

Svar

forsætisráðherra við fyrirspurn frá Diljá Mist Einarsdóttur um kynbundinn launamun og jafnlaunavottun.

1. *Hver hefur þróun kynbundins launamunar verið frá árinu 2000? Má merkja mælanlega breytingu þar á með lögfestingu ákvæða um jafnlaunavottun?*

Samkvæmt þeim rannsóknum sem fyrir liggja hefur dregið úr kynbundnum launamun á undanförunum árum og áratugum. Þetta á við hvort sem litið er á atvinnutekjur, óleiðréttan launamun eða leiðréttan launamun. Ekki liggur fyrir rannsókn á þróun kynbundins launamunar fyrir vinnumarkaðinn í heild fyrir árin 2000–2007 en Hagstofa Íslands rannsakaði launamun á almennum vinnumarkaði fyrir árin 2000–2007.¹

Aðgerðahópur stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins sem skipaður var árið 2012 fól Hagstofu Íslands að framkvæma rannsókn á kynbundnum launamun á öllum vinnumarkaðnum. Rannsóknin kom út árið 2015 og er sú fyrsta sem nær til vinnumarkaðarins í heild. Í rannsókninni kemur fram að bæði óleiðréttur og leiðréttur launamunur kynjanna hafi minnkað í svipuðum takti á árabílinu frá 2008–2013.²

Jafnlaunaákvæði hefur verið í íslenskum lögum frá árinu 1976 en lagasetning um jafnlaunavottun skerpir enn frekar á því markmiði að jafna rétt kynjanna að þessu leyti og vinna gegn kynbundnum launamun. Lög um jafnlaunavottun tóku gildi í upphafi árs 2018. Opinberum aðilum og stærstu fyrirtækjum á almennum markaði var með lögunum gert skylt að innleiða jafnlaunastaðalinn og fá vottun þar til bærra aðila fyrir árslok 2019. Fyrir árslok 2020 skyldu fyrirtæki sem hafa 150–249 starfsmenn innleiða staðalinn og hljóta vottun. Fyrir árslok 2021 skyldu fyrirtæki með 90–149 starfsmenn ljúka innleiðingu staðalsins og minnstu fyrirtækin með 25–89 starfsmenn höfðu frest til loka árs 2022 til að ljúka ferlinu. Fyrirtæki með 25–49 starfsmenn hafa þó val um að óska eftir jafnlaunastaðfestingu frá Jafnréttisstofu í stað þess að fara vottunarleiðina.

Árið 2021 voru birtar niðurstöður launarannsóknar sem Hagstofa Íslands framkvæmdi í samstarfi við forsætisráðuneytið og að beiðni þess. Rannsóknin tekur til þróunar launamunar kynja á árunum 2008–2020 með þeim fyrirvara að árið 2020 sker sig nokkuð úr þegar kemur að launagögnum vegna áhrifa heimsfaraldurs.³

¹ Samkvæmt rannsókninni voru konur á almennum vinnumarkaði með 24,8% lægra reglulegt tímakaup en karlar árið 2000 en þessi munur var kominn í 15,9% árið 2007.
<https://hagstofa.is/utgafur/nanar-um-utgafu?id=54760>

² Leiðréttur launamunur kynjanna (nefndur óskýrður launamunur í rannsókninni) mældist 7,8% árið 2008 en 5,7% árið 2013. Sjá nánar í kynningarefni úr rannsókninni:
<https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/launajafnretti-2013/Sigurdur-Snae-varr-Laun-karla-og-kvenna-20.5.2015.pdf>

³ Sjá má niðurstöður rannsóknarinnar hér, annars vegar greinargerð um launamun karla og kvenna og hins vegar tækniskýrslu þar sem farið er nánar yfir aðferðir og greiningar í rannsókninni:
<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/laun-og-tekjur/launamunur-karla-og-kvenna-dregst-saman/>

Mikill minnihluti atvinnurekenda hafði, á því tímabili sem rannsóknin nær til, innleitt jafnlaunastaðalinn. Langflestir atvinnurekendur á almennum markaði hafa færri starfsmenn en 150 og því ljóst að í lok viðmiðunartímabils rannsóknarinnar átti þorri atvinnurekenda, sem löggin ná til, eftir að innleiða staðalinn.

