

Sþ.

514. Tillaga til þingsályktunar

[252. mál]

um kannanir á tekjuskiptingu og launakjörum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Karl Steinar Guðnason, Gunnar Már Kristófersson.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta framkvæma nákvæmar kannanir á launakjörum og tekjuskiptingu í þjóðfélaginu, sem mættu verða grunnur að sanngjarnari tekjuskiptingu og hagkvæmara launafyrirkomulagi. Kannanirnar skulu sérstaklega miðast við að gera grein fyrir hvort vissir hópar hafi ekki öðlast þá hlutdeild bætt þjóðarhags, sem almennt geti talist réttmæt, og skulu þannig unnar að á grundvelli þeirra megi ákveða hvaða aðferðum hægt sé að beita til að auka laun og tekjur þeirra einstaklinga eða hópa sem verst eru settir.

Kannanirnar skulu sérstaklega miða að því að upplýsa, meta og undirbyggja eftirtalda þætti:

1. Að fyrir liggi á einum stað, þar sem tölfræðileg tölvuúrvinnsla er möguleg, allar upplýsingar um lífskjör og kjaramál er máli skipta og nauðsynlegar eru til tölfræðilegrar greiningar hverju sinni og seinni liðir ályktunarinnar fjalla um.

2. Að framkvæma tölfraðilegan samanburð á hvers konar kjaraatriðum — hvaða formi sem þau eru látin í té — innan og milli starfsgreina, fyrirtækja, stofnana, verkalyðsfélaga, atvinnuvega eða byggðarlaga.
3. Að rannsaka forsendur flokkaskipunar og annarra kjaraatriða hinna margvislegu kjarasamninga, þ. e. a. s. meta vægi hinna ýmsu eðlisþáttu vinnunnar eða annarra áhrifaþáttu með vinnurannsónum, t. d. a) ábyrgðar, b) áhættu, c) hæfni, d) lifaldurs, e) prófa, f) starfsaldurs, g) starfsreynslu, h) streitu, i) óþrifnaðar, j) viðhorfa, k) þekkingar o. fl. þáttu sem að gagni mættu koma.
4. Að upplýsa hlutfall hinna ýmsu launakerfa í launakjörum almennt þannig að hægt sé að sjá hvaða þáttur launakjara sé mest ákvarðandi um launakjör hverrar starfsstéttar, svo sem dagvinnutaxtar, yfirvinnutaxtar, afkastahvetjandi launataxtar, yfirborðanir og aðrar duldar greiðslur eða kjaraþættir.
5. Að upplýsa hvernig aldurs- og kynskipting sé eftir launatöxtum, yfirborðum og starfsgreinum.
6. Að rannsaka hvort og hvers vegna sumir hópar eru verr i stakk búinir til að ná fram bættum lífskjörum í gegnum almenna kjarasamninga, og á sama hátt að rannsaka hvers vegna öðrum hópum hefur tekist að ná mun betri kjörum en almennt þekkist í landinu.
7. Að meta heilsufræðileg, félagsleg og hagfræðileg áhrif hinna mismunandi launakerfa og vinnuaðstæðna.
8. Að athuga hvort viðar sé hægt að koma við að skaðlausu afkastahvetjandi launakerfum, t. d. hjá hinu opinbera.
9. Að leita skýringa, ef um marktækan mismun er að ræða milli launakjara einstakra byggðarlaga, atvinnuvega, verkalyðsfélaga, starfsgreina eða ólíkra rekstrarforma í atvinnurekstri.
10. Að kanna hvort brögð séu á því að launamisrétti sé falið í stöðuheitum.
11. Að athuga hvort uppbygging launataxta og annarra launakjara kalli fram mismun í kjörum karla og kvenna, t. d. vegna aðildar að mismunandi verkalyðsfélögum.
12. Að kanna hvaða áhrif skert starfsgeta eða starfsþrek hefur í reynd á eðli-lega tekjuskiptingu í þjóðfélaginu — og í hve ríkum mæli hún er ákvarðandi um lífskjör — þegar önnur atriði eru sambærileg.
13. Að rannsaka og upplýsa með hvaða hætti atvinnureksturinn í landinu notar hina ýmsu launaliði til að réttlæta verðhækkunarbeðnir sinar fyrir verðlags-nefnd.
14. Að kanna hvaða möguleikar felast í tekjutilfærslukerfum riskisins, t. d. skattar- og almannatryggingakerfinu, til að jafna tekjuskiptingu og stuðla að aukinni hlutdeild láglunaafólks, lifeyrisþega og annarra minnihlutahópa í vaxandi þjóð-ártekjum.
15. Að athuga á grundvelli þessara upplýsinga hvort ekki sé hægt í samráði við aðila vinnumarkaðarins að samræma og einfalda hinn mikla frumskógr kjaraákvæða og launataxta er nú gilda í landinu.

