

Nefndasvið Alþingis,
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 15. maí 2017

Efni: Umsögn um breytingu á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, mál 437, þingskjal 570.

Meginefni frumvarpsins

Í frumvarpinu er lagt til að fyrirtæki eða stofnun þar sem 25 eða fleiri starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli skuli öðlast jafnlaunavottun sem felst í að vottunaraðili staðfesti að jafnlaunakerfi fyrirtækis eða stofnunar og framkvæmd þess uppfylli kröfur jafnlaunastaðalsins ÍST 85. Samkvæmt reglugerð nr. 365/2017 skal vottunaraðili hafa faggildingu hjá faggildingarsviði Einkaleyfastofu eða sambærilegum aðila á Evrópska efnahagssvæðinu til að votta umræddan staðal, en aðilum með faggildingu gagnvart öðrum stöðlum er þó veitt tímabundin heimild til vottunar ÍST 85 til ársloka 2019.

Stefnufirlýsing ríkisstjórnarinnar

Í þeim kafla stefnufirlýsingarinnar sem fjalla um jafnrétti og fjölskyldumál segir eftirfarandi:

„Jafnrétti í víðtækri merkingu er órjúfanlegur þáttur í réttlátu og sanngjörnu samfélagi. Þar vegur jafnrétti á vinnumarkaði þungt. Í því skyni að sporna við launamisrétti af völdum kynferðis verði áskilið að fyrirtæki með 25 starfsmenn eða fleiri taki upp árlega jafnlaunavottun.“ Frumvarpið er þar að leiðandi liður í því að uppfylla þetta ákvæði stefnufirlýsingarinnar.

SA fagna því að jafnréttismálum sé hampað í stefnufirlýsingunni enda hefur jafnrétti í samfélaginu og á vinnumarkaði verið eitt aðal áherslumál SA á umliðnum áratugum.

Samkomulag aðila vinnumarkaðarins og félags- og jafnréttisráðuneytisins

Í ljósi stefnufirlýsingar ríkisstjórnarinnar hafa SA litið á lögfestingu staðalsins ÍST 85 sem óumflýjanlega staðreynd og hafa samtökin nálgast málið með þeim hætti. Engu að síður liggur fyrir að ISO staðlar og aðrir sambærilegir staðlar eru almennt ekki lögfestir með þeim hætti að öllum fyrirtækjum eða stofnunum sé skylt að fylgja þeim.

Að auki skal því haldið til haga að það var aldrei markmiðið með vinnu við gerð staðalsins að hann yrði lögfestur enda segir í inngangi hans að hann sé „*valkvæður, þ.e. atvinnurekendum er í sjálfsvald sett hvort þeir innleiða hann.*“ Það sama á við um aðra stjórnunarstaðla, hvergi þekkist að staðlar á borð við ISO 9001 gæðastjórnunarkerfi og ISO 14001 umhverfisstjórnunarkerfi séu lögfestir, en þeir eru fyrirmyndir jafnlaunastaðalsins ÍST 85. Þvert á móti eru þeir valkvæðir og veita viðskiptavinum fyrirtækja sem uppfylla kröfur þeirra staðfestingu á því að ákveðin gæða- eða umhverfisviðmið séu uppfyllt í rekstrinum. Lögfesting stjórnunarstaðla brýtur gegn grundvallarhugsun að baki þeirra.

Á framangreindum grundvelli og með það að markmiði að gera innleiðingu staðalsins eins framkvæmanlega og unnt er gerðu SA annars vegar og ASÍ og bandalög opinberra starfsmanna samkomulag, í samstarfi við félags- og jafnréttisráðherra, um að aðilunum verði falið hlutverk við framkvæmd laganna og ber frumvarpið þess merki.

