökstuðning og nánari útlistanir. Skv. mannauðskenningunni hefur lengd skólagöngu og starfsférill áhrif á launaþróun einstaklingsins. Einstaklingurinn eykur þekkingarað sinn meðan hann gengur í skóla. Þá er einnig gengið útfrá því að eftir að starfsmaður er kominn út á vinnumarkaðinn fari hluti vinnutímans til þekkingaröflunar. Gengið er útfrá því að þessi tími sé mestur í upphafi, en minni smám saman fram að þeim tíma er starfsmaðurinn hverfur af vettvangi og á eftirlaun. Launamyndunarþáttur kenningarinnar segir nú að samhengi sé milli þess magns þekkingar sem einstaklingurinn hefur aflað sér, þess tíma sem hann ver til þekkingaröflunar og þeirra launa sem hann fær. Eftir því sem einstaklingurinn eldist eykst þekkingaraður hans, jafnframt því sem hann er þess umkominn að eyða meiri og meiri tíma til skapandi vinnu og minni og minni tíma er eytt til þekkingaröflunar. Niðurstaðan er því sú að (ólínulegt) samhengi sé milli útborgaðra launa annars vegar og starfsaldurs hins vegar.

En starfsaldur er ekki einn um að móta launaþróun. Ábyrgð í starfi hefur einnig áhrif þar á. Í könnuninni er greint á milli almennra starfsmanna, deildarstjóra og æðstu yfirmanna. Því hefur verið haldið fram í almennri umræðu að starfsvettvangur ráði kjörum nokkuð.

---

<sup>19</sup>Efni þessa kafla er að hluta til sótt í áður óbirta greinargerð undirritaðs í tengslum við úrvinnslu á launakönnun viðskiptafræðinga og hagfræðinga.

Sérstaklega hafa ríkisstarfsmenn haldið þessu sjónarmiði á loft. Þá hefur því einnig verið haldið á fram að konur kunni að njóta lakari starfskjara en jafnsettir karlar að öðru leyti. Reynt var að kanna með aðstoð aðfallsgreiningar hvort ofangreind atriði skiptu máli. Nánar tiltekið voru stuðlar eftirfarandi jöfnu metnir:

$$\begin{aligned} \ln(W_i) = & a + b * \text{Ferill( á vinnumarkaði í árum)} + c * \text{Ferill}^2 + d * \text{Kyn} + \\ & e * \text{Framh(aldsnám)} + f * \text{Ríki(ssstarfsmaður)} + g * \text{Banka(starfsmaður)} + \\ & f * (\text{For})\text{stjóri} + g * \text{Deild(ar)st(jóri)} + h * \text{Yfirv(innu)t(imar)} \end{aligned}$$

$\ln(W_i)$  táknað að tekinn er náttúrulegur lógarithmi af uppgefinni (og útreiknaðri) heildarlaunaupphæð. Framhaldsnám er breyta sem fékk gildið 1 ef um framhaldsnám var að ræða, 0 annars. Ríkisstarfsmaður er breyta sem fékk gildið 1 ef um ríkisstarfsmann var að ræða, 0 annars. Breyturnar Bankastarfsmaður, Forstjóri og Deildarstjóri voru myndaðar með sama hætti. Yfirvinnutímar tilgreina hversu marga yfirvinnutíma svarandi tilgreindi sem unna í febrúar. Niðurstöður mats stuðlanna er gefið í meðfylgjandi yfirlit. Stuðlarnir eru metnir með aðferð minnstu kvaðrata:

$$\begin{aligned} \ln(W_i) = & 4,719 - 0,032 * \text{Ferill( á vinnumarkaði í árum)} - 0,001 * \text{Ferill}^2 - 0,001 * \text{Kyn} \\ & + 0,106 * \text{Framh(aldsnám)} - 0,246 * \text{Ríki(ssstarfsmaður)} \\ & + 0,046 * \text{Banka(starfsmaður)} + 0,197 * (\text{For})\text{stjóri} + 0,144 * \text{Deild(ar)st(jóri)} \\ & + 0,005 * \text{Yfirv(innu)t(imar)} \end{aligned}$$

