

Verkföll opinberra starfsmanna á Íslandi

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, dósent við Viðskiptafræðideild Háskóla Íslands

Útdráttur

Verkföll eru eitt helsta tæki launþega til að ná fram kröfum gagnvart viðsemjendum sínum. Hér á landi var þessi réttur launþega á almennum vinnumarkaði lögfestur árið 1938. Staða opinberra starfsmanna fram eftir 20. öldinni var frábrugðin stöðu launþega á almennum vinnumarkaði hvað samnings- og verkfallsrétt varðaði. Launakjör voru ákvörðuð með lögum. Verkfallsréttur opinberra starfsmanna var afnuminn með lögum 1915. Árið 1976 fengu ríkisstarfsmenn verkfallsrétt þegar um aðalkjarasamning var að ræða og opinberum stéttarfélagum var síðan veitt heimild til verkfallsaðgerða árið 1986. Í þessari rannsókn eru rakin verkföll opinberra starfsmanna þ.e. starfsmanna ríkis og sveitarfélaga frá árinu 1977 og varpað er ljósi á helstu ástæður verkfalla á opinberum vinnumarkaði. Samtals töpuðust á þessu tímabili 1.974.699 dagar vegna verkfalla á íslenskum vinnumarkaði og af þeim er heildarþjöldi tapaðra daga vegna verkfalla á opinberum vinnumarkaði 932.102 eða 47,7%. Þannig má segja að opinberir starfsmenn, sem eru rúmlega fimmtungur íslensks vinnuafis, standi fyrir u.þ.b. helmingi af töpuðum vinnudögum vegna verkfalla hér á landi. Í rannsókninni má sjá tölulegt yfirlit um verkföll á almennum og opinberum vinnumarkaði. Greindar eru ástæður og kröfur stéttarfélaganna sem leiddu til verkfallanna og reiknað er út umfang verkfalla á opinberum og almennum vinnumarkaði þ.e. fjöldi tapaðra daga á hverja 1000 starfsmenn. Raktar eru ástæður tíðra verkfalla meðal opinberra starfsmanna og loks ræddar leiðir til að minnka átök á opinberum vinnumarkaði. Helstu ástæður verkfalla á opinberum vinnumarkaði má rekja til launamunar á milli hins almenna og opinberra vinnumarkaðar opinberum starfsmönnum í óhag ásamt innbyrðis mun á launum meðal háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna. Enn fremur hefur fyrirkomulag kjarasamningagerðarinnar og samskipti samningsaðila áhrif.

Efnisorð: Opinber vinnumarkaður; kjarasamningar; verkföll; umfang verkfalla; verkfallsvilji.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 11, Issue 2 (247–268)

© 2015 Contact: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, gylfidal@hi.is

Article first published online December 17th 2015 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 2. töl. 11. árg. 2015 (247–268) Fræðigreinar

© 2015 Tengiliður: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, gylfidal@hi.is

Vefbirting 17. desember 2015 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2015.11.2.7>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

Public sector strikes in Iceland

Abstract

Strikes are a key tool for workers to achieve their demands against their counter-parties. The right to strike for workers in the private sector was incorporated in law in 1938. The situation was different for public sector employees in the 20th century regarding the right to strike, salaries were decided by law. According to law from 1915 public sector employees were not allowed to go on strike. In 1976 civil servants were granted the right to strike regarding the main collective agreement and majority of public sector employees were authorized by law the right to strikes in 1986. This study presents strikes of the public sector employees i.e. employees of the state and local government from the year 1977 and shed light on the main reasons for the strike activities in the public sector. Since 1977 there have been 1.974.699 days lost due to industrial conflict in Iceland, whereof 932.102 or 47,7% are because of public sector strikes. Therefore public sector employees in Iceland, who are only 20% of the active labour market constitutes for almost half of all days lost due to strikes in Iceland. To get a comparison between strike frequency between the public and private sector strike volume was calculated. The strike volume shows the number of lost working days per 1,000 employees. The paper brings into light the main explanatory factors of the high strike frequency among public sector employees and discusses ways that can reduce the industrial conflict in the public sector. Some relate to the laws and regulations, other concern the industrial relations between the parties as well as collective bargaining arrangements.

Keywords: Public sector; collective bargaining; industrial conflict; strike volume; strike willingness.

Inngangur

Verkföll eru eitt helsta tæki launþega til að ná fram kröfum sínum gagnvart viðsejendum sínum. Hér á landi var þessi réttur launþega á almennum vinnumarkaði lögfestur árið 1938 (lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938). Fram eftir 20. öldinni var staða opinberra starfsmanna talsvert frábrugðin stöðu launþega á almennum vinnumarkaði hvað samnings- og verkfallsrétt varðaði. Launakjör voru einhliða háð ákvörðun vinnuveitenda þar sem þau voru ákvörðuð með lögum. Þegar leið á öldina drógust opinberir starfsmenn verulega aftur úr öðrum launþegum í launum og kröfur þeirra um samnings- og verkfallsrétt urðu stöðugt háværari. Verkfallsréttur opinberra starfsmanna var afnuminn með lögum 1915. Árið 1976 féllst ríkisstjórnin á að veita ríkisstarfsmönnum verkfallsrétt þegar um aðalkjarasamning var að ræða. Árið 1986 var samnings- og verkfallsréttur færður til aðildarfélaganna með lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna (lög nr. 94/1986). Það er margt ólíkt með verkfallsrétti starfsmanna á almennum vinnumarkaði og opinberum vinnumarkaði. Verfall opinberra starfsmanna bitnar ekki beint á eiganda atvinnutækjanna heldur þriðja aðila sem eru gjarnan þegnar landsins og ekki er verkabannsrétti fyrir að fara af hálfu vinnuveitandans, ríkisins eða sveitarfélags.

Í þessari rannsókn má sjá tölulegt yfirlit um verkföll á almennum og opinberum vinnumarkaði. Greindar eru ástæður og kröfur stéttarfélaga starfsmanna ríkis og sveitarfélaga sem leiddu til verkfalla frá árinu 1977. Reiknað er út umfang verkfalla á opinberum og almennum vinnumarkaði þ.e. fjöldi tapaðra daga á hverja 1000 starfsmenn. Til að átta sig á umfangi verkfalla á opinberum vinnumarkaði síðustu 38 ár er umfang þeirra borið saman við umfang verkfalla á almennum vinnumarkaði. Ennfremur eru raktar ástæður tíðra verkfalla opinberra starfsmanna og ræddar leiðir til að minnka átök á opinberum vinnumarkaði.

1. Verkfallskenningar

Margar kenningar um verkföll hafa verið settar fram meðal annars í þeim tilgangi að útskýra mismunandi ástæður verkfalla. Hicks (1966) hefur bent á að verkföll eru bein afleiðing misheppnaðs kjarasamningaferlis þar sem samningsmarkmið eru óljós. Kenningin um stofnanabindingu átaka (Bean 1994; Clegg 1976; Ross & Hartman 1960) gengur út á það að þegarúið að er setja í lög ákveðin ramma utan um kjarasamningaferlið og vinnudeilur þá minnkar líkurnar á átökum (Bean, 1994). Mikilvægur þáttur í stofnanakenningunni er fyrirkomulag kjarasamningagerðar (Clegg 1976). Ross og Hartman (Bean 1994) bentu á að í löndum þar sem er öflug og sameinuð verkalýðshreyfing sem er viðurkennd af viðsejendum sínum og fyrir hendi var vel þróað og miðstýrt kjarasamningaferli þar var lítið um verkföll. Korpi (1980) bendir á að skýringar á lágrí tíðni verkfalla megi finna utan hinna hefðbundnu stofnana vinnumarkaðarins s.s. í stjórnmálaumhverfinu. Shorter og Tilly (1974) bentu á að beiting verkfallsréttarins væri aðferð til að hafa áhrif á ríkisstjórnir og viðfangsefni stjórnmálanna, þar sem verkalýðsstéttn hafði ekki hlotið beinan aðgang að stjórnmálum, þar voru verkföll tíð. Verkfallsvopnið var notað til að hafa áhrif á framþróun stjórnmálanna og uppbyggingu samfélagsins (Shorter & Tilly 1974).

Verkföll opinberra starfsmanna jukust í Evrópu á síðustu áratugum 20. aldar (Edwards 1995; Ferner & Hyman 1994). Það er ekki auðvelt að koma auga á ástæður þess að opinberir starfsmenn hafi verið svo verkfallshneigðir hér á landi sem raun ber vitni. Engar rannsóknir hafa verið gerðar þar að lútandi hingað til. Kjellberg (1994) bendir á að í Svíþjóð hafi opinberum starfsmönnum fjölgað mikið og stéttarfélög opinberra starfsmanna styrkst á sama tíma og þeim hefur verið fengin réttur til að fara í verkfall og semja um kjör sín. Opinberir starfsmenn hafi þannig í launabaráttu sinni verið með samiburð við starfsmenn í almenna geiranum og talið sig hafa dregist verulega aftur úr varðandi kaup og kjör og jafnvel talið háskólamenntun lítils metna til launa. Helstu ástæður aukinnar verkfallstíðni meðal breskra opinberra starfsmanna er aukinn þrýstingur á opinbera starfsmenn að taka þátt í breytingum á ríkisrekstri þar sem miklar kröfur eru gerðar um skilvirkni og endurskipulagningu (Blyton & Turnbull 2004; Millward, Bryson & Forth 2000). Mikill þrýstingur hefur verið á hið opinbera að ná niður ýmsum ríkisútgjöldum og hagræða á sama tíma í ríkisrekstri. Á sama tíma hafa kröfur um aukinn árangur, meiri skilvirkni og sveigjanleika opinberra starfsmanna ýtt undir átök og stéttarfélög hafa mörg hver háð varnarbaráttu (Bean 1994). Ozaki (sjá Bean 1994) benti á að

einn skýringarþáttur aukinnar verkfallstíðni væri reynsluleysi í lausn ágreinings vegna kjaramála opinberra starfsmanna. Aðilar hafi ekki sömu reynslu og þekkingu og hinn almenni vinnumarkaður til að fást við verkfallsátök og kjaradeilur.

