

September 2021



Verðmætatamat kvennastarfa

Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvennastarfa

Drög til umsagnar í
Samráðsgátt stjórnvalda

Útdráttur	3
1. Inngangur	4
1.1 Launamunur kynjanna	7
1.1.1 Skilgreiningar og forsendur	7
1.1.2 Launarannsóknir	9
1.2 Jafnrétti á vinnumarkaði – saga og þróun	13
1.2.1 Kvinnastörf og kvennalaun	13
1.2.2 Lagalegt jafnrétti	14
1.2.3 Túlkun og framkvæmd jafnlaunaákvæðis	16
1.2.4 Samfélagsleg þróun jafnréttis	17
2. Mat á virði starfa	19
2.1 Virðismat	20
2.2 Starfsmat sveitarfélaga	21
2.3 Jafnlaunavottun	23
2.4 Virðismatskerfi og kvinnastörf	25
2.5 Virðismatskerfi og launagagnsæi	26
3. Alþjóðleg þróun	28
3.1 Norðurlönd	29
3.2 Evrópusambandið	31
3.3 Kanada	32
3.4 Nýja-Sjáland	33
4. Niðurstöður og tillögur	35
4.1 Aðgerðahópur um launajafnrétti	38
4.1.1 Þróunarverkefni	38
4.1.2 Samningaleið að launajafnrétti og útfærslur	40
4.1.3 Þekkingaruppbygging og vitundarvakning	41
Tilvísanaskrá	42

Verkefni starfshóps um endurmat kvennastarfa samkvæmt skipunarbréfi og yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 13. mars 2020 var að leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði. Rannsóknir hafa sýnt fram á að kynskiptur vinnumarkaður er meginorsök kynbundins launamunar.

Árið 1958 fullgilti Ísland samþykkt Alþjóðavinnuálgunastofnunarinnar (ILO) sem kveður m.a. á um að greiða skuli konum og körlum jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf. Árið 1973 voru sett lög um jafnlaunaráð sem tiltaka að konum og körlum skulu greidd jöfn laun fyrir jafnverðmæt og að öðru leyti sambærileg störf. Jafnlaunaákvæði nógildandi jafnréttislaga kveður á um að: Konum, körlum og fólki með hlutlausa skráningu kyns skulu greidd jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafn verðmæt störf. Alþjóðleg þróun og dómaframkvæmd hvað þetta ákvæði varðar eru á þann veg að telja verður nokkra kerfislega áhættu fyrir ríkissjóði að framfylgja því ekki.

Dregið hefur úr launamun á undangengnum árum m.a. fyrir tilstuðlan aðgerða á borð við innleiðingu á starfsmati hjá sveitarfélögum og kröfum um jafnlaunavottun. Þessi tæki eru hins vegar ekki fullnægjandi til þess að leiðrétta launamun sem stafar af kynbundinni skiptingu vinnumarkaðar sem skýrir að miklu leyti þann launamun sem enn er til staðar. Til að mynda einskorðast jafnlaunastaðall við kennitölu atvinnurekanda sem takmarkar möguleika á að draga úr launamun sem er tilkominn vegna kynskipts vinnumarkaðar þar sem konur og karlar starfa í mismunandi störfum í mismunandi atvinnugreinum. Forsenda þess að unnt sé að leiðrétta þennan mun er að hægt sé að meta heildstætt virði ólíkra starfa.

Lagðar eru til eftirfarandi tillögur að aðgerðum sem miða að því að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði með það að markmiði að leiðrétta kerfisbundið vanmat á störfum þar sem konur eru í meirihluta.

TILLÖGUR

Stofnaður verði aðgerðahópur stjórnvalda um launajafnrétti með aðild aðila vinnumarkaðarins sem hafi m.a. eftirfarandi hlutverk:

- » **Greina vandann.** Koma á fót þróunarverkefni um mat á virði starfa til að greina hvaða þættir það eru sem einkenna kvennastörf og kunna að vera vanmetnir.
- » **Þróa verkfæri.** Samhliða greiningu verði þróuð verkfæri sem fangi jafnvirðisnálgun laganna og styðji við þau verkfæri sem þegar eru til staðar. Er þeim ætlað að aðstoða atvinnurekendur við að uppfylla lagaskilyrði um jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf.
- » **Þróa samningaleið** um jafnlaunakröfur með aðilum vinnumarkaðarins. Þar verði m.a. horft til þess hvaða áhrif breytingar á ráðningasamböndum og útivistun starfa hafa á launamun kynjanna.
- » **Auka þekkingu** og vitund um jafnvirðisnálgun jafnréttislaga m.a. með fræðslu, ráðgjöf og auknu samtali.

1. Inngangur

Starfshópur um endurmat á störfum kvenna sem nú skilar tillögum sínum til aðgerða var skipaður af forsætisráðherra 1. desember 2020. Hópurinn var skipaður í kjölfar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við gerð kjarasamninga milli ríkis og sveitarfélaga og aðildarfélaga BSRB 9. mars 2020. Þar lýsti ríkisstjórnin því yfir að sett yrði af stað vinna við endurmat á störfum kvenna og skipaður starfshópur sem yrði falið að leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði. Aðgerðirnar skulu hafa að leiðarljósi að leiðrétta kerfisbundið vanmat á störfum þar sem konur eru í meirihluta.¹

Verkefni hópsins

Leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði

Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá Alþýðusambandi Íslands, Bandalagi háskólamanna, BSRB, forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, Kennarasambandi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samtökum atvinnulífsins.

Starfshópurinn skipaðu:

- Heiður Margrét Björnsdóttir forsætisráðuneytinu, formaður
- Einar Mar Þórðarson, fjármála- og efnahagsráðuneytinu (til vara: Halldóra Friðjónsdóttir)
- Stefán Daníel Jónsson, félagsmálaráðuneytinu (til vara: Eva Margrét Kristinsdóttir)
- Sonja Ýr Þorbergsdóttir, BSRB (til vara: Karl Sigurðsson)
- Drífa Snædal, ASÍ (til vara: Halldór Oddsson)
- Ólafur Garðar Halldórsson, SA (til vara: Maj-Britt Hjördís Briem)
- Þórunn Sveinbjarnardóttir, BHM (til vara: Vilhjálmur Hilmarsson)
- Anna María Gunnarsdóttir, KÍ (til vara: Ragnar Þór Pétursson)
- Bjarni Ómar Haraldsson, Sambandi íslenskra sveitarfélaga (til vara: Margrét Sigurðardóttir)

Þar að auki störfuðu þrír sérfræðingar frá forsætisráðuneyti með sérþekkingu á jafnlaunavottun, starfsmati og vinnumarkaðsmálum með hópunum. Hópurinn kom fyrst saman 18. desember 2020 og hefur síðan fundað 13 sinnum. Þá var honum á einum tímapunkti skipt upp í þrjá hópa til að fjalla um afmörkuð efni sem síðar voru kynnt öllum fulltrúum. Á einstaka fundi hópsins voru boðaðir sérfræðingar sem veittu starfshópnum upplýsingar og ráðgjöf. Í því sambandi má nefna Guðbjörgu Andreu Jónsdóttur forstöðukonu Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, Margræti Kristínu Indriðadóttur frá Hagstofu Íslands og Sóleyju Tómasdóttur kynja- og fjölbreytileikaráðgjafa og eiganda JUST Consulting. Þá fundaði starfshópurinn með fulltrúum aðgerðarhóps um launajafnrétti í Nýja-Sjálandi og einn undirhópurinn með dr. Margræti Vilborgu Bjarnadóttur stofnanda og stjórnarformanni Pay Analytics ásamt Víði Ragnarssyni starfsmanni fyrirtækisins.

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur meðal annars fram að við tillögugerð sína skuli starfshópurinn líta til starfsstétta þar sem konur eru a.m.k. 65% starfsfólks og greina hvaða þættir hafi áhrif á launamyndun og verðmætamat starfa sem þær stéttir inna af hendi. Þar á meðal verði skoðað hvernig lagt er mat á líkamlegt og andlegt álag í starfi og greint í hverju launamunur á milli hefðbundinna kvennastétta² annars vegar og sambærilegra stétta á vinnumarkaði hins vegar er fólgin. Starfshópurinn geti gert tillögur sem snúi að kynbundnu náms- og starfsvali en skuli þó fyrst og fremst beina sjónum sínum að því hvernig hefðbundin kvennastörf eru metin og gera tillögur að aðgerðum til að leiðrétta það vanmat.

Hópurinn byggir vinnu sína annars vegar á fyrirliggjandi gögnum, ekki síst á skýrslum aðgerðahóps um launajafnrétti³ og hins vegar á eigin gagnaöflun og greiningarvinnu eftir þörfum.

Í skýrslunni er lögð áhersla á umfjöllun um hvað veldur kynbundnum launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði og hvað sé til ráða. Þrátt fyrir að gripið hafi verið til fjölbreyttra aðgerða til að stuðla að launajafnrétti kynjanna hér á landi hefur minni áhersla verið lögð á aðgerðir sem er markvisst beint að því að leiðrétta launamun sem skapast af því að konur og karlar sinni ólíkum störfum á vinnumarkaði og kynskipting starfa sé mikil.

Að því markmiði að afmarka umfjöllunina við áhrif kynskipts vinnu-markaðar á kynbundinn launamun verður ekki fjallað um staðalímyndir, samræmingu vinnu og fjölskyldulífs, völd, áhrif, hlutastörf, aukinn hlut kvenna í karlastörfum eða karla í kvennastörfum, hlutfall kvenna í æðstu stjórnnum, lífeyrisréttindi, o.s.frv. þó að þeir þættir skipti einnig miklu máli í hinu stóra samhengi jafnréttis kynjanna. Einblínt verður á með hvaða hætti hefðbundin kvennastörf eru metin og hvernig tryggja megi að hæfni og kröfur sem gerðar eru til þeirra sem sinna þeim störfum endurspeglast í launum.

Skýrslan fjallar um ástæður kynbundins launamunar sem stafar af kynbundnum vinnumarkaði og leggur til lausnir.

Einblínt verður á hvernig hefðbundin kvennastörf eru metin og hvernig tryggja megi að hæfni og kröfur sem gerðar eru til þeirra sem sinna þeim störfum endurspeglast í launum.