Í rannsókn Hagstofu kemur fram að launamunur kynjanna er mismikill eftir mörkuðum og mælist mestur á almenna vinnumarkaðnum en minnstur hjá starfsfólki sveitarfélaga.

Samkvæmt rannsókn Hagstofunnar mælist ekki marktækur munur á kynbundnum launamun hjá aðilum sem hafa innleitt jafnlaunastaðalinn og fengið vottun og hinum sem ekki hafa gert það. Útreikningar Hagstofu Íslands sýna eigi síður að launamunur hefur dregist meira saman frá 2018 þegar lög um skyldu fyrirtækja og stofnana til að gangast undir jafnlaunavottun tóku gildi heldur en árin þar á undan.⁴

2. Hverjar eru helstu ástæður kynbundins launamunar og hvernig tekur löggjöf um jafnlaunavottun á þeim?

Til þess að meta ástæður kynbundins launamunar er mikilvægt að þekkja þær skilgreiningar sem búa að baki tölfræði um launamun. Í launarannsókn Hagstofu Íslands frá 2021 eru settar fram þrjár skilgreiningar á launamun kynjanna:

Munur á atvinnutekjum.

Einfaldur mælikvarði á launamun karla og kvenna sem felur í sér samanburð á atvinnutekjum. Miðað er við tekjur einstaklinga vegna atvinnu á vinnualdri samkvæmt framtölum (18–66 ára). Ekki er tekið tillit til áhrifaþátta sem geta skýrt misháar tekjur, svo sem vinnutíma, starfs, atvinnugreinar og menntunarstigs. Þessi mælikvarði sýnir mun á atvinnutekjum karla og kvenna sem hlutfall af launum karla. Árið 2019 voru konur með 25,5% lægri atvinnutekjur en karlar.

Óleiðréttur launamunur.

Samanburður á meðaltímakaupi karla og kvenna (regluleg laun og yfirvinna deilt með greiddum stundum), byggt á launagögnum Hagstofunnar. Óleiðréttur launamunur tekur því tillit til vinnutíma. Karlar vinna að meðaltali lengri vinnutíma en konur og hefur áhrif að þeir vinna hlutfallslega fleiri yfirvinnustundir sem venjulega eru dýrari. Ekki er tekið tillit til áhrifaþátta sem geta skýrt mishá laun, svo sem starfs, atvinnugreinar og menntunarstigs. Hlutfallið sýnir mun á tímakaupi karla og kvenna sem hlutfall af launum karla. Árið 2019 voru konur með 13,9% lægra meðaltímakaup en karlar.

Leiðréttur launamunur.

Líkön, þar sem tekið er tillit til viðeigandi þátta (skýribreyta), svo sem starfs, atvinnugreinar og menntunarstigs, eru notuð til þess að einangra þau áhrif sem kyn hefur á regluleg laun. Greiningin er byggð á launa-, lýðfræði- og menntunargögnum Hagstofunnar. Leiðréttur launamunur metur hvort karlar og konur með sömu eiginleika eða þætti (að meðaltali) fái sambærileg laun. Árið 2019 voru konur með 4,3% lægri laun en karlar að teknu tilliti til tiltekinnna þátta.

⁴ https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__launogtekjur__1_laun__1_laun/VIN02010.px

Ástæður kynbundins launamunar og áhrif laga um jafnlaunavottun.

Í rannsókn Hagstofu Íslands kemur fram að enn gætir kynbundins launamunar sem eingöngu verður rakinn til kynferðis þess sem gegnir starfinu. Þetta er leiðrétti launamunurinn sem mælist 4,3% árið 2019 en fer í 4,1% árið 2020. Hér hefur verið tekið tillit til málefna-legra ástæðna eins og fram kemur í skilgreiningu hér að ofan. Ástæðan fyrir þessum mun virðist því eingöngu vera kynferði. Þó verður að hafa í huga að ýmsir illmælanlegir þættir geta haft áhrif á launamyndun á vinnustað.

