

# Fjármála- og efnahagsráðuneytið

## Minnisblað

Viðtakandi: Fjárlaganefnd Alþingis  
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðherra  
Dagsetning: 17. desember 2021  
Málsnúmer:  
Bréfalykill:

Efni: Betri vinnutíma í vaktavinnu - fjármögnun

### Samantekt

- Markmið breytinganna er m.a. að draga úr þörf og hvata til yfirvinnu, auka hagkvæmni í nýtingu fjármuna og bæta starfsumhverfi og gæði opinberrar þjónustu.
- Breytingar á vinnutíma vaktavinnufólks tóku gildi 1. maí sl. en áfram hefur verið unnið að innleiðingu verkefnisins til að ná fram markmiðum og leidarljósum og tryggja að forsendur verkefnisins haldi.
- Á gildistíma kjarasamningsins sem verkefnið byggist á verða framkvæmdar reglulegar mælingar til að leggja mat á áhrif kerfisbreytinganna á starfsfólk og starfsemi stofnana og skýrslum skilað til stýrihóps samningsaðila innan samningstímans.
- Fyrir lok samningstímans árið 2023 verður heildstætt mat lagt á verkefnið. Þá verður m.a. horft til þess hvort forsendum hafi verið náð, m.a. um að kostnaður vegna yfirvinnu hafi lækkað og að mönnunargati sem myndast vegna styttingarinnar hafi verið mætt á dagvinnutíma. Lagt verður mat á áhrif breytinganna á kjör opinberra starfsmanna og launagreiðslur ríkisins. Þær niðurstöður verða einn af útgangspunktum ríkisins við endurnýjun samninga.
- Kostnaður vegna styttingu vinnuvikunnar árið 2021 hjá ríkisstofnunum og vegna rammisamnings við þjónustu á hjúkrunarheimilum er áætlaður 3,6 ma.kr. Á ársgrundvelli frá og með árinu 2022 er kostnaðurinn áætlaður 5,4 ma.kr.
- Fjármögnun kostnaðar er með þriðjættum hætti þ.e. með hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna, útgjaldasvigrúmi ráðuneyta í gildandi fjármálaáætlun og dugi framangreindir þættir ekki til þá komi til nýtt og aukið fjármagn.
- Í vinnunni er lögð áhersla á að leita tækifæra til hagræðingar innan stofnana og nýtingu útgjaldasvigrúms fjármálaáætlunar til að fjármagna breytingarnar.
- Gengið er út frá því að fjármála- og efnahagsráðuneytið ljúki samtölum um fjármögnun kostnaðar vaktavinnubreytinga gagnvart einstökum fagráðuneytum á grundvelli þeirra forsendna sem fram koma í þessu minnisblaði.

## Nánar um betri vinnutíma í vaktavinnu og fjármögnun breytinganna

### Markmið og forsendur

Verkefnið betri vinnutími í vaktavinnu felur í sér breytingu á vinnufyrirkomulagi og launamyndunarkerfi í vaktavinnu. Helstu breytingarnar eru að vinnuvika vaktavinnufólks, í fullu starfi, styttest úr 40 klukkustundum í 36. Frekari stytting í allt að 32 klukkustundir er möguleg og grundvallast á vægi vinnuskyldustunda. Markmið kerfisbreytinganna er að stuðla að betri heilsu og öryggi starfsfólks og auka möguleika þess til að samþætta betur vinnu og einkalíf, þannig að störf í vaktavinnu verði eftirsóknarverðari. Breytingunum er einnig ætlað að auka stöðugleika í mönnun stofnana, draga úr þörf og hvata til yfirvinnu, auka hagkvæmni í nýtingu fjármuna og bæta starfsumhverfi og gæði opinberrar þjónustu.

Launamyndun vaktavinnufólks breytist og mun taka meira mið af vaktabyrði en áður. Vaktaálagsflokkum fjölga og greiddur er sérstakur vaktahvati sem tekur mið af fjölda og fjölbreytileika vakta. Stór hluti vaktavinnufólks vinnur hlutastarf og eru breytingarnar til þess fallnar að auka möguleika þess til að vinna hærra starfshlutfall og hækka þannig tekjur sínar og ævitekjur.

Að öðru óbreyttu mun stytting vinnuskyldu vaktavinnufólks hafa veruleg áhrif á starfsemi stofnana og svokallað mönnunargat myndast. Við því þarf að bregðast og í kostnaðarmati launagreiðenda er gert ráð fyrir að kostnaður vegna yfirvinnu lækki og að mönnunargatinu verði mætt á dagvinnutíma. Gert er ráð fyrir að mönnunargatinu sé fyrst og fremst mætt með því að starfsfólk í hlutastarfi auki við sig starfshlutfall, í öðru lagi með umbótum í starfsemi stofnana og í þriðja lagi með nýráðningum.