1. Rétt er að taka fram að með setningu laga um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019, var hlutlaus skráning kyns í þjóðskrá heimiluð. Breytingin felur í sér að þrír möguleikar eru á kynskráningu í stað tveggja áður, þ.e. karl, kona og hlutlaus kynskráning. Ný lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 (héðan í frá kölluð jafnréttislög) taka mið af þessum nýja veruleika og gera ráð fyrir þremur hópum fólks með mismunandi kynskráningu. Þar sem skýrsla þessi fjallar fyrst og fremst um endurmat á störfum kvenna samanborið við t.d. karlastéttir eða aðrar starfstéttir mun umfjöllun í skýrslu þessari miðast við konur og karla.

2. Með kvennastétt er ekki átt við að störfin henti konum betur heldur vísar til þess að konur eru í meirihluta starfsfólks innan starfsstéttarinnar. Hið sama á við þegar fjallað er um karlastétt.

Uppbygging skýrslunnar er með þeim hætti að henni er skipt í fjóra kafla. Í fyrsta kafla verður fjallað um helstu hugtök og forsendur skýrslunnar og er þar kynnt nýtt hugtak, jafnvirðisnálgun. Hugtakið er forsenda umfjöllunar þess efnis að til að tryggja megi kvennastéttum jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf þarf að gera þeim kleift að bera sig saman við aðrar stéttir í ólíkum störfum og út fyrir sinn vinnustað. Enn fremur veitir kaflinn yfirlit yfir tölfræði, sögulega og lagalega þróun sem snýr að kynskiptum vinnumarkaði og launasetningu kvennastétta. Kynskipting vinnumarkaðarins er talin ein helsta skýring kynbundins launamunar hér á landi og því verður í öðrum kafla fjallað um verðmætamatið sem býr þar að baki, hvaða aðferðum er byggt á í dag við virðismat starfa og sett í samhengi við stöðu þekkingar hér á landi sem erlendis. Starfshópurinn leitaði víða fanga eftir fyrirmyndum og þeim lærdómi sem draga má af öðrum löndum og verður í þriðja kafla skýrslunnar fjallað um alþjóðlega framkvæmd jafnlaunaákvæða þar sem áhersla hefur verið lögð á að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði með leiðréttingu kerfisbundins vanmats á störfum þar sem konur eru í meirihluta. Í fjórða og síðasta kafla er að finna niðurstöður og tillögur starfshópsins.

Fyrirliggjandi drög verða lögð fram til umsagnar í Samráðsgátt stjórnvalda. Einstaka fulltrúar í starfshópnum hafa gert fyrirvara um aðferðafræði og tillögur og áskilja sér rétt til þess að koma þeim á framfæri með umsögnum.

1.1 Launamunur Kynjanna

1.1.1 Skilgreiningar og forsendur

Í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og skipunarbréfi starfshópsins er viðurkennd sú staðreynd að launamunur kynjanna sé til staðar á vinnumarkaði sem er í samræmi við niðurstöður fjölda innlendra og erlendra rannsókna.⁴

Ástæður þess hversu hægt baráttan fyrir launajafnrétti gengur eru án efa margvíslegar en ein af þeim er hversu misvísandi og á köflum flókin umræðan um launamun kynjanna hefur verið. Ýmist er talað um óleiðréttan eða leiðréttan (óskýrðan) launamun og er þá jafnvel leiðrétt fyrir mismunandi þáttum í mismunandi könnunum. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að því fleiri skýribreytur sem teknar eru með í reikninginn því minni mælist kynbundinn launamunur. Flokkun sem byggir á of mikilli sundurgreiningu skýribreyta getur leitt til þess að mismunun er vanmetin þar sem skýribreyturnar sjálfar kunna að fela í sér mismunun. Dæmi um slíkar breytur eru starfsstétt og atvinnugrein, sem geta þá „leiðrétt“ eða skýrt burt þann mun sem er á karla- og kvennastéttum.⁵

Í eftirfarandi umfjöllun er vísað til óleiðréttis launamunar þegar rætt er um launamun kynjanna, enda er hann hluti af opinberum hagtölum en sá leiðrétti ekki. Þá tekur verkefni starfshópsins enn fremur til launamunar sem er tilkominn vegna kynskipts vinnumarkaðar og þeirrar staðreyndar að konur og karlar gegna mismunandi störfum. Við útreikning á leiðréttá muninum er oftast ekki notast við skýribreytuna atvinnugrein og/eða starfsstétt. Með notkun þeirrar breytu er búið að skýra burt þann hluta launamunarins sem er tilkominn vegna kynskipts vinnumarkaðar og leiðrétti munurinn því ekki lýsandi í þeirri umræðu.

Í þeim tilgangi að auka skýrleika umræðunnar um launamun kynjanna eru hér settar fram skilgreiningar á helstu hugtökum.

Launamunur kynjanna er staðreynd.

Þegar reynt er að skýra kynbundinn launamun með of mörgum breytum er hætt við að breytur sjálfar feli í sér mismunun og launamunurinn þá vanmetinn.

Launamunur kynjanna: Munur á meðallaunum karla og kvenna sem hlutfall af meðallaunum karla.⁶

Óleiðréttur launamunur: Hlutfallslegur munur á meðallaunum allra karla og allra kvenna. Ekki er leiðrétt fyrir þáttum sem skýrt gætu launamuninn, öðrum en greiddum vinnustundum.⁷

Leiðréttur launamunur (einnig nefndur óskýrður launamunur): Launamunur sem skýribreytur og matsaðferð skýra ekki.⁸

Kynskiptur vinnumarkaður: Vinnumarkaður sem einkennist af því að karlar og konur starfa í mismunandi atvinnugreinum, í mismunandi störfum og á mismunandi stöðum.⁹

Hópurinn hefur jafnframt notast við eftirfarandi skilgreiningar í vinnu sinni:

Jafnlaunanálgun jafnréttislaga (e. equal pay) = Jöfn laun fyrir sömu störf.

Jafnvirðisnálgun jafnréttislaga (e. pay equity) = Jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf. Ólík störf geta verið jafn verðmæt. Hvort störf eru jafn verðmæt verður að byggjast á heildstæðu mati.¹⁰

Virðismat starfa: Kerfisbundið mat á þeim kröfum sem gerðar eru til starfsmanna í tilteknum störfum. Matið byggir á hlutlægum viðmiðum í þeim tilgangi að tryggja að starfsmönnum séu ákvörðuð laun með eins málefnalegum og hlutlægum aðferðum og hægt er. Mikilvægt er að viðmiðin séu rýnd m.t.t. kynjasjónarmiða til að fyrirbyggja að karllægum þáttum sé umbunað umfram þætti sem einkenna kvennastörf og öfugt.¹¹

Jafnlaunanálgun



Jafnvirðisnálgun



1.1.2 Launarannsóknir

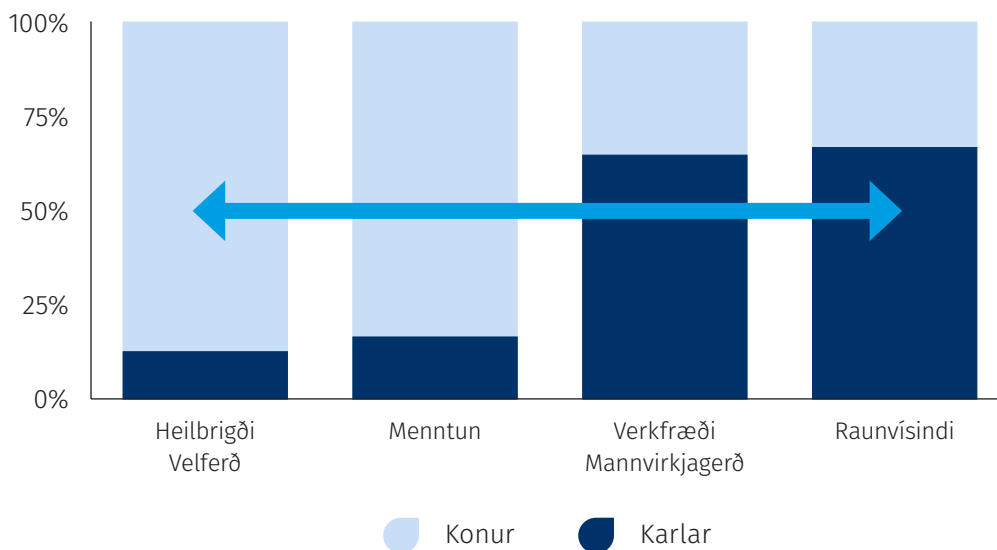
Rannsóknir sem gerðar hafa verið á launamun kynjanna eru samhljóma og sýna að laun karla eru almennt hærra en laun kvenna. Skýringin á því er að stærstum hluta rakin til kynbundins vinnumarkaðar, líkt og fram kemur í launarannsókn Hagstofu Íslands sem kom út árið 2015, en þar segir:¹²

Niðurstaða þessa er sú að mestu skiptir að karlar og konur starfa í mismunandi atvinnugreinum og gegna mismunandi störfum innan þeirra. Með öðrum orðum kynbundinn vinnumarkaður er meginorsök kynbundins launamunar.

Kynbundinn vinnumarkaður er meginorsök kynbundins launamunar.

