

Verkföll og verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði 1976-2004

Gylfi Dalmann Aðalsteinsson lektor
við viðskipta- og hagfræðideild
Háskóla Íslands

2. tbl. 2. árg. 2006
Fræðigreinar



Inngangur

Einn helgasti réttur launþega er verkfallsrétturinn. Í 14. gr. laga um stéttarfélög og vinnudeildur, nr. 80/1938, er launþegum veitt heimild fyrir verkfallsrétti og atvinnurekendum fyrir verkbönum í þeim tilgangi að vinna að framgangi krafna sinna í vinnudeilum og til varnar rétti sínum.

Verkföll eru eitt helsta tæki launþega til að ná fram kröfum sínum gagnvart viðsemjendum sínum. Hér á landi var þessi réttur launþega á almennum vinnu- markaði lögfestur með lögum um stéttarfélög og vinnudeilur, vinnulöggjöfni, árið 1938. Opinberir starfsmenn öðluðust hins vegar ekki verkfallsrétt með lögum fyrir en 1976. Eitt meginmarkmið vinnulöggjafarinnar er að tryggja að sem minnst tjón hljóti af vinnudeilum fyrir atvinnulíf og þjóðarbú. Þrátt fyrir göfugt markmið hafa verkföll á Íslandi verið tíð síðustu áratugi og því hefur stundum verið haldið fram að Íslendingar eigi heimsmet í verkföllum. Í greininni er gerð grein fyrir verkföllum á íslenskum vinnumarkaði á árunum 1976-2004. Reynt er að varpa ljósi á þætti sem skýrt geta háa verkfallstíðni hér á landi með því að skoða hvernig verkfallskenningar sem settar hafa verið fram af vinnumarkaðsfræðingum eiga við íslenskan vinnumarkað. Sérstaklega verður gaumur gefinn að verkföllum á opinberum vinnumarkaði og reynt að varpa ljósi á hvers vegna verkföll opinberra starfsmanna eru svo tíð sem raun ber vitni. Þá verður leitað skýringa á því hvers vegna verkföllum á almennum vinnumarkaði hefur fækkað stórlega síðustu 15 ár en verkföll meðal opinberra starfsmanna orðið mun tíðari.

Aðferðafræði, skilgreining og tíðni verkfalla

Ekki er heiglum hent að gera samanburð á verkfallstíðni milli landa (Edwards og Hyman, 1994; Bean 1994). Í fyrsta lagi er afar mismunandi eftir löndum hvernig verkfall er skilgreint og mismunandi aðferðir notaðar til að mæla verkföll. Almennt eru verkföll skilgreind (Edwards og Hyman, 1994; Blyton og Turnbull, 2004) sem tímabundin stöðvun vinnu hóps starfsmanna til að ná fram tilteknum kröfum gagnvart vinnuveitendum. Auk hefðbundinna verkfalla geta starfsmenn beitt ýmsum öðrum aðferðum til að ná fram kröfum sínum, svo sem að fara sér hægt við vinnu, vinna samkvæmt ýtrustu reglum, setja yfirvinnubann og jafnvel skipulagt hópuppsagnir. Á sama hátt og launþegar hafa verkfallsrétt hafa atvinnurekendur verkbannsrétt sem þýðir að í vinnudeilum geta atvinnurekendur sett verkbann á hópa sem ekki eru í verkfalli. Þessi heimild er m.a. hugsuð til að lágmarka tjón atvinnurekenda þegar starfsemi liggur niðri vegna verkfalla en aðrir hópar halda fullum launum meðan á verkfalli stendur.

Mismunandi mæliaðferðir og áreiðanleiki upplýsinga gerir alþjóðlegan samanburð á verkfallstíðni einnig vandasaman. Til dæmis eru mismunandi aðferðir notaðar við skráningu verkfalla á Norðurlöndunum. Í Danmörku eru einungis þau verkföll talin með þar sem 100 eða fleiri vinnudagar tapast, í Finnlandi er miðað við meira en eina tapaða klukkustund en í Noregi einn dag hið minnsta.

Sama gildir um Svíþjóð en þar er miðað við að vinna falli niður í 8 klst. vegna verkfalls. Í Bretlandi er miðað við að tíu starfsmenn leggi niður störf í a.m.k. einn dag eða 100 eða fleiri tapaða daga (Bean, 1989; Monger, 2004). Á Íslandi er miðað við að vinna sé lögð niður í 4 klst. eða meira og að hún nái til a.m.k. fjögurra starfsmanna.

Sama gildir um aðferðir við söfnun upplýsinga um verkföll. Í Danmörku senda atvinnurekendur árlega upplýsingar til dönsku hagstofunnar, en slíkt er ekki skylda. Í Finnlandi eru verkfallstölur byggðar á upplýsingum frá atvinnurekendum, verkalýðshreyfingu og fjölmiðlum. Í Noregi byggjast þær á svörum við spurningum sem sendar eru til samtaka atvinnurekenda og verkalýðshreyfingar. Í Svíþjóð er byggt á fréttum fjölmiðla sem ríkissáttasemjari safnar saman og atvinnurekendur fara yfir og staðfesta og senda síðan til sænsku hagstofunnar. Í Bretlandi sér hagstofan (Office for National Statistics) um að safna upplýsingum, t.d. úr fjölmiðlum, og staðreyna þær síðan með því að hafa samband við vinnuveitendur og verkalýðshreyfingu (Bean, 1989; Monger, 2004). Kjararannsóknarnefnd tekur saman yfirlit um vinnudeilur á Íslandi þar sem tekið er mið af vinnustöðvunum sem boðaðar eru á lögmætan hátt til ríkissáttasemjara og koma til framkvæmda. Af þessu sést að allur samanburður á verkfallstíðni milli landa getur verið varasamur (Gylfi Dalmann Aðalsteinnsson, 2004).

Í gögnum kjararannsóknarnefndar eru upplýsingar um fjölda vinnustöðvana, daga með vinnustöðvunum og fjölda þátttakenda í vinnustöðvunum (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1978). Enn fremur er vinnustöðvunardögum skipt upp á milli nokkurra hópa, þ.e. landverkfólki innan Alþýðusambands Íslands, farmenn og fiskimenn og loks hópurinn „aðrir“. Ekki er sérstaklega talað um verkföll opinberra starfsmanna fyrr en í gögnum kjararannsóknarnefndar frá árinu 2000 (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 2000). Eftir fyrsta verkfall opinberra starfsmanna árið 1977 kom fram í fréttabréfi nefndarinnar í janúar 1978 að vinnustöðvunardagar opinberra starfsmanna væru skráðir í dálknum „aðrir“ (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1978).

Þótt hvers kyns samanburður sé snúinn hafa vinnumarkaðsfræðingar reynt að finna aðferð sem gefur skýra mynd af verkfallstíðni (Edwards og Hyman, 1994). Algengast er að notaðar séu þrens konar mælistikur á verkföll: Fjöldi vinnustöðvana, fjöldi daga með vinnustöðvunum og fjöldi þátttakenda (launþega) í vinnustöðvunum. Oft eru ákveðnir hópar tilgreindir sérstaklega og er þá einkum um að ræða hópa launþega sem teljast vera sérstaklega verkfallshneigðir. Hér á landi eru annars vegar landverkamenn innan ASÍ og hins vegar sjómenn og farmenn tilgreindir sérstaklega. Aðferðin sem best er til þess fallin að bera saman verkfallstíðni er umfang verkfalla (e. strike volume). Hún tekur til allra þriggja þáttanna sem máli skipta, þ.e. tíðni verkfalla, stærð þeirra og hversu lengi þau vara (Edwards og Hyman, 1994). Tíðni verkfalla felur í sér fjölda verkfalla á hverja milljón starfsmenn af virku vinnuafli. Stærð verkfallsins

er fjöldi þátttakenda í verkfalli deilt með fjölda vinnustöðvanna. Lengd vinnustöðvanna er fjöldi tapaðra vinnudaga í verkfalli deilt með fjölda þátttakenda í verkfallinu. Hér er verið að mæla hversu lengi „meðalstarfsmaður“ var í verkfalli, ekki lengd „meðalverkfalls“. Umfang verkfalls er því sá mælikvarði sem sýnir fjölda tapaðra vinnudaga á hverja 1.000 starfsmenn. Formúlan er þá þessi:

S = Fjöldi vinnustöðvanna

W = Fjöldi þátttakenda í verkfalli

D = Fjöldi tapaðra vinnudaga

E = Fjöldi launþega á vinnumarkaði

Tíðni (F) = S/E ; Stærð = W/S ; Lengd = D/W

Umfang verkfalla = D/E (fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1.000 starfsmenn)

Því hefur stundum verið haldið fram að Íslendingar eigi heimsmet í verkföllum (Davíð Oddsson, 2001; Um heimsmetið í verkföllum, e.d.). Þó að tölugildin sýni háa verkfallstíðni hér á landi ber að hafa í huga það sem fyrr greinir varðandi aðferðafræðina og að samanburður milli landa er erfiður. Hvað sem heimsmetum líður hefur verkfallstíðni á almennum vinnumarkaði lækkað mikið á síðustu árum. Ekkert verkfall var skráð á almennum vinnumarkaði á árunum 2002 og 2003 (Hagstofa Íslands, e.d.). Ef litið er á verkfallstíðni hér á landi frá árinu 1976 (sjá töflu 1) má greina mikinn mun til fækkunar allt frá árinu 1990, sérstaklega á almennum vinnumarkaði. Nokkrar undantekningar eru þó á því og eru það einkum farmenn og fiskimenn sem bera uppi verkfallstölur síðustu ára á almennum vinnumarkaði. Rekja má meirihluta tapaðra vinnudaga á almennum vinnumarkaði til verkfallsaðgerða þeirra árin 1979, 1981, 1985, 1987, 1991, 1994, 1998 og 2001. Opinberir starfsmenn sem fengu verkfallsrétt með lögum árið 1976 hafa verið duglegir að nýta hann, en fyrstu verkföll opinberra starfsmanna skulu á með miklum þunga árið 1977. Landverkafólk hefur á hinn bóginn síður efnt til verkfalla, sem dæmi fór eitt stærsta stéttarfélag landsins, Verzlunarmannafélag Reykjavíkur, síðast í verkfall árið 1988. Frá þeim tíma má rekja meirihluta tapaðra vinnudaga hjá landverkafólki árin 1988, 1990, 1996 og 1997 (sjá töflu 1). Árin 1977, 1984, 1989, 1992, 1995, 2000 og 2004 er meirihluti tapaðra vinnudaga í verkföllum hér á landi vegna verkfallsaðgerða opinberra starfsmanna.

Tafla 1. Vinnustöðvanir 1976-2002 (Hagstofa Íslands, e.d.).

Ár	Vinnu- stöðvanir	Dagar með vinnu- stöðv.	Þátttak- endur (launþ.)	Vinnustöðvunardagar			
				Alls	Land- verkafólk	Fiskimenn og farmenn	Aðrir
1976	123	24	35.219	309.950	263.079	46.871	–
1977	292	78	48.043	189.598	52.065	–	137.533
1978	7	36	29.910	51.270	45.630	–	5.640
1979	13	53	805	15.970	1.000	14.835	135
1980	14	48	4.220	30.760	16.044	3.696	11.020
1981	9	64	4.392	78.410	1.230	71.580	5.600
1982	17	108	40.740	119.016	80.782	38.234	–
1983	1	1	14	9	9	–	–
1984	7	70	12.360	301.099	6.278	14	294.807
1985	13	121	6.434	91.485	1.770	89.715	–
1986	4	13	847	1.071	657	414	–
1987	34	116	8.423	98.527	8.773	66.140	23.614
1988	15	131	11.642	100.773	100.773	–	–
1989	16	611	2.028	79.970	2.250	–	77.720
1990	1	3	77	231	231	–	–
1991	7	27	751	3.413	1.873	1.540	–
1992	4	6	611	385	32	–	353
1993	2	51	13	90	22	68	–
1994	11	154	7.375	97.343	–	63.893	33.450
1995	16	168	10.404	217.186	2.406	91.370	123.410
1996	–	–	–	–	–	–	–
1997	16	110	11.632	34.093	30.507	–	3.586
1998	3	60	3.382	67.640	–	67.640	–
1999	–	–	–	–	–	–	–
2000	7	162	1.713	47.093	4.375	444	42.274
2001	14	284	8.948	207.663	3.193	173.103	31.367
2002	–	–	–	–	–	–	–
2003	–	–	–	–	–	–	–
2004	1	33	4.256	140.448	0	0	140.448

Verkföllum hefur almennt fækkað í Evrópu á síðustu áratugum (Boeri et al., 2001) og sama gildir um Ísland, en umfang verkfalla hér á landi hefur minnkað gífurlega frá 8. áratug síðustu aldar eins og töflur 2 og 3 bera með sér.

Tafla 2. Fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1.000 starfsmenn á Íslandi 1960-2002. Stuðst er við verkfallstölur frá kjararannsóknarnefnd og upplýsingar frá ILO um fjölda starfandi á vinnumarkaði (Monger, 2004).

1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1993- 1997	1998- 2002
1.706	1.198	1.059	1.278	915	581	148	608	505

Tafla 3. Vinnustöðvanir: Fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1.000 starfsmenn (Office for National Statistics UK: Labour Market Trends, 2004).

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Ísland	1	864	1.887	0	292	557	0	368	1.571	0
Danmörk	50	33	85	32	42	1.317	38	51	24	79
Noregur	19	54	27	286	4	141	3	239	0	72
Svíþjóð	54	15	177	17	7	0	22	0	3	0
Meðaltal										
ES	69	98	96	53	37	53	35	60	43	110
Meðaltal										
OECD	48	61	77	51	41	46	29	90	29	51

Í samanburði við Danmörku, Noreg og Svíþjóð er Ísland er með flesta tapaða vinnudaga árin 1994, 1995, 1997, 2000 og 2001 en fæsta tapada daga árin 1993, 1996 og 1999 (sjá töflu 3 og 4). Ef litið er til meðaltalsfækkunar á fimm ára tímabili frá árunum 1993-1997 og 1998-2002 er fækkun verkfalla á Íslandi þó meiri en í OECD-ríkjunum og Evrópusambandslöndunum. Fækkunin er reyndar mest í Svíþjóð en mikil aukning í Danmörku (sjá töflu 4).

En af hverju skyldi verkfallstíðni hér á landi vera miklum mun meiri en annars staðar á Norðurlöndum þrátt fyrir sambærilega vinnulöggjöf? Liggur skýringin e.t.v. í kjarasamningagerðinni, skipulagi stéttarféлага, stjórnsmálum eða verkfallshneigð opinberra starfsmanna? Alþýðusamband Íslands leikur stórt hlutverk í kjarasamningagerðinni á almennum vinnumarkaði. Yfirleitt mótar ASÍ stefnu og kröfugerð verkalýðshreyfingarinnar gagnvart viðsemjendum sínum, Samtökum atvinnulífsins. Þegar svo háttar er hægt að tala um miðstýrða kjarasamningagerð. Þegar á hinn bóginn einstök stéttarfélög eða landssamtök innan ASÍ kljúfa sig út úr þessu samningaferli og semja beint við Samtök atvinnulífsins eða einstök fyrirtæki er kjarasamningagerðin dreifstýrðari. Allra síðustu ár hefur dreifstýring í kjarasamningum aukist. Flóabandalagið svokallaða, sem er samflot stéttarféлага verkamanna á Faxaflóasvæðinu, hefur í síðustu tveimur kjarasamningum klofið sig út úr heildarsamfloti allrar verkalýðshreyfingarinnar og samið við viðsemjendur sína og gefið þannig tóninn fyrir aðra. Segja má að kjarasamningagerð á Íslandi sé miðstýrð þegar ASÍ semur fyrir hönd umbjóðenda sinna um sérstakan rammakjarasamning sem gilda á fyrir öll aðildarfélögin. Slíkt fyrirkomulag sést gjarnan þegar efnahagslífið er í lægð og

eitt helsta baráttumál verkalyðshreyfingarinnar er að verja kaupmáttinn. Á hinn bóginn er kjarasamningagerðin dreifstýrð þegar vel árar og einstök stéttarfélög meta samningsstöðu sína sterka og reyna að sækja aukin réttindi til viðsemjenda sinna (Sigurður Snævarr, 1993).