Par sem um hálflogaritmískt samhengi er að ræða gefa stuðlarnir gróft séð prósentuleg áhrif viðkomandi breytu á launamyndunina. Stuðullinn við breytuna *Ferill* er jákvæður og vel marktækur.<sup>20</sup> Stuðullinn við breytuna *Ferill\*Ferill* er neikvæður og sömuleiðis vel marktækur. Formerki þessara stuðla eru í samræmi við forsagnir mannaúðskenningarinnar. Hins vegar eru þeir verulega lægri en gerist í erlendum könnunum<sup>21</sup>, nokkuð sem kann að skýrast af því að

---

<sup>20</sup>Með marktækni er vísað til tölfraðiprófunar. Gengið er útfrá því að jafnan að ofan ásamt metnum stuðlum og staðalfrávikum þeirra sé sönn lýsing á launamyndun. Metnir stuðlar ráðast af innsöfnuðum gögnum. Breytist gögnin breytast stuðlarnir. Marktæknihugtakið er tilraun til að gefa hugmynd um hversu traustar upplýsingar gagnasafnið gefur um stuðlana. Nánar tiltekið er talað um að stuðull sé marktækur ef meira en 5% líkur eru til þess að endurtekin tilraun gæfi stuðul sem væri frábrugðinn nálli.

<sup>21</sup>Vitnað er til könnunar sem unnin var uppúr gögnum bandaríksa manntalsins frá 1960 þar sem uppgefin laun eru felld að tilsvarandi breytum. Niðurstaða þeirrar athugunar var að stuðlarnir reyndust 0,081 og 0,0012. En eins og fyrr sagði er um mun sundurleitari hóp að ræða í því tilviki en hér er til skoðunar.

slíkar kannanir ná til mun breiðari menntunarhlóps.

Að öðru leyti virðist sem skilja megi þessar niðurstöður þannig að laun kvenna séu að jafnaði 7% lægri en jafn vel settra karla, að forstjórar hafi u.p.b. 20% hærri laun en almennir starfsmenn, að deildarstjórar hafi 14-15% hærri laun en almennir starfsmenn og að starfsmenn ríkisins hafi riflega 25% lægri laun en starfsmenn annars staðar, starfsmenn banka hafi 5% hærri laun en starfsmenn annars staðar. Loks virðist mega greina að hver yfirvinnutími sem unninn er bæti 0,5% við tekjur starfsmanna.

Þessar upplýsingar eru nokkuð í samræmi við það sem ætla mætti fyrirfram. En til að kanna hvort búið sé að finna launamyndunarfallið fyrir viðskipta- og hagfræðinga var safninu skipt í þrennt eftir því hvort um var að ræða ríkisstarfsmenn, bankastarfsmenn eða aðra. Samskonar aðfallsgreining var gerð fyrir hvern hóp fyrir sig. Niðurstöður fyrir hvern hóp fyrir sig og safnið allt eru sýndar í töflu 2. „M“ við stuðul táknað að viðkomandi stuðull sé marktækur m.v. 95% markttæknikröfu. „Ó“ merkir að viðkomandi stuðull sé ómarktækur að gefinni 95% kröfu um marktækni.

Tafla 2:	Ríki	Banki	Einkageiri	Safnið allt
Fasti	4,493M	4,602M	4,768M	4,719M
Kyn	-0,005Ó	-0,048Ó	-0,127M	-0,070Ó
Ferill	0,018Ó	0,028M	0,043M	0,032M
Ferill*Ferill	-0,000Ó	-0,001M	-0,001M	-0,001M
Framhaldsnám	-0,014Ó	0,112Ó	0,122M	0,106M
Forstjóri	0,583M	0,431M	0,078Ó	0,197M
Deildarstjóri	0,236M	0,245M	0,079Ó	0,144M
Yfirvinnutími	0,004M	0,007M	0,004M	0,005M
Ríkisstarfsm.				-0,246M
Bankastarfsm.				0,046Ó
R <sup>2</sup> adj.	0,536	0,692	0,379	0,487