Niðurstöður ofangreindra kannanna skal jafnan leggja fyrir Alþingi, þegar þær liggja fyrir.

Greinargerð.

Mikill meiri hluti efnahagslegra ákvarðana, sem teknar eru á Alþingi og í riskistjórn, miða að því að bæta kjör þeirra sem verst eru settir í þjóðfélaginu. — Slik vinnubrögð eru og í fullu samræmi við álit stórs hluta þjóðarinnar um framkvæmd á grundvallarhugmyndum um þjóðfélagslegt réttlæti.

Næg atvinna síðustu áratuga hefur útrýmt almennri fátækt. Stefnan í menntamálum hefur og valdið því, að alþýðufólk hefur með aukinni menntun náð fram aukinni verðmætasköpun og þannig aukið tekjur sinar og þjóðarinnar. — Þá má og

nefna breytingar sem gerðar hafa verið í skatta-, almannatrygginga- og félagsmálum sem hafa haft áhrif í þá veru að bæta stöðu vissra hópa í þjóðfélaginu, svo sem barnafjölskyldna, aldraðra og öryrkja.

Margt er þó sem bendir til þess að ekki sé nóg að gert, og enn má finna hópa í þjóðfélaginu sem bæði hafa lág laun og litlar tekjur.

Hið opinbera getur bætt hér úr með aðgerðum á sviði skatta-, félags- og atvinnumála, en til þess að slíkt verði gert á sem árangursrikastan hátt þarf að liggja fyrir hver vandinn er og hvers eðlis. — Þá er ekki síður mikilvægt í þessu sambandi að um það hefur ekki verið eining á vinnumarkaðinum hverjir teljast skuli til láglaunahópa og hverjir til lágtækjuhópa. Auðvitað verður ekki úr því skorið í rannsókn sem þessari, en hins vegar ætti með slíkri rannsókn að skapast grundvöllur til raunhæfari umræðna og ákvarðana en nú á sér stað.

Markmið þessa tillöguflutnings er margþætt og afrakstur hennar, ef samþykkt og framkvæmd yrði, margnýtilegur á fjölmögum sviðum þjóðlífssins. — Þó hér virðist við fyrstu sýn um ærið yfirgrípsmíkil, torleyst og umdeilanleg atriði að ræða, þá er þekking á þeim alger forsenda fyrir því, að efnahags- og kjaramálum verði stjórnað af einhverri skynsemi og sanngirni með einhverjum árangri og án alvarlegra árekstra.

Það er engum blöðum um það að fletta, að kaup og kjör eru höfuðdeilmál sérhvers iðnvædds samfélags og sanngjörn uppbygging og þróun kjaramála forsenda réttmæstrar skiptingar og hlutdeildar þjóðfélagsþegnanna í bættum þjóðarhag, auk þess sem slíkt tryggir vinnusfrið, vaxandi atvinnuuppbyggingu í þjóðfélaginu og heilbrigtr efnahagslíf.

Oft skortir líka í öllum umræðum um kjaramál alla sanngirni og þekkingu, vegna þess að staðreyndir hafa ekki legið fyrir til að draga réttmætar og sanngjarnar ályktanir af þróun þessara mála undanfarna áratugi.