Þó að reglur sem samskipti á íslenskum vinnumarkaði hvíla á líkist mjög því sem gerist og gengur annars staðar á Norðurlöndum, sérstaklega í Danmörku, hafa verkföll á almennum vinnumarkaði hér á landi lengi vel verið mjög tíð. Korpi og Shalev (1979) benda á í rannsókn sinni á verkfallstíðni 18 landa að þar skeri Ísland sig sérstaklega úr, einkum og sér í lagi í því hversu lengi verkföll vara hverju sinni. Umfang verkfalla á Íslandi er mun meira en annars staðar á Norðurlöndum. Stefán Ólafsson (1982) hefur bent á tvær meginskýringar á hárrí verkfallstíðni hér á landi. Í fyrsta lagi hafi verkalyðshreyfingin verið sérlega upptekin í baráttunni við efnahagstefnu stjórnvalda sem hefur haft áhrif á útkomu kjarasamninga. Í öðru lagi hafi skipulag íslenskrar verkalyðshreyfingar haft sitt að segja. Hún hefur ekki sama aðgang að vettvangi stjórnmalanna, líkt og t.d. í Svíþjóð þar sem jafnaðarmenn hafa lengstum verið við stjórnvölinn. Enn fremur má nefna að samráð á íslenskum vinnumarkaði hefur ekki verið jafnalgengt og annars staðar á Norðurlöndum, ef undan eru skilin síðustu 15 ár. Háa verkfallstíðni á íslenskum vinnumarkaði frá árinu 1977 má hins vegar að stórum hluta rekja til verkfallshneigðar opinberra starfsmanna.

Tafla 4. Vinnustöðvanir: Fjöldi tapaðra vinnudaga á hverja 1.000 starfsmenn, meðaltal (Monger, 2004).

	Meðaltal 1993-1997	Meðaltal 1998-2002	Meðaltal 1993-2002	Hlutfallsleg breyting milli 1993- 1997 og 1998-2002
Ísland	608	505	554	-17
Danmörk	49	299	177	510
Noregur	79	91	85	15
Svíþjóð	54	5	29	-91
Meðaltal ES	70	59	64	-16
Meðaltal OECD	56	49	52	-13

Verkfallskenningar

Margvíslegar kenningar hafa verið settar fram um verkföll, m.a. í þeim tilgangi að útskýra mismunandi ástæður verkfalla. Hicks (1966) hefur bent á að verkföll séu bein afleiðing misheppnaðs kjarasamningaferils þar sem ekki hefur verið sett fram nægilega skýrt samningsmarkmið og misræmi er í væntingum milli verkalyðsleiðtoga og almennra launþega. Hygginn samningamaður (Hicks, 1966) hafi að leiðarljósi að gera allt sem í hans valdi stendur til að forðast verkföll vegna þess kostnaðar sem þau hafa í för með sér. Skynsamlegasta niðurstaðan sé sú að kjarasamningaviðræður leiði til samkomulags þar sem báðir

samningaaðilar geti vel við unað og að ekki komi til verkfalls. Kenning Hicks hefur stundum verið nefnd „slysalíkanið“ (Kramer og Hyclak, 2002).

Kenningin um stofnanabindingu átaka (Bean, 1994; Ross og Hartman, 1960; Clegg, 1976) gengur út á að þegar búið er að setja sérstakan lagaramma utan um kjarasamningaferlið eru minni líkur á verkföllum (Bean, 1994). Þessi kenning hefur notið þeirrar einföldu staðreyndar að í ríkjum þar sem samskipti á vinnu- markaði eru vel þróuð, svo sem í Svíþjóð og Danmörku, hefur lítið verið um verkföll (Stefán Ólafsson, 1982). Þannig hafa lönd eins og Svíþjóð, Danmörk og Noregur verið nefnd sem góð dæmi vinnu- markaða þar sem þróað hefur verið kerfi þar sem lögð er áhersla á góð samskipti aðila vinnu- markaðarins og frið á vinnu- markaði. Helstu einkenni þessara vinnu- markaða er miðstýrð verkalýðshreyfing, yfirgripsmikið og formlegt kjarasamningaferli, skýr lagarammi um verkfallsheimildir og árangursríkar sáttaumleitanir (Ferner og Hyman, 1998). Einn mikilvægur þáttur í stofnanakenningunni er fyrirkomulag kjarasam- ningagerðar (Clegg, 1976). Clegg (1976) benti á að verkfallstíðni væri í fyrsta lagi mjög tengd fyrirkomulagi kjarasamningagerðar og í öðru lagi ríkjandi stofnana- gerð.

Ross og Hartman (Bean, 1994) voru fyrstir til að nota þessa kenningu um stofnanabindingu átaka. Í rannsókn sinni á 15 löndum reyndu þeir að ákvarða hvaða þættir gætu ýtt undir verkföll. Niðurstaða þeirra var sú að í löndum þar sem staðföst og sameinuð verkalýðshreyfing er viðurkennd af viðsejendum sínum og til staðar er vel þróað og miðstýrt kjarasamningaferli er lítið um verk- föll. Samkvæmt Ross og Hartman (Bean, 1994) virðist sem svo að þar sem miðstýrðir kjarasamningar tíðkast eru minni líkur á verkföllum, m.a. vegna þess að samtök verkamanna annars vegar og samtök vinnuveitenda hins vegar hafa raunverulegt taumhald á félagsmönnum sínum.

Þótt kenningin um stofnanabindingu átaka sé mikilvæg þá skýrir hún ekki ein mismunandi verkfallstíðni milli landa. Korpi (1980) hefur bent á að skýring á lágrri verkfallstíðni sé ekki eingöngu stofnanabindingu að þakka. Niðurstaða hans er að ástæður verkfallsátaka sé að finna annars staðar, fyrir utan hinar hefðbundnu stofnanir vinnu- markaðarins. Skýringuna sé að finna í stjórnmála- umhverfinu, breytingum stjórnmálanna. Korpi og Shalev (1979) hafa bent á að í löndum þar sem við völd hafa verið ríkisstjórnir skipaðar stórum jafnaðar- mannaflokkum ásamt miðstýrðri og sameinaðri verkalýðshreyfingu hafi vinnu- markaður jafnan verið friðsamur. Korpi (1980) bendir á að sú staðreynd að sænskir jafnaðarmenn hafi komist til valda 1932 og haldið samfleytt um stjórnartaumanna til ársins 1976 sé ein helsta ástæða þess að friður hafi ein- kennt sænskan vinnu- markað. Það að sænskir jafnaðarmenn komust til valda veitti sænskri verkalýðshreyfingu aðgang að vettvangi stjórnmálanna enda sænski jafnaðarmannaflokkurinn og verkalýðshreyfingin nátengd. Með stjórnar- þátttöku sænskra jafnaðarmanna gafst verkalýðshreyfingunni tækifæri til að hafa áhrif á eða öllu heldur fékk hún aðgang að stjórnmálasviðinu og löggjafarvald- inu. Þannig gat sænska verkalýðshreyfingin haft áhrif á stefnu stjórnvalda og

aðferðir sem var beitt þegar skipta átti þjóðarkökunni (Kjellberg, 1992). Þetta leiddi til þess að minni þörf var fyrir verkalýðshreyfinguna að ná fram baráttumálum sínum með hefðbundinni kjarabaráttu, verkföllum. Hugmyndir Korpi og Shalev (1979) leiða hugann að rannsóknum Shorter og Tilly (1974) sem rannsökuðu franskan vinnumarkað. Þeir litu svo á að notkun eða beiting verkfalla væri tæki til að hafa áhrif á stjórnvöld og viðfangsefni stjórnmalanna þar sem verkalýðsstéttin hefði ekki hlotið óbeinan aðgang að stjórnmalum. Þannig yrði verkfallsvopnið tæki til að hafa áhrif á þróun í stjórnmalum.

Einar og sér geta verkfallskenningar ekki skýrt mismunandi verkfallstíðni milli landa, þar sem sérhvert land hefur sín sérkenni þegar kemur að vinnumarkaðnum. Spurningin er hvort hægt er að nota verkfallskenningar sem fram hafa komið síðustu áratugi til að skýra umfang verkfalla. Getur verið að fullyrðing þeirra Ross og Hartman (1960) að verkföll séu að hverfa sé gild eða eins og Shalev (1992) hefur bent á að níundi og tíundi áratugur síðustu aldar merki upphaf aðgerðarleysis verkalýðshreyfingarinnar, þ.e. að óhagstætt efnahagsástand og aukin frjálshyggjuviðhorf stjórnmalanna hafi dregið vígtennurnar úr verkalýðshreyfingunni og gert sammingsstöðu hennar veikari. Enn fremur hefur þróun verkfalla á almennum vinnumarkaði annars vegar og opinberum vinnumarkaði hins vegar verið ólík.