Línum fyrst til undirsafnsins sem nær til ríkisstarfsmanna. Það vekur athygli að stuðlarnir við *Ferill* og *Ferill\*Ferill* eru ekki marktækir þegar safninu er skipt með þeim hætti. Þetta er nokkuð úr stíl við launatöflu þá sem viðskiptafræðingar og hagfræðingar fengu greitt fyrir hjá ríkinu á þessum tíma, en skv. henni voru starfsaldurshækkanir verulegar. Sú vísbending sem með þessu fæst er að launataxtar stjórna ekki raunverulegum greiðslum nema að litlu leyti. Annað atriði sem athygli vekur er hversu sterk áhrif starfsframa er. Borið saman við einkageirann virðist mega álykta sem svo að hjá ríkinu sé stöðubreytingum beitt til að ná fram launaþróun, en að starfsaldurshækkanir skipti mun meira máli meðal viðskiptafræðinga og hagfræðinga á almennum markaði. Þá vekur einnig athygli að formerki stuðuls við framhaldsnám er ekki það sem ætla mætti að óreyndu, því svo virðist sem viðskiptafræðingar og hagfræðingar með framhaldsnám fái lægri laun hjá ríkinu en þeir sem ekki hafa framhaldsnám. Skýringin á þessu kann að liggja í því að viðskiptafræðingar og hagfræðingar með framhaldsnám hjá ríkinu leggi helst stund á kennslu, sem sé eða hafi verið lakar launuð en önnur störf sama hóps hjá þeim vinnuveitanda. Þá vekur athygli að vart er hægt að tala um launamun milli kynja skv. þessari könnun hjá ríkinu. Konur virðast fá sem svarar 1 yfirvinnustund minna í fastar greiðslur. Auk þess er rétt að taka fram að kynbreytan kemur ekki með marktækan stuðul.

Líum þá til þess hluta safnsins sem inniheldur bankamenn. Launamyndun á þeim vettvangi svipar um margt til þess sem gerist hjá ríkinu, nema hvað lengd starfsferils skiptir hér merkjjanlegu máli. Konur virðast einnig lakar launaðar en karlar. Þar er þó ekki um marktæka niðurstöðu að ræða. Loks er þess að geta að starfsframi (eins og hann kemur fram í titlum) virðist skipta miklu innan bankanna engu síður en hjá ríkinu.

Skoðum loks þann hluta safnsins sem snýr að einkageiranum. Það sem fyrst stingur í augu er að laun kvenkyns viðskiptafræðinga og hagfræðinga virðast um 13% lægri en laun starfsbraðra þeirra í einkageiranum, þegar leiðrétt hesfur verið fyrir starfsreynslu og ábyrgð í

starfi. Hugsanleg skýring á þessu er að konur nýtist atvinnurekendum í einkageiranum verr en karlar einhverra hluta vegna og þeir séu því ekki tilbúnir til að greiða þeim jafnhá laun og körlunum. Önnur skýring er sú að til sé sérstakur markaður fyrir vinnufl kvenkyns viðskiptafræðinga og hagfræðinga sem ekki sé tengdur markaði fyrir karkyns viðskiptafræðinga og hagfræðinga nema lauslega. Ef nú konur kjósa frekar að vinna hjá ríkinu en einkaaðilum (t.d. vegna ímyndaðs meiri sveigjanleika í vinnutíma hjá ríkinu, eða vegna annarra atriða af svipuðum toga) getur taxti ríkisins orðið ráðandi fyrir launamyndun á þessum markaði. Sé litið á launatöflurnar sem settar eru fram í lok þessa kafla kemur í ljós að byrjunarlaun konu í einkageiranum eru um 10 þús.kr. hærri á mánuði (m.v. febrúar 1989) en byrjunarlaun konu hjá ríkinu. Þennan mun mætti e.t.v. skýra sem það álag sem kona þarf að fá til að fallast á að starfa frekar innan einkageirans en hjá ríkinu.