Í frumvarpinu segir að samtökum aðila vinnumarkaðarins sé heimilt að semja svo um í kjarasamningum að við úttekt á jafnlaunakerfi fyrirtækis eða stofnunar þar sem 25–99 starfsmenn starfa að jafnaði á ársgrundvelli hafi fyrirtæki eða stofnun val um það hvort úttekt fari fram á grundvelli 1. gr. b staðalsins ÍST 85 (staðfesting hagsmunaaðila) eða 1. gr. c staðalsins ÍST 85 (vottun faggilds vottunaraðila). Heildarsamtökin á vinnumarkaðnum hafa þannig nokkurn tíma til að vinna að gerð kjarasamnings svo þetta ákvæði laganna verði virkt. Við undirritun kjarasamnings þess efnis verða úttektir og eftirlit með framfylgd jafnlaunavottunar málefni aðila vinnumarkaðar.

Engu að síður er ljóst að innleiðingar jafnlaunastaðalsins og jafnlaunavottunin getur verið flókið verkefni fyrir fyrirtæki og stofnanir og í einhverjum tilfellum verið á skjön við þá framkvæmd sem aðilar vinnumarkaðarins hafa komið sér saman um þegar þeir semja um launasetningu starfa í kjarasamningum. Það er því ekki ljóst hvernig samningsréttur aðila vinnumarkaðar getur samræmst ákvæðum frumvarpsins.

Þar sem unnið er samkvæmt mörgum ólíkum kjarasamningum innan fyrirtækis verður allur samanburður flóknari. T.a.m. eru starfsaldurshækkningar og annar framgangur í kjarasamningum mismunandi, önnur réttindi sem teljast til kjara eru einnig ólík, s.s. réttur til orlofs. Það mun verða flókið að bera þetta saman þannig að það fullnægi kröfum staðalsins.

ÍST 85 er eign Staðlaráðs

Samkvæmt lagafrumvarpinu virðist ætlunin sú að leggja hald á vinnu Staðlaráðs við gerð staðalsins. Staðlaráð eru opin félagasamtök og byggir tekjuöflun ráðsins meðal annars á sölu staðla. Ekki er ljóst af frumvarpinu hvernig ætlunin er að fara með höfundarrétt að staðlinum eða hvernig skuli haga greiðslum til Staðlaráðs fyrir afnot af staðlinum.

Birta skal lög

Það vekur athygli að staðallinn sem ætlunin er að leiða í lög er ekki birtur með frumvarpinu. Hann er heldur ekki að finna meðal þingskjala. Þá vaknar spurning um hvernig almenningur og fyrirtækin í landinu sem fyrirhuguð lagasetning beinist að geti kynnt sér lagasetninguna til fulls. Varla er ætlunin að hver og einn þurfi að leggja út fé og hafa fyrir því að nálgast þann texta sem lögfestur verður með því að kaupa staðalinn hjá Staðlaráði. Það getur vart staðist að ekki eigi að birta lögina og staðalinn í Stjórnartíðindum.

Lagasetning útvistuð

Eins og áður er bent á er opin aðild að Staðlaráði Íslands og geta þeir átt aðild sem áhuga hafa á og telja sig eiga hagsmuna að gæta af starfi þess. Fram kemur á vef Staðlaráðs að séríslenskir staðlar eru samdir þegar hagsmunaaðilar telja þörf á því vegna sérstakra aðstæðna hér á landi eða vegna þess að ekki eru til evrópskir eða alþjóðlegir staðlar um tiltekið efni. Þannig er unnt að endurskoða staðla, breyta þeim og afnema. Með því að lögbinda staðalinn ÍST 85 virðist ætlunin að lögina haldi gildi sínu óbreytt þrátt fyrir allar breytingar sem kunna að verða gerðar á staðlinum. Staðlar eru jafnan endurskoðaðir á nokkurra ára fresti (gjarnan er miðað við 5 ár). Hver endurskoðun staðalsins kann þó að kalla á breytingu á jafnréttislögum vegna breytinga á skilgreiningum hugtaka. Þannig er aðkallandi þörf fyrir endurskoðun ÍST 85:2012 vegna breytinga á fyrirmyndum hans, þ.e. ISO 9001 og 14001, m.a. vegna breyttrar hugtakanotkunar.