Lögin um stéttarfélög og vinnudeilur, nr. 80/1938

Áhugavert er að skoða íslenskan vinnumarkað út frá verkfallskeningum vegna þess að íslenska kerfinu svipar mjög til þess skandínavíska þar sem reglubinding er mikil og íslensk vinnulöggjöf sækir fyrirmynd sína fyrst og fremst til norrænnar löggjafar. Samt sem áður hefur verkfallstíðni á Íslandi undanfarna áratugi verið há nema allra síðustu árin (sjá töflu 2). Lögin um stéttarfélög og vinnudeilur öðluðust gildi 3. september 1938. Markmið laganna er að tryggja vinnufrið í landinu, þau eiga að tryggja að af árekstrum milli aðila vinnumarkaðarins hljóttist sem minnst tjón fyrir atvinnulífið í landinu (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 1993). Fljótlega eftir að fyrstu stéttarfélögin voru stofnuð svo og heildarsamtök þeirra, Alþýðusamband Íslands 1916 og heildarsamtök vinnuveitenda 1934, var þörfin fyrir lagasetningu sem kvæði á um samskipti þessara aðila og sáttatilaunir orðin brýn. Á fyrstu áratugum 20. aldar voru helstu baráttumál verkalýðshreyfingarinnar viðurkenning atvinnurekenda og ríkisvalds á sammingsrétti verkalýðsfélaga, að laun væru greidd samkvæmt taxta verkalýðsfélaga og forgangsréttur verkalýðsfélaga til vinnu virtur, svo og að allir verkamenn væru í verkalýðsfélagi (Svanur Kristjánsson, 1976). Atvinnurekendur höfðu lengi barist fyrir setningu vinnulöggjafar enda töldu þeir sig eiga undir högg að sækja vegna verkfalla og annarra átaka á vinnumarkaði. Verkföll voru tíð og snerust einkum um að fá atvinnurekendur til að viðurkenna sammingsrétt verkalýðsfélaga og um kaup og kjör verkafólks þar sem reynt var að sporna gegn kauplækkunum (Svanur Kristjánsson, 1976). Ljóst var að þörfin fyrir

vinnulöggjöf var mikil, löggjöf sem skapaði leikreglur og ramma fyrir aðila vinnumarkaðarins.

Fyrsti vísir að vinnulöggjöf á Íslandi voru lögin um sáttastörf í vinnudeilum, nr. 55/1925 (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 1993). Samkvæmt lögunum var stofnað til embættis sáttasemjara og kveðið á um réttindi hans og skyldur. Með vaxandi styrk heildarsamtaka launafólks og atvinnurekenda var hætta á því að deilur milli þessara aðila gætu leitt til vandræða og þar með skapað þjóðarbúinu ómælt tjón. Lögin frá 1925 um sáttatilaunir miðuðu einungis að því að ríkisvaldið legði deiluaðilum til sáttasemjara sem reyna átti að ná sáttum með deiluaðilum (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 1993). Hér var kominn vísir að stofnanabindingu átaka (Clegg, 1976) en þó vantaði í lögin reglur um samskipti deiluaðila, engin fyrirmæli voru um það hvaða vopn mætti nota í vinnudeilum og hvernig þeim skyldi beitt. Engar formlegar leikreglur voru til sem kváðu á um samskiptareglur á vinnumarkaði. Annars staðar á Norðurlöndum (Amoroso, 1991; Bruun, 1992; Dolvik og Stokland, 1992; Kjellberg, 1992) höfðu verið settar leikreglur í vinnudeilum sem deiluaðilum bar að fara eftir. Í löggjöf hinna ríkja Norðurlandanna var það grundvallarsjónarmið að ríkisvaldið stuðlaði að því með sáttasemjarafyrirkomulagi að aðilar gætu leyst deilumál sín friðsamlega. Kæmist samningur ekki á væri báðum aðilum heimilt að grípa til vinnustöðvunar til að knýja fram samning eftir ákveðnum reglum. Þetta fordæmi nágrannaþjóðanna, ásamt þeirri reynslu sem skipast hafði á vinnumarkaðnum, þótti sýna að aukin þörf væri fyrir réttarreglum í vinnudeilum. Þetta leiddi til þess að á Alþingi 1938 voru sett lög um stéttarfélög og vinnudeilur sem byggðust á öllum helstu grundvallarsjónarmiðum norrænnar löggjafar (Álit vinnulöggjafarnefndar, 1938).

Lög um stéttarfélög og vinnudeilur skiptast í fjóra kafla og 70 lagagreinar. Fyrsti kafli fjallar um réttindi stéttarfélaganna og afstöðu þeirra til atvinnurekenda. Lögfestur er réttur til að stofna stéttarfélög til þess að vinna sameiginlega að hagsmunamálum verkalyðsstéttarinnar eins og segir í lögunum. Annar kafli fjallar um verkföll og verkbönn og heimild til að efna til verkfalla eða verkbanns til að vinna að framgangi krafna í deilumálum og til verndar rétti sínum samkvæmt lögunum og með þeim takmörkunum sem lögin setja. Þriðji kafli fjallar um sáttastörf í vinnudeilum. Þar er að finna reglur um embætti og hlutverk ríkissáttasemjara. Þessi kafli var felldur inn í lögin árið 1978 og eldri kafli var felldur úr gildi. Fjórti og síðasti kafli vinnulöggjafarinnar geymir ákvæði um Félagsdóm. Félagsdómur dæmir í réttarágreiðingum sem fólgin er í deilum um það hvort ákvæði vinnulöggjafarinnar eða kjarasamninga hafi verið brotin eða um túlkun á þeim. Samkvæmt lögunum skal leysa slíkan ágreining friðsamlega og eru allar þvingunaraðgerðir óheimilar (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 1993). Í álit vinnulöggjafarnefndarinnar (1938) kemur skýrt fram að sú vinnulöggjöf sem samþykkt var væri ekki framtíðarlausn og hana bæri að endurskoða í ljósi reynslu af henni. Þrátt fyrir þessa skoðun nefndarinnar hefur vinnulöggjöfin ekki sætt miklum breytingum. Fjölmargir aðilar hafa í gegnum tíðina tjáð sig um

endurskoðun hennar og enginn eins oft og atvinnurekendur (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 1993; Guðmundur Magnússon, 2004). Á þeim 68 árum sem liðin eru síðan lögum um stéttarfélag og vinnudeilur voru samþykkt hafa verið gerðar ýmsar breytingar á þeim. Átján frumvörp til breytinga á vinnulöggjöfni hafa verið flutt á Alþingi frá árinu 1939 og hafa sjö sinnum verið samþykktar breytingar á lögum. Flestar breytinganna voru minniháttar en tvær stórar breytingar hafa verið gerðar. Sú fyrri 1978 þegar lögum um sáttastörf í vinnudeilum var breytt og sú síðari 1996. Breytingin 1996 markaði ákveðin tímamót í vinnulagi við gerð kjarasamninga og boðun verkfalla (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2000; 2001; Guðmundur Magnússon, 2004). Helstu breytingarnar voru þær að sett var inn ákvæði um umboð samninganefndar til að setja fram tillögur að samningi, taka þátt í samningum og undirrita þá. Reglum um samþykkt kjarasamninga og boðun verkfalla var breytt þar sem farið var fram á leynilega atkvæðagreiðslu eða leynilega almenna póstatkvæðagreiðslu þar sem einfaldur meirihluti réði úrslitum og farið fram á 20% þátttöku. Enn fremur voru samþykkt ákvæði um vinnustaðasamninga, frestun verkfalls, miðlunartillögu og viðræðuáætlun. Með viðræðuáætlun var reynt að bæta samningatækni í ferli kjarasamninga þar sem aðilum að kjarasamningi er gert að gera áætlun um skipulag viðræðna um endurnýjun kjarasamnings. Viðræðuáætlun á að vera tilbúin tíu vikum áður en gildandi kjarasamningur rennur út og ef það næst ekki ber ríkissáttasemjara að gera viðræðuáætlun fyrir aðila ekki seinna en þegar átta vikur eru í að kjarasamningur rennur úr gildi.