## Stjórnun innleiðinga

Betri vinnutími í vaktavinnu er samstarfsverkefni allra opinberra launagreiðenda, það er ríkis, Reykjavíkurborgar og sveitarfélaga annars vegar og ASÍ, BHM, BSRB og Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga hins vegar. Á gildistíma kjarasamninganna starfar stýrihópur samningsaðila. Hlutverk hópsins er að meta árangur verkefnisins heildstætt, hvort sett markmið náist og forsendur standist. Stýrihópur verkefnisins er skipaður einum fulltrúa frá öllum samningsaðilum og í umboði hans starfar verkefnastjórn sem hefur meðal annars það hlutverk að stuðla að snuðrulausri innleiðingu breytinganna. Samtök fyrirtækja í velferðarþjónustu kom síðar að verkefninu og er með áheymarfulltrúa í stýrihópnum.



Starfandi eru fjölmargir undirhópar sem allir hafa sitt hlutverk, en þeir eru: matshópur, tæknihópur, þrjár innleiðingarárópar og fræðsluhópur. Síðar bættist við fjórði innleiðingarárópurinn en það er innleiðingarárópur Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu. Hóparnir standa fyrir sameiginlegri fræðslu, ráðgjöf og eftirfylgni ásamt því að styðja stjórnendur og starfsfólk á samningstímanum. Fundarstjórn verkefnisins er í höndum ríkissáttasemjara.

## Mælingar og eftirfylgni

Matshópur er hópur sérfræðinga sem hefur það hlutverk að framkvæma reglulegar mælingar á samningstímanum á áhrifum kerfisbreytinganna á starfsfólk og starfsemi stofnana. Hann aflar nauðsynlegra gagna til að meta framvindu verkefnisins. Skilgreindir hafa verið fimm lykilmælikvarðar til að meta árangur verkefnisins (sjá meðfylgjandi töflu). Ef einstakir lykilmælikvarðar víkja frá markmiðum eða ná skilgreindu viðvörðunartígi skal stýrihópur taka málið til umfjöllunar og ákveða viðeigandi viðbrögð. Ef ekki reynist unnt að ná markmiðum og forsendum breytinganna skal taka upp viðræður um mögulegar breytingar á kerfinu undir verkstjórn ríkissáttasemjara.

Lykilmælikvarðar  
Mánaðarlegir mælikvarðar sem taka mið af kerfinu í heild  
Nánari greining: Stofnanir/vinnustaðir, stéttarfélag, starfshlutfallsbil, kyn og aldursbil

Mælikvarði	Skýringar / athugasemdir	Markmið	Viðvörðun
Heildarlaunakostnaður	Skv. niðurstöðu í heildarkostnaðarmatslíkanri ríkisins m.v. núverandi stöðu	Hækki sem nemur 7,1%	+/- 0,5 prósentustig m.v. markmið
Meðalstarfshlutfall	Horfa á hreyfingu á milli mánaða, sama mánuð á milli ára og 12 mánuði aftur í tímann	Aukning um 12 prósentustig	<10 prósentustig
Vaktahvati	Áætlaður vaktahvati í kostnaðarmati (heildarlíkan) er 4,9% af heildarlaunakostnaði	Vaktahvati 5% af heildarlaunakostnaði	Vaktahvati <3% eða >7% af heildarlaunakostnaði
Hlutfall (unninnar breytilegrar) yfirvinnu af heildarlaunakostnaði	Hlutfall (unninnar breytilegrar) yfirvinnu af heildarlaunakostnaði er 12,5%. Gert er ráð fyrir því í heildarkostnaðarmati að staðin unnin yfirvinna myndi lækka um 5%	Lækkar um 5%	Stendur í stað/hækkar
Samsetning unnina vinnustunda	Nánari greining á báðum þáttum:	Aukist	Stendur í stað/lækkar
Hlutfall vinnuskyldustunda af heildarfjölda vinnustunda	Meðaltalsstarfshlutfall og hlutfall unninnar breytilegrar yfirvinnu af heildarlaunakostnaði	Dregst saman	Stendur í stað/hækkar
Hlutfall yfirvinnustunda af heildarfjölda vinnustunda			

\* Mælikvarðar taka mið af tölum frá einum launagreiðanda, ríkinu. Mikilvægt er að gera upphafsgreiningu á lykilmælikvörðum fyrir Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög fyrir upptöku nýs kerfis. Þá kann að verða nauðsynlegt að aðlaga markmið mælikvarða að þeim greiningum.