Slikar kannanir og rannsóknir sem þessi þáttill. gerir ráð fyrir hafa að einhverju leyti verið framkvæmdar, en í of litlum og sundurlausum mæli til að á þeim megi byggja. — Slík yfirgrípsmíkil könnun og rannsókn sem tillagan gerir ráð fyrir er varla á færi aðila vinnumarkaðarins að framkvæma. Liggur því næst við að ætla að hún verði framkvæmd á vegum stjórnvalda og á þeirri forsendu er tillaga þessi flutt. Einnig má benda á að í frumvarpi forsetisráðherra, í kaflanum um samráð stjórnvalda við samtök launafólks á sviði efnahagsmála, segir í 5. gr., að verkefni samráðs þessa skuli m. a. vera að fjalla um atriði sem horfa til framfara á sviði atvinnu-, verðlags-, kjara- og launamála og efnahagsmála almennt. — Má því ætla að slíkar upplýsingar hljóti að verða mjög hagnýtar og ómetanlegar við ýmsa sameiginlega ákvarðanatöku hæði hjá stjórnvöldum og aðilum vinnumarkaðarins.

Skal nú leitast við að skýra þá 15 liði sem þessi tillaga byggist á, en jafnframt á það bent, að hér þarf ekki að vera um tæmandi liði að ræða og mætti við framkvæmd og úrvinnslu þeirra bæta við frekari þáttum sem að gagni mættu koma.

Um 1. lið.

Hinar margvíslegu upplýsingar, sem hér kynnu að koma að notum, eru fyrir hendi á við og dreif um þjóðfélagið. t. d. hjá Þjóðhagsstofnun, Kjararannsóknaneft, verkalyðsfélögum, Hagstofu, verðlagsstjóra, skattstofum og tryggingakerfinu, en aðrar upplýsingar, sem nauðsynlegar eru, liggja ekki á lausu og þeirra þyrfti að afla með könnunum eða á annan löglegan hátt.

Eðlilegt má telja að slíkar upplýsingar séu varðveittar á einum stað, þar sem hægt sé að endurbæta þær eins og tilefni gefast til og vinna úr þeim.

Ekki er óeðlilegt að álita Kjararannsóknaneft i tengslum við Þjóðhagsstofnun rétta aðila til að sinna sliku verkefni, þó einstaka verkefni mætti fela öðrum aðilum. T. d. mætti ef til vill fela Háskóla Íslands sum rannsóknar- og könnunarverkefnin.

Um 2. lið.

Ef upplýsingasöfnun samkvæmt 1. lið er nægjanleg, þá opnast tilöguleikar til að framkvæma hlutlausan og raunhæfan samanburð á hvers konar kjaraatriðum, sem að gagni gætu komið fyrir ríkisvaldið og aðila vinnumarkaðarins við gerð kjarasamninga eða við móturn launa- og tekjustefnu í landinu.

Um 3. lið.

Margir spryrja sjálfa sig og aðra af hverju er greitt meira fyrir þessa vinnu en aðra og sýnist sitt hverjum.

Raunhæfir mælikvarðar byggðir á vinnurannsóknum um eðli vinnunar, þar sem gert er ráð fyrir að hinir fjölbreytilegu eðlisþættir hennar geti á einhvern hátt vegið upp hvor á móti öðrum, hljóta að vera nauðsynlegir til að hægt sé á einhvern sanngjarnan hátt að ákveða kaup og kjör skv. flokkaröðun eða á annan hátt.

Aðalreglan hingað til er að flokkaröðunin er ákveðin í aðalkjarasamningum eða öllu heldur sérkjarasamningum einstakra félaga af einhvers konar samstarfsnefndum um starfsmat, t. d. af Kjaranefnd hjá starfsmönnum hins opinbera (sbr. lög 29/1976 og lög 46/1973). Það, sem einkum hefur verið lagt til grundvallar, er, að því er næst verður komist, ábyrgð, sjálfstæði í starfi, menntun, starfsaldur hjá sama aðila, en ekki endilega starfsreynslan sem slík, rökstuðningur stéttarfélags og oft á tíðum framboð og eftirspurn og ekki síst viðhorf til starfsins. Ein regla sannast með undantekningum, að því færri sem vinna í starfsgreininni því betur er hún launuð. En tæpast er hægt að tala um að neinar formlegar reglur gildi hér um og er reyndar nokkuð misjafnt eftir stéttarfélögum á hverju slíkt starfsmat byggist.