Meðaltals launamunur kynja

Því er oft haldið fram að hægt miði í jöfnun launa kynjanna á vinnumarkaði. Staðreyndirnar tala öðru máli þótt betur megi ef duga skal. Samkvæmt launarannsókn Hagstofunnar voru meðallaun kvenna á almennum vinnumarkaði 91% af meðallaunum karla árið 2015, samanborið við 76% árið 2005 og 69% árið 1999.¹ Þar kemur einnig fram að launamunurinn hefur stöðugt farið minnkandi í öllum megin starfsstéttum og er t.d. enginn í hópi skrifstofufólks². Samkvæmt þessum gögnum hækkuðu laun kvenna að meðaltali um 30% umfram karla á tímabilinu 1998-2015. Þá má benda á það að hlutfall kvenna í starfsstéttum þar sem greidd eru tiltölulega há laun hækkar stöðugt en lækkar þar sem greidd eru tiltölulega lág laun³. Þessi breyting á samsetningu kynjanna eftir starfsstéttum hefur afgerandi áhrif á meðaltals launamun kynjanna. Í skýrslu Aðgerðahóps stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til þess að vinna að launajafnrétti kynjanna⁴ frá maí 2015 um launamun karla og kvenna, og skrifuð er af Sigurði Snævarr, segir jafnframt í niðurstöðukafla: „*Allar fyrirbyggjandi vísbendingar sýna að launamunur hefur minnkað, hvort sem átt er við óleiðréttan eða óskýrðan mun. Launamunur er aldursbundinn og mun meiri hjá eldri aldurshópum en þeim yngri. Ætla má að í því felist vísbending um þróun á næstu árum og jafnvel áratugum. Í þessari rannsókn er launamunur milli kynjanna, sem eftir stendur þegar tillit hefur verið tekið til allra annarra þátta, á bilinu 5,7–7,6% á rannsóknartímabilinu í heild, en nær 5% síðustu árin.*“

Þá kemur fram í skýrslum Hagstofunnar fyrir aðila vinnumarkaðarins (Salek-hópin) að laun kvenna á almennum vinnumarkaði hækkuðu meira en laun karla á ári hverju á tímabilinu 2007-2014 og höfðu hækkað um 6% meira þegar litið er til tímabilsins 2006-2016.

Munur á heildarlaunum kynja

Óleiðréttur launamunur kynjanna á Íslandi var 16,7% árið 2015 og er sá útreikningur byggður á aðferðafræði hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat. Launamunur með þessari útreikningsaðferð hefur minnkað úr 22,4% árið 2008.⁵ Í þessum útreikningum eru yfirvinnulaun meðtalin en karlar fá að jafnaði greiddar mun fleiri yfirvinnustundir en konur. Árið 2015 munaði 8,7 stundum á meðalfjölda vinnustunda í aðalstarfi milli karla og kvenna en munurinn var 10,5 stundir árið 2008.

Lengri vinnutími karla en kvenna, og þar af leiðandi hærri tekjur, hefur áhrif á lífeyriskjör konum í óhag. Það er því mikilvægt jafnréttismál að saman dragi í vinnutíma kynjanna, bæði hvað varðar hlutastörf og yfirvinnu. Mun meiri yfirvinna karla en kvenna endurspeglar einnig ójafna fjölskylduábyrgð kynjanna og því er jöfnun fjölskylduábyrgðarinnar mikilvægt markmið til að draga úr mismunandi lífeyriskjörum þeirra.

Áhrif lögfestingar jafnlaunastaðals á mældan kynbundinn launamun óljós

Ástæða er til að efast um að lögfesting jafnlaunastaðalsins muni hafa marktæk áhrif á niðurstöður mælinga á kynbundnum launamun. Það hugtak er tölfræðilegt og byggir á meðaltölum fyrir nokkur eða allmörg fyrirtæki eða stofnanir. Það má skýra með einföldu

¹ Sjá línurit í lok greinargerðar.