Þjóðarsáttin

Verkfallstíðni á Íslandi á almennum vinnumarkaði hefur lækkað gríðarlega á síðustu árum og eru ástæður þess m.a. hagstæð efnahagsleg skilyrði þar sem kaupmáttur launa hefur aukist og verðbólga haldist lág. Kjarasamningarnir sem gerður voru 1986 og þjóðarsáttarsamningarnir sem gerðir voru 1990 höfðu hér mikið að segja. Með samstilltu átaki aðila vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins tókst að brjóta verðbólgu á bak aftur og tryggja stöðugleika. Aðdraganda þjóðarsáttarinnar má rekja til kjarasamninganna sem gerðir voru 1986 og hafa þeir samningar stundum verið nefndir þjóðarsáttarsamningarnir fyrri. Guðmundur Magnússon (2004) bendir á að aðilar vinnumarkaðarins hafi í raun verið stefnumótandi í íslensku efnahagslífi á þessum tíma. Á samningafundi aðila vinnumarkaðarins sem haldinn var 15. janúar 1986 var samkomulag um að setja á fót efnahagsnefnd, hóp samningamanna og sérfræðinga sem átti að meta efnahagslegar forsendur komandi kjarasamninga, svo sem gengismála, vaxtastigs, skatta, verðlagsþróunar og kaupmáttar. Með samkomulaginu urðu vatnaskil í kjarasamningaviðræðum (Guðmundur Magnússon, 2004). Kjarasamningur var gerður í lok febrúar 1986 sem byggðist á samkomulagi samningsaðila og ríkisvaldsins um að taka höndum saman og sporna gegn verðbólgu, draga úr tilkostnaði og treysta kaupmátt launþega. Samningarnir giltu til ársloka 1986. Strax

um haustið 1986 kom í ljós að efnahagslegur stöðugleiki var ekki í samræmi við væntingar og höfðu vinnuveitendur frumkvæði að því að taka upp viðræður við Alþýðusamband Íslands um nýja samninga til að tryggja stöðugleika og hemja verðbólguna (sama heimild). Samningur var gerður 6. desember 1986 sem gilda átti til ársloka 1987. Ríkisstjórnin féllst á að miða efnahagsstefnu sína við þær forsendur sem aðilar vinnumarkaðarins voru sammála um. Þessi tilraun lofaði góðu og árangur lét ekki á sér standa þegar til skemmri tíma var litið. Fljótlega tók þó að halla undan fæti í íslenskum efnahagsmálum og verðbólgan fór á skrið á ný. Undir árslok 1989 voru horfur í íslensku efnahagslífi slæmar og spáð var samdrætti og auknu atvinnuleysi (Guðmundur Magnússon, 2004). Seint á árinu 1989 hófust viðræður aðila vinnumarkaðarins og ríkisvaldsins um aðgerðir til að rétta þjóðarskútuna við. Frumkvæðið kom frá vinnuveitendum og á fundi framkvæmdastjórnar Vinnuveitendasambandsins 17. október 1989 var ákveðið að hefja formlegar viðræður við launþegahreyfinguna með það samningsmarkmið að komast út úr vítahring verðbólgunnar (Guðmundur Magnússon, 2004). Eftir mikla vinnu sérfræðinga og langar og strangar samningalotur var skrifað undir kjarasamning 1. febrúar 1990, hinn eiginlega þjóðarsáttarsamning sem gildi til 31. ágúst 1991. Samningarnir fólu í sér fimm launahækkanir á samningstímnum, samtals 9,5%. Auk þess voru samþykktar sérstakar launabætur til hinna lægst launuðu. Samningsmarkmiðið var að hemja verðbólguna og tryggja kaupmátt og almennan stöðugleika í efnahagslífi. Óhætt er að segja að með þessum þjóðarsáttarsamningum hafi hafist nýtt skeið í samskiptum á milli aðila vinnumarkaðarins. Í kjölfarið jókst samráð þessara aðila og þeir urðu einhuga um að taka saman höndum til að tryggja hagsmuni launþega, vinnuveitenda og þjóðarbúsins. Ýmislegt breyttist í kjölfar þjóðarsáttarsamninganna. Innan verkalyðshreyfingarinnar fjölgaði mjög „teknókrötum“ sem með sérfræðipækkingu sinni reyndu að stuðla að stöðugleika. Ferli kjarasamninga breyttist 1996 þegar sett voru ákvæði um viðræðuáætlun og reglum um verkfallsboðun og heimild stéttarfélaganna til að fara í verkfall var breytt. Stjórnun fyrirtækja tók stakka-skiptum. Með lengri kjarasamningum gátu stjórnendur einblínt meira á rekstur, stefnumótun og áætlanagerð í rekstri.

Í kjölfarið á velheppnaðri þjóðarsátt sem byggðist á gagnkvæmu trausti forystumanna aðila vinnumarkaðarins voru kjarasamningar gerðir til lengri tíma en áður þekktist eða allt upp í fjögur ár. Athyglisvert er að skoða hvernig gildistími kjarasamninga hefur þróast á síðustu áratugum (sjá töflu 5). Frá árinu 1976 hefur Verzlunarmannafélag Reykjavíkur gert 18 kjarasamninga við Samtök atvinnulífsins (áður Vinnuveitendasamband Íslands) (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006). Sá stysti sem gerður var 1985 gildi í rúmlega þrjá mánuði og sá lengsti árið 2000 gildi í 48 mánuði. Á árunum 1976-1985 voru gerðir sjö kjarasamningar og meðalgildistími þeirra var 13,4 mánuðir. Á tímabilinu 1986-1995 voru gerðir sjö kjarasamningar og meðalgildistími þeirra var 19,1 mánuður. Frá árinu 2000 hafa þrjár kjarasamningar verið gerðir og meðallengd þeirra er 45,9 mánuðir (sama heimild).

Tafla 5. Gildistími kjarasamninga VR 1976-2008. * *Upphaf þjóðarsáttarinnar.*
(Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2006.)

VR	Gildistími kjarasamnings í mánuðum
1976	17
1977	21
1979	18
1980	7
1981	8
1982	20
1984	16
1985	3,6
1986	9,2
1986	16,2
1988	13,1
1989	9,2
1990*	27,3
1992	34,2
1995	24,6
1997	39
2000	47,7
2004	44

Verkföll og opinber vinnumarkaður

Fram eftir 20. öldinni var staða opinberra starfsmanna töluvert frábrugðin stöðu launþega á almennum vinnumarkaði. Launakjör þeirra voru einhliða háð ákvörðun vinnuveitenda því að launin voru ákvörðuð með lögum. Þegar leið á öldina drógust opinberir starfsmenn verulega aftur úr öðrum launþegum í launum. Fljótlega fór að bera á kröfum um verkfallsrétt til handa opinberum starfsmönnum en verkfallsréttur opinberra starfsmanna hafði verið afnuminn með lögum nr. 33/1915. Í lögnum var kveðið á um að allir sem tækju þátt í verkfalli eða hvettu til verkfalls skyldu sæta sektum eða embættis- eða sýslumissi ef sakir væru miklar. Samkvæmt lögnum var einnig sagnæmt að hóta verkfalli þótt það kæmi ekki til framkvæmda. Árið 1954 voru samþykkt lög um samningsrétt opinberra starfsmanna, nr. 38/1954. Þau kváðu m.a. á um að starfsmenn hins opinbera tækju laun samkvæmt lögum eða ráðningarsamningum og þeim bæri skylda til að hlíta breytingum sem gerðar væru á launakjörum samkvæmt lögnum. Árið 1962 var BSRB veittur samningsréttur gagnvart ríkinu með lögum nr. 55/1962. Þá var opinberum starfsmönnum tryggður réttur til að semja um kjör sín en með takmörkunum þó. Næðist ekki samkomulag á milli aðila átti Kjaradómur að úrskurða um kjör opinberra starfsmanna. Fyrstu heildarkjarasamningarnir sem gerðir voru samkvæmt þessum lögum tóku gildi 1. júlí 1963 (Gísli Gíslason, 1986). Árið 1976 féllst ríkisstjórnin á að veita ríkisstarfsmönnum verkfallsrétt þegar um aðalkjarasamning væri að ræða.