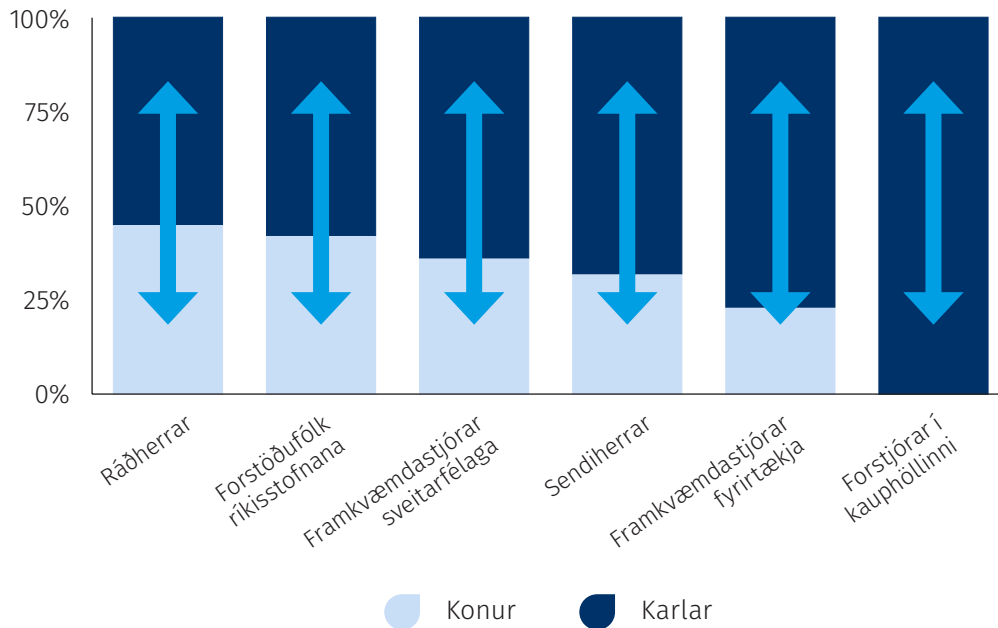
Skilgreina má kynskiptan vinnumarkað með tvennum hætti. Annars vegar er talað um lárétta kynjaskiptingu og lóðrétta hins vegar. „Hugtakið lárétt kynjaskipting er notað til að lýsa því að konur og karlar gegni ólíkum störfum á vinnumarkaði og kynjaskipting milli starfsgreina sé áberandi. Hugtakið lóðrétt kynjaskipting vísar til þess að innan starfsgreina og vinnustaða gegna karlar og konur ólíkum stöðum og karlar eru oftast ofar í valdastiganum en konur“.¹³

Hvað eru jafnverðmæt störf?
LÁRÉTT SKIPTING VINNUMARKAÐARINS



Lárétt kynjaskipting vinnumarkaðarins lýsir því hvernig konur og karlar gegni ólíkum störfum á vinnumarkaði og kynjaskipting milli starfsgreina er áberandi.¹⁴

Hvað eru jafnverðmæt störf?
LÓÐRÉTT SKIPTING VINNUMARKAÐARINS

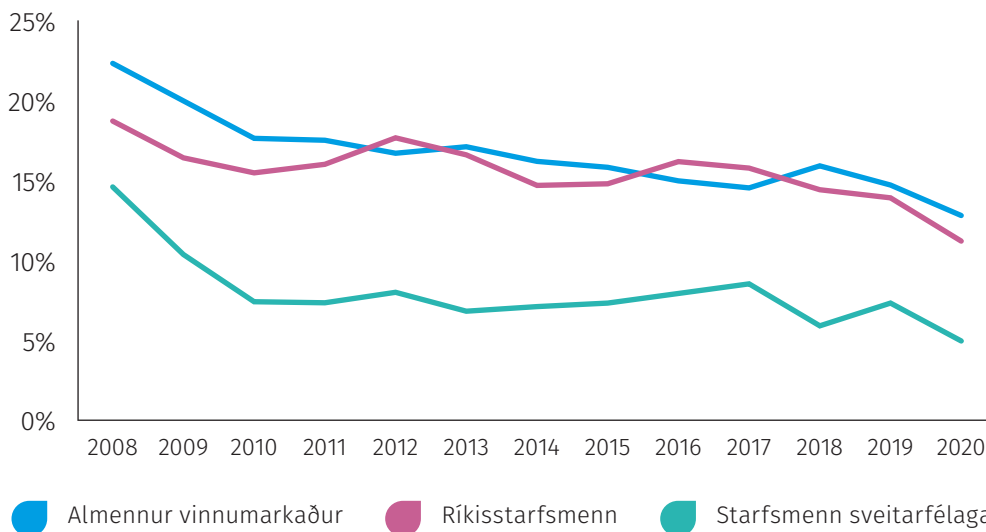


Lóðrétt kynjaskipting vísar til þess að innan starfsgreina og vinnustaða gegna karlar og konur ólíkum stöðum og karlar eru oftast ofar í valdastiganum en konur.¹⁵

Umfjöllunarefni þessarar skýrslu er lárétt kynjaskipting vinnumarkaðar, þ.e. launamunur sem er tilkominn vegna kynjaskiptingar á milli starfsgreina og þeirrar staðreyndar að konur og karlar gegna ólíkum störfum.

Hagstofan birtir árlega tölur um óleiðréttan launamun kynjanna. Þróun óleiðréttis launamunar má sjá á meðfylgjandi mynd:

Óleiðréttur launamunur eftir mörkuðum (%)



Meðaltal tímakaups karla annars vegar og kvenna hins vegar innan hvers hóps. Mismunur þess sem hlutfall af tímakaupi karla er túlkað sem óleiðréttur launamunur. Heimild: Hagstofa Íslands.

Þróunin sýnir töluverða lækkun á launamuninum frá árinu 2008 fram til ársins 2020. Launamunur starfsmanna sveitarfélaga er 5,1% á árinu 2020 en 11,3% hjá ríkinu og 12,9% á almenna markaðnum. Sveitarfélögin eru eini markaðurinn þar sem starfsmat hefur verið innleitt. Jafnlaunastaðall hefur hins vegar verið innleiddur á opinberum og almennum vinnumarkaði¹⁶, en hann tekur þó aðeins til eins atvinnurekanda líkt og nánar verður fjallað um í kafla 2.3. Jafnlaunastaðallinn nýtist því að óbreyttu með takmörkuðum hætti til að vinna á meginorsök launamunar kynjanna sem eftir stendur, þ.e. kynbundnum vinnumarkaði.

*Launamunur árið 2020:
5,1% hjá sveitarfélögum,
11,3% hjá ríkinu og 12,9%
hjá almenna markaðnum.*

Konur vinna almennt meiri ólaunaða vinnu við heimilisstörf og umönnun ættingja en karlar¹⁷ á meðan þeir vinna að jafnaði fleiri vinnustundir við launaða vinnu.¹⁸ Þessi þróun endurspeglar staðalmyndir og samfélagsþróun sem átt hefur sér stað allt frá fyrstu landbúnaðarbyltingunni¹⁹ en endurspeglar ekki endilega vilja þeirra eða áhuga á að sinna þessum hlutverkum nú til dags. Leiðrétting á verðmætamati kvennastarfa getur því einnig leitt af sér aukið jafnrétti fyrir karla þar sem fjárhagslegur hvati til aukinnar vinnu karla er minni þegar fjárhagslegt framlag kvenna til reksturs heimilisins verður meira en áður hefur verið.²⁰ Með því geta karlar unnið minna og tekið aukinn þátt í umönnun barna og ættingja ásamt heimilishaldi. Þetta getur leitt til betra jafnvægis á milli vinnu og einkalífs fyrir alla og aukið möguleika kvenna til að auka við starfshlutfall sitt og vinna meira þ.e.a.s. ábyrgð á ólaunaðri vinnu verður jafnari.

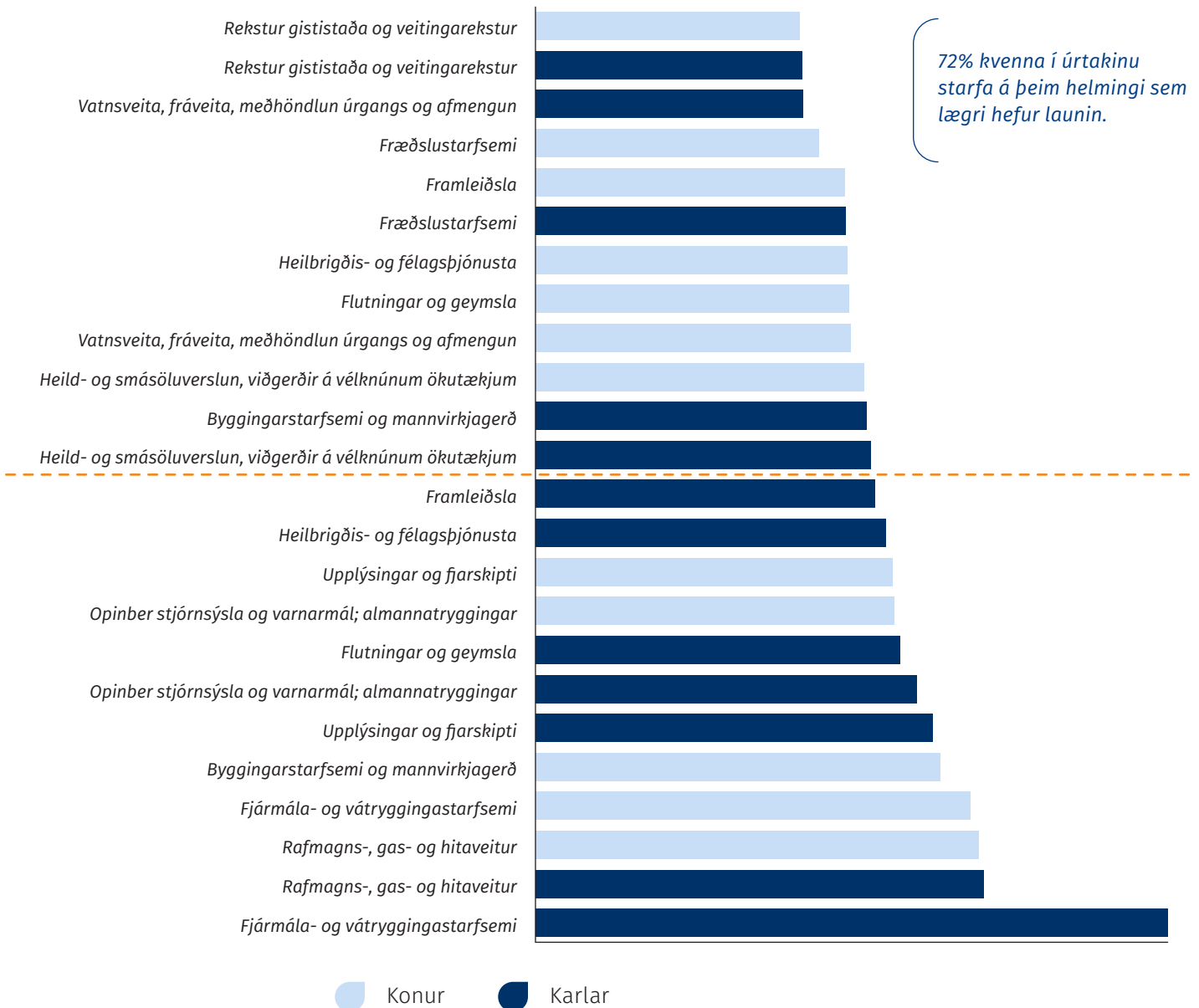
16. Innleiðing stendur yfir og er áætlað að henni ljúki í árslok 2022.