Athygli vekur einnig að lengd starfsferils skiptir mun meira máli í þessu tilviki en hjá ríki og bönkum og starfsframi virðist ekki hafa áhrif á laun. Á þessu kann þó að vera sú skýring að hæst launuðu forstjórarnir í einkageiranum hafi ekki hirt um að senda inn svör við spurningalistunum. Þá tilgátu er þó erfitt að sannreyna.

Til gamans hafa áðurnefndar upplýsingar verið settar fram í formi launatöflu. Hún er sett þannig fram að miðað er við grunnlauð karlmanns sem ekki hefur neina starfsreynslu að baki og hefur aðeins grunnmenntun. Síðan er reynt að sýna hver laun samsvarandi aðila væru eftir 1, 5, 10, 20 og 30 ára starfsreynslu í hlutfalli við ofangreind grunnlauð. Þá er reynt að sýna samskonar launaþróun konu, karls sem hefur lokið framhaldsnámi en vinnur ekki ábyrgðarstarf, karls í deildarstjórastarfi og loks karls sem er forstjóri.

Tafla 3: Launatafla fyrir ríkisstarfsmenn; miðað er við starfsreynslulausan karl sem ekki hefur framhaldsnám að baki.

Starfsaldur	0 ár	1 ár	5 ár	10 ár	20 ár	30 ár
Grunndæmi	1.00	1.02	1.09	1.20	1.43	1.72
Kona	1.00	1.01	1.09	1.19	1.43	1.71
Karl m/framhaldsmenntun	0.99	1.00	1.08	1.18	1.41	1.69
Deildarstjóri, karl	1.27	1.29	1.39	1.52	1.81	2.17
Forstjóri, karl	1.79	1.82	1.96	2.14	2.57	3.07

Tafla 4: Launatafla fyrir bankastarfsmenn; miðað er við starfsreynslulausán karl sem ekki hefur framhaldsnám að baki.

Starfsaldur	0 ár	1 ár	5 ár	10 ár	20 ár	30 ár
Grunndæmi	1.00	1.03	1.14	1.31	1.72	2.25
Kona	0.95	0.98	1.09	1.25	1.64	2.14
Karl m/framhaldsmenntun	1.12	1.15	1.28	1.47	1.92	2.51
Deildarstjóri, karl	1.28	1.31	1.46	1.67	2.19	2.87
Forstjóri, karl	1.54	1.58	1.76	2.02	2.64	3.46

Tafla 5: Launatafla fyrir starfsmenn hjá einkageiranum; miðað er við starfsreynslulausán karl sem ekki hefur framhaldsnám að baki.

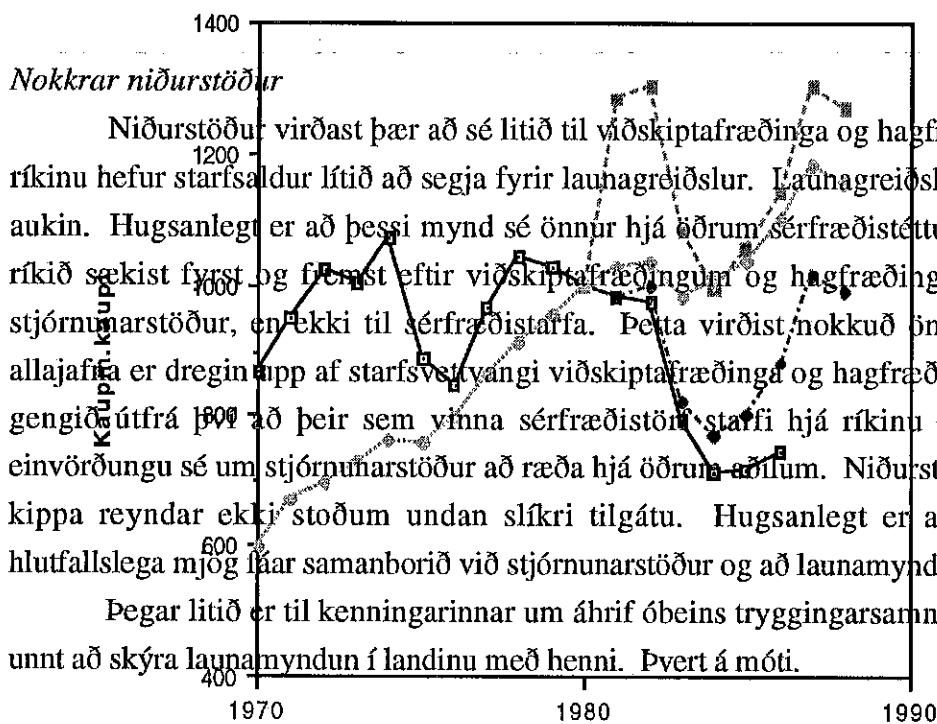
Starfsaldur	0 ár	1 ár	5 ár	10 ár	20 ár	30 ár
Grunndæmi	1.00	1.04	1.23	1.52	2.32	3.53
Kona	0.88	0.92	1.09	1.34	2.04	3.10
Karl m/framhaldsmenntun	1.13	1.18	1.39	1.72	2.62	3.98
Deildarstjóri, karl	1.08	1.13	1.34	1.65	2.51	3.82
Forstjóri, karl	1.08	1.13	1.33	1.65	2.50	3.81