Um 4. lið.

Þegar deilt er um kaup og kjör, þá er oftast verið að deila um taxtakaupið sem byggist á flokkaröðuniuni og samanburður gerður á þeim grundvelli. — En hjá sumum hópum er taxtakaupið ekki afgerandi þáttur heildartekna og enn öðrum óverulegur þáttur. Sanngjarn samanburður verður því varla gerður nema öll launakerfin séu dregin inn í myndina. — Hugsanlega mætti ætla að tekjur á tímaeiningu séu heppileg viðmiðunarstærð.

Um 5. lið.

Hér er fyrst og fremst átt við það að upplýsa einfaldlega hlutfallsskiptingu karla og kvenna í einstökum launaflokkum hinna ýmsu kjarasamninga og líversu yfirboranir eru ráðandi og mismunandi í kjörum karla og kvenna, en það ætti að sýna á marktækan hátt hvor hópurinn sé meiri láglaunahópur. — Það sama á við um aldur, en niðurstöður þessar gætu leitt í ljós hvort tekjur aukist reglulega fram að einhverju aldursmarki og minnki síðan úr því eða hvort um óreglulegra línum væri að ræða.

Nauðsynlegt væri, eftir því sem kostur er, að kanna slíkt gagnvart öðrum launakerfum og fá þannig sem sannasta mynd af slíkri skiptingu.

Vissulega kæmi hér til álíta að athuga aðrar hópmýndanir í þjóðfélaginu sem ekki teljast beinlinis sjálfstæðir kjaraaðilar skv. 6. lið.

Um 6. lið.

Hér er að sjálfsögðu fyrst og fremst átt þið þá hópa sem koma fram sem sjálfstæður kjaraaðili, þ. e. a. s. þeir sem vinna sömu, svipuð eða sambærileg störf eða starfa á sama vinnustað, mynda stærri hópa í verkalyðsfélögum eða enn stærri hópa í landssamtökum ákveðinna tegunda verkalyðsfélaga eða jafnvel landshluta. En eins og í 5. lið koma hér ýmsar hópmýndanir einnig til álíta, t. d. ellí- og örorku-, ekkna-, og eklalifeyrishégar, einstæðir foreldrar og hinir fjölmörgu hópar atvinnurekenda, þ. e. a. s. þeir, sem teljast ekki launþegar vegna þess að þeir fá ekki sínar tekjur samkvæmt kjarasamningum nema þá á óbeinan hátt.

Rannsaka á hvort einhver slíkra hópa er óeðlilega vanbúinn, t. d. vegna samsetningar eða aðstöðuleysis eða af öðrum ástæðum, til að berjast fyrir bættum lífskjörum, og á sama hátt á að rannsaka hvort aðrir hópar hafi náð óeðlilegri aðstöðu eða notfært sér aðstöðu sína á óeðlilegan hátt til að knýja fram lífs- og launakjör sem eru í engu samræmi við vinnuframlag þeirra.

Um 7. lið.

Hér er í æðimörg horn að líta. Vinnuaðstæður eru launakjör út af fyrir sig. Óþrifalegar, heilsuspíllandi og óaðlaðandi vinnuaðstæður hafa án efa veruleg ábrif á starfsgetu sem og vinnuframlag starfsfólks. — Það gæti því hvort tveggja í senn verið hagur vinnuveitandans sem launþegans ef samanburðarkönnun á sambærilegum vinnustöðum leiddi í ljós marktækan mismun á vinnuframlagi betri vinnuaðstæðum í hag.

Alkunna er að margvísleg launakerfi eru notuð á vinnumarkaðinum til að auka afköst eða árangur, önnur til að ná samfelldari vinnu, t. d. vaktaálag, enn önnur til að halda góðum starfskröftum, t. d. yfirborganir, og einnig eru launakerfi til að halda starfseminni gangandi í misjafnlega langan tíma, t. d. dagvinnu- og yfirvinnutaxtar.

