

Nd. 125. Frumvarp til laga [114. mál]

um endurmat á störfum láglaunahópa.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Guðrún Agnarsdóttir, Guðrún Helgadóttir,
Kristín S. Kvaran, Kristín Halldórsdóttir, Guðmundur Bjarnason,
Pétur Sigurðsson.

1. gr.

Markmið þessara laga er að fá fram hlutlausa rannsókn og endurmat á störfum og kjörum láglaunahópa, svo og úttekt á hlut þeirra í tekjuskiptingu og launakjörum í þjóðfélaginu.

2. gr.

Félagsmálaráðherra skal skipa fimm manna nefnd sérfróðra aðila í vinnumarkaðsmálum, vinnurannsóknum og starfsmati, í þessum lögum nefnd láglaunanefnd.

Skal nefndin kveðja sér til ráðuneytis aðila vinnumarkaðarins, svo sem frá Alþýðusambandi Íslands, BSRB, Vinnuveitendasambandi Íslands, Vinnumálasambandi samvinnufélaganna, og aðra fulltrúa hagsmunasamtaka og annarra aðila eftir því sem þörf er á.

Nefndin skal einnig hafa heimild til að láta fara fram sérfræðilegar athuganir og hafa aðgang að gögnum opinberra stofnana sem nauðsynlegar eru að hennar mati.

3. gr.

Verkefni lágláunanevndar, sbr. 1. gr., eru eftirfarandi:

- a. upplýsa hvernig raunveruleg tekjuskipting og launakjör eru innan starfsgreina og milli þeirra,
- b. skilgreina hvað er lágláunahópur og hverjir skipi slíka hópa,
- c. gera könnun á því og meta hvort, og þá hvers vegna, lágláunastörf, ekki síst hefðbundin kvennastörf, séu metin óeðlilega lágt til launa miðað við önnur sambærileg störf á vinnumarkaðinum. Samanburður skal annars vegar gerður á störfum faglærðra lágláunahópa og hins vegar ófaglærðra.

Við mat á lágláunastörfum skal sérstaklega athuga hvort starfsreynsla við heimilisstörf sé eðlilega metin við röðun í launaflokka þegar um skyld störf á vinnumarkaðinum er að ræða, svo sem ýmis störf er snerta umönnun, uppeldismál, matargerð, þvotta, ræstingu, þjónustu, fatasaum o. þ. h.

Leggja skal til grundvallar í starfsmati þætti eins og ábyrgð jafnt á mannlegum sem efnislegum verðmætum, vinnuálag, áhættu (m. a. vegna atvinnusjúkdóma), menntun, starfsþjálfun, starfsreynslu, hæfni, óþrifnað, erfiði og aðra þætti sem áhrif hafa á kaup og kjör,

- d. meta á sama hátt hvort hlutdeild lágláunahópa í tekjuskiptingunni í þjóðfélaginu sé óeðlilega lág miðað við vinnuframlag (sbr. c-lið). — Sérstakt tillit skal taka til ýmissa eðlisþátta vinnunnar sem eðlilegt væri að leggja til grundvallar í starfsmati og launakjörum á vinnumarkaðinum.

Við þennan samanburð skal taka með yfirborganir og alla aðra kaupauka og kjarabætti sem áhrif hafa í hverri starfsgrein á dagvinnutekjur annars vegar og heildarlaunatekjur hins vegar. Skal hlutur kvenna í tekjuskiptingunni sérstaklega athugaður,

- e. gera sérstakan samanburð á launum og öðrum kjörum sambærilegra lágláunahópa er starfa hjá hinu opinbera annars vegar og á almennum vinnumarkaði hins vegar.

4. gr.

Lágláunanevnd skal hraða verkefnum sínum skv. 3. gr. eins og kostur er og skila skýrslu með niðurstöðum nefndarinnar til félagsmálaráðherra innan tveggja ára frá gildistöku laganna.

5. gr.

Félagsmálaráðherra skal flytja Alþingi skýrslu um niðurstöðu lágláunanevndar, sbr. 4. gr.