## Kostnaður

Með styttingu vinnutíma vaktavinnufólks myndast mönnunargat sem kallar á fleiri stöðugildi ef halda á uppi sömu þjónustu og verið hefur. Í kostnaðarmati verkefnisins er gert ráð fyrir að fjölgun stöðugilda verði fyrst og fremst brúuð með því að starfsfólk í hlutastarfi auki við sig starfshlutfall og á það sérstaklega við um störf í heilbrigðisþjónustu. Breytingar á launamyndunarkerfi með hækkun vaktaálags og vaktahvata hvetur starfsfólk til að vera í herra starfshlutfalli sem leiðir af sér aukinn stöðugleika í mönnun og dregur úr þörf fyrir yfirvinnu. Umbætur og hagræðing sem verkefnið gerir kröfu um mun einnig minnka mönnunargatið. Engu að síður er ljóst að það þarf að ráða nýtt starfsfólk, sérstaklega hjá þeim stofnunum þar sem þorri starfsmanna er í 100% starfi, á það t.d. við um löggæslustörf. Áætlaður kostnaður við breytingarnar er mismikill eftir stofnunum og fer eftir eðli starfseminnar, núverandi vaktafyrirkomulagi og meðal starfshlutfalli starfsmanna. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á nokkrum mikilvægum atriðum sem varða kostnað í verkefninu:

- Kerfisbreytingunni er ekki ætlað að vera til viðbótar við þá styttingu sem þegar hefur verið veitt.
- Betri vinnutíma í vaktavinnu er ekki ætlað að mæta því mönnunargati eða manneflu sem fyrir er eða kann að vera á stofnun.
- Hámarks viðbótarmönnun sem kerfisbreytingin krefst grundvallast á styttingu vinnuvikunnar og vægi vinnuskyldustunda og ætti fjármögnun aldrei að vera meiri en sem því nemur.
- Gert er ráð fyrir að mönnunargatinu sem verður til vegna kerfisbreytingarinnar verði mætt á dagvinnutíma. Ekki er gert ráð fyrir að kostnaður vegna tilfærslu á fjölda einstaklinga á vöktum greiðist af verkefninu.
- Skipuleggi stofnun mönnum út frá föstum vaktahópum leiðir það í flestum tilfellum til fjölgunar stöðugilda umfram raunverulega þörf.

**Áætlaður kostnaður vegna ríkisstofnana er um 4,2 ma.kr. á ársgrundvelli.** Þá mun falla til kostnaður vegna uppfærslu eða endurnýjunar tölvukerfa en ekki liggur fyrir að svo stöddu hve mikill hann gæti orðið. Það ræðst af því hvort nýtt upplýsingakerfi verði keypt eða leigt og þá einungis greidd notendagjöld. Þrátt fyrir að tveir þriðju hluti kostnaðaraukningar ríkisstofnana við breyttan vinnutíma verði hjá stofnunum heilbrigðisráðuneytisins er áætlað að hún verða hlutfallslega mest hjá stofnunum dómsmálaráðuneytisins.

Þá er ótalinn áætlaður kostnaður sem fellur til vegna þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands sem ríkið gerir s.s. um rekstur hjúkrunarheimila. Almennt hefur tíðkast að hjúkrunarheimili með þjónustusamning við ríkissjóð hafi fengið sambærilegar kjarabætur að meðaltali og þau stéttarfélög sem

rikið semur við. Þótt hér sé ekki um hefðbundnar launabætur að ræða þá er engu að síður gengið út frá sömu aðferðafræði varðandi fjármögnun á vaktavinnubreytingunum hjá hjúkrunarheimilunum líkt og hjá stofnunum ríkisins.

Umfang samninga Sjúkratrygginga Íslands við hjúkrunarheimili nemur ríflega 37 ma.kr. á árinu 2021. Áætlað er að kostnaður vegna vaktavinnubreytinganna séu að jafnaði 5% ofan á laun vaktavinnufólks á hjúkrunarheimilum sem eru áætluð 65% af rekstrarkostnaði. Miðað við þessar forsendur þá nemur áætlaður kostnaður vegna vaktavinnubreytinga hjá hjúkrunarheimilum 1,2 ma.kr. á ársgrundvelli eða um 800 m.kr. á árinu 2021. Rétt er að taka fram að meiri óvissa er um útreikning á kostnaði vegna hjúkrunarheimila en ríkisstofnanna og áréttað er að kostnaður getur verið mismunandi á milli einstaka hjúkrunarheimila.