Það hafa ekki verið skrifaðar margar fræðilegar greinar um verkföll og verkfallstíðni á Íslandi. Gylfi Dalmann Aðalsteinsson hefur skrifað nokkrar greinar, 2004, hvort hægt væri að nota verkfallsskenningar til að skýra umfang verkfalla á íslenskum vinnumarkaði, 2005, um verkfallshneigð opinberra starfsmanna og loks 2006, um verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði á tímabilinu 1976 - 2004 (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2004, 2005, 2006). Oddur S. Jakobsson (2010) skrifaði meistararitgerð í opinberri stjórnsýslu um fjárhagsleg áhrif verkfalls kennara á ýmsa þjóðfélagshópa.

Verkfallsrétturinn er einn mikilvægasti réttur launþega og allar tilraunir til að takmarka hann eða þrengja hafa mætt mikilli andstöðu launþegahreyfingarinnar (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006, 2008). Verkfallsvopnið þrýstir á viðsemjendur að ganga til samninga, annars er hætta á að starfsemi og þjónusta fari úr skorðum eða leggist niður. Hugmyndafræði verkfalla snerist í upphafi stéttabaráttunnar um að knýja atvinnurekendur þ.e. eigendur atvinnutækjanna að samningaborðinu ella yrði öll atvinnustarfsemi stöðvuð sem ylli eigendum atvinnutækjanna beinu tjóni og á stundum óbætanlegu tjóni. Þannig bitnaði verkfallið fyrst og fremst á þeim sem áttu atvinnutækin og óbeint á þriðja aðila. Því varð til ákveðinn hvati fyrir atvinnurekendur að ganga til samninga. Að sama skapi gátu atvinnurekendur, til að lágmarka tjón sitt, beitt verkbanni á ákveðna hópa sem ekki voru í verkfalli (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006, 2008). Þessu er öðruvísi farið vegna verkfalla hjá hinu opinbera. Sveinn Agnarsson (2002) vann greinargerð fyrir BHM þar sem hann sýndi fram á að ríkið sparaði í útgjöldum vegna launa og launatengdra gjalda en á móti varð ríkið af skatttekjum en þess má geta að greiðslur úr verkfallssjóði eru skattskyldar. Oddur S. Jakobsson (2010) benti á í rannsókn sinni að vegna verkfalla kennara frá aldamótum væri hægt að áætla tap nemenda um níu milljarða króna og meta mætti óhagraði fjölskyldna vegna verkfalla um einn milljarð króna. Vinnudeilur hjá hinu opinbera hafa oft aðrar afleiðingar en á almennum vinnumarkaði. Vinnudeilur innan menntastofnana raska skólastarfi nemenda og vinnudeilur í heilbrigðisgeiranum hafa áhrif á notendur hennar. En mennta- og heilbrigðisstofnanir halda starfsemi sinni áfram eftir kjaradeilur.

1.1 Verkfallsréttur opinberra starfsmanna

Mismunandi reglur gilda um skipulag og verkfallsrétt stéttarféлага á almennum og opinberum vinnumarkaði. Um skipulag og heimildir opinberra stéttarféлага til verkfalla gilda lög nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna. Lögin skiptast í sjö meginkafla og 36 lagagreinar. Í fyrsta kafla laganna er tekið fram um hverja lögin gilda og hverja ekki. Þau gilda um alla starfsmenn sem eru félagar í stéttarfélagum sem hafa rétt til að gera kjarasamninga samkvæmt þeim og eru ráðnir hjá ríkinu, ríkisstofnunum, sveitarfélögum eða stofnunum þeirra með föstum tíma-, viku- eða mánaðarlaunum, enda sé starf þeirra talið aðalstarf. Lögin gilda einnig um starfsmenn sjálfseignarstofnana

sem starfa í almannabágu skv. lögum. Lögin gilda hins vegar ekki um þá embættismenn og aðra starfsmenn ríkisins sem heyra undir kjararáð, starfsmenn ríkisbanka eða lánastofnana ríkisins, starfsmenn stofnana og fyrirtækja ríkis og sveitarfélaga þegar kaup þeirra og kjör fara eftir kjarasamningum stéttarfélaga þeirra og vinnuveitenda, sbr. lög nr. 80/1938 og lög nr. 19/1979 og starfsmenn sveitarfélaga sem eru utan samningsumboðs stéttarfélags skv. ákvörðun sveitarstjórnar sem ákveður þeim starfskjör án samnings.

Samkvæmt lögnum fara stéttarfélög starfsmanna ríkis og sveitarfélaga eða samtök slíkra félaga með fyrisvar félagsmanna sinna um gerð kjarasamninga og um aðrar ákvarðanir í sambandi við þá. Önnur stéttarfélög eða félagasamtök geta þó öðlast rétt til þess að vera samningsaðili skv. lögnum ef þeir uppfylla tiltekin skilyrði. Lögin tryggja það, að starfsmaður á rétt til þátttöku í stéttarfélagi sem fer með samningsumboð samkvæmt lögnum eftir því sem samþykktir viðkomandi félags segja. Aðeins eitt félag fer með samningsumboð fyrir starfsmenn (lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, 1. – 8. gr.).

Þriðji kafli laganna, 14. – 25. gr., fjallar um verkföll. Þar er ákvæði sem veitir stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögnum, heimild til þess að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjarasamning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett eru í lögnum. Skilgreiningu á verkföllum er að finna í lögnum, en þar segir að það telst til verkfalla í skilningi laga þessara þegar starfsmenn leggja niður venjuleg störf sín að einhverju eða öllu leyti í því skyni að ná tilteknu sameiginlegu markmiði. Sama gildir um aðrar sambærilegar aðgerðir af hálfu starfsmanna sem jafna má til verkfalla. Boðun verkfalls er aðeins lögmæt, ef ákvörðun um hana hefur verið tekin í almenntri leynilegri allsherjaratkvæðagreiðslu í hverju stéttarfélagi sem er samningsaðili. Til þess að verkfallsboðun verði samþykkt, þarf a.m.k. helmingur þeirra félagsmanna, sem starfa hjá þeim sem verkfallið beinist gegn, að hafa tekið þátt í atkvæðagreiðslunni og meirihluti þeirra samþykkt hana. Samkvæmt lögnum gildir sú regla, að ákvörðun um vinnustöðvun verður að tilkynna til ríkissáttasemjara og þeim sem hún beinist gegn skemmst 15 sólarhringum (sjö sólarhringar á almennum vinnumarkaði) áður en hún skal hefjast. Einnig verður verkfallsboðun að vera skrifleg og kynnt viðtakanda á sannanlegan hátt.

Lögin geyma ákvæði þar sem kemur fram að óheimilt er að hefja vinnustöðvun, ef ágreiningur er einungis um atriði sem Félagsdómur á úrskurðarvald um, ef tilgangur vinnustöðvunar er að þvinga stjórnvöld til að framkvæma athafnir sem þeim lögum samkvæmt ber ekki að framkvæma eða að framkvæma ekki athafnir sem þeim lögum samkvæmt er skylt að framkvæma og ef það er til styrktar ólögmætri vinnustöðvun. Þegar boðað verkfall kemst á tekur það til allra starfsmanna í viðkomandi stéttarfélagi hjá þeim vinnuveitendum sem verkfall beinist gegn, nema þeirra sem er samkvæmt lögum óheimilt að leggja niður störf. Samkvæmt reglum laganna er þeim sem verkfallið beinist að óheimilt að stuðla að því að afstýra því með aðstoð einstakra félagsmanna þess félags sem að verkfallinu stendur, þegar verkfall er löglega hafðið. Heimild til verkfalls nær þó ekki til embættismanna og annarra starfsmanna ríkisins sem heyra undir kjar-

aráð, starfsmanna Alþingis og stofnana þess, starfsmanna skrifstofu forseta Íslands og í Stjórnarráði (þ.m.t. starfsmanna utanríkisþjónustunnar), starfsmanna Hæstaréttar og héraðsdómstóla, starfsmanna við embætti ríkissaksóknara, ríkislögmanns, ríkissáttasemjara og umboðsmann barna, framkvæmdarstjóra sveitarfélaga, borgar- og bæjarlögmennt, borgar- og bæjarritara, borgar- og bæjarverkfræðinga, skrifstofustjóra borgarstjórnar og starfsmanna launadeilda, forstöðumanna stærri atvinnu- og þjónustustofnana sveitarfélaga og staðgengla þeirra og þeirra sem starfa við nauðsynlegustu öryggisgæslu og heilbrigðisþjónustu. Samkvæmt lögnum er hægt að afstýra neyðarástandi með því að kalla starfsmenn, sem eru í verkfalli, tímabundið til vinnu. Þeir starfsmenn sem kallaðir eru til eru ákveðnir af nefnd tveggja manna, annar nefndarmanna skal tilnefndur af því stéttarfélagi sem er í verkfalli en hinn af viðsemjanda þess (lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna, nr. 94/1986, 14. – 25. gr.).

Þrátt fyrir að í 14. gr. laga nr. 94/1986 er stéttarfélögum á opinberum vinnumarkaði veitt heimild til verkfallsaðgerða eru í gildi lög nr. 33/1915, um verkfall opinberra starfsmanna, en í 1. gr. þeirra laga segir að opinber starfsmaður sætir sektum eða fangelsi allt að tveimur árum ef hann tekur þátt í verkfalli. Hins vegar er kveðið á um það í seinni málslið 14. gr. laga nr. 94/1986 að ákvæði laga nr. 33/1915 nái ekki til þeirra sem heimilt er að efna til verkfalla skv. lögum nr. 94/1986. Með þessum hætti er undanskilin heimild til verkfalls tilgreind störf og starfsmenn samkvæmt 19. gr. laga nr. 94/1986, en um þau gilda lögín frá 1915 (Gísli Gíslason 1986; Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010).