Að lokinni umfjöllun Alþingis um niðurstöður nefndarinnar skal Alþingi taka ákvörðun um hvort nefndin haldi áfram störfum eða verkefni á sviði kjararannsóknar verði aukin á annan hátt.

6. gr.

Kostnaður við störf lágláunanevndar greiðist úr ríkissjóði.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var lagt fram á 106. og 107. löggjafarþingi en varð þá eigi útrætt. Frumvarpið er nú endurflutt að mestu óbreytt en því fylgdi svohljóðandi greinargerð:

Frumvarp þetta er flutt í þeim tilgangi að lögfest verði tímabundið skipan lágláunafndar sem hafi það verkefni að framkvæma hlutlausa rannsókn og endurmat á störfum og kjörum lágláunahópanna í þjóðfélaginu.

Hlutlaus úttekt og endurmat er nauðsynlegt fyrir aðila vinnumarkaðarins til að geta lagt sanngjarnt mat á vinnuframlag lágláunahópa og eðlilega hlutdeild þeirra í tekjuskiptingunni. Auk þess er sú rannsókn, sem hér er gerð tillaga um, forsenda þess að á raunhæfan hátt sé hægt að auka tekjur lágláunahópanna í þjóðfélaginu. Einnig mundi slík rannsókn leiða í ljós hvernig launamisrétti kynjanna er háttað í einstökum starfsgreinum.

Með þessu frumvarpi er einnig stefnt að því að fá fram upplýsingar sem eru mikilvægar fyrir stjórnvöld því að á grundvelli þeirra mætti gera sér betri grein fyrir því hvaða aðferðum sé hægt að beita til að bæta kjör þeirra sem verst eru settir.

Gert er ráð fyrir að að fenginni niðurstöðu nefndarinnar og reynslu af hennar störfum taki Alþingi ákvörðun um hvort rétt sé að lögfesta áfram í einum eða öðrum búningi skipulegar vinnu- eða kjararannsóknir á vegum framkvæmdarvaldsins. Eðlilegt verður að telja að slíkar rannsóknir séu stöðugt í gangi til þess að hægt sé að glöggva sig á því hvernig tekjuskiptingunni í þjóðfélaginu er háttað hverju sinni. Í því sambandi má benda á að eitt af verkefnum félagsmálaráðuneytisins, sem fer með vinnumarkaðsmál, er að hafa á hendi kjararannsóknir, samkv. auglýsingu um staðfestingu forseta Íslands á reglugerð um Stjórnarráð Íslands, sbr. l. nr. 96/1969.

Segja má að þar sem frumvarp þetta fjallar að meginefni til um skipan nefndar sem hafi tímabundin, ákveðin verkefni væri eðlilegra að flytja um það þingsályktunartillögu. En á Alþingi hefur þegar verið flutt tillaga til þingsályktunar um að framkvæmdavaldið skuli láta fara fram kjararannsóknir og úttekt á launakjörum í þjóðfélaginu. Að hluta til var efni þeirrar þingsályktunartillögu hliðstætt því sem er í þessu frumvarpi. Þessi tillaga var samþykkt á Alþingi 28. apríl 1980. En þrátt fyrir þá viljayfirlýsingu löggjafarvaldsins, sem í henni fólst, hefur ekkert verið aðhafst til að koma henni í framkvæmd. Í fyrirspurn til fyrrverandi félagsmálaráðherra hefur verið ítrekuð á Alþingi nauðsyn þess að hrinda henni í framkvæmd, en allt hefur komið fyrir ekki. Að auki má benda á að á 104. löggjafarþingi flutti Guðrún Helgadóttir þingsályktunartillögu um endurskoðun starfsmats fyrir ríkisstarfsmenn og starfsfólk ríkisbanka, en sú tillaga náði ekki fram að ganga.

Það er því ljóst að lögbinda verður þær kjararannsóknir og endurmat sem hér er lagt til að verði framkvæmt. Hér er valin sú leið að nú verði tekin fyrir sérstaklega kjör lágláunahópanna og sérfróðum aðilum falin rannsókn og endurmat á störfum og kjörum þessara hópa.