Margt er ólíkt með verkfallsrétti starfsmanna á almennum vinnumarkaði og opinberum vinnumarkaði. Verkfall opinberra starfsmanna bitnar ekki beint á eiganda atvinnutækjanna heldur á þriðja aðila sem gjarnan eru þegnar landsins og ekki er verkbannsrétti fyrir að fara af hálfu vinnuveitandans, ríkisins. Þetta gerir að verkum að ekki eru sömu hvatar fyrir ríkið sem vinnuveitanda að ganga að samningaborði líkt og hjá atvinnurekendum á almennum vinnumarkaði.

Með hótun um verkfall er þrýst á viðsemjendur að ganga að kröfum launþega en eiga á hættu annars að starfsemi leggist niður. Verkfallsréttur almennra launþega var lögfestur hér á landi mun fyrr en opinberra starfsmanna. 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. Verkfallið bitnaði fyrst og fremst á þeim sem áttu atvinnutækin og óbeint á þriðja aðila. Þannig varð til hvati fyrir atvinnurekendur að ganga til samninga. Að sama skapi gátu atvinnurekendur beitt verkbanni á ákveðna hópa sem ekki voru í verkfalli, til að lágmarka tjón sitt. Um opinbera starfsmenn giltu aðrar reglur. Verkföll voru lengst af bönnuð á 20. öldinni eins og áður segir. Með samþykkt annarra laga hefur banni við verkfalli opinberra starfsmanna verið þrengt mjög og hafa opinberir starfsmenn takmarkaðan verkfallsrétt sem felst í því að fylgja eftir kröfum sínum varðandi aðalkjarasamning (Gísli Gíslason, 1986). Í 14. gr. laga nr. 94/1986, um kjarasamninga opinberra starfsmanna, segir að stéttarfélagi, sem er samningsaðili samkvæmt lögum, sé heimilt að gera verkfall í þeim tilgangi að stuðla að framgangi krafna sinna í deilu um kjara-samning með þeim skilyrðum og takmörkunum sem sett eru í lögum. Ákvæði [laga nr. 33/1915](#), um verkfall opinberra starfsmanna, ná ekki til þeirra sem heimilt er að gera verkfall samkvæmt lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna.

Þó að opinberir starfsmenn hafi ekki haft verkfallsrétt svo árum skiptir hafa þeir beitt öðrum vopnum til að fá sínu framgengt, svo sem hópuppsögnum. Árið 1999 var umræðan um hópuppsagnir sem tæki í kjarabaráttu nokkuð áberandi. Beittu kennarar þessari aðferð og það gagnrýndi Ari Skúlason, þáverandi framkvæmdastjóri Albýðusambands Íslands (Notkun uppsagna í kjarabaráttu, 1999). Ari benti á að með því að beita hópuppsögnum sem þrýstitæki í kjarabaráttu væri ekki aðeins friðarskyldan brotin heldur væri einnig verið að leika sér að einu af fjöreggjum launafólks, ráðningarverndinni. Hann benti einnig á að heyrast myndi hljóð úr horni ef atvinnurekendur beittu hópuppsögnum markvisst til að fá sínum kröfum framgengt (sama heimild). Árið 2000 var samþykkt breyting á lögum um kjarasamninga opinberra starfsmanna, með lögum nr. 67/2000. Ástæða lagabreytinganna var tilhneiging einstakra hópa starfsmanna til að beita hópuppsögnum sem lið í kjarabaráttu. 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 gildir um aðrar sambærilegar aðgerðir af hálfu starfsmanna sem jafna má til verkfalla. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að á seinni hluta 10.

áratugarins hafi það gerst ítrekað að fjöldi starfsmanna hjá hinu opinbera hafi sagt störfum sínum lausum vegna óánægju með launakjör. Þessum uppsögnum hafi ávallt fylgt viðræður á milli starfsmanna og vinnuveitenda hins opinbera. Viðræðum hafi ætíð lyktað með einhvers konar samkomulagi eða samningi um kjarabætur til starfsmanna sem þá hafa dregið uppsagnir sínar til baka eða sótt um fyrri störf. Almennt gildir sú regla samkvæmt vinnurétti að á meðan kjarasamningur er í gildi ríkir svokölluð friðarskylda (Arnmundur Backman og Gunnar Eydal, 1986; Lára V. Júlíusdóttir, 1994). Í friðarskyldunni felst að aðilar mega ekki á samningstímabili kjarasamnings knýja fram breytingar á því sem um hefur verið samið, t.d. með verkfalli. Almennt er talið að friðarskyldan hvíli á báðum aðilum kjarasamnings og þeim sem bundnir eru af ráðningarsamningi sem styðst við kjarasamning (sama heimild).

Tíðni verkfalla á opinberum vinnumarkaði

Frá því að opinberir starfsmenn öðluðust verkfallsrétt hafa þeir beitt honum talsvert oft (sjá töflu 6). Vandasamt getur verið að skýra ástæðu aukinnar verkfallstíðni opinberra starfsmanna hér á landi. Sama þróun hefur verið víða annars staðar í Evrópu. Segja má að verkföll séu mælikvarði eða vísbending um hversu góð eða þroskuð samskipti aðila vinnumarkaðarins eru (Edwards, 1995). Almennt hefur verkfallstíðni á almennum vinnumarkaði verið á niðurleið í Evrópu en aukist meðal opinberra starfsmanna (Boeri et al., 2001). Meginástæður lækkandi verkfallstíðni eru betra efnahagsástand sem leitt hefur til bættra kjara og aukins kaupmáttar, fækkun í starfsgreinum sem hafa verið verkfallshneigðar, t.d. kolanámuverkamenn í Bretlandi, strangari lagasetning, betri aðferðir við lausn ágreinings eða ný samningatækni þar sem lögð er áhersla á „win-win“ samningaaðferðina. Þá eru samningsmarkmið ljós og niðurstaðan þannig að báðir aðilar standi uppi sem sigurvegarar. Að lokum má nefna þroskaðri samskipti milli aðila vinnumarkaðarins sem einkennist af trausti og auknu samráði (Edwards, 1995). Tíðni verkfalla opinberra starfsmanna hefur aukist í Evrópu á undanförunum árum (Ferner og Hyman, 1994; Edwards, 1995). Ekki er auðvelt að koma auga á ástæður þessa og fáar rannsóknir hafa verið gerðar þar að lútandi. Kjellberg (Hyman og Ferner, 1994) bendir á að í Svíþjóð hafi opinberum starfsmönnum fjölgað mikið og stéttarfélög opinberra starfsmanna styrkst á sama tíma og þeim hefur verið fenginn réttur til að fara í verkfall og semja um kjör sín. Opinberir starfsmenn hafi þannig í launabaráttu sinni borið sig saman við starfsmenn í almenna geiranum og talið sig hafa dregist verulega aftur úr varðandi kaup og kjör og jafnvel talið háskólamenntun lítills metna til launa. Helstu ástæður aukinnar verkfallstíðni meðal opinberra starfsmanna í Bretlandi er aukinn þrýstingur á opinbera starfsmenn að taka þátt í breytingum á ríkisrekstri þar sem miklar kröfur eru gerðar um skilvirkni og endurskipulagningu (Millward et al., 2000; Blyton og Turnbull, 2004). Mikill þrýstingur hefur verið á hið opinbera að ná niður ýmsum ríkisútgjöldum og

hagræða um leið í ríkisrekstri. Jafnframt 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) hefur bent á að hægfa þróun og reynsluleysi í lausn kjaraágreinings meðal opinberra starfsmanna geti verið einn skýringarþáttur aukinnar verkfallstíðni hjá opinberum starfsmönnum. Aðilar hafi til skamms tíma ekki haft sömu reynslu og hinn almenni vinnumarkaður til að fást við verkfallsátök og kjaradeilur.