Bandalag starfsmanna ríkis og bæja (BSRB) öðlaðist samningsrétt gagnvart ríkinu með lögum nr. 55/1962. Félagsmenn í BSRB fengu þannig rétt til að semja um kjör sín með ákveðnum takmörkunum t.d. ef ekki næðist samkomulag milli aðila skyldi kjaradómur úrskurða um kjör opinberra starfsmanna. BSRB fékk verkfallsheimild árið 1976 og sú heimild var bundin við gerð aðalkjarasamnings (18. gr. laga nr. 29/1976). Verkfallsrétturinn var einungis í höndum heildarsamtakanna BSRB, ekki einstakra félaga. Seinna var verkfallsrétturinn færður einstökum stéttarfélögum opinberra starfsmanna í stað bandalagsins áður. Opinberum stéttarfélögum var síðan veitt heimild til verkfallsaðgerða árið 1986, sbr. 14. gr. laga nr. 94/1986 (Friðrik G. Olgeirsson 2008; Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2010).

Einn meginmunur er á almennum og opinberum vinnumarkaði varðandi vinnustöðvanir en það er verkbannið. Verkbannsrétturinn nær ekki til opinberra vinnuveitenda. Þannig að þegar ákveðinn hópur opinberra starfsmanna leggur niður störf getur vinnuveitandinn ekki beitt verkbannsrétti á aðra hópa í þeim tilgangi að takmarka tjón sitt. Í greinargerð með lögum nr. 29/1976 var ekki gert ráð fyrir heimild fjármálaráðherra til verkbanns sökum þess að verkfallsrétturinn væri í höndum heildarsamtaka BSRB, en ekki einstakra stéttarfélaga, auk þess sem önnur heildarsamtök opinberra starfsmanna hefðu ekki verkfallsrétt. Vegna þessa var verkbannsrétturinn talinn óraunhæfur (Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010). Þegar unnið var að undirbúningi lagasetningu laga nr. 94/1986 var þess ekki getið í þingskjöllum að lögleiða ætti verk-

bannsrétt. Lögum nr. 94/1986 hefur verið breytt níu sinnum og ekki hefur verið talið þörf á að taka upp verkbannsheimild í þeim breytingum (Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010).

Árið 2000 var samþykkt breyting á 14. gr. laga nr. 94/1986 (lög nr. 67/2000) þegar skerpt var á skilgreiningunni á því hvaða aðgerðir teljist til vinnustöðvanna til að fá kröfum sínum framgengt. Verkfall var skilgreint sérstaklega sem aðgerð þar sem starfsmenn leggja niður venjuleg störf sín að einhverju eða öllu leyti í því skyni að ná fram tilteknu sameiginlegu markmiði. Sama á við um um aðrar sambærilegar aðgerðir af hálfu starfsmanna sem jafna má til verkfalla. Meginástæða þessara breytinga var tilhneiging einstakra hópa starfsmanna að beita hópupsögnum sem lið í kjarabaráttu á seinni hluta 10. áratugar síðustu aldar. Það var algengt í tengslum við kjarabaráttu opinbera starfsmanna að ákveðinn hópur starfsmanna sem átti í kjaradeilum sagði upp störfum sínum vegna óánægju með launa- og starfskjör. Þessum uppsögnum hafi ávallt fylgt viðræður á milli starfsmanna og vinnuveitenda hins opinbera og viðræðunum yfirleitt lyktað með einhvers konar samkomulagi eða samningi um kjarabætur til starfsmanna sem varð til þess að starfsmennirnir drógu uppsagnir sínar til baka eða sóttu aftur um fyrri störf (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2005; Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010).

Til að verkfall geti orðið þurfa tvö skilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi að starfsmenn hafi lagt niður venjubundna vinnu sína, hvort heldur alveg eða að hluta. Í öðru lagi að vinna sé lögð niður til að ná fram sameiginlegu markmiði (Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010). Verkfall eða vinnustöðvun getur birst með margvíslegum hætti, algengast er að ákveðinn hópur starfsmanna tilgreinds stéttarfélags leggi allir niður öll störf frá tilteknum tíma eða aðeins hluti hópsins geri það, að öll vinna sé lögð niður ákveðna daga, neitað sé að vinna yfirvinnu, vinna ekki unnin um helgar eða tilteknir þættir starfsins séu ekki inntír af hendi en önnur vinna er með eðlilegum hætti. Það getur jafnvel talist verkfall fari fólk sér hægt við vinnu miðað við það sem eðlilegt getur talist (Arnmundur Backman & Gunnar Eydal 1986; Hrafnhildur Stefánsdóttir, 1997; Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2010). Algengast er þó að verkfall sé boðað þannig að allir sem eru í sama stéttarfélagi og vinna þau störf sem kjarasamningur þess hóps starfsmanna nær til leggja alfarið niður störf. Það er í höndum stéttarfélagsins að ákveða hversu víðtæk vinnustöðvunin er, hvort hún nái til alls félagssvæðisins eða hluta þess. Einnig getur vinnustöðvun náð til tiltekins vinnustaðar eða jafnvel einungis til ákveðinna þátta í starfinu. Síðustu ár hefur það færst í vöxt að boðað sé til verkfalla í áföngum, nokkurs konar stigvaxandi verkfallsaðgerðir, þannig að verkfallspunginn stig-magnist þegar fram líður. Boðað er til vinnustöðvanna á ákveðnum dögum á ákveðnum vinnustöðum. Verkfallsaðgerðir lækna, flugumferðarstjóra, ljósmæðra, slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna og fleiri hópa hafa verið með þessum hætti (Friðrik Friðriksson & Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2010).

2. Aðferð

Hinn opinberi vinnumarkaður, þ.e. starfsmenn ríkis og sveitarfélaga er u.þ.b. 26% af heildarfjölda á íslenskum vinnumarkaði. Um 25.000 starfa hjá sveitarfélögum og 21.200 hjá ríki en ársverk eru töluvert færri þar sem margir eru í hlutastörfum. Samkvæmt Hagstofu Íslands voru 175.000 starfandi á vinnumarkaði árið 2013 (Tölulegar upplýsingar e.d.; Lykiltölur um starfsmenn og stofnanir ríkisins, e.d.; Hagstofa Íslands e.d.). Fjármála- og efnahagsráðherra er í forsvari fyrir ríkissjóð við gerð kjarasamninga og skipar hann samninganefnd sem annast kjarasamningagerð fyrir hans hönd og vinnur hún náð með starfsmönnum fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Árið 2008 gerði samninganefnd ríkisins 31 kjarasamning við 126 stéttarfélög (Lykiltölur um starfsmenn og stofnanir ríkisins e.d.). Samninganefnd sveitarfélaga gerir kjarasamninga fyrir hönd einstakra sveitarfélaga, samtals er um að ræða 47 kjarasamninga sem nær til 66 stéttarfélaga og 20.362 stöðugilda (Tölulegar upplýsingar e.d.). Langflestir ríkisstarfsmenn tilheyrja BSRB og BHM, samtals um 61% starfsmanna, utan bandalaga eru 18% og þar er Félag íslenskra hjúkrunarfæðinga stærsti hópurinn um 2100 félagsmenn eða 10,5% ríkisstarfsmanna og innan Læknafélags Íslands eru 909 læknar sem starfa hjá ríkinu og 91 skurðlæknir er í Skurðlæknafélagi Íslands. Samtals eru læknar því um 5% ríkisstarfsmanna. Langflestir starfsmenn sveitarfélaga eru í félögum innan BSRB og KÍ eða 70,5% en fimmtungur starfsmanna sveitarfélaga eru í stéttarfélögum innan ASÍ.

Tölur um tíðni verkfalla hefur lengst af verið í höndum kjararannsóknarnefndar, tekið er mið af vinnustöðvunum sem eru boðaðar á lögmætan hátt og tilkynnt til embættis ríkissáttasemjara og koma til framkvæmda. Frá árinu 2005 hefur Hagstofa Íslands haldið utan um verkfallstölur. Í lok sjöunda áratugarins lét Kjararannsóknarnefnd framkvæma talningu á fjölda vinnustöðvanna og verkfalla sem komu til framkvæmda frá árinu 1960 ásamt því að draga fram umfang þeirra (Kjararannsóknarnefnd 1969; Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 2000). Við skráninguna var miðað við nokkrar skilgreiningar. Í fyrsta lagi fjölda vinnustöðvanna, þar er átt við verkfall eða verkþann. Ein óslitin boðuð aðgerð eins stéttarfélags eða vinnuveitendafélags er talin ein vinnustöðvun. Það telst vera ein vinnustöðvun ef stéttarfélag boðar vinnustöðvun, sem síðan stendur yfir í langan tíma, en ef sama félag boðar vinnustöðvun einn dag í viku á mánaðartímabili þá teljast vinnustöðvanir fjórir (Kjararannsóknarnefnd 1969). Í öðru lagi fjöldi daga, talinn er fjöldi daga yfir árið, sem vinnustöðvun nær til, án tillits til þess hvort um er að ræða víðtækt verkfall eða vinnustöðvun örfárra starfsmanna. Sunnu- helgi- og frídagar eru ekki taldir með. Þannig ef finna má eitthvert stéttarfélag í verkfalli alla daga ársins þá teljast dagarnir sem tapast 302 (Kjararannsóknarnefnd 1969). Loks er fundinn heildarfjöldi tapaðra vinnudaga landverkafólks, fiskimanna og farmanna og annarra þ.e. opinberra starfsmanna með því að margfalda fjölda þátttakenda með fjölda virkra daga á meðan á vinnustöðvun stendur. Þegar heildarfjöldi tapaðra vinnudaga hjá fiskimönnum og farmönnum er fundinn er reiknað með sex daga vinnuviku og tekið er tillit til frídags sjómanna. Við talningu verkfallsdaga skiptir máli á hvaða tíma dags verkfall hefst og hvenær því lýkur (Kjararannsóknarnefnd 1996).