Meginmarkmið rannsóknarinnar er að fá fram mat sérfróðra aðila á því hvort störf lágláunahópanna, og þá ekki síst hefðbundin kvennastörf í þjóðfélaginu, séu eðlilega lágt metin miðað við önnur sambærileg störf á vinnumarkaðinum. Sérstaklega skal athuga hvort nægjanlegt tillit sé tekið til ýmissa krefjandi eðlisþátta í vinnuframlagi lágláunahópanna við ákvörðun á kauptöxtum og flokkaröðun.

Nauðsynlegt er einnig að fá fram samanburð og mat á því hvort ekki hafi þróast hér óeðlilegt tekjubil milli starfsstétta í þjóðfélaginu, þ. e. hvort launakjör einstakra hálaunastétta, eða hærra launaðra stétta í þjóðfélaginu, séu í eðlilegu samræmi við kjör lágláunahópanna og vinnuframlag þeirra til þjóðarþúsins.

Einnig er lagt til að fá fram samanburð á launum og öðrum kjörum ríkisstarfsmanna og fólks á almennum vinnumarkaði.

Þó að það sé ekki á verkefnaskrá nefndarinnar í frumvarpinu væri æskilegt, sé þess nokkur kostur, að fá fram hver þróunin hefur verið í tekjuskiptingunni almennt og milli kynja á undanförunum árum, t. a. m. á 10 ára tímabili.

Flutningsmönnum þessa frumvarps er ljóst að það mat og sú rannsókn, sem frumvarpið felur í sér á störfum láglaunahópanna, er langt frá því að vera auðvelt í framkvæmd. Það er engu síður skoðun flutningsmanna að hér sé um svo brýnt og knýjandi viðfangsefni að ræða að stjórnvöldum beri skylda til að sjá svo um að þessi tilraun sé gerð og að hlutlausir aðilar með þekkingu á vinnumarkaðsmálum, vinnurannsóknum og starfsmati verði fengnir til starfans.

Hér er á engan hátt verið að ganga fram hjá aðilum vinnumarkaðarins, enda til þess ætlast að þeir verði kallaðir til ráðuneytis um slíka rannsókn. Flm. eru þeirrar skoðunar að slík rannsókn verði bæði fljótvirkari og síður hlutdræg ef hún er í höndum sérfróðra aðila sem betri aðstöðu hafa til þess að leggja hlutlægt mat á verkið. Væri slík nefnd skipuð aðilum vinnumarkaðarins er viss hætta á að hver færi að toga í sinn spotta og ekki fengjust hlutlægar niðurstöður úr slíkri rannsókn, — ef niðurstaða fengist þá yfirleitt.

Á annað má einnig benda. Áratugum saman hefur verið um það deilt hvaða hópar í þjóðfélaginu séu láglaunahópar og lágtekjuhópar. Hefði eining tekist um það milli aðila vinnumarkaðarins lægi sú skilgreining fyrir og þá væri auðveldara að ákveða hvaða aðferðum hægt væri að beita til að hækka laun og tekjur láglaunahópanna í þjóðfélaginu. Ein ástæða þess, að slík skilgreining hefur ekki fengist, er að ekki hefur verið kannað ítarlega í öllum starfsgreinum hvaða yfirborganir og aðrir kaupaukar og kjarabættir utan við hina eiginlegu kauptaxta eru ákvarðandi hluti dagvinnutekna eða heildarlaunatekna í einstökum starfsgreinum.

Í frumvarpinu er nefndinni ekki sett nein viðmiðun í starfi sínu um hvernig eða með hvaða hætti hún skuli skilgreina láglaunahópana, enda eðlilegra að viðmiðunarmörk séu í höndum sérfróðra aðila.

Hér er vissulega um erfitt, viðkvæmt og vandasamt verkefni að ræða, en engu síður er orðið knýjandi og brýnt að í það sé ráðist. Ef vel tekst til hjá nefndinni gætu niðurstöður hennar orðið grundvöllur þess að láglaunahóparnir fengju réttlátt mat og sanngjörn laun fyrir sín störf. Auk þess hefði niðurstaða nefndarinnar mikið upplýsingagildi og gæti verið leiðbeinandi við gerð kjarasamninga og þær ráðstafanir sem gerðar eru til að bæta kjör hinna lægst launuðu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Parfnast ekki skýringar.