20. Foreldrar geta verið af öllum kynjum og fjöldi fullorðinna á hverju heimili getur verið einn, tveir eða fleiri en hér er átt við aðstæður þar sem kostnaður af rekstri heimilis deilist á milli tveggja einstaklinga af sitt hvoru kyni. Hlutfallslega búa fleiri konur en karlar einar með börnum og fleiri konur eru í hlutastarfi en karlar. Fjárhagslegt sjálfstæði og afkomuöryggi þeirra og fjölskyldna þeirra eykst því með hærri launum.

21. Heildarfjöldi kvenna í úrtakinu er 22.640 og er fjöldi kvenna 16.350 í lægri flokkunum. Heildarfjöldi karla er 20.240 en 15.090 þeirra er í efri tekjuhelmingnum.

22. Í skýrslu aðgerðahóps um launajafnrétti frá árinu 2015 kemur fram að ekki sé einhlítt hvert viðmiðið er þegar rætt er um einstakar starfsstéttir sem kvenna- og karlastéttir. T.d. hefur einnig verið miðað við hlutfallið þar sem annað kynið er $\frac{2}{3}$ starfsfólks eða hlutfall annars kynsins er undir 40% eða yfir 60%. Heimild: Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 65.

Dreifing launa eftir atvinnugrein og kyni



Heimild: Hagstofa Íslands. Laun eftir atvinnugrein, starfsstétt og kyni 2020. Regluleg laun – fullvinnandi, meðaltal.

Myndin að ofan sýnir laun 12 atvinnugreina eftir kynjum. Ef skoðaður er sá helmingur sem lægri hefur launin skipa konur þar 7 af 12 flokkum. Það segir hins vegar ekki alla söguna, því þessir 7 flokkar eru skipaðir 72% þeirra kvenna sem eru í úrtakinu enda er þar að finna þær atvinnugreinar sem hafa á að skipa stærstu kvennastéttunum, fræðslustarfsemi og heilbrigðis- og félagsþjónustu. 72% kvenna eru því í þeim atvinnugreinum sem eru á lægri helmingi launaskalans. Karlar eru 75% þeirra sem skipa þær stéttir sem eru á hærri helmingnum.²¹

Starfshópurinn hefur í vinnu sinni gengið út frá þeirri forsendu að stéttir sem eru þannig samsettar að annað kynið er a.m.k. 65% starfandi flokkist ýmist sem kvenna- eða karlastétt.²²

1.2 Jafnrétti á vinnumarkaði – saga og þróun

Innlendar sem erlendar rannsóknir sýna að kerfisbundið vanmat á kvennastörfum leiðir til lægri launa kvenna um allan heim.²³ Kynbundinn launamunur á sér sögulegar og menningarlegar rætur og verður í þessum kafla fjallað um þróun launajafnréttis með áherslu á lagaskyldu til að tryggja kynjunum jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf með hliðsjón af kynskiptum vinnumarkaði.

Kynbundinn launamunur á sér sögulegar og menningarlegar rætur.

1.2.1 Kvennastörf og kvennalaun

Fyrstu launuðu störf kvenna hér á landi voru störf vinnukvenna í sveit eða á einkaheimilum. Algengast var að giftar konur væru heimavinnandi en samhliða atvinnuuppbyggingu á 20. öld fjölgaði starfsmöguleikum kvenna s.s. í fiskverkun, vefnaðar- og fataiðnaði, við afgreiðslu í verslunum og veitinga- og símastörfum.²⁴ Þessum störfum var nær eingöngu sinnt af konum. Eitt megineinkenni íslensks vinnumarkaðar við upphaf þróunar hans hér á landi, og um allan heim, er því að konur unnu almennt ekki við hlið karla í sömu störfum heldur unnu kynin í ólíkum störfum.

Annað sem einkenndi vinnumarkaðinn allt fram á sjöunda áratug 20. aldar var sú lenska að greiða konum lægri laun en körlum í sambærilegum störfum. Alþingi hafði þó löngu fyrr tekið skref til að stemma stigu við launamisrétti í algengustu störfum þess tíma með samþykkt árið 1720 sem kvað á um að konur sem ynnu karlmannsverk með slætti, róðri eða torfristu, skyldu fá karlmannslaun.²⁵ Þrátt fyrir vilja þingsins til breytinga tíðkaðist áfram að greiða vinnukonum á sveitabæjum um helmingi lægri laun en vinnukörlum eða jafnvel aðeins þriðjung. Sama átti við í störfum tengdum veiðum en konur fengu greidd lægri laun en karlar í fiskverkun og sjómennsku. Launamisrétti kynjanna var einnig fest í sessi í kjarasamningum stóran hluta 20. aldarinnar með ákvæðum um sérstakan launataxta fyrir fullorðna karla og annan lægri fyrir konur og unglunga. Þannig gátu konur og karlar gegnt sömu störfum en konur engu að síður verið með lægri laun. Á sjötta áratugnum var byrjað að aðgreina taxta kvenna frá unglingsstrákum og laun kvenna hækkuð umfram stráka.²⁶ Nokkrum stéttarfélögum tókst í kjölfarið að semja um jöfnun kauptaxta kvenna og karla en sérstakir kvennataxtar voru ekki afnumdir með öllu fyrr á sjöunda áratugnum.²⁷

Samþykkt Alþingis frá 1720 kveður á um að konur sem ynnu karlmannsverk með slætti, róðri eða torfristu, skyldu fá karlmannslaun.

Kynbundinn launamunur festi sig í sessi meðal annars vegna hugmynda samfélagsins um karlkyns fyrirvinnu og eðlilegt þótti að greiða konum lægri laun en körlum. Fyrstu kröfur kvenréttindafélaga um allan heim varðandi launajafnrétti fólu þannig í sér að laun kvenna yrðu byggð á starfshæfileikum en ekki kynferði.²⁸

1.2.2 Lagalegt jafnrétti

Fyrstu lagaákvæðin sem höfðu það markmið að stuðla að jafnrétti kynjanna vörðuð öll opinbera starfsmenn. Árið 1922 var sett í lög ákvæði um rétt kvenna til náms og embætta til jafns á við karla, ákvæði um að kven- og karlkennarar skyldu njóta sömu launa og réttinda var sett árið 1919 og loks að konur og karlar er störfuðu hjá ríkinu ættu rétt til sömu launa fyrir sömu störf árið 1954. Þrátt fyrir setningu laganna um launajafnrétti sýndu launagreiningar næstu áratugi á eftir að konum var áfram raðað í lægri launaflokkum en körlum eða þeim greidd lægri laun fyrir hefðbundin kvennastörf.²⁹

Ísland fullgilti árið 1958 samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar (ILO) nr. 100 sem kveður á um að greiða skuli konum og körlum jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf. Þetta hafði í reynd verið krafa ILO í stofnskrá sinni frá árinu 1919. Sú krafa þótti mun róttækari en krafan um sömu laun fyrir sömu vinnu enda mun víðtækara gildissvið fyrir samanburð ólíkra en jafnverðmætra starfa og var samþykktin áfangasigur alþjóðlegra kvenréttindasamtaka sem höfðu barist ötullega fyrir ákvæðinu.³⁰

Næsti áfangi í þróun jafnlaunalöggjafar var árið 1961 þegar sett voru lög um launajöfnuð kvenna og karla. Flutningsmenn frumvarpsins töldu launajafnréttið viðurkennt með lögum við opinber störf s.s. æðri embætti og öðrum vel launuðum störfum, þótt ekki væri komið á launajafnrétti í reynd. Því væru ríkar ástæður til að viðurkenna launajöfnuð við lægst launuðu störf in í þjóðfélaginu. Lögin tóku því ekki til alls vinnumarkaðarins heldur til almennrar verkakvennavinnu, verksmiðjuvinnu og verslunar- og skrifstofuvinnu og var markmið þeirra að tryggja að lágmarkslaun kvenna og karla fyrir sömu störf yrðu þau sömu. Í greinargerðinni með frumvarpi til laganna var fjallað um fullgildingu Íslands á jafnlaunasamþykkt ILO sem fól í sér regluna um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf. Ekki var þó talið tilefni til að kveða sérstaklega á um jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf í frumvarpinu vegna þess hve flókið það yrði að sífelld þyrfti að leggja mat á verðmæti margbreytilegra starfa karla og kvenna og um það myndu eflaust rísa deilur. Um þetta sagði í greinargerð frumvarpsins:³¹

Þetta frumvarp grundvallast því á reglunni um sömu laun fyrir sams konar störf, en hafnar að leysa málið á hinum flókna og ófullnægjandi grundvelli reglunnar um sömu laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt störf.

Vonir þingmanna stóðu til þess að jafnrétti í launamálum næðist á skömmum tíma í kjölfar lagasetningarinnar.³² Þegar frá leið kom þó í ljós að svo varð ekki þar sem meginástæða launamunarins reyndist hærri greiðslur til karla en kvenna í formi yfirborgana, yfirvinnu og hærri launataxta en lögin tóku eingöngu til jafnréttis í grunnlaunum en ekki heildarlauna.³³

Árið 1973 voru sett lög um Jafnlaunaráð sem starfaði á árunum 1973–1976. Jafnlaunaráð staðfesti tvær meginreglur, annars vegar um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf og hins vegar að atvinnurekendum væri óheimilt að mismuna starfsfólki eftir kyni. Ráðinu var ætlað að tryggja framkvæmd laganna um jafnrétti kynjanna í atvinnulífnum. Lögin voru afnumin árið 1976 þegar sett voru fyrstu almennu lögin um jafnrétti kvenna

*Ákvæði um jöfn laun sett í lög:
Árið 1919: kven- og karlkennarar skyldu njóta sömu launa og réttinda.
Árið 1954: konur og karlar er störfuðu hjá ríkinu ættu rétt til sömu launa fyrir sömu störf.*

Þrátt fyrir þetta náði ekki að koma á launajafnrétti.

Árið 1958 fullgildir Ísland samþykkt Alþjóðavinnuálagstofnunar (ILO) nr. 100 sem kveður á um að greiða skuli konum og körlum jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf.