Vinnustöðvunardögum er skipt upp á milli nokkurra hópa þ.e. „landverkafólk innan Alþýðusambands Íslands“, „fiskimenn og farmenn“ og svo síðast hópurinn „aðrir“. Ekki er talað sérstaklega um vinnustöðvanir opinberra starfsmanna í gögnum Kjararannsóknarnefndar fyrr en árið 2000 (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 2000). Í fréttabréfi Kjararannsóknarnefndar árið 1978 kemur fram að fjöldi vinnustöðvunardaga vegna verkfalla opinberra starfsmanna árið 1977 sé skráð í dálkinn „Aðrir“ (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1978). Í þessari rannsókn er stuðst við þá skilgreiningu.

Til að varpa ljósi á tíðni verkfalla opinberra starfsmanna og hvort verkföll þeirra skýri meirihluta af verkfallsátökum á íslenskum vinnumarkaði frá árinu 1977 var farið gaumgæfilega yfir verkfallstölur sem birtust í fréttabréfi Kjararannsóknarnefndar frá árinu 1977 ásamt gögnum frá Hagstofunni. Til að fá fram skýran greinarmun á verkfallstíðni þessara tveggja vinnumarkaða, hins opinbera og hins almenna, var reiknað út umfang verkfalla (strike volume). Þessi mælikvarði hefur verið talinn bestur til að bera saman verkfallstíðni (Edwards og Hyman 1994) en hann tekur tillit til allra þriggja þátta sem skipta máli þ.e. tíðni verkfalla, stærð þeirra og hversu lengi þau vara. Umfang verkfalls er því sú tala sem sýnir fjölda tapaðra vinnudaga á hverja 1000 starfsmenn (sjá nánar Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006).

Ekki eru til nýrri tölur um verkföll frá Hagstofunni en frá árinu 2006. Til að fá upplýsingar um verkföll opinberra starfsmanna eftir árið 2007 var stuðst við gögn úr árs-skýrslum ríkissáttasemjara, einnig voru skoðaðar fréttir sem tengdust vinnudeilum hér á landi á leitarvélinni timarit.is. Vefsíður einstakra stéttarféлага voru einnig skoðaðar til að kanna hvort fram kæmi fjöldi félagsmanna sem tóku þátt í vinnustöðvunum. Ef upplýsingar voru ekki nægilegar var haft samband við félögin símleiðis eða í tölvupósti. Greindar voru ástæður og kröfur opinberra stéttarféлага sem leiddu til verkfalla á árunum 1977 - 2014. Loks er sýnt fram á verkfallsvilja opinberra starfsmanna en verkfallsvilji sýnir hversu tilbúnir félagsmenn eru að beita verkfallsvopninu til að bæta kjör sín. Það eru tveir mælikvarðar sem mæla verkfallsvilja, hversu mikil kosningaþátttaka félagsmanna er í atkvæðagreiðslu stéttarféлага um verkfallsboðun og hversu hátt hlutfall félagsmanna samþykkir verkfallsaðgerðir.

3. Niðurstöður

3.1 Verkföll á opinberum vinnumarkaði

Frá því að opinberir starfsmenn fengu verkfallsrétt með lögum árið 1976 hafa þeir verið duglegir að nota þennan rétt sinn, en fyrstu verkföll opinberra starfsmanna skulu á með miklum þunga árið 1977. Tafla 1 sýnir fjölda vinnustöðvunardaga landverkafólks innan ASÍ, fiskimanna og farmanna og opinberra starfsmanna vegna verkfalla á íslenskum vinnumarkaði á árunum 1977 - 2009.

Tafla 1. Vinnustöðvunardagar vegna verkfalla á íslenskum vinnumarkaði 1977 - 2009

Ár	Landverkafólk	Fiskimenn og farmenn	Aðrir (opinberir starfsm.)	Alls
1977	52.065	0	137.533	189.598
1978	45.630	0	5.640	51.270
1979	1.000	14.835	135	15.970
1980	16.044	3.696	11.020	30.760
1981	1.230	71.580	5.600	78.410
1982	80.782	38.234	0	119.016
1983	9	0	0	9
1984	6.278	14	294.807	301.099
1985	1.770	89.715	0	91.485
1986	657	414	0	1.071
1987	8.773	66.140	23.614	98.527
1988	100.773	0	0	100.773
1989	2.250	0	77.720	79.970
1990	231	0	0	231
1991	1.873	1.540	0	3.413
1992	32	0	353	385
1993	22	68	0	90
1994	0	63.893	33.450	97.343
1995	2.406	91.370	123.410	217.186
1996	0	0	0	0
1997	30.507	0	3.586	34.093
1998	0	67.640	0	67.640
1999	0	0	0	0
2000	4.375	444	42.274	47.093
2001	3.193	173.103	31.367	207.663
2002	0	0	0	0
2003	0	0	0	0
2004	0	0	140448	140448
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	0	0	0	0
2008	0	0	1145	1145
2009	0	0	0	0
Heild	359.900	682.686	932.102	1.974.688
Meðaltal	10.906	20.687	28.246	59.839
Hlutfall	18,2%	34,6%	47,2%	100%

Heimildir: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006; Hagstofa Íslands e.d.; Ríkissáttasemjari 2011.

Tölur Hagstofunnar ná til ársins 2006, engin verkföll voru árin 2007 og 2009. Ljós-
mæður fóru í verkfall haustið 2008 og eru upplýsingar um fjölda tapaðra daga vegna
þeirrar vinnustöðvunar fengnar úr dagblöðum. Það eru nokkur ár sem standa upp úr
sem verkfallsár opinberra starfsmanna, árin 1977, 1984, 1989, 1992, 1995, 2000, 2004,
2008, 2014 og það sem af er árs 2015. Samtals töpuðust á þessu tímabili 1.974.699 dagar

vegna verkfalla á íslenskum vinnumarkaði og af þeim er heildarfjöldi tapaðra daga vegna verkfalla á opinberum vinnumarkaði 932.102 eða 47,7%. Þannig má segja að opinberir starfsmenn, sem eru rúmlega fimmtungur íslensks vinnuafls, standi fyrir u.þ.b. helmingi af töpuðum vinnudögum vegna verkfalla hér á landi. Á þessu 33 ára tímabili eru einungis átta ár þar sem engir vinnudagar tapast vegna verkfalla. Af þessum átta árum eru sex ár án verkfalla á þessari öld. Tafla 2 sýnir fjölda vinnustöðvana, daga sem vinnustöðvanirnar stóðu yfir og fjölda þátttakenda í þeim.

Tafla 2. Fjöldi vinnustöðvana á íslenskum vinnumarkaði 1977 - 2009

Ár	Fjöldi vinnustöðvana	Dagar með vinnustöðvunum	Þátttakendur í vinnustöðvunum
1977	292	78	48.043
1978	7	36	29.910
1979	13	53	805
1980	14	48	4.220
1981	9	64	4.392
1982	17	108	40.740
1983	1	1	14
1984	7	70	12.360
1985	13	121	6.434
1986	4	13	847
1987	34	116	8.423
1988	15	131	11.642
1989	16	611	2.028
1990	1	3	77
1991	7	27	751
1992	4	6	611
1993	2	51	13
1994	11	154	7.375
1995	16	168	10.404
1996	0	0	0
1997	16	110	11.632
1998	3	60	3.382
1999	0	0	0
2000	7	162	1.713
2001	14	284	8.948
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	1	33	4256
2005	0	0	0
2006	0	0	0
2007	0	0	0
2008	3	6	515
2009	0	0	0
Heildarfjöldi	527	2514	219.535

Heimild: Gylfi Dalmann Aðalsteinsson 2006; Hagstofa Íslands e.d.

Á þessu 33 ára tímabili komu til framkvæmda 527 vinnustöðvanir sem stóðu í 2.514 daga samtals og náðu til 219.535 þátttakenda.

Til að átta sig betur á umfangi verkfalla opinberra starfsmanna er hægt að reikna út umfang verkfalla þ.e. fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1000 starfsmenn og bera saman umfang verkfalla á almennum og opinberum vinnumarkaði, sjá töflu 3.

Tafla 3. Fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1000 starfsmenn eftir vinnumörkuðum

Ár	Fjöldi tapaðra daga á hverja 1000 starfsmenn á almennum vinnumarkaði	Hlutfall tapaðra vinnudaga á almennum vinnumarkaði	Fjöldi tapaðra daga á hverja 1000 starfsmenn á opinberum vinnumarkaði	Hlutfall tapaðra vinnudaga á opinberum vinnumarkaði
1977	621,2	27,5%	9.230	72,5%
1978	528,2	89,0%	368	11,0%
1979	183	99,2%	8,5	0,9%
1980	221,8	64,2%	663,6	35,8%
1981	790,5	92,9%	294,7	7,1%
1982	1253,5	100,0%	0	0,0%
1983	9,4	100,0%	0	0,0%
1984	64,5	2,1%	15.450,3	97,9%
1985	906,7	100,0%	0	0,0%
1986	10,3	100,0%	0	0,0%
1987	683,5	76,0%	1.062	24,0%
1988	953,2	100,0%	0	0,0%
1989	21,6	2,8%	3.497,6	97,2%
1990	2,3	100,0%	0	0,0%
1991	30,4	100,0%	0	0,0%
1992	0,3	8,3%	14,3	91,7%
1993	0,8	100,0%	0	0,0%
1994	565,8	65,6%	1.349,5	34,4%
1995	805,9	43,2%	4831,6	56,8%
1996	0	0,0%	0	0,0%
1997	262	89,5%	140,3	10,5%
1998	557,3	100,0%	0%	0,0%
1999	0	0,0%	0	0,0%
2000	37,7	10,2%	1.473	89,8%
2001	1384,8	84,9%	986,4	15,1%
2002	0	0,0%	0	0,0%
2003	0	0,0%	0	0,0%
2004	0	0,0%	4.487	100,0%
2005	0	0,0%	0	0,0%
2006	0	0,0%	0	0,0%
2007	0	0,0%	0	0,0%
2008	0	0,0%	31,3	100,0%
2009	0	0,0%	0	0,0%
	9.894,7		43.888	