Það er augljóst að slík launakerfi hafa ekki sömu áhrif, hvorki á launþegann sjálfan né árangur vinnu hans. Öll hafa þau sína kosti og sína galla, ýmist heilsufræðilega, félagslega eða hagfræðilega. — En nauðsynlegt er að slíkt sé metið á hlutlausum hátt.

Um 8. lið.

Opinber rekstur margs konar, t. d. framleiðslurekstur, hefur oft verið gagnrýndur bæði að seku og óseku fyrir slælegan árangur, skipulagsleysi og óráðsiu. Einn liður í að auka samkeppnisfærni hans um starfskrafta og auka skipulag hans, afköst og ráðdeildarsemi liggur ef til vill í að borga laun með sambærilegum hætti og einkareksturinn í landinu gerir, t. d. með afkastahvetjandi launakerfum.

Um 9. lið.

Ef tölfræðilegir útreikningar skv. 2. lið sýna marktækan mismun um einhverja þætti sem athuga ber, þá gefur auga leið að leita þarf skýringa með könnunum eða á annan hátt ef æskilegt þykir þar um að bæta.

Um 10. lið.

Segja má að erfitt og torsótt geti verið að kanna hversu mikil brögð geti verið að því að launamisrétti sé falið í stöðuheitum. — Kemur þar margt til, m. a. að eðli og uppbygging flokkaskipunar og launataxta er bæði flókin, margþætt og oft óljós skil á milli taxtaþrepa í ýmsum starfsgreinum, sem gefur aukna möguleika á að fela misrétti í stöðuheitum.

Erfitt getur því reynst fyrir verkalýðsfélögin að gæta hagsmuna og réttinda umbjóðenda sinna. Ber einnig að nefna í þessu sambandi Jafnréttisráð sem fylgjast á með því að lögum nr. 78/1976, um jafnrétti karla og kvenna, sé framfylgt.

Slíkt getur í mörgum tilfellum kallað á mjög nákvæmt starfsmat og er oft vandmeðfarið að meta af fyllstu réttssýni hugsanlegt launamisrétti, þó oft geti slíkt misrétti verið augljóst.

Óeðlilegt er að svo yfirgrípsmiklar kannanir á launakjörum séu gerðar án þess að reynt sé að kryfja slíkt til mergjar.

Um 11. lið.

Staðreynd er að kynbundin starfsskipting er almennt talin ríkjandi í mörgum atvinnugreinum, þó óljóst sé í hve ríkum mæli karlmenn sitji að betur launuðum störfum en konur, — einnig að konur veljast jafnan í láglauastörf.

Kannanir hafa leitt í ljós að launamunur milli karla og kvenna er einnig innan sömu starfsgreina.

Slikar staðreyndir krefjast að leitað sé skýringar á því, hvort upphbygging launataxta og annarra launakjara kalli fram misniun í kjörum karla og kvenna, og á því, hvers vegna þau störf, sem konur stunda, séu jafnan lægst launuð. Er t. d. einhverra skýringa að leita á launamismun karla og kvenna vegna aðildar að mismunandi verkalýðsfélögum.

Með skírskotun til jafnréttisлага, nr. 78/1976, er brýnt að fá svar við slíkum spurningum í þjóðfélagi þar sem þegnarnir eiga skv. lögum að búa við sömu laun fyrir sömu störf.

Um 12. lið.

Skert starfsgeta eða starfsþrek hefur vitaskuld áhrif á lífsafkomu og kjör margra hópa, bæði vegna andlegrar og líkamlegrar fötlunar og vegna aldurs, sjúkdóma og slysa.

Slikar breytingar á högum fólks koma oft fyrirvara laust — og hafa mikil áhrif á lífsafkomu og hagi þess. Slikt mat og könnun geta verið erfið í framkvæmd, en nauðsynlegt er að leita leiða til að kanna hvaða áhrif það getur haft á tekjuskiptingu í þjóðfélagini — og í hve ríkum mæli skert starfsgeta er ákvarðandi þegar um er að ræða aðra sambærilega þætti, eins og t. d. menntun og starfsreynslu.