² Sjá súlurit í lok greinargerðar.

³ Sjá súlurit í lok greinargerðar.

⁴ Launamunur karla og kvenna. Velferðarráðuneytið, maí 2015, bls 58.

⁵ Vefur Hagstofu Íslands – samfélag – laun og tekjur – laun – Óleiðréttur launamunur kynjanna

dæmi um tvö fyrirtæki þar sem hvort fyrirtækið um sig greiðir konum og körlum nákvæmlega sömu laun. Launin í fyrirtækjunum eru mishá og því getur komið fram kynbundinn launamunur þegar þau eru lögð saman. Þetta kemur skýrt fram í meðfylgjandi töflu og er þetta hugtak nefnt mótsögn Simpsons í fræðilegri tölfræði.

Dæmi um hvernig mæling á kynbundnum launamun getur verið villandi						
	Fyrirtæki 1		Fyrirtæki 2		Samtals	
	Fjöldi	Laun	Fjöldi	Laun	Fjöldi	Meðallaun
Karlar	10	100	20	110	30	107
Konur	10	100	10	110	20	105

Enda segir ítrekað í fyrrnefndri skýrslu Aðgerðahópsins að meginskýringin á launamun kynjanna sé að vinnumarkaðurinn sé mjög kynbundinn, þ.e. skiptist að miklu leyti í karlastörf og kvennastörf. Mishá laun eftir starfsgreinum og fyrirtækjum hefur því meiri áhrif niðurstöður mælinga á launamun á vinnumarkaði en launamunur á milli kynja innan starfsgreina eða fyrirtækja.

Fjöldi vottana

Á Íslandi eru nú í gildi tæplega 200 vottanir sem taka til um 150 fyrirtækja. Verði frumvarpið að lögum mun umfang vottunarstarfsemi í landinu margfaldast, þar sem því er ætlað að taka til tæplega 1.200 fyrirtækja og stofnana, samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands sem miðast við nóvember 2016. Þar af eru um 120 með fleiri en 250 starfsmenn, um 200 með 101-250 starfsmenn, rúmlega 300 með 50-100 starfsmenn og um 560 með 25-49 starfsmenn.

Kostnaður við lögfestingu jafnlaunavottunar

Í greinargerð frumvarpsins er ekki lagt mat á þann kostnað sem leggst á fyrirtæki og stofnanir vegna kvaðarinnar um innleiðingu staðalsins ÍST 85. Samkvæmt upplýsingum vottunarstofa er gjald fyrir úttekt og vottun á bilinu 500-700 þús. kr. fyrir meðalfyrirtæki. Vottun 1.200 fyrirtækja og stofnana m.v. 600 þús. kr. kostnað að meðaltali kostar því í heild um 700 m.kr. En mestur kostnaður felst í vinnu sem þarf að fara fram innan fyrirtækja og stofnana til að fylgja kröfum staðalsins. Að mati fyrirtækja sem þátt tóku í tilraunaverkefni um innleiðingu jafnlaunastaðals, sem vistað hefur verið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu, þurftu flestar stofnanir og fyrirtæki í verkefninu að reiða sig á þjónustu sérfræðinga í stöðlum. Þar sem fæst fyrirtæki eða stofnanir hafa yfir slíkum sérfræðingum að ráða má búast við því að mikið verði um aðkeypta vinnu slíkra sérfræðinga. Þar að auki mun mikill tími stjórnenda fara í flokkun starfa og myndun nýs launakerfis sem uppfyllir kröfur staðalsins. Útilokað er með nokkurri nákvæmni að meta kostnað vegna aðkeyptrar vinnu sérfræðinga og viðbótar vinnu stjórnenda vegna innleiðingar staðalsins. Kostnaðurinn getur verið lítil í fyrirtækjum og stofnunum með fáar starfsgreinar og t.d. einn kjarasamning, en að sama skapi mikill í fyrirtækjum og stofnunum með margar starfsgreinar og fjölda kjarasamninga. Að auki mun fjöldi fyrirtækja þurfa að kaupa hugbúnað til að halda utan um og stýra þeim skráum sem staðallinn gerir kröfu um. Óhætt er því að gera ráð fyrir að innri kostnaður fyrirtækja við innleiðingu staðalsins og kostnaður vegna kaupa á þjónustu sérfræðinga í stöðlum og launakerfum hlaupi á nokkrum milljörðum króna fyrir þá 1.200 aðila sem um ræðir.