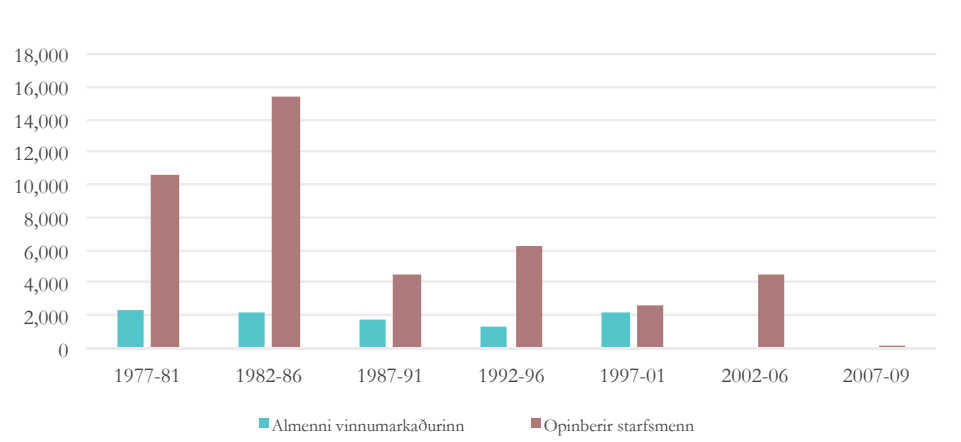
Tafla 4 sýnir samanburð á fjölda tapaðra vinnudaga á hverja 1000 starfsmenn eftir vinnu-
mörkuðum á fimm ára tímabili fyrir utan síðasta tímabilið sem nær yfir þrjú ár.

Tafla 4. Fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1000 starfsmenn, meðaltal fimm ára

Ár	Almennur vinnumarkaður	Opinber vinnumarkaður
1977-81	2344,7	10564,7
1982-86	2244,4	15450,3
1987-91	1691	4559,6
1992-96	1372,8	6195,4
1997-01	2241,8	2599,7
2002-06	0	4487
2007-09	0	31,3

Töflur 3 og 4 sýna að umfang verkfalla opinberra starfsmanna er mun meiri en á al-
menna vinnumarkaðnum. Á fyrstu árum verkfallsréttar opinberra starfsmanna tapast
10564,7 dagar á hverja 1000 starfsmenn á móti 2344,7 dögum á hverja 1000 starfsmenn
á almennum vinnumarkaði. Mestur er munurinn á árunum 1982 - 86 eða sjöfaldur. Mynd
1 sýnir þennan mun betur.

Mynd 1. Fjöldi tapaðra daga á hverja 1000 starfsmenn eftir vinnumörkuðum



Eins og sjá má á mynd 1 þá er verulegur munur á fjölda tapaðra vinnudaga eftir vinnu-
mörkuðum þar sem opinberi vinnumarkaðurinn sker sig verulega úr. Samtals töpuðust
á þessu tímabili 43888 dagar á hverja þúsund starfsmenn á opinberum vinnumarkaði á
móti 9895 dögum á hverja þúsund starfsmenn á almennum vinnumarkaði.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir verkföllum opinberra starfsmanna sem byggir á
greiningu höfundar á helstu ágreiningsefnum og kröfum opinberra stéttarfélaga í tengsl-
um við vinnudeilur á árunum 1977-2014.

Þann 11. október 1977 hófst allsherjarverkfall BSRB sem stóð yfir í 14 daga, verkfallið náði til starfsmanna ríkis og sveitarfélaga en þau stóðu yfir í mislangan tíma (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1978). Þann 4. október 1984 hófst allsherjarverkfall hjá BSRB sem náði til 8000 ríkisstarfsmanna og um 4000 félagsmanna BSRB sem voru starfsmenn bæjar- og sveitarfélaga, verkföllin stóðu í fimm til 30 daga. Sjúkraþjálfarar sem störfuðu hjá Styrktarfélagi lamaðra og fatlaðra fóru í þriggja daga verkfall. Þeir gerðu kröfu um hækkun launaflokka til samræmis við aðra sjúkraþjálfara í sambærilegum störfum. Kennarasamband Íslands boðaði til verkfalls sem stóð í 19 daga, en megináhersla þeirra var að kaupmáttartrygging væri í kjarasamningum. BSRB fór í 27 daga verkfall en bandalagið krafðist 30% launahækkun frá 1. september 1984 og fimm prósent launahækkun til viðbótar 1. janúar 1985. Samningsréttur ríkisstarfsmanna var í höndum BSRB árið 1984 en bæjarstarfsmannafélög fóru hvert fyrir sig með samningsréttinn fyrir bæjarstarfsmenn (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1985). Lögunum var breytt árið 1986 þegar samnings- og verkfallsréttur var færður til aðildarfélaganna eins og áður greinir.

Árið 1987 lögðu vegagerðarmenn niður störf í fjóra daga vegna deilu vegagerðarmanna og skógræktarfólks. Háskólamenntaðir starfsmenn fóru í um það bil tveggja vikna verkfall þar sem krafan var hækkun lágmarkslauna. Árið 1989 má segja að nýir hópar ríkisstarfsmanna taki við verkfallstaumunum. Hjá opinberum starfsmönnum voru 16 vinnustöðvanir og samtals töpuðustu 611 vinnudagar. Þann 6. apríl 1989 hófust verkföll 11 aðildarfélaga Bandalags háskólamenntaðra starfsmanna ríkisins, BHMR. Hér var um að ræða félög hjúkrunarfræðinga, náttúrufræðinga, bókasafnsfræðinga, sjúkraþjálfara, kennara, iðjuþjálfara, sálfræðinga, lögfræðinga, félagsfræðinga, dýralækna og félaga íslenskra fræða. Verkfall þetta stóð yfir í 43 daga. Helsta krafan var að ríkisstarfsmenn hefðu sambærilegra kjör og aðrir með svipaða menntun, sérhæfni og ábyrgð og vinna hliðstæð störf á almennum vinnumarkaði. BHMR lagði áherslu á langtímakjarasamning (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1990).

Árið 1992 var frekar friðsamt á íslenskum vinnumarkaði, einungis töpuðust 385 vinnudagar þar af töpuðust 353 dagar vegna eins dags verkfalls Félags íslenskra náttúrufræðinga (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1993). Árið 1994 var nokkuð mikið um vinnustöðvanir opinberra starfsmanna og þar bar hæst verkfall meinatækna í Meinatæknafélagi Íslands sem stóð í 15 daga og verkfall sjúkraliða í sjúkraliðafélagi Íslands sem stóð yfir í 50 daga. Meginkrafan snerist um launahækkunir til jafns við það sem aðrar stéttir innan heilbrigðisgeirans höfðu fengið (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1995).

Seinni hluti 10. áratugar einkennist af tíðum og langvinnum verkföllum í menntageiranum. Þann 17. febrúar 1995 hófst verkfall kennara sem stóð til 28. mars eða í 28 daga, helsta krafan var lækkun á vinnuskyldu kennara. Árið 1997 fóru rafiðnaðarmenn í Rafiðnaðarsambandi Íslands sem störfuðu hjá ríkinu og Pósti og Síma í verkfall. Verkfall framhaldsskólakennara sem hófst 7. nóvember 2000 lauk 7. janúar 2001 og stóð það yfir í 62 daga. Krafa framhaldsskólakennara beindist að leiðréttingu dagvinnulauna til samræmis við aðra háskólamenntaða ríkisstarfsmenn ásamt hækkun lægstu launa (Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar 1996, 2000).

Árið 2001 fór Kennarasamband Íslands v/framhaldsskólakennara í fjögurra daga

verkfall þar sem krafist var leiðréttingar á dagvinnulaunum til samræmi við aðra háskóla-menntaða ríkisstarfsmenn. Þroskaþjálfafélag Íslands vegna félagsmanna hjá Reykjavíkurborg, fór í 23 daga verkfall, vegna félagsmanna hjá ríkinu, fór félagið í sjö daga verkfall og vegna félagsmanna hjá sjálfseignarstofnunum í 16 daga verkfall. Krafa þroskaþjálfanna var hækkun lágmarkslauna og að reynsla og ábyrgð í störfum væri metin til launa. Einnig var krafa um að meðal dagvinnulaun þroskaþjálfanna verði sambærileg og meðaldagvinnulaun annarra háskólastétta. Félög tónlistakennara lögðu einnig niður vinnu. Bæði FÍH vegna tónlistakennara og KÍ vegna félagsmanna í félagi tónlistarskólakennara fóru í 27 daga verkfall og STAK, starfsmannafélag Akureyrar vegna tónlistakennara lögðu niður vinnu í 30 daga, en þau vildu sömu laun og kjör og aðrir kennarar en launanefnd sveitarfélaganna hafnaði því á grundvelli þess að störfín væru ekki sambærileg í skyldum, starfsháttum og lengd kennslutíma (Björn Þór Sigbjörnsson & Bergsteinn Sigurðsson 2012).