Að teknu tilliti til áætlaðs kostnaðar ríkisins vegna hjúkrunarheimila er áætlaður heildarkostnaður 5,4 ma.kr. á ársgrundvelli, eða um 3,6 ma.kr. á árinu 2021.

## Fjármögnun

Við yfirferð á verkefninu og fjármögnun þess í upphafi síðasta árs var m.a. litið til undirliggjandi horfa um hallarekstur ríkissjóðs út frá fyrirliggjandi efnahagshorfum. Sú staða sem blasti við þá fól í sér að ekki var til staðar svigrúm til að auka við útgjaldaskuldbindingar ríkisins og fjármagna verkefnið að fullu með nýju fjármagni. Sú staða var höfð til hliðsjónar í þeirri ákvörðun um að kostnaðinum við styttingu vinnuviku vaktavinnufólks skyldi mæta með þrjúþættum hætti:

1. Í fyrsta lagi með umbótum og betri nýtingu þeirra fjármuna sem þegar eru innan ramma málefna sviða og málaflokka ráðuneyta (hagræðing innan stofnana).
2. Í öðru lagi með því að nýta hluta þegar áætlaðrar aukningar framlaga (útgjaldasvigrúm) til málefna sviða í gildandi fjármálaáætlun.
3. Í þriðja lagi með auknum fjárheimildum til viðkomandi málaflokka og stofnanna.

Talsverð óvissa hefur verið um hver skiptingin yrði á milli þessara þriggja þátta og var í upphafi gengið út frá því að ekki yrði bætt við nýju fjármagni fyrr en fyrri tveir valkostirnir hafa verið fullreindir. Hvað nýtt fjármagn varðar, umfram það svigrúm sem er innan málefna sviða og málaflokka ráðuneyta, þá var í gildandi fjárlögum og fjármálaáætlun gert ráð fyrir 1 ma.kr. svigrúmi í útgjaldaramma ríkissjóðs sem var sett á almennan varasjóð fjárlaga á árinu 2021 og 1,5 ma.kr. á ári frá og með árinu 2022 til að mæta hluta af kostnaðinum við verkefnið. Með hliðsjón af umfangi kostnaðar er gert ráð fyrir að allt nýtt og aukið fjármagn fari til stofnana heilbrigðisráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins en þau ráðuneyti bera samanlagt um 93% af kostnaðinum af breyttum vinnutíma hjá ríkisstofnunum. Í ljósi þess að kostnaður annarra ráðuneyta er hlutfallslega mun minni og í flestum tilvikum óverulegur hluti af heildarramma viðkomandi málefna sviðs og málaflokks þá munu viðkomandi ráðuneyti geta forgangsraðað fyrir þeim útgjöldum innan sinna útgjaldaramma.

Hvað fyrsta þáttinn varðar þá fór fram á fyrstu mánuðum ársins umbótavinna á stofnunum þar sem m.a. var farið yfir þörf á mönnun ásamt öðrum hagræðingarmöguleikum. Þeirri vinnu er ekki að fullu lokið og er við því að búast að þörf sé á ákveðnum aðlögunartíma að nýju vinnutíma- og launamyndunarkerfi. Fyrir vikið ríkti ákveðin óvissa um hversu mikilli hagræðingu er hægt að ná fram sérstaklega á fyrstu mánuðum verkefnisins. Af þessu sökum var tekin ákvörðun um að gera ekki hagræðingarkröfu á yfirstandandi ári en gerð er krafa um að umbótastarfið sé hafið og vel á veg komið hjá stofnununum á 4. ársfjórðungi 2021. Þess vegna var litið svo á að leysa þyrfti fjármögnun verkefnisins í tveimur skrefum. Annars vegar þyrfti að leysa fjárþörf ársins 2021 en hins vegar þyrfti að horfa til þess við gerð fjárlaga ársins 2022 að leitað verði varanlegra lausna á grunni þeirra þriggja þátta sem á að nýta við fjármögnun verkefnisins. Að sama skapi er talið mikilvægt að hvatar séu til staðar fyrir ráðuneyti og stofnanir að innleiða verkefnið.

## Fjármögnun 2021

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur áætlað að kostnaður vegna vaktavinnubreytinga á árinu 2021 gæti verið um 2,8 ma.kr. vegna ríkisstofnanna og með kostnaði vegna hjúkrunarheimila þá gæti heildarkostnaðurinn árið 2021 verið um 3,6 ma.kr.