Þar með skuldbindur Ísland sig til að greiða jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf.

og karla sem ætlað var að stuðla að jafnrétti kynjanna á öllum sviðum þjóðfélagsins.³⁴ Lögin og jafnlaunaákvæði þeirra hafa verið endurskoðuð nokkrum sinnum frá þeim tíma líkt og sjá má á eftirfarandi yfirliti.

Yfirlit yfir þróun jafnlaunaákvæða í íslenskum lögum sem taka til vinnumarkaðarins í heild sinni

1973 – Lög um jafnlaunaráð: Konum og körlum skulu greidd jöfn laun fyrir jafnverðmæt og að öðru leyti sambærileg störf.

1976-2000 – Jafnréttislög³⁵: Konum og körlum skulu greidd jöfn laun og skulu njóta sömu kjara fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf.³⁶

2000-2020 – Jafnréttislög: Konum og körlum er starfa hjá sama atvinnurekanda skulu greidd jöfn laun og skulu njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafnverðmæt störf.

2021 – Núgildandi jafnréttislög: Konum, körlum og fólki með hlutlausa skráningu kyns skulu greidd jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafn verðmæt störf.

Skilyrði jafnréttislaga frá árinu 2000 um að jafnlaunaákvæðið miði við störf hjá sama atvinnurekanda var fellt úr lögunum við síðustu breytingu þeirra sem tók gildi í ársbyrjun 2021, þar sem orðalagið var þrengra en tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/54/EB um framkvæmd meginreglunnar um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf (endurútgæfin) kveður á um. Talið var að þær aðstæður gætu komið upp að launafólk hér á landi nyti ekki sömu réttarverndar og launafólk annarra ríkja innan Evrópska efnahagssvæðisins.³⁷

Aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu hefur líkt og aðild að ILO og öðrum alþjóðasáttmálum, haft mikil áhrif á ákvæði jafnlaunareglunnar. Jafnlaunaregla íslensks réttar byggir þannig á jafnlaunareglu Evrópuréttar ásamt jafnlaunasamþykkt ILO. Til að tryggja samræmda löggjöf og túlkun hennar á Evrópska efnahagssvæðinu skuldbundu íslensk stjórnvöld sig enn fremur til að taka mið af dómum Evrópuðómstólsins, meðal annars við túlkun á inntaki jafnlaunareglunnar.³⁸

34. Fullt heiti jafnréttislaga hefur tekið breytingum í gegnum tíðina. Fyrst voru sett lög um jafnrétti kvenna og karla nr. 78/1976. Lögunum var fyrst breytt með lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla árið 1985. Fram til ársbyrjunar 2021 hélst heiti laganna óbreytt þrátt fyrir að ný heildarlög hafi verið sett árin 1991, 2000 og 2008. Eftir síðustu heildarendurskoðun laganna tóku ný lög gildi í upphafi þessa árs og var heiti laganna breytt í lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.

35. Til einföldunar eru lögin nefnd jafnréttislög í yfirlitinu þó þau hafi borið mismunandi heiti í gegnum tíðina sbr. umfjöllun í fótnotu 34.

36. Við breytingu jafnréttislaga með lögum nr. 65/1985 var bætt við orðalaginu „og skulu njóta sömu kjara“. Að öðru leyti var orðalagið það sama fram til breytinga með lögum nr. 96/2000.

38. Jafnlaunareglu Evrópuréttar er að finna í 141. gr. Rómarsáttmálans (Rs). Við næstu endurskoðun jafnréttislaga, eftir gildistöku EES-samningsins árið 1994, var hins vegar litið til þeirra skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld höfðu gengist undir með EES-samningnum. Þannig var tekið tillit til tilskipana Evrópusambandsins á sviði jafnréttismála við endurskoðun jafnlaunaákvæðisins. Þar skiptir mestu jafnlaunatilskipunin 75/117/EBE um samræmingu á lögum aðildarríkjanna er varða beitingu meginreglunnar um sömu laun karla og kvenna.

1.2.3 Túlkun og framkvæmd jafnlaunaákvæðis

Íslenskir dómstólar hafa skýrt jafnlaunaákvæðið í dómaframkvæmd m.a. með svonefndum Akureyrardómum.³⁹ Dómarnir lutu að mati á virði starfa hjá Akureyrarbæ sem hafði tekið upp starfsmat árið 1996. Af þeim leiðir að við mat á því hvort störf teljist jafnverðmæt og sambærileg í skilningi jafnréttislaga verði að byggja á heildstæðu mati og að þó að störf séu unnin á ólíkum sviðum og séu ólík þá geti þau engu að síður verið jafnverðmæt fyrir atvinnurekandann. Hæstiréttur taldi jafnframt að markmið jafnréttislaga um sömu laun kvenna og karla fyrir jafnverðmæt störf næðist ekki ef launajöfnuðurinn tæki einungis til fólks innan sömu starfsstéttar. Þannig taldi dómurinn að samkvæmt fyrirliggjandi mati á störfum sem málið varðaði, jafnréttis- og fræðslufulltrúa annars vegar og atvinnumálafulltrúa hins vegar, hafi verið svo sambærileg að inntaki og ytra búnaði að þau teldust jafnverðmæt. Í síðari dómnum var talið að starf deildarstjóra á félagsmálastofnun væri jafnverðmætt starfi deildartæknifræðings á grundvelli fyrirliggjandi mats á störfum.

Margir dómar Evrópudómstólsins hafa slegið því föstu að ólík störf geti verið jafnverðmæt. Hvort störf eru jafnverðmæt verður að byggjast á heildstæðu mati. Þannig er íslenska jafnlaunaákvæðinu ætlað að tryggja að konur og karlar njóti sömu launa og kjara fyrir sömu störf og fyrir ólík störf sem metin eru jafnverðmæt og jafngild.⁴⁰ **Kona getur t.d. borið saman laun sín við laun karls sem gegnir ólíku starfi á öðrum vinnustað. Til að fá viðurkenningu fyrir kröfu um jöfn laun fyrir jafnverðmætt starf verður þó að vera hægt að rekja launamismunun til sama uppruna (e. single source) samkvæmt túlkun Evrópudómstólsins.**⁴¹ Þessi réttur til að bera saman laun út fyrir vinnustaðinn eða á ólíkum vinnustöðum kemur skýrt fram í inngangi að Evróputilskipun um jafna meðferð⁴² en þar segir að undir tilteknum kringumstæðum sé skyldan til að tryggja jöfn laun ekki bundin við aðstæður þar sem karlar og konur vinni hjá sama atvinnurekanda. Evrópudómstóllinn hefur hins vegar skýrt ákvæðið svo að launagreiðslurnar þurfi að vera frá sömu rót runnar eða sama uppruna.

Með hliðsjón af málsatvikum í þeim málum sem reynt hefur á fyrir dómnum hvað þetta varðar má leiða að því líkur að ef ekki er hægt að rekja ástæður fyrir mun á launum starfsfólks fyrir sömu eða jafnverðmæt störf til sama uppruna þá sé í raun enginn ábyrgur fyrir misréttinu. Sami uppruni sé því forsenda þess að kjör starfsfólks verði borin saman á grundvelli jafnlaunaákvæðisins.⁴³

Þá hefur Evrópudómstóllinn staðfest að heimild til samanburðar afmarkist ekki við það að sá sem leitar réttar síns vegna launamisréttis þurfi að hafa starfað á sama tíma og samanburðaraðilinn. Þannig taldi dómurinn að meginreglan um jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf ætti við um aðstæður þar sem kona er á lægri launum en karl sem hafði verið við jafnverðmætt starf á vinnustaðnum áður en konan hóf störf.⁴⁴

Dæmi um atvinnurekendur sem teljast af sama meiði hér á landi eru stofnanir sveitarfélaga. Þannig telst hvert sveitarfélag vera atvinnurekandi í skilningi jafnlaunaákvæðisins og ber ábyrgð á að tryggja jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf þrátt fyrir að störfín séu á ólíkum vinnustöðum. Að sama

skapi er hægt að leiða að því líkur að ríkið myndi teljast vera einn atvinnu- rekandi enda eru laun innt af hendi af sama aðilanum, þ.e. ríkissjóði og fjármála- og efnahagsráðherra gerir kjarasamninga f.h. ríkissjóðs við stéttar- félög sem kveður á um kaup og kjör.⁴⁵ Hvað varðar almennan vinnumarkað getur starfsfólk borið saman laun fyrir jafnverðmæt störf þó það vinni á ólíkum vinnustöðum enda megi rekja launagreiðslurnar til sama uppruna sem gæti t.a.m. verið innan sömu skipulagsheildar eða þvert á vinnustaði sem falla undir sama móðurfyrirtæki.⁴⁶

1.2.4 Samfélagsleg þróun jafnréttis

Atvinnuþátttaka kvenna hefur vaxið mikið á undanförnum áratugum og er nú um 70-80% sem er með því mesta sem gerist á heimsvísu. Þrátt fyrir aukna atvinnuþátttöku kvenna hefur ábyrgð á börnum og heimili ekki flust í sama mæli yfir á karla.⁴⁷ Um það var sérstaklega fjallað í greinargerð með frum- varpi sem varð að lögum um jafnrétti kvenna og karla nr. 78 frá 1976, þar sem sagði að lýðræðislegt þjóðfélag byggðist á jafnrétti og frelsi til að velja sér lífsstarf en til að slíkt væri mögulegt þyrftu karlmenn að taka virkari þátt í heimilisstörfum. Næstu áratugin á eftir var því lögð megináhersla á aðgerðir til að stuðla að breytingum þar á, t.d. með dagvistun barna og fæðingar- orlofi.⁴⁸ Nú til dags er um þriðjungur kvenna í hlutastarfi vegna ríkari ábyrgðar á umönnun barna og heimilisstörfum en karlar.⁴⁹ Mikil framþróun jafnréttis hefur átt sér stað en engu að síður er grunnt á hugmyndum um fyrirvinnuhlutverk karla. Þannig voru einungis um fjórðungur karla ósammála fullyrðingu þess að karlar beri frekar ábyrgð á því að afla tekna en tæp 60% kvenna samkvæmt niðurstöðum spurningakönnunar meðal forstöðumanna ríkisins árið 2009 í tengslum við kynbundinn launamun. Athygli vekur að 41% karlanna tóku ekki afstöðu til spurningarinnar (hlutlausir).⁵⁰