Mælanleg markmið vantar

Æskilegt er að með frumvarpinu fylgi mælanleg markmið sem ætlunin er að ná með lögfestingu jafnlaunastaðalsins. Þar koma tveir mælikvarðar helst til álita, þ.e. óleiðréttur launamunur kynja á grundvelli mælinga Hagstofu Íslands á reglulegum launum fyrir fullt starf og óskýrður launamunur á grundvelli tölfræðirannsókna á gagnasafni Hagstofunnar um launagreiðslur. Helst þyrfti að tiltaka að markmiðinu yrði náð innan tiltekins árafjölda, t.d. eftir 5 ár þannig að leggja megi mat á hver áhrif lagasetningarinnar verði.

Ekki verður auðvelt að meta árangurinn af lagasetningunni einni og sér því fyrir séð er að launamunur kynjanna mun fara minnkandi á komandi árum og því ber að halda til haga. Ástæða þess er sú að launamunur kynja er mun meiri meðal eldri starfsmanna á vinnumarkaði en þeirra yngri. Í fyrrnefndri skýrslu Aðgerðahóps stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til þess að vinna að launajafnrétti kynjanna kemur fram að „*Launamunurinn fer vaxandi með aldri; mestur er hann í elsta aldurshópnum (58–67 ára) bæði á almenna og opinbera vinnumarkaðnum.*“ Þannig var launamunur kynjanna 5% á aldersbilinu 18-27 ára en 23% á aldersbilinu 58-67 ára. Samanburður við árið 2008 sýnir minnkandi launamun í öllum aldurshópum, um 4-6% í flestum hópunum. Þannig hverfa af vinnumarkaði ár hvert starfsmenn þar sem meðaltals launamunur er mikill og inn á vinnumarkaðinn koma starfsmenn þar sem meðaltals launamunur er lítill. Af þessari ástæðu minnkar meðaltals launamunur óháð öðru og sú þróun mun halda áfram á næstu árum.

Ástæða minnkandi launamunar er sú að konur sækja fram á fjölmörgum sviðum og eru mikill meiri hluti þeirra sem útskrifast með prófgráður úr háskólum. Hlutur kvenna í ábyrgðarstöðum mun halda áfram að aukast næstu áratugi og hlutur karla mun dragast saman. Þannig mun launamunur kynja halda áfram að minnka óháð því hvort frumvarpið verður að lögum eða ekki.

Útbúa þarf líkan sem spáir fyrir um þróun launamunar kynja á næstu árum og áratugum og bera niðurstöður þess við raunverulegar niðurstöður mælinga á launamun kynja á grundvelli gagnasafns Hagstofunnar. Með þeim hætti væri unnt að nálgast mat á því hvort lögfesting jafnlaunastaðalinn hafi einhver áhrif á launamun kynjanna.

Að jafnaði á ársgrundvelli

Í jafnréttislögunum segir að fyrirtæki og stofnanir þar sem starfa fleiri en 25 starfsmenn að jafnaði á ársgrundvelli skuli setja sér jafnréttisáætlun. Í frumvarpi þessu er einnig miðað við sama hugtak. Ekki liggur fyrir nein opinber tölfræði um flokkun fyrirtækja á þessum grundvelli og því óljóst í hvaða stærðarflokk fyrirtæki og stofnanir geta lent. Brýnt er fyrir framgang málsins að úr þessu verði bætt og Hagstofu Íslands verði falið að útbúa flokkun á grundvelli þessa hugtaks, þ.e. „fjöldi starfsmanna að jafnaði á ársgrundvelli“.