Innleiðing jafnlaunastaðals og jafnlaunavottunar er til þess fallin að hafa áhrif á leiðréttu launamuninn og flest bendir til þess að lögfesting jafnlaunastaðalsins hafi haft þau áhrif, en tíminn mun þó leiða betur í ljós hver áhrifin verða í raun og veru.

Óleiðrétti launamunurinn tekur ekki tillit til ofangreindra ástæðna sem hafa áhrif við launamyndun en tekið er tillit til vinnutíma. Samkvæmt rannsókn Hagstofunnar er ástæðu óleiðréttu launamunarins fyrst og fremst að finna í kynskiptum vinnumarkaði en starfsval kynjanna er enn ólíkt. Verðmætamat starfa hefur hér einnig áhrif þar sem margt bendir til þess að hefðbundin kvennastörf, svo sem við umönnun og kennslu, hafi verið vanmetin til launa. Innleiðing jafnlaunastaðalsins og jafnlaunavottunar hafa ekki bein áhrif á óleiðréttu launamuninn en aukin meðvitund um mikilvægi launajafnréttis og jafnréttis á vinnumarkaði almennt getur hins vegar haft jákvæð áhrif. Í jafnlaunastaðlinum kemur þannig fram að með honum sé miðað að innleiðingu markvissra og faglegra aðferða við ákvörðun launa, virkri rýni og stöðugum umbótum á framkvæmd jafnlaunastefnu innan fyrirtækja og stofnana sem almennt séð stuðlar að því að málefnaleg sjónarmið séu höfð að leiðarljósi við launasetningu innan fyrirtækja og stofnana.

Sem fyrr segir hefur jafnlaunaákvæði verið í íslenskum lögum í áratugi. Með því að lögfesta innleiðingu jafnlaunastaðalsins og vottun í kjölfarið var markmiðið að auðvelda atvinnurekendum að fylgja jafnlaunaákvæði jafnréttis laga með því að innleiða jafnlaunakerfi sem tryggir launajafnrétti þar sem launasetning byggir á málefnalegum sjónarmiðum og felur ekki í sér kynbundna mismunun.

3. *Hver er munurinn á skipulagsheildum sem hafa fengið jafnlaunavottun og öðrum skipulagsheildum þegar kemur að kynbundnum launamun?*

Samkvæmt rannsókn Hagstofu Íslands mælist ekki marktækur munur á kynbundnum launamun hjá aðilum sem hafa innleitt jafnlaunastaðalinn og fengið vottun og hinum sem ekki hafa gert það. Við þetta þarf að gera þann fyrirvara að rannsóknin nær eingöngu til 2020 og fullyrða má að lengri tími þurfi að líða til að fá marktæka niðurstöðu um þetta atriði. Enn fremur er rétt að hafa í huga að stofnanir og fyrirtæki geta innleitt staðalinn og fengið vottun jafnvel þó að kynbundinn launamunur sé til staðar. Ef innleiðing leiðir í ljós að kynbundinn og ómálefnalegur launamunur er til staðar þurfa atvinnurekendur að leggja fram tímasetta úrbótaáætlun þar sem tilgreint er hvernig leiðréttu skuli skekkjuna. Innleiðing jafnlaunastaðalsins og jafnlaunavottunar er því ekki skyndilausn sem skilar tafarlausum árangri heldur getur það tekið tíma að leiðréttu kynbundinn launamunur sem mælist innan stofnunar eða fyrirtækis.

Jafnlaunavottun miðar einkum að því að jafna laun kynjanna innan sömu starfa og vinnustaða og í rannsókn Hagstofunnar kemur fram að ef vottunin muni hafa þau áhrif sem vænst er, muni þess sjá stað á næstu árum.