Til að varpa ljósi á hvort opinberir starfsmenn hafi orðið sérstaklega verkfallshneigðir í kjölfar þess að fá verkfallsrétt og hvort verkföll opinberra starfsmanna skýri meirihluta af verkfallsátökum íslensks vinnumarkaðar frá árinu 1977 var farið gaumgæfilega yfir verkfallstölur sem birtust í Fréttabréfi kjararannsóknarnefndar frá árinu 1977. Frá árinu 1977 til ársins 2003 eru nokkur ár sem standa upp úr sem verkfallsár opinberra starfsmanna, árin 1977, 1984, 1989, 1992, 1995 og 2000. Hinn 11. október 1977 hófst allsherjarverkfall BSRB sem stóð yfir í 14 daga. Verkfallið náði til starfsmanna ríkisins og sveitarfélaga en stóð þó í mislangan tíma (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1978). Hinn 4. október 1984 hófst allsherjarverkfall hjá háskólamenntuðum starfsmönnum ríkisins, BHMR, sem náði til 8.000 ríkisstarfsmanna og um 4.000 félagsmanna BSRB sem voru starfsmenn bæjar- og sveitarfélaga. Verkföllin stóðu í 5 til 30 daga (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1985). Árið 1989 má segja að nýir hópar ríkisstarfsmanna taki við verkfallstaumunum. Hinn 6. apríl 1989 hófust verkföll 11 aðildarfélaga BHMR. Hér var um að ræða félög hjúkrunarfræðinga, náttúrufræðinga, bókasafnsfræðinga, sjúkraþjálfara, kennara, iðjuþjálfara, sálfræðinga, lögfræðinga, félagsfræðinga, dýralækna og félaga í Félagi íslenskra fræða. Verkfall þetta stóð yfir í 43 daga (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1990). Árið 1992 var frekar friðsamt á íslenskum vinnumarkaði, einungis töpuðust 385 vinnudagar og þar af töpuðust 353 dagar vegna eins dags verkfalls Félags íslenskra náttúrufræðinga (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1993). Árið 1994 er nokkuð mikið um vinnustöðvanir opinberra starfsmanna og þar ber helst að nefna verkfall meinatækna sem stóð í 15 daga og verkfall sjúkraliða sem stóð yfir í 50 daga (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1995). Síðari hluti 10. áratugar einkennist af tíðum og langvinnum verkföllum í menntageiranum. Hinn 17. febrúar 1995 hófust verkföll kennara sem stóðu yfir í 39 daga og svo aftur verkfall framhaldsskólakennara sem hófst 7. nóvember 2000 og stóð yfir í 62 daga. Framhaldsskólakennarar við Verzlunarskóla Íslands fóru í verkfall viku seinna og stóð það yfir í 40 daga (Fréttabréf kjararannsóknarnefndar, 1996 og 2000).

Af þessari upptalningu má sjá að verkföll opinberra starfsmanna hafa einkum náð til starfsmanna í kennslu- og umönnunargeiranum. Engin verkföll voru á árunum 2002 og 2003 en á árinu 2004 var mjög víðtækt verkfall grunnskóla-

kennara sem hófst 20. september og stóð yfir í 33 daga. Því lauk með lagasetningu.

Tafla 6. Hlutfall vinnustöðvunardaga vegna verkfalla opinberra starfsmanna (Hagstofa Íslands, e.d.).

Ár	Heildarfjöldi vinnustöðvunardaga	Opinberir	
		starfsmenn í verkfalli (fjöldi daga)	Hlutfall, %
1977	189.598	137.533	72,5
1978	51.270	5.640	11,0
1979	15.940	135	8,5
1980	30.760	11.020	35,8
1981	78.410	5.600	7,1
1982	119.016	0	0
1983	9	0	0
1984	301.099	294.807	97,9
1985	91.485	0	0
1986	1.071	0	0
1987	98.527	23.614	23,9
1988	100.773	0	0
1989	79.970	77.720	97,2
1990	231	0	0
1991	3.414	0	0
1992	385	353	91,7
1993	90	0	0
1994	97.343	33.450	34,3
1995	217.186	123.410	56,8
1996	0	0	0
1997	34.093	3.586	10,5
1998	67.640	0	0
1999	0	0	0
2000	47.093	42.274	89,8
2001	207.663	31.367	15,1
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	140.448	140.448	100
Samtals	1.973.513	930.957	47,2

Niðurstöður

Verkfallsvopnið er eitt helgasta vopn verkalýðsfélaga og oft eina leiðin til að ná fram kröfum gagnvart vinnuveitendum. Allar breytingar sem reyndar hafa verið á vinnulöggjöfni og hafa miðað að því að þrengja verkfallsréttinn hafa mætt mikilli andstöðu verkalýðshreyfingarinnar og ekki náð fram að ganga að undanskilinni breytingu árið 1996 þegar fyrirkomulagi um verkfallsboðun og samþykki kjarasamnings var breytt (Gylfi Dalmann Aðalsteinsson, 2001). Verkföll á Íslandi hafa verið afar tíð í gegnum árin og þó að verkföllum hér á landi hafi

fækkað á almennum vinnumarkaði síðustu ár hefur verkfallstíðni opinberra starfsmanna verið það mikil að íslenskur vinnumarkaður sker sig úr. Því er ljóst innan OECD-ríkjanna er tíðni verkfalla mest hér á landi samkvæmt þeirri aðferðafræði sem beitt er við mælingar á verkföllum (sjá töflu 3). Þó ber að hafa fullann fyrirvara á fullyrðingunni um að Íslendingar eigi heimsmet í verkföllum. Verkfallskenningar sem komið hafa fram til skýringar á hárrí verkfallstíðni geta ekki svo auðveldlega skýrt verkfallstíðni hér á landi. Þrátt fyrir sambærilega vinnulöggjöf hér á landi og annars staðar á Norðurlöndum eru verkföll mun tíðari hér. Skýringin liggur að hluta til í fyrirkomulagi kjarasamninga og óstöðugleika í efnahagslífi á verðbólguárum síðustu aldar. Þó verða mjög skýr skil á verkfallstíðni á almennum vinnumarkaði í kjölfar þjóðarsáttarinnar. Eftir það ríkir vinnufriður sem kemur heim og saman við samningslengd kjarasamninga en samningstími þeirra hefur lengst jafnt og þétt.

Athyglisvert er að verkföll opinberra starfsmanna telja um 47% af öllum töpuðum verkfallsdögum á Íslandi frá árinu 1977 þegar ríkisstarfsmenn fengu rétt til að fara í verkfall. Þeir hópar sem einkum hafa látið að sér kveða í verkföllum eru starfsmenn í menntunar- og umönnunargeiranum. Kennarar, hjúkrunarfræðingar, sjúkrahjálfarar, leikskólakennarar, sjúkraliðar og ófaglærðir ríkisstarfsmenn eru að stórum hluta konur. Samkvæmt gögnum frá Hagstofu Íslands (www.hagstofan.is) eru konur 76% félagsmanna Kennarasambands Íslands, 70% félagsmanna BSRB og 75% félagsmanna BHM. Ef baráttumál opinberra starfsmanna síðustu áratuga eru skoðuð kemur í ljós að miklar áherslur hafa verið á launaleiðréttingu og samanburður við sambærileg störf í einkageiranum gjarnan höfð til hliðsjónar. Ýmsar launakannanir (Verzlunarmannafélag Reykjavíkur, e.d.) hafa sýnt fram á að launamunur kynjanna er allt upp í 15% þegar búið er að taka tillit til allra þátta sem geta skýrt eðlilegan launamun, svo sem vinnutíma, starfsreynslu og menntun. Erfitt getur verið að greina ástæður þess að opinberi geirinn hefur orðið verkfallshneigðari og skýri allt upp í 47% af verkfallsdögum á íslenskum vinnumarkaði. Svipuð þróun virðist eiga sér stað annars staðar. Helstu ástæður kynnu að vera breytt starfs-umhverfi ríkisstarfsmanna með auknu álagi á starfsmenn, hagræðing í rekstri og niðurskurði ríkisrekstrar og reynsluleysi í samningamálum. Aðilar hins opinbera vinnumarkaðar voru í upphafi ekki vanir að fást við lausn ágreinings og skorti þá reynslu sem almennur vinnumarkaður bjó yfir eftir áratugakjarasamningaviðræður og verkföll. Aðrar ástæður eru samanburður á milli launa sambærilegra starfa í einka- og opinbera geiranum, óstöðugt efnahagsástand fram til ársins 1990 með hárrí verðbólgu og tíðum gengisfellingum og lítill hvati fyrir hið opinbera að ganga að samningaborðinu þar sem hið opinbera verður ekki fyrir beinu fjárhagslegu tjóni vegna verkfalla. Bent hefur verið á að til að knýja hið opinbera að samningsborðinu verði kjarasamningar sjálfkrafa að vera afturvirkir.