Jöfnun aðstöðumunar og heimilisábyrgðar kynjanna

SA telja að styrkja þurfi stöðu kvenna á vinnumarkaði, m.a. með því að efla fæðingarorlofskerfið og að karlar nýti rétt sinn enn frekar en nú er til töku fæðingarorlofs. Mikilvægt er að jafna fjölskylduábyrgð kynjanna með fræðslu, hvatningu, umræðu og útgáfustarfsemi.

Hægir á starfsframa

Samtökin telja mikilvægt að brúa hið svokallaða umönnunarbíl, eftir að fæðingarorlofi lýkur, með aukinni dagvistunarþjónustu sveitarfélaga og einkaaðila. Þannig er í reynd

stuðlað að jöfnum möguleikum beggja kynja á vinnumarkaði. Einnig yrði þetta til að draga úr mældum launamun kynjanna, auka hlut kvenna í stjórnunarstöðum og gera þeim kleift að sækja fram á fleiri sviðum en nú er. Vandinn við ójafna fjölskylduábyrgð foreldra er að ef mæður bera að jafnaði meiri ábyrgð en feður þá geta þær misst nokkur ár í starfsaldri miðað við jafnaldra karla og dragast aftur úr þeim sem hægir á starfsframa þeirra.

Ekki er lagt neitt mat á það í greinargerð frumvarpsins hvort aðrar leiðir hafi verið metnar til að ná markmiðum þess. Færa má sterk rök fyrir því brúun umönnunarbils sé skilvirkasta leiðin til að draga úr heildarlaunamun kynjanna – sem er stærra mál en óútskýrður launamunur kynjanna. Það yrði einna best gert með því að tryggja dagvistunarúrræði fyrir öll börn frá níu mánaða aldri þegar fæðingarorlofi lýkur.

Reynslan sýnir að konur eru með ríkari umönnunarskyldur innan veggja heimilis en karlar. Með því að tryggja samfellu í dagvistunarúrræðum frá lokum fæðingarorlofs væri stigið risastórt skref til að draga úr heildarlaunamun kynjanna.

SA leggja mikla áherslu á jafnréttismál

Á undanförunum áratugum hafa SA lagt mikla áherslu á jafnréttismál og mótað skýra stefnu í málaflokknum. Má í því sambandi nefna nokkur mál:

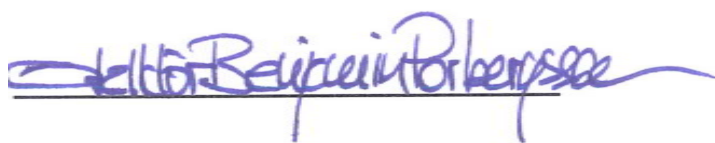
- SA krefjast þess af félagsmönnum sínum að þeir fylgi jafnréttislögum og ákvæðum kjarasamninga um jafnfrétti kynjanna.
- Réttindi kjarasamninga eru óháð kyni.
- SA telja að í launamismunun felist slakir stjórnunarhættir sem dragi úr samkeppnishæfni fyrirtækjanna og landsins.
- SA vilja stuðla að jafnri fjölskylduábyrgð kynjanna.
- SA vilja auka framboð af dagvistun og leggja áherslu á að gott skipulag skól starfs sé forsenda fyrir jafnri þátttöku kynjanna í atvinnulífinu.
- SA telja brýnt að endurskoða hefðir, venjur, viðhorf og vinnuaðferðir í atvinnulífinu með tilliti til jafnra möguleika kynjanna.
- SA vilja stuðla að jafnara starfsvali kvenna og karla, þ.e. vinna gegn kynskiptum vinnumarkaði.
- SA hafa unnið að þróun tiltölulega einfalds greiningartækis (jafnlaunastaðals) til að tryggja að greidd séu jöfn laun fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf.