4. *Er árangur og samfélagslegur ávinningur af jafnlaunavottun mældur? Ef svo er, hvernig?*

Árangur jafnlaunavottunar er mældur og var það gert í fyrsta sinn í ofangreindri rannsókn Hagstofunnar með þeim fyrirvörum sem tíundaðir eru hér að framan. Gert er ráð fyrir að forsætisráðuneytið, sem fer með stjórnarmálefnið jafnréttismál, meti áhrif jafnlaunavottunar með reglubundnum hætti, sbr. 11. gr. laga nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

Forsætisráðuneytið hefur gert reglulegar viðhorfskannanir meðal fyrirtækja og stofnana sem hafa innleitt jafnlaunastaðalinn og hefur m.a. kynnt þær niðurstöður á vefsíðu ráðuneytisins. Út úr þeim viðhorfskönnunum má lesa ákveðnar vísbendingar um samfélagslegan ávinning. Viðhorfskannanirnar benda til að ávinningur fyrirtækja og stofnana af innleiðingu staðalsins sé m.a. betra skipulag við launasetningu og að vottunin sé ákveðinn gæðastimpill fyrir vinnustaði. Einnig telja atvinnurekendur að innleiðingin auki traust starfsmanna til mál-efnalegrar launasetningar. Þá vekur einnig athygli að þriðjungur svarenda í viðhorfskönnunum nefndu að innleiðing jafnlaunastaðalsins hefði leitt til þess að aðrir þættir tengdir jafnrétti á vinnustaðnum voru teknir til skoðunar í innleiðingarferlinu. Hér má nefna þætti eins og meðallaun eftir kyni, hlunnindi starfsmanna, aukagreiðslur eftir kynjum, kynjaskiptingu á yfirvinnu og fjölda kvenstjórnenda.

Kannanirnar gefa einnig til kynna að á þeim árum sem lögin hafa verið í gildi hafi kerfið verið að slípast til og má merkja það af því að innleiðingarferlið tekur nú almennt styttri tíma hjá atvinnurekendum en það gerði í upphafi. Jafnlaunavottunin hefur þannig m.a. skilað árangri sem felst í þeim auknu áherslum sem fyrirtæki og stofnanir leggja á launajafnrétti kynja á vinnustöðum. Þau launagreiningartöl sem nýtt hafa verið í greiningum hjá þeim aðilum sem farið hafa í gegnum ferlið hafa enn fremur varpað ljósi á aðra þætti sem varða jafnrétti, svo sem kynjahlutfall stjórnenda á vinnustöðum, yfirvinnugreiðslur eftir kynjum, kynjahlutfall í starfaflokkum og fleiri atriði.

5. *Hefur kostnaður skipulagsheilda við jafnlaunavottun verið metinn?*

Ekki hefur verið gerð formleg úttekt á kostnaði fyrirtækja við vottunarferlið en í viðhorfskönnunum sem forsætisráðuneytið hefur gert reglulega meðal stjórnenda fyrirtækja hefur m.a. verið spurt um kostnað fyrirtækja og tíma sem vottunarferlið tók. Fram hefur komið að innleiðingartíminn hefur styst frá því fyrsta viðhorfskönnunin var gerð árið 2019 og þar til sú síðasta fór fram í lok árs 2021. Í fyrstu könnunum nefndu svarendur að innleiðingarferlið tæki meira en ár en í tveimur síðustu könnunum hafði hann styst að mati svarenda og var í flestum tilfellum sex mánuðir eða minna. Í könnunum hefur verið spurt um þau atriði sem atvinnurekendum þykir vera mest íþyngjandi við innleiðingu og vottun. Tímaskortur er sá þáttur sem flestir nefna en aðrir þættir sem oft eru nefndir eru skortur á þekkingu, vandi við flokkun starfa, vottunarferlið o.fl. Kostnaður við ferlið er ekki ofarlega á blaði þótt sá þáttur sé einnig nefndur sem einn af þeim sem reynast íþyngjandi við innleiðingarferlið. Hér er einnig rétt að hafa í huga að betra skipulag við launasetningu getur einnig sparað fyrirtækjum umtalsverðar fjárhæðir. Til lengri tíma litið fylgir kynbundnum launamun einnig samfélagslegur kostnaður þar sem lakari lífeyrisréttindi kvenna gera þær háðari greiðslum úr almannatryggingakerfinu.