Margt er ólíkt með launa- og starfskjörum á almennum og opinberum vinnumarkaði. Þrátt fyrir þá þróun sem nýskipan í ríkisrekstri hefur leitt til, t.d. með meiri dreifstýringu launa með gerð stofnanasamninga, er svigrúm til launa-

hækkana meðal opinberra starfsmanna ekki það sama og í einkageiranum. Að því leyttinu til er launakerfi opinberra starfsmanna ósveigjanlegt og til þess fallið að umbuna heildinni. Ríkisstarfsmenn njóta síður almenns launaskriðs og hlunnindi sem eru í boði meðal starfsmanna á almennum vinnumarkaði eru fá-tíð í opinbera geiranum.

Heimildaskrá

- Alþingissögufélag (1956). *Saga Alþingis IV. bindi*. Reykjavík: Alþingi.
- Amoroso, B. (1991). Development and Crises of the Scandinavian Model of Labour Relations in Denmark, í G. Baglioni og C. Crouch (ritstj.) *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Ari Skúlason (1999). Notkun uppsagna í kjarabaráttu. *Morgunblaðið* 26. júní 1999. Sótt 1. september af http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=476448
- Arnmundur Backman og Gunnar Eydal (1986). *Vinnuréttur*. Reykjavík: Mál og menning.
- Arnmundur Backman (1978). *Vinnuréttur*. Reykjavík: Mál og menning.
- Álit vinnulöggjafarnefndar, ásamt frumvarpi um stéttarfélög og vinnudeilur (1938). Atvinnuáráðuneytið: Reykjavík.
- Baglioni, G. og Crouch, C. (ritstj.) (1991). *European Industrial Relations. The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Bean, R. (1994). *Comparative Industrial Relations, an introduction to cross-national perspectives*, 2. útg. London: Routledge.
- Bean, R. (ritstj.) (1989). *International Labour Statistics. A Handbook, Guide and Recent Trends*. London: Routledge.
- Blyton, P. og Turnbull, P. (2004). *The Dynamics of Employee Relations*, 3. útg. New York: Palgrave Macmillan.
- Boeri, T. et al. (2001). *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Bruun, N. et al. (1992). *The Nordic Labour Relations Model*. Dartmouth: Aldershot.
- Clegg, H. A. (1976). *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell.
- Davíð Oddsson (2001, 19. júní). Ávarp Davíðs Oddssonar forsætisráðherra á Austurvelli 17. júní 2001. *Morgunblaðið*. Sótt 1. júní 2005 af http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=612171
- Dolvik, J. E. og Stokland, D. (1992). Norway: The Norwegian Model in Transition, í A. Ferner og R. Hyman (ritstj.) *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Edwards, P. (1995). *Industrial Relations; Theory & Practice in Britain*. Oxford: Blackwell.
- Edwards, P. K. og Hyman, R. (1994). Strike and Industrial conflict: Peace in Europe?, í R. Hyman og A. Ferner (ritstj.) *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell.
- Ferner, A. (1994). The State As Employer, í Hyman, R. og Ferner, A. (ritstj.) *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell.
- Ferner, A. og Hyman, R. (ritstj.) (1992). *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Ferner, A. og Hyman, R. (ritstj.) (1998). *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Fjármálaráðuneytið (1998). *Á leið til nýrrar aldar: Stefna, starfshættir og skipulag*. Reykjavík: Fjármálaráðuneytið.

Stjórnmal og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- Fréttabréf kjararannsóknarnefndar 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1985, 1987, 1988, 1990, 1993, 1995, 1996, 2000, 2001 og 2002.
- Gísli Gíslason (1986). *Verkfallsréttur ríkisstarfsmanna*. Reykjavík: Nón.
- Guðmundur Magnússon (2004). *Frá Kreppu til Þjóðarsáttar: Saga Vinnuveitendasambands Íslands 1934-1999*. Samtök atvinnulífsins: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (1993). *Vinnulöggjöfin og endurskoðun hennar*, óbirt BA-ritgerð. Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2000). Verkföll, helgar tilgangurinn meðalið? *Vísbinding, vikurit um efnabagsmál*, 18 (13): 2-3. Heimur: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2001). Úrelt baráttutæki eða neyðarréttur. *Vísbinding, vikurit um efnabagsmál*, 19 (25): 2, 4. Heimur: Reykjavík.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2004). Er unnt að nota verkfallskenningar til að skýra umfang verkfalla á íslenskum vinnumarkaði?, í Ingjaldur Hannibalsson (ritstj.) *Rannsóknir í félagsvísindum VI. Viðskipta- og hagfræðideild*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Gylfi Dalmann Aðalsteinsson (2006). Um breytt hlutverk stéttarfélaganna í ljósi breyttra áherslna í stjórnun fyrirtækja. Erindi á málstofu í viðskipta- og hagfræðideild 15. mars 2006.
- Hagstofa Íslands (e.d.). *Vinnustöðvanir á Íslandi 1976-2004*. Sótt 1. ágúst 2006 af <http://www.hagstofan.is/Uploads/files/LH05/L050319.xls>
- Hagstofa Íslands. Gagnagrunnur um stéttarfélög. Sótt 10. ágúst 2005 af <http://www.hagstofan.is/?PageID=637&src=/temp/Dialog/varval.asp?ma=VIN05101%26ti=Laun%FEegar+eftir+st%E9ttar%E9l%F6gum+1991%2D2004%26path=../Database/vinnumarkadur/stettarfelog/%26lang=3%26units=fjöldi%20%20árslok>
- Hicks, J. (1966). *The Theory of Wages*. New York: St. Martin's Press.
- Hyman, R. og Ferner, A. (ritstj.) (1994). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford: Blackwell.
- Kelly, J. (1998). *Rethinking Industrial Relations, Mobilization, Collectivism and Long Waves*. London: Routledge.
- Kjellberg, A. (1992). Sweden: Can the Model Survive?, í A. Ferner og R. Hyman (ritstj.) *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.
- Korpi, W. (1980). Industrial relations and industrial conflict: The case of Sweden, í B. Martin og E. M. Kasalow (ritstj.) *Labour Relations in Advanced Industrial Societies: Issues and Problems*. Washington: Carnegie Endowment.
- Korpi, W. og Shalev, M. (1979). Strikes, industrial relations and class conflict in capitalist society. *British Journal of Sociology* 30: 164-187.
- Kramer, J. og Hyclak, T. (2002). Why Strikes Occur: Evidence from The Capital Markets. *Industrial Relations* 40: 80-93.
- Lára V. Júlíusdóttir (1994). *Stéttarfélög og vinnudeilur*. Reykjavík: ASÍ.
- 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.
- Monger, J. (2004). *International Comparisons of Labour Disputes 2002*. Sótt 1. júlí 2004 af <http://www.ons.gov.uk>
- Rehn, G. og Viklund, B. (1991). Changes in the Swedish Model, í G. Baglioni og C. Crouch (ritstj.) *European Industrial Relations, The Challenge of Flexibility*. London: Sage.
- Ross, A. M. og Hartman, P. T. (1960). *Changing Patterns of Industrial Conflict*. New York: Wiley.
- Scheuer, S. (1992). Denmark: Return to Decentralisation, í A. Ferner og R. Hyman (ritstj.) *Industrial Relations in the New Europe*. Oxford: Blackwell.

- Shalev, M. (1980). Industrial relations theory and comparative study of industrial relations and industrial conflict. *British Journal of Industrial Relations* 18: 26-43.
- Shalev, M. (1992). The resurgence of labour quiescence, í M. Regini (ritstj.) *The Future of Labour Movements*. London: Sage.
- Shorter, E. og Tilly, C. (1974). *Strike in France 1830-1968*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sigurður Snævarr (1993). *Haghlýsing Íslands*. Reykjavík: Heimskringla.
- Stefán Ólafsson (1982). *Modernization and Social Stratification in Iceland*, óbirt doktorsritgerð. University of Oxford.
- Svanur Kristjánsson (1976). *Íslensk verkahjósabreyfing*. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Um heimsmetið í verkföllum (e.d). Samtök atvinnulífsins. Sótt 1. júní 2004 af <http://www.sa.is/frettir/vinumarkadsmal/nr/1055/>
- Verzlunarmannafélag Reykjavíkur (e.d.). *Launakönnun 2005*. Sótt 1. ágúst 2006 af <http://www.vr.is/index.aspx?GroupId=476312>