Engin verkföll voru á árunum 2002 og 2003 en árið 2004 var mjög víðtækt verkfall grunnskólakennara sem hófst 20. september og stóð yfir í 44 daga og lauk með lagasetningu. Helstu kröfur félags grunnskólakennara voru að byrjunarlaun grunnskólakennara væru sambærileg og framhaldsskólakennara, að dregið yrði úr kennsluskyldu, kennsluskylda umsjónarkennara lækkuð og launapottar afnumdir (Lára V. Júlíusdóttir, Ómar H. Kristmundsson & Ragnar Árnason 2005). Fræðsluráð Reykjavíkur skipaði vinnuhóp þriggja sérfræðinga sem gerði úttekt á ferli kjaraviðræðna grunnskólakennara og sveitarfélaganna. Helstu niðurstöður hópsins voru þær að rekja mætti ástæður þessa langa verkfalls til efnisþátta frekar en forms. Umboð beggja samninganefnda var mjög skýrt, þó var kröfugerð kennara illa unnin, undirbúningur var ófullnægjandi, deilunni var vísað til ríkissáttasemjara áður en fullreynt var á samningsvilja aðila og mikill tími fór til spillis þegar gert var viðræðuhlé vegna sumarfría á tímabilinu júní 2004 til miðs ágúst 2004. Úttektarhópurinn taldi að nokkur atriði áttu stærstan þátt í því að deilan varð langvinn, samtarf aðila var stírt á samningatímanum, ekki var búið að útkljá deilumál sem höfðu komið upp vegna kjarasamninganna 2001, samstarfsnefnd tók ekki á þessum deilum en sum þeirra voru fyrir dómi. Einnig rékti ákveðið vantraust KÍ í garð einstaklings í launanefnd sveitarfélaganna sem átti þátt í því að félagið vísaði deilunni fljótt til ríkissáttasemjara (Lára V. Júlíusdóttir, Ómar H. Kristmundsson & Ragnar Árnason 2005).

Árið 2008 fóru ljósmæður í Ljósmæðrafélagi Íslands í fjögurra daga verkfall. Krafa þeirra var 25% launaleiðrétting þannig að laun þeirra yrði til jafns á við aðra hópa með sambærilega menntun hjá ríkinu. (Ríkissáttasemjari 2008). Árið 2010 fór LSS, Landsamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna í þrjú daglög verkföll, átta daga yfirvinnubann auk þess sem þeir skildu inn boðtækjum sínum en þeir kröfðust leiðréttingar á grunnlaunum (Verkfall hafið e.d.). Árið 2011 fór FÍF, Félag Íslenskra flugumferðastjóra í eins og hálfsmánaðar yfirvinnu- og þjálfunarbann 14. febrúar til 31. mars en þann dag var aðgerðum frestað í 28 daga, 28. apríl fóru flugumferðastjórar í ótímabundið yfirvinnubann. Deilan snerist um vinnutíma (Ríkissáttasemjari 2011).

Árin 2012 og 2013 voru engin verkföll. Árið 2014 voru fimm kjaradeilur innan Kennarasambands Íslands. Verkfall félags framhaldsskólakennara hófst 17. mars og stóð til 4. apríl eða í 19 daga, alls töpuðust 32.700 vinnudagar vegna þeirrar vinnudeilu. Helstu

kröfur framhaldskólakennara snerust um breytingar á starfi kennara með breyttu vinnu-
mati og launamyndun. Félag grunnskólakennara fór í eins dags verkfall 15. maí 2014, alls
töpuðust 4294 dagar vegna þess. Helstu kröfur grunnskólakennara snerust um grund-
vallarbreytingu á vinnutíma og vinnutílhögun. Félag kennara og stjórnenda í tónlistar-
skólum fóru í verkfall 22. október og stóð það yfir í 33 daga, samtals töpuðust 17.204
vinnudagar. Skurðlæknafélag Íslands og Læknafélag Íslands fóru í verkfall sem hófst 27.
október 2014 og lauk 7. og 8. janúar 2015. Verkfallsaðgerðir stóðu yfir í tæpar 11 vikur
og voru haldnir yfir 80 samningafundir hjá samninganefndum þessara félaga (Ríkis-
sáttasemjari 2014). Helstu kröfur lækna voru leiðréttingar á launakjörum þeirra en þeir
töldu sig hafa dregist verulega aftur úr öðrum hópum háskólamenntaðra starfsmanna
hjá ríkinu, álag væri mjög mikið, vinnuaðstaða slæm og þess vegna ihuguðu fjöldi lækna
að flytja til útlanda. Enn fremur væri erfitt um vik varðandi nýliðun því illa gengi að fá
lækna heim til Íslands að sérnámi loknu m.a. vegna lágra launa og slæmrar vinnuaðstöðu.

4. Umræður og lokaorð

Ef lítið er til kjarabaráttu opinberra starfsmanna síðustu 37 ár þá einkennist hún af
langvinnum og oft og tíðum harðvítugum vinnudeilum. Opinberir starfsmenn hafa í
kjarabaráttu sinni lagt mikið upp úr samanburði við sambærilega hópa á hinum almenna
vinnumarkaði, samanburði við aðra hópa innan hins opinbera vinnumarkaðar eða sam-
bærilegra hópa innan opinbera geirans s.s. innan og milli heilbrigðis- og menntageirans.
Langur tími liður oft á milli kjarasamninga og þegar ákveðnir hópar opinberra starfs-
manna fara af stað í kjarabaráttu þá hafa þeir dregist aftur úr öðrum. Þetta var mjög
áberandi í kjaradeilu ljósmæðra árið 2008 og lækna 2014. En þessir hópar bentu á það
að þeir hefðu dregist verulega aftur úr í launahækkunum miðað við aðra háskólamennt-
aða starfsmenn ríkisins. Ennfremur hafa baráttumálin snúist um að meta menntun og
reynslu til launa ásamt breytingu á vinnutílhögun, vinnutíma og launamyndun.

4.1 Meginástæður verkfallshneigðar opinberra starfsmanna

- 1) Opinberir starfsmenn hafa í kröfum sínum bent ítrekað á að þeir hafi dregist aftur
úr í launum annars vegar í innbyrðis samanburði háskólamenntaðra ríkisstarfsmanna
og hins vegar í samanburði við sambærilega hópa á hinum almenna vinnumarkaði.
Barátta opinberra starfsmanna fyrir samningsrétti stóð í áratugi og það fyrirkomulag
sem ríkti við launaákvörðun var til þess fallið að opinberir starfsmenn drógust mikið
aftur úr hvað varðar kaup og kjör í samanburði við starfsmenn á almennum vinnu-
markaði. Forvígismenn opinberra stéttarfélaga bentu ítrekað á að háskólamenntun
væri lítils metin þegar koma að launaákvörðuninni. Kannanir um launamun á milli
þessara vinnumarkaða sem samtök opinberra starfsmanna stóðu fyrir sýndu fram á
mikinn launamun og opinberir starfsmenn drógust verulega aftur úr í launum á 7., 8.,
og 9. áratug 20. aldar (Friðrik G. Olgeirsson 2008).
- 2) Verkfallsvopnið kemur tiltölulega seint í hendur opinberra starfsmanna og því hafa
þeir „nýtt“ sér nýfenginn verkfallsrétt og prófað verkfallsvopnið. Að sama skapi
var til staðar ákveðið reynsluleysi í lausn ágreinings og samningamálum. Aðilar hins

opinbera vinnumarkaðar voru í upphafi ekki vanir að fást við lausn ágreinings og skorti þá reynslu sem hinn almenni vinnumarkaður bjó yfir eftir áratuga kjarasamningaviðræður og verkföll. Kröfugerðir opinberra starfsmanna eru miklu víðtækari og flóknari en á almennum vinnumarkaði og þær eru einnig oft almennt orðaðar. Í opinberum kröfugerðum er gjarnan talað um að meta eigi menntun til launa og launahækkun eigi að vera veruleg.

- 3) Um miðjan 10. áratug síðustu aldar var innleitt í rekstur hins opinbera ný aðferðafræði í stjórnun opinberra stofnana sem kölluð hefur verið nýskipan í ríkisrekstri. Eitt af markmiðum nýskipunar í ríkisrekstri var að með breyttri starfsmannastefnu ríkisins yrði ríkið samkeppnishæft um vinnuafli við hin almenna vinnumarkað. Breytt starfsumhverfi ríkisstarfsmanna, kröfur um hagræðingu í rekstri og niðurskurður gerði það að verkum að álag á starfsmenn jókst. Í skýrslu fjármálaráðuneytisins frá árinu 1993 sagði m.a. „Núverandi ástand í starfsmanna- og launamálum ríkisins einkennist um of af miðstýringu. Ákvarðanir eru í sumum tilfellum teknar af aðilum sem ekki hafa næga þekkingu á þörfum og aðstæðum stofnana og ríkisfyrirtækja. Kjarasamningar gefa takmarkað svigrúm til að launa góða starfsmenn og keppa um vinnuafli. Auka þarf formlega möguleika á því að stofnanir geti umbunað starfsmönnum sem sýna frumkvæði og hæfni í starfi. Auka þarf sveigjanleika kjarasamninga, þannig að einstakar stofnanir og starfsmenn þeirra geti ráðið þeim þáttum sem snúa að starfskipulaginu“ (Fjármálaráðuneytið 1993, 11). Hugmyndafræði nýskipans í ríkisrekstri jók þrýsting á opinbera starfsmenn að taka þátt í breytingum, endurskipulagningu og innleiðingu árangursstjórnunar.
- 4) Barátta kvenna til að minnka kynbundinn launamun. Þeir hópar sem einkum hafa lát-ið að sér kveða í verkföllum opinberra starfsmanna eru starfsmenn í menntunar- og umönnunargeiranum. Kennarar, hjúkrunarfræðingar, sjúkraþjálfarar, leikskólakennarar, sjúkraliðar og ófaglærðir ríkisstarfsmenn eru að stórum hluta konur. Konur eru 64% ríkisstarfsmanna og 75% starfsmanna sveitarfélaga, 76% félagsmanna Kennarasambands Íslands eru konur, 70% félagsmanna BSRB og 75% félagsmanna BHM. Í kjarabaráttu hjúkrunarfræðinga vorið 2015 birtist yfirlýsing 16 starfandi hjúkrunarfræðinga á Landspítalanum á heimasíðu félags hjúkrunarfræðinga. Þau orð endurspeglar vel þessa baráttu en þar segir m.a. „Við erum stoltir hjúkrunarfræðingar og getum ekki sætt okkur við að árið 2015 eru kvennastéttir enn að berjast fyrir jafnrétti kynjanna þegar kemur að launum. Í dag eru svonefndar kvennastéttir með 14 - 25% lægri laun en aðrar sambærilegar stéttir innan ríkisins þegar litið er til menntunar og ábyrgðar. Þolinmæði hjúkrunarfræðinga er á þrotum og við gefum ekki lengur afslátt af okkar launum“ (Yfirlýsing hjúkrunarfræðinga: „Þolinmæðin á þrotum“ e.d.).
- 5) Mikil miðstýring í launasetningu. Það er margt ólíkt með launa- og starfskjörum á almennum og opinberum vinnumarkaði. Á almennum vinnumarkaði er algengara að greidd séu svokölluð markaðslaun eða persónubundin laun. Þessu er ekki til að dreifa meðal opinberra starfsmanna. Stofnanasamningar hafa ekki aukið dreifstýringu og svigrúm til launahækkana meðal opinberra starfsmanna eins og þeim var ætlað og þekkt í einkageiranum. Að því leytinu til er launakerfi opinberra starfs-