Um 2. gr.

Hér er lagt til að skipuð verði fimm manna nefnd sérfróðra aðila í vinnumarkaðsmálum, vinnurannsóknum og starfsmati. Ekki er kveðið á um sérstakar tilnefningar í þessa nefnd, en til þess er ætlast að hún sé skipuð, eins og kostur er, aðilum sem ekki hafa sérstakra hagsmuna að gæta fyrir einn hóp fremur en annan sem úttekt þessi og rannsókn nær til. Með því fæst hlutlægara mat á því verkefni, sem vinna á, auk þess sem gera má ráð fyrir að verkið vinnist hraðar.

Hér er á engan hátt verið að ganga fram hjá aðilum vinnumarkaðarins, enda ætlast til þess að þeir séu kallaðir til ráðuneytis um málið án þess þó að eiga beina aðild að nefndinni. Auk þess má benda á að niðurstaða nefndarinnar er ekki bindandi fyrir aðila vinnumarkaðarins, heldur fremur leiðbeinandi og til þess gerð að auðvelda þeim alla ákvarðanatöku.

Nauðsynlegt er einnig að samráð sé haft við Jafnréttisráð um þetta verkefni, auk þess sem aðilar eins og kjararannsóknarnefnd, Þjóðhagsstofnun og Hagstofan, sem vinna að ýmsum tölfraðilegum upplýsingum, tengjast slíkri rannsókn, svo og félagsvísindadeild Háskólans.

Nauðsynlegt er að við skipan nefndarinnar verði gætt eðlilegs jafnræðis milli kynja eins og kostur er, ekki síst með tilliti til þess að flestöll hefðbundin kvennastörf eru metin til lægstu launa í þjóðfélaginu.

Um 3. gr.

Eitt af verkefnum nefndarinnar samkvæmt þessari grein er að fá fram upplýsingar um raunverulega tekjuskiptingu og launakjör þar sem yfirborganir og aðrir kaupaukar og kjarabættir koma fram. En vitneskja um áhrif þeirra þátta á dagvinnutekjur og heildarlaunatekjur er nauðsynleg til að hægt sé að skilgreina láglaunahópana á markvissan hátt og meta hlut þeirra í tekjuskiptingunni í þjóðfélaginu.

Oft er deilt um skilgreiningu á því hvað sé láglaunahópur og hverjir skipi slíka hópa, bæði við gerð kjarasamninga og eins í aðgerðum stjórnvalda til að bæta kjör þeirra sérstaklega. Þessu til staðfestingar má m. a. benda á umfjöllun um láglaunabætur á s. l. vetri. Því er nauðsynlegt að láglaunanefndin geri tilraun til að skilgreina hvað sé láglaunahópur og hverjir skipi þá hópa. Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Um 4. gr.

Þarfnast ekki skýringar.

Um 5. gr.

Nauðsynlegt er að fram fari umræður á Alþingi um niðurstöður láglaunanefndar og að Alþingi taki síðan ákvörðun um hvort, og þá á hvern hátt, auka beri rannsóknir af hálfu framkvæmdarvaldsins á sviði vinnu- og kjararannsókna.

Ef Alþingi ákveður að nefndin skuli ekki halda áfram störfum er gert ráð fyrir að Alþingi nemi þessi lög úr gildi. Er sá háttur hafður á þar sem eðlilegt er að Alþingi taki mið af störfum nefndarinnar þegar það ákveður hvort og í hvaða farveg skuli skipa vinnu- og kjararannsóknum á vegum framkvæmdavaldsins.

Auk þess er erfitt að tímasetja nákvæmlega í gildistökgrein hvenær lög þessi falla úr gildi, bæði með tilliti til starfa nefndarinnar og þess svigrúms sem Alþingi þarf til þess að fjalla um málið.

Um 6. gr.

Þarfnast ekki skýringar.