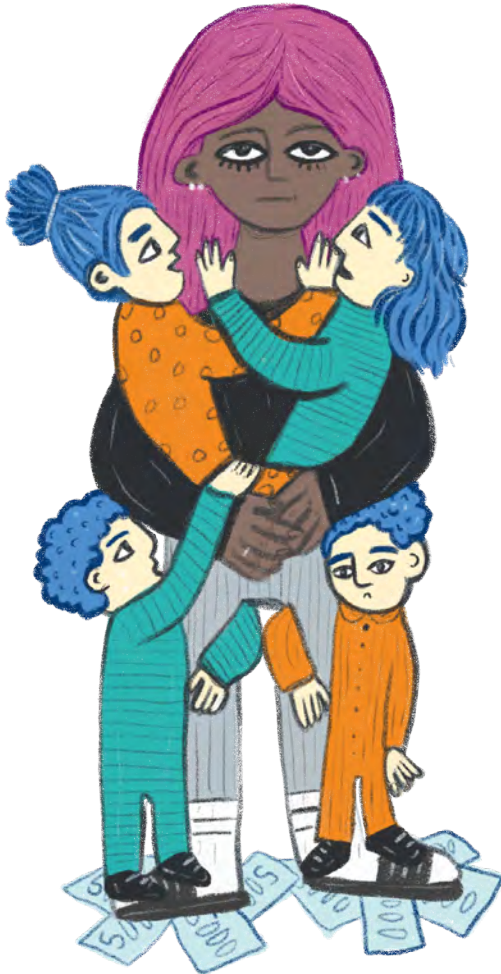
Í tillögum aðgerðahóps stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um launajafnrétti árið 2016 er fjallað um það misræmi sem er á milli laga- legs jafnréttis kynjanna og stöðu þeirra á vinnumarkaði og er í því samhengi vísað í norsku fræðikonurnar Liza Reizel og Mari Teigen. Þær hafa gert að umtalsefni þá þversögn að á Norðurlöndunum er öflugt velferðarkerfi og lagalegt jafnrétti kynjanna en á sama tíma er vinnumarkaður kynskiptur þar sem efnahagsleg völd og áhrif kvenna eru minni en karla. Þær halda því fram að sú megináhersla sem hafi verið lögð á að auðvelda konum að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf með auknum sveigjanleika hafi í raun fest í sessi hefðbundnar hugmyndir um umönnunarhlutverk kvenna. Enn fremur hafa þær bent á að til að tryggja launajafnrétti verði að grípa til aðgerða varðandi hvern þann þátt sem veldur launamuni kynjanna og bendir í því tilliti til staðalímynda, hlutastarfa, samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs, valda og áhrifa ásamt kynbundins náms- og starfsvals.⁵¹

Á Norðurlöndunum er vinnumarkaður kynskiptur þar sem efnahagsleg völd og áhrif kvenna eru minni en karla.

Konur búa enn við launamisrétti 60 árum eftir að launajafnrétti var leitt í lög. Í íslenskum og norrænum rannsóknum kemur fram að kynskiptur vinnumarkaður sé ein helsta skýringin á kynbundnum launamun. Eins og fyrr segir má rekja það að stórum hluta til hugmynda um hlutverk kynjanna sem þróuðust yfir í staðalímyndir kynjanna og leiddu til þess að hefðbundin kynhlutverk hafa viðhaldist.⁵² Það að kynjaskipting vinnumarkaðarins sé talin ein helsta skýring kynbundins launamunar beinir athyglinni að verðmætamati kvenna- og karlastarfa á vinnumarkaði.⁵³

Konur búa enn við launamisrétti 60 árum eftir að launajafnrétti var leitt í lög.

Kynskiptur vinnumarkaður er ein helsta skýringin á kynbundnum launamun.



2. Mat á virði starfa

Líkt og komið hefur fram sinna konur nú sem endranær í meiri mæli en karlar störfum við þjónustu, umönnun og fræðslu, sem eru lægra launuð en störf í öðrum starfsgreinum þar sem karlar eru í meiri hluta. Þetta gefur vísbendingar um að þættir sem einkenna kvennastörf séu minna metnir til launa en þættir sem einkenna karlastörf.

Mikilvægt er að rýna inntak starfa til að vinna gegn vanmati á kvennastörfum og rýna jafnframt þá þætti eða eiginleika sem virðismat þeirra byggist á.⁵⁴ Konur vinna frekar en karlar í nánnum samskiptum við annað fólk, sem felur í sér tilfinningalegt álag. Hefðbundin karlastörf fela oft í sér sköpun áþreifanlegra verðmæta sem auðvelt er að meta til fjár en á hinn bóginn fela hefðbundin kvennastörf gjarnan í sér sköpun óáþreifanlegra verðmæta sem ýtir undir vanmat á samfélagslegu virði starfanna. Enn fremur felur skipulag kvennastarfa gjarnan í sér að starfsþróunarmöguleikar þeirra eru litlir þar sem stjórnskipulagið er flatt og því minni möguleikar á framþróun eða stöðuhækkunum.⁵⁵

Vísbendingar eru um að þættir sem einkenna kvennastörf séu minna metnir til launa en þættir sem einkenna karlastörf.



2.1 Virðismat

Skipta má megininntaki jafnlaunareglunnar í tvennt. Annars vegar gerir hún ráð fyrir hlutlægu mati á því hvaða störf teljist jafnverðmæt og hins vegar mati á því hvort launin séu jöfn. Með öðrum orðum þarf að meta störf markvisst til að tryggja megi launajafnrétti kynjanna.⁵⁶ Þegar vinnumarkaður er mjög kynskiptur reynir enn frekar á samþættingu jafnréttissjónarmiða við launaákvæðanir. Slík nálgun beinir áherslunni frá persónulegum eiginleikum kvenna yfir á kerfisbundna mismunun sem leiðir af ákvörðunum stjórnvalda, aðila vinnu- markaðarins, samfélagslegum viðmiðum, markaðslögmálum og launastefnum.⁵⁷

Konum innan kvennastétta getur reynst þrautin þyngri eða jafnvel ómögulegt að finna karla í sambærilegum störfum innan sinna starfsstétta hvort heldur er vegna fæðar karla í sambærilegum störfum eða vegna þess að aðgengi að upplýsingum um sambærileg störf er takmarkað, ekki síst ef leita þarf út fyrir það fyrirtæki eða stofnun sem konan vinnur hjá til systurstofnunar eða fyrirtækis af sama uppruna eftir sambærilegu starfi. Með samþykkt ILO árið 1951 um jöfn laun mælti stofnunin strax með því að komið yrði á fót kerfisbundinni aðferðafræði til að meta hlutlægt kröfur til starfa, s.s. með kynhlutlausu starfsmati eða öðrum aðferðum. ILO hefur síðan reglulega gefið út leiðbeiningar um hvernig gera megi slík kerfi úr garði.⁵⁸ Sérfræðinganevnd ILO hefur bent íslenskum stjórnvöldum á að þegar vinnumarkaður er mjög kynskiptur og meiri hluti kvenna starfar hjá hinu opinbera sé enn brýnni þörf á aðgerðum til að tryggja rétta beitingu jafnlaunaákvæðisins. Inntak jafnlaunaákvæðis ILO og Evrópuréttar fela í sér réttinn til að bera saman störf á ólíkum vinnustöðum enda sé uppruninn sá sami. Nefndin beindi þeim tilmælum til stjórnvalda að grípa til aðgerða til að gera fólki kleift að bera saman störf þvert á fyrirtæki eða stofnanir.⁵⁹

Framkvæmdastjórn og þing Evrópusambandsins ásamt öðrum stofnunum Evrópusambandsins hafa mælt með því að vinnustaðir taki upp kynhlutlaus starfsmatskerfi til að meta virði starfa með það að markmiði að stuðla að launajafnrétti, fyrirbyggja óbeina mismunun og bera saman virði ólíkra starfa. Framkvæmdastjórnin hefur einnig lagt til að aðildarríkin stuðli að þróun og notkun kynhlutlauss starfsmats- og flokkunarkerfa, þar á meðal sem atvinnurekandi í opinbera geiranum, til að fyrirbyggja, greina og bregðast við mögulegu launamisrétti sem kemur til vegna kynjaslagsíðu í launasetningu. Stjórnvöld skuli sérstaklega hvetja atvinnurekendur og aðila vinnumarkaðarins til að taka upp kynhlutlaus starfsmats- og starfa- flokkunarkerfi.⁶⁰ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins stóð fyrir ítarlegri greiningu í mars 2020 á framkvæmd jafnlaunaákvæðis Evrópusambandsins. Þar segir að þær aðgerðir sem hafi aðallega stuðlað að launajafnrétti meðal aðildarríkjanna séu starfaflokkun og mat, ásamt fyrirbyggjandi áhrifum bótaskyldu og fésekta.⁶¹ Greiningunni var ætlað að undirbúa breytingar á jafnlaunatilskipun Evrópusambandsins en frumvarp þar um var lagt fram í mars síðastliðnum. Nánar er fjallað um það í kafla 3.2.

Samkvæmt framansögðu er heildstætt mat á virði ólíkra starfa forsenda þess að tryggja megi launajafnrétti, ekki síst þegar vinnumarkaður er jafn kynskiptur og raun ber vitni héraendis.⁶² Hér á eftir verður fjallað um til hvaða aðgerða og aðferða hefur verið gripið hér á landi.

Konum innan kvennastétta getur reynst erfitt að finna samanburðarhópa.

Alþjóðavinnuálagstofnunin hefur bent íslenskum stjórnvöldum á brýnni þörf á aðgerðum til að tryggja rétta beitingu jafnlaunaákvæðisins í ljósi kynskipts vinnumarkaðar hér á landi og að meiri hluti kvenna starfi hjá hinu opinbera.

Nefndin beindi þeim tilmælum til stjórnvalda að grípa til aðgerða til að gera fólki kleift að bera saman störf þvert á fyrirtæki eða stofnanir.

2.2 Starfsmat sveitarfélaga

Markmið starfsmats sveitarfélaga er að tryggja að starfsmönnum séu ákvörðuð laun með eins málefnalegum og hlutlægum hætti og hægt er og grunnlaunum fyrir störf sé raðað þannig að þau séu hin sömu fyrir störf sem metin eru jafnkrefjandi, óháð starfsstöðum, stéttarfélagi eða kyni. Starfsmatið auðveldar því stjórnendum að launaraða störfum í samræmi við jafnlaunaákvæði jafnréttislaga.