- manna ósveigjanlegt og til þess fallið að umbuna heildinni frekar en einstaklingum. Það er erfitt fyrir ríkisstarfsmenn að njóta hins almenna launaskriðs og þau hlunnindi sem eru í boði meðal starfsmanna einkageirans eru fátíðari í opinbera geiranum.
- 6) Samráðkerfið þ.e. ríkisvaldið býður fram ákveðnar lausnir til að liðka fyrir gerð kjarasamninga hefur ekki náð til hins opinbera vinnumarkaðar. Stéttarfélög opinberra starfsmanna hafa ekki verið með í „Bjóðarsátt“ við gerð heildarkjarasamninga. Við gerð kjarasamninga á hinum almenna vinnumarkaði hefur ríkisvaldið sem aðili að kjarasamningaferlinu boðið upp á einstaka þætti sem liðka fyrir gerð kjarasamninga (Edda Björk Arnardóttir 2014). Í gegnum tíðina hafa allar línur verið lagðar við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði og opinberir starfsmenn hafa síðan fylgt í kjölfarið.
 - 7) Skipulag verkalyðshreyfingarinnar meðal opinberra starfsmanna hefur breyst nokkuð hin síðari ár. Áður fyrr voru BHM og BSRB þau regnhlífarsamtök sem langflestir opinberir starfsmenn tilheyrðu. Stór félög eins og stéttarfélag hjúkrunarfræðinga og kennara tilheyra ekki lengur BHM, sama má segja um lækna. Þannig verður erfiðara að móta heildstæða eða samræmda launastefnu og núverandi fyrirkomulag eykur líkur á „höfrungahlaupi“ (leap frogging) þar sem háskólamenntaðir ríkisstarfsmenn eru í stöðugum samanburði um kjör sín innbyrðis og á milli hins almenna vinnu-
markaðar.
 - 8) Stéttarfélög opinberra starfsmanna eru mjög einsleit og verkfallsvilji er gjarnan mikill. Hægt er að tala um verkfallsvilja þ.e. hversu viljugir félagsmenn eru að fara í verkfall til að fá kröfum sínum framgengt. Segja má að það séu tveir mælikvarðar sem geta mælt verkfallsviljann. Í fyrsta lagi hversu mikil kosningaþátttaka er í atkvæðagreiðslu félagsmanna stéttarfélaga um verkfallsboðun. Í öðru lagi hversu stór hluti félags-
manna samþykkir verkfallsaðgerðir sjá töflu 5.

Tafla 5. Verkfallsvilji félagsmanna nokkurra opinberra stéttarfélaga

Félag	Ár	Fjöldi á kjörskrá	Þátttaka í %	Hlutfall sem segir já	Hlutfall sem segir nei	Hlutfall sem skilar auðu
Ljósmeðrafélag Íslands	2015	236	72,0%	82,4%	14,1%	3,5%
Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga	2015	2.146	76,3%	90,7%	N/A	N/A
Læknafélag Íslands	2014	910	80,0%	96,0%	2,1%	1,9%
Félag háskólakennara á Akureyri	2014	122	79,5%	86,6%	13,4%	N/A
Félag háskólakennara	2014	920	65,9%	82,8%	17,2%	N/A
Félag grunnskólakennara	2014	4.294	69,6%	81,6%	15,4%	3,0%
Félag leikskólakennara	2014	1.838	71,3%	99,0%	0,6%	0,4%
Félag framhaldsskólakennara	2014	1.541	86,9%	87,6%	10,0%	2,4%
Félag íslenskra náttúrufræðinga	2015	678	78,3%	83,0%	N/A	N/A
SFR - Starfsmannafélag ríkisstofnana	2015	N/A	63,8%	85,1%	N/A	N/A
Sjúkraliðafélag Íslands	2015	N/A	69,8%	90,9%	N/A	N/A

Eins og sjá má á töflu 5 þá er kosningaþátttaka í atkvæðagreiðslum um verkfallsboðun góð, allt frá tæpum 64% hjá félagsmönnum SFR og upp í tæp 87% hjá fram-

haldsskólakennurum. Mjög hátt hlutfall félagsmanna samþykkir verkfallsboðun, allt frá tæpum 83% hjá félagi háskólakennara og upp í 99% hjá leikskólakennurum.

- 9) Almenn er mikil launaóánægja meðal opinberra starfsmanna og í launakönnun VR, SFR og Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar kemur fram að 50% VR félaga er ánægður með laun sín en 18% félagsmanna SFR og 13% félaga Starfsmannafélags Reykjavíkurborgar eru ánægðir með laun sín.
- 10) Fyrirkomulag kjarasamningagerðar hjá hinu opinbera þ.e. ríkis og sveitarfélaga hafa leitt til gagnrýni stéttarfélaga í þá veru að samninganefndir ríkisins annars vegar og samninganefnd sveitarfélaga hins vegar hafi ekki nægilega skýrt samningsumboð.

4.2 Leiðir til að minnka verkföll á opinberum vinnumarkaði

Það er ýmislegt hægt að gera til að minnka átök á opinberum vinnumarkaði, sumt snýr að lögum og reglum annað að samskiptum og kjarasamningafyrirkomulaginu. Það er einkum fernt sem getur bætt samskipti á hinum opinbera vinnumarkaði og dregið þannig úr verkfallshneigð opinberra starfsmanna. Í fyrsta lagi mætti breyta vinnulöggjöfinni í kringum verkföll opinberra starfsmanna þar sem frestunarheimild yrdi lögleidd. Löggjöfin í kringum verkföll opinberra starfsmanna býður ekki upp á að hægt sé að fresta verkfalli sem hefur verið boðað eða stendur yfir. Þessi frestunarheimild er til staðar vegna verkfalla á almennum vinnumarkaði sbr. 15. gr. laga nr. 80/1938 þar sem samninganefnd eða til þess bærur fyrirsvarsmönnum samningsaðila er jafnan heimilt að aflýsa vinnustöðvun eða að fresta boðaðri vinnustöðvun, einu sinni eða oft, um allt að 28 sólarhringa samtals án samþykkis gagnaðila, enda sé frestunin kynnt honum með minnst þriggja sólarhringa fyrirvara. Þó er jafnan heimilt að fresta boðaðri vinnustöðvun og yfirstandandi vinnustöðvun með samþykki beggja aðila. Á þessa heimild hefur oft reynt vegna boðaðra verkfalla á almennum vinnumarkaði, verkfalli ýmist frestað eða aflýst. Þegar vinnustöðvun hefur verið boðuð eða hafin meðal opinberra starfsmanna eða samningar eru að nást er ekki heimilt að aflýsa eða fresta verkfalli. Það er slæmt að þessi sé frestunarheimild ekki til staðar. Því að þegar opinberir starfsmenn hefja verkfall má segja að þeir séu í raun læstir í verkfalli og verða að „ljúka“ deilunni. Þegar þessu ákvæði var bætt inn í hina almennu vinnulöggjöf árið 1996 sagði í greinargerð með breytingunum að svona frestunarheimild sé ekki fyrir að fara hjá opinberum starfsmönnum og sé það bagalegt. Einnig mætti ganga lengra í breytingum á vinnulöggjöfinni og auka vald ríkissáttasemjara í þá veru að veita honum einhvers konar frestunarheimild á vinnustöðvun eins og tíðkast sums staðar annars staðar t.d. á hinum Norðurlöndunum. Í Danmörku getur ríkissáttasemjari frestað verkfalli í allt að fimm vikur.

Í öðru lagi þarf að endurskoða fyrirkomulag kjarasamninga, einkum og sér í lagi fyrirkomulag stofnanasamninga. Hugmyndin á bak við stofnanasamninga var að draga úr miðstýringu kjarasamninga og gera þá dreifstýrðari með því að færa launaákvörðunina til sérhverrar stofnunar. Þegar stofnanasamningar komu til sögunar árið 1997 þurfti að gera breytingar á fyrirkomulagi allra kjarasamninga opinberra starfsmanna sem fram að 1997 höfðu verið mjög miðstýrðir. Miðstýrt fyrirkomulag kjarasamninga felur ekki í sér eins mikið svigrúm til að umbuna starfsmönnum sem sýna hæfni og frumkvæði í starfi. Nýskipan í ríkisrekstri lagði mikla áherslu á að launakerfi tæki mið af þörfum og verkefni-

um stofnana og starfsmanna sameiginlega. Með því að gera dreifstýrða kjarasamninga í formi svokallaðra stofnanasamninga átti að auka hlut dagvinnulauna og breyta samsetningu heildarlauna með því að draga úr yfirvinnu ríkisstarfsmanna. Sérhver stofnun átti í samráði við stéttarfélögin að meta hvaða þættir skyldu lagðir til grundvallar við mat á þeim störfum sem innt voru af hendi. Markmið stofnanasamninga er m.a. að gefa starfsmönnum meira tækifæri til að þróast og bæta sig í starfi, bæta þannig rekstrarskipulag stofnana, bæta nýtingu fjármagns og skapa grundvöll fyrir aukinni hagræðingu og þar með möguleika á bættem kjörum. Stofnun og stéttarfélagi var ætlað í samningunum að útfæra nánar hvaða þættir eða forsendur ættu að liggja þarna til grundvallar. Að auki áttu stofnanasamningar að stuðla að skilvirkara launakerfi sem taka átti tillit til verkefna stofnunar og sjá til þess að launa- og starfsmannastefna raski ekki rekstrarlegum forsendum stofnana.