Að því gefnu að önnur ráðuneyti en heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytið fjármagni sinn kostnað með gildandi fjárheimildum standa eftir 3,4 ma.kr. sem greiddar verða úr almenna varasjóðnum en eins og áður sagði hafði verið gert ráð fyrir 1 ma.kr. vegna verkefnisins í almennum varasjóði í fjárlögum ársins.

Rétt er að taka það fram að í þessum útreikningum er gert ráð fyrir að kostnaður vegna verkefnisins verði í samræmi við áætlun. Verði kostnaðurinn meiri þarfnast það sérstakrar skoðunar með viðkomandi ráðuneytum og stofnunum út frá markmiðum og leiðarljósum verkefnisins.

Hvað varðar millifærslu á nýju fjármagni innan yfirstandandi árs þá hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið séð um að framkvæma þær millifærslur. Þegar hafa verið millifærðar 379 m.kr. til stofnana dómsmálaráðuneytisins vegna tímabilsins maí–september og unnið er að millifærslu til stofnana heilbrigðisráðuneytisins og daggjaldastofnana fyrir sama tímabil. Jafnframt er unnið að millifærslum vegna 4. ársfjórðungs en þær greiðslur verða framkvæmdar með skilyrði um að kostnaður hafi sannanlega fallið til vegna vinnutímabreytinganna og að unnið sé samhliða og áfram að öllum markmiðum verkefnisins um *Betri vinnutími í vaktavinnu*. Gera má ráð fyrir að millifærslum af almenna varasjóðnum til stofnana vegna ársins ljúki á allra næstu dögum. Í meðfylgjandi töflu má sjá yfirlit yfir kostnaðaráætlun *Betri vinnutíma í vaktavinnu*.

Fjármögnun styttingu vinnuviku vaktavinnufólks [ma.kr.]	2021	frá og með árinu 2022
Áætlaður kostnaður FJR	3,6	5,4
hjá ríkisstofnunum	2,8	4,2
hjá hjúkrunarheimilum	0,8	1,2
Fjármögnun -hagræðing eða fjárveitingar innan ramma		
Hagræðing innan stofnana	óljóst	óljóst
Forgangsröðun innan útgjaldaramma og nýting útgjaldasvigrúms	0,2	2,3
Fjárheimildir millif. í frv. af almennum varasjóð á stofnanir		1,8
Fjárheimildir sem vistaðar eru á almennum varasjóð og nýttar verða eftir þörfum í verkefnið (millifærðar á stofnanir)*	3,4	1,3
<b>Samtals fjármögnun</b>	<b>3,6</b>	<b>5,4</b>

\* fjárhæðin ræðst af því hversu mikilli hagræðingu verður náð innan kerfisins og með forgangsröðun fjármuna og nýtingu útgjaldasvigrúms innan gildandi útgjaldaramma málefnasviða ráðuneyta

## Fjármögnun 2022

Áætlaður kostnaður ríkisstofnana á árinu 2022 er 4,2 ma.kr. Að teknu tilliti til kostnaðar vegna hjúkrunarheimila er áætlaður kostnaður 5,4 ma.kr. á ársgrundvelli.

Þegar horft var til fjármögnunar árið 2022 var gengið út frá því að hægt væri að nýta óráðstafað útgjaldasvigrúm heilbrigðisráðuneytisins sem er til staðar í fyrirliggjandi fjármálaáætlun 2022–2026. Þar ber m.a. að líta til þess að markmið vaktavinnubreytinganna eru í fullu samræmi við tilgang margra verkefna sem þegar eru fjármögnuð í fjármálaáætlun. Til að mynda verður mönnun heilbrigðisstofnanna betri sem leiðir af sér betri og aukna þjónusta við sjúklinga.

Endanleg kostnaðar- og hagræðingarhrif af verkefninu eru enn óljós og skýrast ekki fyrr en seint á næsta ári. Af þeim sökum eru settar á varasjóð fjárheimildir til að mæta þessum kostnaði.

Þegar hefur um 3,8 ma.kr. verið ráðstafað til málefnasviða heilbrigðis- og dómsmálaráðuneytis, að útgjaldasvigrúmi heilbrigðisráðuneytisins meðtöldu. Miðað er við að millifært verði af varasjóði eftir framvindu verkefnisins á árinu 2022 eins og að framan greinir. Áfram þarf að leggja áherslu á að samhliða vinnutímabreytingum í vaktavinnu verði leitað tækifæra til umbóta í rekstri innan stofnana og frekari forgangsröðun fjármuna innan fjármálaáætlunar til að fjármagna breytingarnar.