Samtök atvinnulífsins vinna að jafnréttismálum í samræmi við framangreinda stefnumörkun.

Niðurstaða

Samtök atvinnulífsins eru ekki fylgjandi lögfestingu jafnlaunastaðalsins ÍST 85 en leggja þó ekki gegn því að frumvarpið verði að lögum að teknu tilliti til þeirra athugasemda sem að framan greinir.

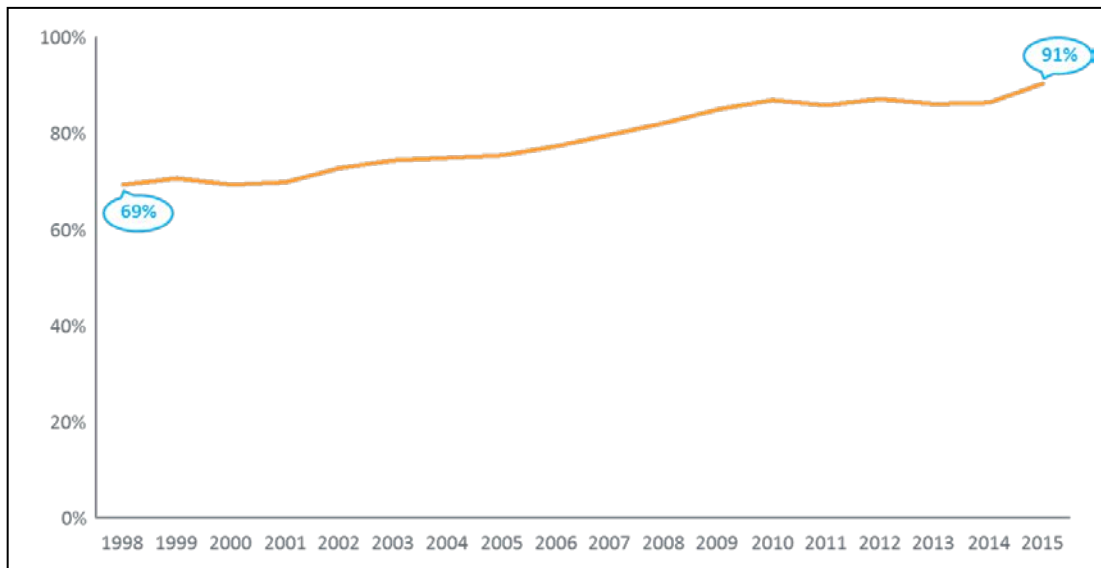
F.h. Samtaka atvinnulífsins



Halldór Benjamín Þorbergsson, framkvæmdastjóri

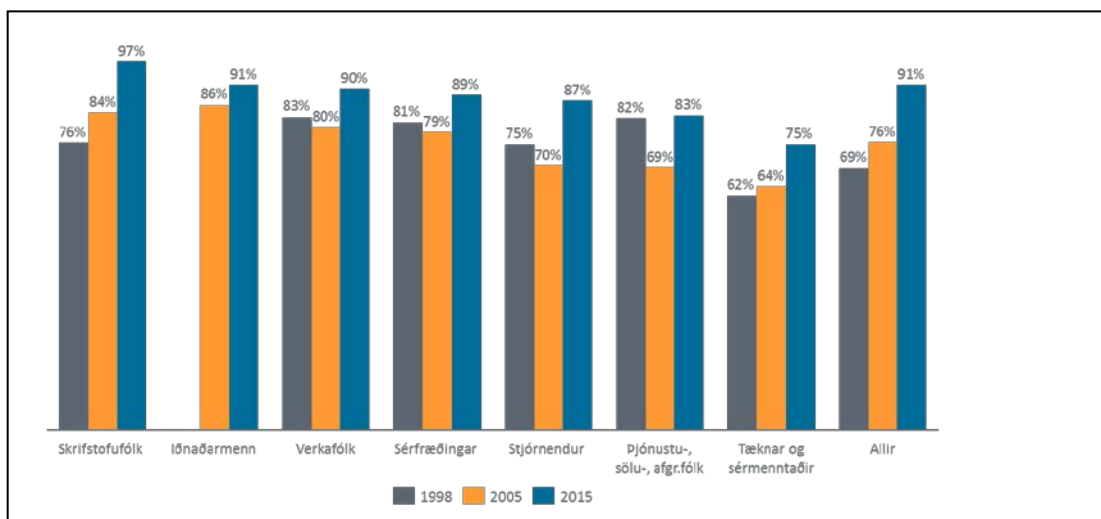
Viðauki með línuritum og súluritum

Mynd 1: Meðallaun kvenna í hlutfalli við meðallaun karla 1998-2015