Í þriðja lagi þarf að tryggja ekki verði launamunur á milli sambærilegra hópa meðal opinberra starfsmanna eins og sýnt sig í kjaradeilum ljósmæðra, hjúkrunarfræðinga og lækna ásamt því að tryggja að á milli sambærilegra hópa á opinberum og almennum vinnumarkaði séu launin sambærileg.

Loks má benda á að stéttarfélög á hinum opinbera vinnumarkaði hafa ekki verið þátttakendur í samráðskerfinu þegar ríkisvaldið kemur að lausn kjarasamninga á hinum almenna vinnumarkaði með svokallaðar pakkalausnir. Ef gera á þjóðarsátt í tengslum við kjarasamninga sem tryggir frið á vinnumarkaði verða allir aðilar vinnumarkaðarins að koma að gerð slíkrar þjóðarsáttar ekki bara hluti hans.

Þegar lítið er til verkfallskenninga og þær settar í samhengi við háa verkfallstíðni opinberra starfsmanna hér á landi eru nokkur atriði sem vert er að líta til. Í fyrsta lagi kenningar Hicks (1966) um ófullnægjandi kjarasamningaferli með óskýrum og flóknum samningsmarkmiðum, í öðru lagi stofnanakenningar (Clegg 1976; Bean 1994) sem byggja á því að fyrirkomulag kjarasamningagerðar getur haft áhrif á verkfallstíðni. Meðal opinberra starfsmanna var lagt af stað með stofnanasamninga í kjölfar breyttrar hugmyndafræði í ríkisrekstri og kjaramálum. Markmiðið var að auka dreifstýringu sem átti að auka ábyrgð stofnana og flytja ákvarðanir sem næst hverri stofnun þ.m.t. launaákvörðun. Þessu átti að fylgja eftir m.a. með stofnanasamningum sem átti að tryggja sjálfstæði stofnana við gerð launasamninga og gera launakerfið sveigjanlegra og draga úr miðstýringu í launaákvörðunum og koma á skilvirkara launakerfi sem tæki mið af þörfum og verkefnum stofnana og starfsmanna sameiginlega. Samhliða þessum breytingum jukust kröfur um skilvirkni, aukinn árangur, meiri hagræðingu og sveigjanleika á hendur starfsmönnum hins opinbera. Í þriðja lagi má rekja háa verkfallstíðni opinberra starfsmanna til þess að þeir hafi dregist verulega aftur úr launum í samanburði við þá sem vinna sambærileg störf á almenna vinnumarkaðnum (Kjellberg 1994). Loks, eins og Ozaki (sjá Bean 1994) hefur bent á, skorti aðila hins opinbera vinnumarkaðar þekkingu og reynslu við lausn ágreinings sem hinn almenni vinnumarkaður hafði þróað með sér við kjarasamningaborðið í áratugi.

Heimildir

- Arnmundur Backman og Gunnar Eydal (1986). *Vinnuréttur*. Reykjavík: Mál og Menning.
- Bean, R. (1994). *Comparative industrial relations, an introduction to cross-national perspectives* (2. útgáfa). London: Routledge.
- Björn Þór Sigbjörnsson og Bergsteinn Sigurðsson (2012). *Ísland í aldanna rás 2001-2010, Saga lands og þjóðar ár frá ári*. Reykjavík: JPV.
- Blyton, P. og Turnbull, P. (2004). *The dynamics of employee relations* (3. útgáfa). New York: Palgrave Macmillan.
- Clegg, H.A. (1976). *Trade unionism under collective bargaining. A theory based on comparisons of six countries*. Oxford: Blackwell.
- Edda Björk Arnardóttir (2014). *Lítið þokast enn í samkomulagsátt - beðið eftir ríkisstjórninni. Þróun samráðs við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði*. MS ritgerð í viðskiptafræði. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Edwards, P. (1995). *Industrial relations: Theory and practice in Britain*. Oxford: Blackwell.
- Edwards, P. og Hyman, R. (1994). "Strike and industrial conflict: Peace in Europe?" í R. Hyman and A. Ferner (ritstjórar), *New frontiers in European industrial relations*. Oxford: Blackwell.
- Ferner, A. (1994). „The state as employer“. Í R. Hyman. og A. Ferner (ritstjórar), *New frontiers in European industrial relations*. Oxford: Blackwell.
- Fjármálaráðuneytið (1993). *Umbatur og nýsköpun í ríkisrekstri*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fjármálaráðuneytið (1998). *Á leið til nýrrar aldar. Stefna, starfshættir og skipulag*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. 41 (1978). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. 69 (1985). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. 86 (1990). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. 106 (1995). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. 110 (1996). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar. nr. vantar (2000). Reykjavík: Kjararannsóknarnefnd.
- Fríðrik G. Olgeirsson (2008). *BHM, Saga Bandalags háskólamanna 1958-2008*. Reykjavík: Oddi ehf.
- Fríðrik Friðriksson og Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2010). „Lög á verkföll 1985-2010: Um forsendur lagasetningar“, *Stjórnmál og stjórnsýsla* 6(2), 151-183.
- Gísli Gíslason (1986). *Verkfallsréttur ríkisstarfsmanna*. Reykjavík: Nón.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2004). „Er unnt að nota verkfallskenningar til að skýra umfang verkfalla á íslenskum vinnumarkaði?“, í Ingjalður Hannibalsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum V. Viðskipta- og hagfræðideild*. (bls. 155-168) Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2005). „Um verkfallshneigð opinberra starfsmanna“, í Ingjalður Hannibalsson (ritstj.), *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Viðskipta- og hagfræðideild*. (bls. 189-199) Félagsvísindastofnun.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2006). „Verkföll og verkfallstiðni á íslenskum vinnumarkaði 1976-2004“, *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 2(2), 165-181.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2008). „Vinnulöggjöfin (lög nr. 80/1938) í 70 ár“, *Stjórnmál og stjórnsýsla*, 4(2), 183-204.
- Hagstofa Íslands (e.d.). *Vinnustöðvanir*. Sótt 25. júní 2015 af <http://www.hagstofa.is/?PageID=2594&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=VIN05102%26ti=Vinnust%F6%F0vanir+1976%2D2006+%26path=../Database/vinnumarkadur/eldra/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi>.
- Hicks, J. (1966). *The theory of wages*. New York: St. Martin's Press.
- Hrafnhildur Stefánsdóttir (1997). „Um verkföll“, *VÍS tíðindi*, 1. Reykjavík: Vinnuveitendasamband Íslands.
- Hyman, R. og Ferner, A. (ritstjórar) (1994). *New frontiers in European industrial realtions*. Oxford: Blackwell.
- Kjararannsóknarnefnd (1969). „Verkföll og vinnudeilur 1960 – 1969“, *Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar* 14, 26-31.

- Kjararannsóknarnefnd (1996). „Vinnudeilur á árinu 1995“, *Fréttabréf Kjararannsóknarnefndar* 110, 46-48.
- Kjellberg, A. (1994). „Sweden: Can the model survive?“ í R. Hyman og A. Ferner (ritstjórar), *New frontiers in European industrial relations*. Oxford: Blackwell.
- Korpi, W. (1980). „Industrial relations and industrial conflict: the case of Sweden“, í B. Martin og E.M. Kasalow (ritstjórar), *Labour relations in advanced industrial societies: Issues and problems*. Washington: Carnegie Endowment.
- Lára V. Júlíusdóttir, Ómar H. Kristmundsson og Ragnar Árnason (2005). *Skýrsla úttektarhóps Fræðsluráðs Reykjavíkur um ferli kjaravíðræðna grunnskólakennara og sveitarfélaganna árið 2004*. Sótt þann 9. júní 2015 af <http://reykjavik.is/skyrsla-uttekta-hops-fraedslurads-reykjavikur-um-ferli-kjaravidraedna-grunnskolakennara-og>).
- Lýkiltölur um starfsmenn og stofnanir ríkisins (e.d.). Sótt þann 20. ágúst 2015 af <http://www.fjar-malaraduneyti.is/starfsmenn-rikisins/yfirlit/almennt/starfsm-stofnanir/>.
- Lög um kjarasamninga opinberra starfsmanna nr. 94/1986.
- Lög um stéttarfélög og vinnudeilur nr. 80/1938.
- Millward, N., Bryson, A. og Forth, J. (2000). *All change at work*. London: Routledge.
- Oddur S. Jakobsson. (2010). *Verkföll íslenskra kennara: Fjárbagsleg áhrif á þjóðfélagsþöpa*. MS ritgerð í hagfræði. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Ríkissáttasemjari (2011). *Ársskýrsla ríkissáttasemjara*. Reykjavík: Ríkissáttasemjari.
- Ríkissáttasemjari (2014). *Ársskýrsla ríkissáttasemjara*. Reykjavík: Ríkissáttasemjari.
- Ross, A.M. og Hartman, P.T. (1960). *Changing patterns of industrial conflict*. New York: Wiley.
- Shorter, E. og Tilly, C. (1974). *Strike in France 1830-1968*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sveinn Agnarsson (2002). *Greinargerð um áhrif þess að gerð kjarasamninga á milli aðildarféлага BHM og ríkisvaldsins dróst á langinn árið 2000*. Reykjavík.
- Tölulegar upplýsingar (e.d.). Sótt þann 24. september af <http://www.samband.is/verkefnnin/kjara--og-starfsmannamal/spurt-og-svarad-um-kjaramal/>.
- Verkfall hafið (e.d.). Sótt þann 8. júní 2015 af <http://www.lsos.is/index.php?pid=19&cid=546>.
- Yfirlýsing hjúkrunarfræðinga: „Polínæðin á þrotum“, (e.d.). Sótt þann 8. júlí 2015 af <http://kjarninn.is/skodun/yfirlýsing-hjukrunarfraedinga-tholinmaedin-a-throtum/>.