Innleiðingu þessa greiningartækis sveitarfélaga til að meta með kerfisbundnum hætti þær kröfur sem störf gera til starfsmanna hjá sveitarfélögum má rekja aftur til ársins 2000. Á þeim tíma samþykktu Reykjavíkurborg, launanefnd sveitarfélaga og nokkur stéttarfélög að innleiða breska starfsmatskerfið „Single Status Job Evaluation“ og aðlaga að íslenskum aðstæðum. Breska kerfið var hannað af hópi sérfræðinga í samvinnu við sveitar- og stéttarfélög í Bretlandi og að hönnun þess komu einnig sérfróðir ráðgjafar um launajafnrétti. Auk þess var unnið náið með Alþjóðavinnuálastofnuninni (ILO) til þess að kerfið væri í samræmi við alþjóðalög og sáttmála.⁶³

Kerfið byggist á hlutlægum viðmiðum sem notuð eru til að bera saman störf í samræmi við þær kröfur sem í störfunum felast. Starfsmatið er því aðferð til að leggja samræmt mat á ólík störf og ákvarða sömu laun fyrir sambærileg eða jafnverðmæt störf. Því er enn fremur ætlað að gera forsendur launaákvæðana og rökin á bak við launaákvæðanir sýnilegri. Kerfið metur aðeins hvaða kröfur eru gerðar í tilteknu starfi en leggur ekki mat á einstaklingsbundna hæfni og frammistöðu starfsfólks sem starfinu gegna.⁶⁴ Matið byggir á ítarlegum gögnum um þau störf sem verið er að meta hverju sinni, s.s. starfslýsingu, spurningalista um starfið, öðrum gögnum og í sumum tilvikum starfsmatsviðtölum við starfsmenn.

Starfsmatið er viðvarandi samstarfsverkefni þeirra sveitar- og stéttarfélaga sem um það hafa samið í kjarasamningum og mynda þau með sér starfsmatsnefndir, annars vegar hjá Sambandi Íslenskra Sveitarfélaga og hins vegar hjá Reykjavíkurborg. Nefndirnar starfa saman að faglegri þróun og endurskoðun kerfisins, samræmingu verkferla og vinnulags sem einnig tryggir samræmt mat á öllum störfum. Starfsmat og tenging starfsmats við laun eru tvö aðskilin ferli. Starfsmat er fyrst og fremst starfaröðunarkerfi, þ.e. kerfisbundin nálgun til að raða störfum út frá fyrirframgefnum forsendum kerfisins um mismunandi innihald og ábyrgð. Um tengingu þess við laun er samið í kjarasamningum á hverjum tíma.⁶⁵

Starfsmatskerfi notar hlutlæg viðmið til að bera saman störf í samræmi við þær kröfur sem í þeim felast.

Kerfið er aðferð til að leggja samræmt mat á ólík störf og ákvarða sömu laun fyrir sambærileg eða jafnverðmæt störf.

Því er einnig ætlað að gera forsendur og rök launaákvæðana sýnilegri.

Enn sem komið er tekur starfsmatskerfið eingöngu til grunnlauna og því geta aðrir launaliðir mögulega leitt til launamisréttis s.s. fastar yfirvinnugreiðslur, álagsgreiðslur eða aðrar viðbótargreiðslur. Hugtökin laun og kjör samkvæmt jafnréttisákvæði jafnréttislaga eru skýrð rúmt og taka til hvers kyns þóknunar hvort heldur í fé eða fríðindum sem starfsmaður fær beint eða óbeint frá atvinnurekanda vegna starfa sinna.⁶⁶ Þannig skal tryggja jafnrétti í heildarlaunum samkvæmt skýringum og framkvæmd jafnlaunaákvæðisins.

Kerfið er í stöðugri rýni með tilliti til breytinga á vinnumarkaði og þróunar starfa. Var það uppfært árið 2014 og í kjölfarið fór fram endurskoðun allra starfa árið 2015.⁶⁷ Þegar þessi skýrsla er rituð stendur þriðja endurskoðun kerfisins yfir og hófst hún í upphafi árs 2020.

Enn sem komið er tekur starfsmatskerfið eingöngu til grunnlauna og því geta aðrir launaliðir mögulega leitt til launamisréttis s.s. fastar yfirvinnugreiðslur, álagsgreiðslur eða aðrar viðbótargreiðslur.



66. Hugtakið laun og kjör innifelur bónusa, yfirvinnugreiðslur, fríðindi í tengslum við ferðalög (s.s. bifreið sem atvinnurekandi útvegar eða ferða- eða akstursgreiðslur), greiðslur vegna húsnæðiskostnaðar, greiðslur fyrir námskeiðssetu, starfsloka-greiðslur, lögbundin réttindi til greiðslna s.s. vegna veikina og kjarasamningsbundin réttindi til greiðslna s.s. frá sjóðum stéttarfélaganna

2.3 Jafnlaunavottun

Meginmarkmið lögfestingu á skyldu fyrirtækja og stofnana með 25 starfsmenn eða fleiri til jafnlaunavottunar árið 2017 var að sporna við launamisrétti vegna kynferðis. Jafnlaunavottun var þannig ætlað að vera verkfæri til að framfylgja gildandi lögum sem leggja bann við því að konum og körlum séu greidd mismunandi laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf.⁶⁸ Í því felst að fyrirtækjum og stofnunum er skylt að koma sér upp jafnlaunakerfi í samræmi við kröfur jafnlaunastaðals (ÍST85:2012) og fá kerfið staðfest af til þess bærum vottunaraðila.

Með jafnlaunakerfi er átt við stjórnunarkerfi sem hefur það markmið að tryggja að málsmeðferð og ákvörðun í launamálum byggist á málefnalegum sjónarmiðum og feli ekki í sér kynbundna mismunun. Með staðlinum er gerð sú krafa að atvinnurekendur setji sér jafnlaunaviðmið; í fyrsta lagi með því að skilgreina öll störf; í öðru lagi ákveða málefnaleg og viðeigandi viðmið fyrir flokkun starfa sem taka mið af þeim starfskröfum sem starf gerir til starfsmanns; í þriðja lagi að flokka saman sömu eða jafnverðmæt störf á grundvelli viðmiðana og í fjórða lagi að ákveða laun og önnur kjör á grundvelli sömu viðmiða. Loks skal ákveða hvort og þá hvernig eigi að umbuna fyrir einstaklingsbundna og hópbundna þætti.⁶⁹ Með öðrum orðum felur skyldan í sér að innleiða viðmið eða kerfi við mat á virði starfa með launa- jafnrétti að markmiði, þ.e. matskerfi til grundvallar launasetningu.

Viðurkenndur vottunaraðili metur síðan hvort öll skilyrði staðalsins hafi verið uppfyllt og sé það svo sendir vottunaraðili staðfestingu þess efnis til Jafnréttisstofu sem veitir viðkomandi fyrirtæki eða stofnun jafnlaunavottun.

Hvorki í lögnum né í staðlinum sjálfum er fjallað um hvaða viðmið skuli nota við mat á störfum, eða hvaða gildismat eigi að vera að baki skilgreindu verðmæti starfa, aðeins að það feli ekki í sér kynjamismunun og að sömu viðmið séu notuð fyrir öll störf innan fyrirtækis eða stofnunar. Í því samhengi er mikilvægt að hafa í huga að virðismatskerfi starfa sem felur í sér kynbundna skekkju getur fest launamun kynjanna í sessi í stað þess að vinna gegn honum. Til að útrýma launamun kynjanna sem er tilkominn vegna kynskipts vinnumarkaðar er því ekki fullnægjandi að fyrirtæki og stofnanir innleiði virðismatskerfi heldur þarf að tryggja að viðmiðin feli ekki í sér kynbundna skekkju t.a.m. með vanmati á þeim þáttum sem sögulega hafa verið tengdir hefðbundnum kvennastörfum.

Norrænir sérfræðingar í jafnréttismálum hafa gagnrýnt að ekki liggi fyrir skýr fyrirmæli eða leiðbeiningar um hvaða viðmið skuli nota við mat á störfum, hvaða gildismat eigi að vera að baki skilgreindu verðmæti starfa eða hvernig eigi að leggja mat á virði starfa tengdum kvenna- eða karlastéttum með starfaflokkuninni, aðeins að það feli ekki í sér kynjamismunun.⁷⁰ Reynslan sýnir að þau viðmið eða matskerfi sem fyrirtæki og stofnanir hafa þróað við innleiðingu jafnlaunastaðals eru ólík t.d. hvað varðar fjölda og útfærslu matsþátta með hverju starfi og kann það að endurspegla eðli og fjölbreytileika starfseminnar. Þannig getur mat stjórnanda á hverjum stað

Meginmarkmið með lögfestingu jafnlaunavottunar var að sporna við launamisrétti vegna kynferðis. Í því felst að fyrirtækjum og stofnunum er skylt að koma sér upp jafnlaunakerfi í samræmi við kröfur jafnlaunastaðals.

Sérfræðingar í jafnréttismálum hafa gagnrýnt að hvorki í lögnum né jafnlaunastaðlinum er fjallað um hvaða viðmið og gildismat skuli nota við mat á störfum aðeins að það feli ekki í sér kynjamismunun.

Þetta getur mögulega leitt til þess að kynbundin skekkja festist í sessi.

Til að útrýma kynbundnum launamun sem er tilkominn vegna kynskipts vinnumarkaðar er því grundvallaratriði að þau jafnlauna- og virðismatskerfi sem notuð eru feli ekki í sér kynbundna skekkju t.a.m. með vanmati á þeim þáttum sem sögulega hafa verið tengdir hefðbundnum kvennastörfum.