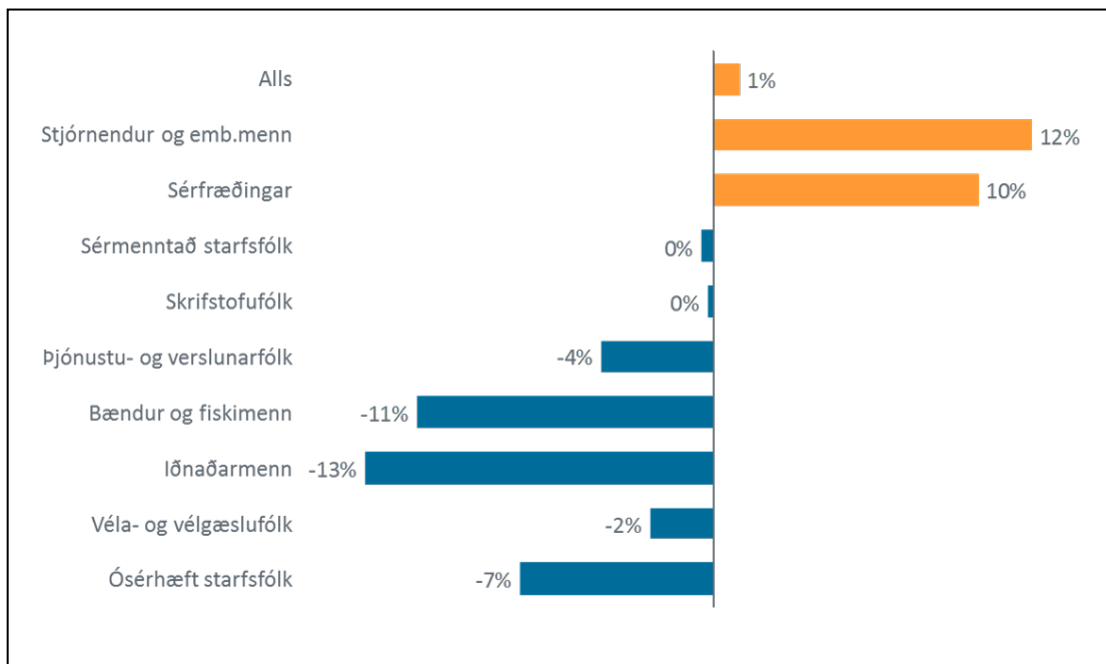
Þýði: Almennur vinnumarkaður (ekki hið opinbera)
Launahugtak: Regluleg laun fullvinnandi
Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 2: Meðallaun kvenna í hlutfalli við meðallaun karla eftir starfstéttum



Þýði: Almennur vinnumarkaður (ekki hið opinbera)
Launahugtak: Regluleg laun fullvinnandi
Heimild: Hagstofa Íslands

Mynd 3: Breyting á hlutfalli starfandi kvenna eftir starfstéttum 1998-2015



Þýði: Allur vinnumarkaðurinn (þ.m.t. hið opinbera)
 Hugtak: Fjöldi starfandi eftir starfstéttum
 Heimild: Hagstofa Íslands