Það sem helst vekur athygli þegar þessar töflur eru skoðaðar, til viðbótar við þau atriði sem þegar eru nefnd, er hversu miklu meiri áhrif starfsreynslan hefur á hinum almenna markaði en gerist hjá ríki og bönkum.

Til upplýsingar má nefna að grunnlaun skv. skilgreiningunni hér að ofan voru í febrúar 1989 tæp 90 þús.kr. hjá ríski, tæp 100 þús.kr. hjá bönkum og um 118 þús.kr. hjá einkageiranum.

## *Breytingar þjóðartekna og launa opinberra starfsmanna*

Myndin hér á síðunni lýsir hvernig kaupmáttur almennra kauptaxta í landinu hefur þróast. Þessa þróun má bera saman við þróun vergrar landsframleiðslu á mann. Sé litioð til kenningarinnar um óbeinan tryggingarsamning ættu launataxtar að vera nokkuð stöðugir að raungildi, þrátt fyrir hugsanlegar sveiflur í landsframleiðslu á mann. Þegar línumuritíð er skoðað kemur í ljós að sveiflur launataxtanna, hvort heldur er á almennum markaði eða hjá hinu opinbera, eru frekar meiri en sveifla landsframleiðslu á mann. Hér virðist því sem hafna megi kenningunni um óbeinan tryggingarsamning sem lýsingu á launamyndun á Íslandi. Og jafnvel er spurning hvort ekki ætti að setja fram kenningu um að með taxtakerfinu tryggi launþegar afkomu fyrirtækjanna þrátt fyrir afkomusveiflur. P.e.a.s., að það séu fyrirtækin sem séu áhættufælin en einstaklingar sem eru ófálfingar og óhættusæknir, eða jafnvel beinlínis áhættusæknir.



Pegar litið er til kenningarinnar um áhrif óbeins tryggingarsamnings er ljóst að ekki er unnt að skýra laupamyndun í landinu með henni. Þvert á móti.

*Tilvitnanaskrá*

Aage, Hans. "Bonus Sharing in Soviet Economic Reforms." *Economics of Planning* 23 (1990): 143-158.

"New ways to pay." *The Economist*, July 13th 1991.

Ellis, Christopher J. "Labor Market Share Contracts when the Firm has Two Variable Inputs." *Economic Inquiry* XXVI (October 1988): 767-774.

Matthíasson, Thorolfur. Sharing the Output. University of Iceland, Faculty of Economics and Business Administration, 1989. *Iceland Economic Papers* 9.

Moene, K.O and Tone Ognedal. *Marked uten kapitalisme, økonomisk demokrati med selveide bedrifter*. Oslo: Ad Notam, 1990.

Raknes, Svein Petter. "How elements of market structure can be used to change incentives in the hospital firm." In 10th Nordic Study Group Meeting on Health Economics in Reykjavík, Year.

Varian, Hal R. *Microeconomic Analysis*. 2nd ed., New York: W.W.Norton & Company, Inc., 1984.