Um 13. lið.

Ef slík könnun sem þessi þáttill. gerir ráð fyrir upplýsir að yfirborðanir séu miklu ráðandi um launakjör almennt, er samhliða nauðsynlegt að upplýsa hvaða áhrif það hefur í reynd á verðlagsþróun í landinu, því varla getur það talist eðlilegt að láglaunahópar, sem eingöngu taka laun samkvæmt kjarasamningum, beri kostnaðarhækkanir vörum og þjónustu sem leiðir af slíku.

Um 14. lið.

Þau hagstjórnartæki, sem stjórnvöld hafa helst yfir að ráða til tekjujöfnunar-áhrifa, eru í gegnum skatta- og almannatryggingakerfið. Þessum hagstjórnartækjum hefur því eðlilega verið beitt til að hæta kjör þeirra sem verst eru settir vegna skertrar starfsgetu, starfsþreks eða annarra félagslegra aðstæðna.

Hér er um stóran hóp fólks að ræða, þar sem t. d. öryrkjar eru milli 7 og 8 þúsund og fjöldi aldraðra einnig með skerta starfsgetu. Erfitt reynist því oft á tíðum fyrir þetta fólk að fá starf við sitt hæfi á vinnumarkaðinum og á það því oft undir högg að sækja í starfsvali og launakjörum.

Lífeyrir almannatrygginganna og ákvarðanir stjórnvalda í skattamálum eru því mjög ákvarðandi um lífsafkomu og hagsmuni þessa fólks. — Ekkjur, ekklar og einstæðir foreldrar eru í mörgum tilfellum einnig mjög afkomulega háð þeim tekjutíflærslukerfum sem stjórnvöld hafa yfir að ráða. Slikir hópar hafa ekki verkalýðsfélög til að gæta réttar síns og eru því háðir ákvörðunum stjórnvalda hverju sinni um afkomu sína. Leita ber því allra tiltækra leiða til að tryggja þessu fólkri réttmæta og eðlilega hlutdeild í vaxandi þjóðartækjum.

Um 15. lið.

Brýna nauðsyn ber til að athuga hvort ekki væri hægt á grundvelli slíkra upplýsinga sem þáttill. gerir ráð fyrir að einfalda og samræma þann frumskóð launataxta og mismunandi kjaratriða sem almennt gilda í landinu.

Slikan aragrúa launataxta hlýtur að teljast hagkvæmt að einfalda og samræma, því slíkt flókið og margþætt kjarakerfi er kostnaðarsamt, torveldar, tefur og skapar ýmsa erfiðleika í allri samningagerð, auk þess sem slíkt fyrrkomulag eykur likur á misrétti og óréttlátri tekjuskiptingu í þjóðfélagini.

Hér er því um hagsmunamál allra aðila að ræða, bæði aðila vinnumarkaðarins, ríkisvaldsins og þjóðarinnar í heild. Slikt mætti einnig gera án afskipta stjórnvalda, þó æskilegra væri að þau hefðu forgöngu í svo yfirgripsmiklu og vandasömu verki.

Á grundvelli slikra upplýsinga sem þáttill. gerir ráð fyrir mætti auðvelda slika samræmingu og einföldun á allri samningagerð, og þær eru raunar forsendan fyrir að slikt sé framkvæmanlegt, hvor leiðin sem farin yrði — með eða án afskipta stjórnvalda, ef slikt þætti ganga inn á frjálsan samningsrétt.

Vissulega er hér um ærið yfirgripsmikið og jafnvel kostnaðarsamt verkefni að ræða. En líta verður til þess, að mörg af þessum atriðum má framkvæma með litlum tilkostnaði og á skömmum tíma, en önnur eru framtíðarverkefni, sem taka langan tíma og kosta töluvert.

En allt er þetta mikilvægt og hagnýtt, og kostnaðurinn gæti skilað sér í hættum skilyrðum til uppbyggingar heilbrigðs efnahagslifs og betri og réttlátari kjörum fólksins í landinu.