71. Ómeðvituð hlutdrægni (e. implicit bias) eru ómeðvitaðar (og óviljandi) tengingar og fordómar um tiltekna hópa og einstaklinga sem tilheyra tilteknum hópum og geta endurspeglast í hegðun.

haft áhrif á það hvaða þættir eru metnir og verðmæti tiltekinna þátta. Þá kann ómeðvituð hlutdrægni að hafa áhrif á þau viðmið sem notuð eru.⁷¹

Innleiðing staðalsins hefur hlotið gagnrýni fyrir að vera alfarið á forræði atvinnurekenda, en þeir skilgreina þau störf sem til staðar eru innan fyrirtækis/stofnunar. Gagnrýnin snýr að því að sjónarmið starfsfólks hvað varðar eiginleika starfsins sem það sinnir komist þar ekki að.⁷² Það geti hugsanlega leitt til þess að atvinnurekendur innleiði staðalinn án þess að gera raunverulegar breytingar á ferlum við launasetningu. Bent hefur verið á að þetta kunni að leiða til þess að hefðbundin kvennastörf verði metin minna virði en hefðbundin karlastörf þar sem starfsfólk hefur ekki tækifæri til þess að eiga samtal um þá eiginleika sem starfið krefst af þeim þegar viðmið eru ákvörðuð. Þar með kann að vera litið framhjá eiginleikum sem einkenna hefðbundin kvennastörf og ekki er söguleg hefð fyrir að meta til launa, t.d. mikil persónuleg samskipti, áreiti, umhverfi, tilfinningaálag, o.s.frv. Þessi skortur á samræmingu eða skýrum fyrirmælum getur mögulega leitt til kynjaskekkju.⁷³

Fram til þessa hefur innleiðing jafnlaunastaðals miðað að því að tryggja launajafnrétti hjá *sama atvinnurekanda* og er í því samhengi miðað við kennitölu atvinnurekandans. Hjá hinu opinbera er hvert sveitarfélag með eina kennitölu fyrir alla sína starfsemi en hver ríkisstofnun með eigin kennitölu. Vegna þessarar afmörkunar hefur jafnlaunastaðallinn fyrst og fremst tekið til launamisréttis innan einstaka vinnustaða. Það er mikilvægur liður í baráttunni gegn kynbundnum launamun en dugur ekki eitt og sér. Ástæðu þessa má e.t.v. rekja til þess að fram til ársloka 2020 var í íslenska jafnlaunaákvæðinu mælt fyrir um að samanburður á því hvort jöfn laun væru greidd fyrir sömu eða jafnverðmæt störf miðaðist við sama atvinnurekanda. Líkt og áður hefur verið fjallað um var jafnlaunaákvæðinu breytt með nýjum jafnréttislögum nr. 150/2020 þar sem ákvæðið var ekki talið í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, s.s. á grundvelli EES-samningsins og jafnlaunasamþykktar ILO. Með þessari breytingu er ljóst að við mat á hvað teljist jafnverðmæt störf skuli líta til starfa sem hafa sama uppruna (e. single source) og bera saman störf á ólíkum vinnustöðum, sbr. umfjöllun í kafla 1.2.3. Þannig ber atvinnurekanda skylda til að launasetja öll störf á sínum vegum, óháð því hvort þau heyri undir sömu kennitölu eða ekki, með samræmdum hætti. Launasetning starfa með sama uppruna þarf því að vera heildstæð og byggjast á sömu matsviðmiðum og forsendum. Samkvæmt framansögðu felur inntak jafnlaunaákvæðis jafnréttislaga í sér skyldu atvinnurekenda á opinberum vinnumarkaði og stofnana sem einkanlega eru reknar með opinberu fé til að grípa til aðgerða og skilgreina hvernig skuli meta virði opinberra starfa með sama uppruna á samræmdan og samhæfðan hátt þvert á stofnanir og starfsstaði. Sama á við um einkarekin fyrirtæki sem hafa sama uppruna.

Innleiðing verkfæris á borð við jafnlaunastaðal er mikilvæg aðgerð sem getur stuðlað að því að færa ábyrgðina á því að fylgja eftir launajafnrétti frá starfsmanni yfir á atvinnurekanda. Atvinnurekandi hefur greiðari aðgang og betri yfirsýn yfir launaupplýsingar og er þar með í betri stöðu til að greina mismunun í launum. Regluleg og kerfisbundin launagreining eykur þekkingu og hæfni hjá atvinnurekenda ásamt almennri þekkingu á jafnlaunamálum. Þá er sá möguleiki einnig fyrir hendi að jafnlaunastaðallinn geti tekið til annarra mismununarástæðna en á grundvelli kyns.

Innleiðing staðalsins hefur hlotið gagnrýni fyrir að vera alfarið á forræði atvinnurekenda og sjónarmið starfsfólks komist ekki þar að.

Þar með kann mögulega að verið litið framhjá eiginleikum sem einkenna hefðbundin kvennastörf og ekki er söguleg hefð fyrir að meta til launa, t.d. mikil persónuleg samskipti, áreiti, umhverfi, tilfinningaálags, o.s.frv.

Jafnlaunastaðall hefur miðað að því að tryggja launajafnrétti hjá sama atvinnurekanda og er í því samhengi miðað við kennitölu.

Vegna þessarar afmörkunar hefur jafnlaunastaðall fyrst og fremst tekið til launamisréttis innan einstaka vinnustaða en nær síður til launamunars sem tilkominn er vegna kynskipts vinnumarkaðar þar sem karlar og konur gegna mismunandi stöðum á mismunandi vinnustöðum.

2.4 Virðismatskerfi og kvennastörf

Rannsóknir sýna að hætt er við því að virðismatskerfi viðhaldi vanmati á störfum kvenna og þar með launamun kynjanna í stað þess að vinna gegn honum. Ástæðan er hætta á kynjagslasiðu konum í óhag hjá þeim sem framkvæmir matið á virði starfa hverju sinni.⁷⁴ Gildismatið byggist þannig á hugmyndum um hlutverk kynjanna í samfélaginu og metur ekki vinnu kvenna með fullnægjandi hætti s.s. með því að gefa þáttum í störfum þar sem karlar eru í meirihluta aukið vægi í virðismati og útiloka þar með og vanmeta þætti í störfum þar sem konur eru í meiri hluta. Þá getur verið mikill munur á launum fyrir jafnverðmæt störf eftir starfsgreinum vegna þess að um störfin gilda mismunandi kjarasamningar eða vegna greiðslu markaðslauna.⁷⁵ Rannsóknir hafa sýnt fram á að hefðbundnar aðferðir við mat virði starfa byggja gjarnan á störfum þar sem karlar eru í meirihluta og er því gert ráð fyrir frekari möguleikum þeirra til starfsþróunar, samanborið við störf þar sem konur eru í meirihluta. Þá eru konur frekar í hlutastarfi en karlar sem hefur einnig áhrif gildismatið.⁷⁶ Skortur á samanburði heildarlauna stétta þar sem konur eru í meirihluta við stéttir þar sem karlar eru í meirihluta torveldar leiðréttingar. Ákvörðun um laun fyrir tiltekin störf felur í sér mat á virði þeirra og ef þeir þættir sem almennt einkenna karlastörf eru frekar metnir til hærri launa en þeir sem einkenna kvennastörf mun það viðhalda launamuninum. Til að koma í veg fyrir slíka kynjaskekkju er mikilvægt að tryggja að við þróun virðismatskerfa, starfaflokkun samkvæmt jafnlaunastaðli eða annað mat á störfum sé ávallt byggt á þekkingu á stöðu kynjanna á vinnumarkaði og lagaákvæðis um að greiða skuli jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf.⁷⁷ Að því markmiði að fanga virði svonefndra kvennastarfa og karlastarfa er mikilvægt að virðismatskerfi starfa nái til að mynda **tilfinningalegs álags, hæfni til að sýna samkennd, ábyrgðar á velferð fólks, samskiptafærni, færni í að leysa úr vandamálum, álags við að vinna mörg verk á sama tíma, færni til að þjónusta fólk sem er í viðkvæmri stöðu eða stríðir við erfiðleika, tímastjórnunar, áunninnar þekkingar, krefjandi vinnuumhverfis, erfiðra skjólstaðinga, þjónustuþega eða viðskiptavina, líkamlega krefjandi verkefna líkt og að lyfta fólki, líkamlegs álags vegna endurtekinna hreyfinga, öryggisógnar, hættuna á því að vera útsettur fyrir ætandi efnun/eiturefnum eða hreinlætisefnum og annarra þátta sem eru einkennandi fyrir mörg hefðbundin kvennastörf.** Einnig verða virðismatskerfi að fanga fjölbreytileika starfa og fjölbreyttar birtingarmyndir krafna, ábyrgðar sem og álags- og umhverfisþátta. Sem dæmi má nefna að mat á hávaðamengun á ekki síður við í skólastofum en við vegaf framkvæmdir, að umönnun sjúkra felur í sér líkamlegt álag ekki síður en ýmis iðnaðarstörf, að umönnun barna felur í sér aðgæslu ekki síður en það að stýra vinnuvél o.s.frv. Virðismatskerfin þurfa að fanga kvennastörfin með sama hætti og karlastörfin ef útrýma á launamun kynjanna.

Gildismatið byggist þannig á hugmyndum um hlutverk kynjanna í samfélaginu og metur ekki vinnu kvenna með fullnægjandi hætti s.s. með því að gefa þáttum í störfum þar sem karlar eru í meirihluta aukið vægi í virðismati og útiloka þar með og vanmeta þætti í störfum þar sem konur eru í meiri hluta.

Ákvörðun um laun fyrir tiltekin störf felur í sér mat á virði þeirra og ef þeir þættir sem almennt einkenna karlastörf eru frekar metnir til launa en þeir sem einkenna kvennastörf mun það viðhalda launamuninum.

74. Er hér verið að vísa til ómeðvitaðrar hlutdrægni, þ.e. að þeir sem framkvæmi matið taki ákvarðanir út frá viðteknu gildismati. Möguleg mismunun stafí því ekki af ásetningi.

2.5 Virðismatskerfi og launagagnsæi

Rannsóknir um launajafnrétti fjalla nær undantekningalaust um mikilvægi launagagnsæis sem forsendu þess að hægt sé að ganga úr skugga um að lagaskylda um jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf sé virt. Aukið gagnsæi jafni þannig aðstöðumun milli atvinnurekenda og starfsfólks þar sem atvinnurekandi hefur nær alfarið einn aðgang og yfirsýn að launaupplýsingum og launakerfum en starfsfólk lítinn sem engan. Með auknu aðgengi að upplýsingum sem búa að baki launaákvörðunum og yfirlits launa hjá hverjum vinnustað má enn fremur skapa aukna samfélagslega þekkingu og framþróun á starfaflokkun, mati á virði starfa og launasetningu.

Launagagnsæi hefur verið eitt af leiðarljósum þeirra aðgerða og verkfæra sem gripið hefur verið til hér á landi. Niðurstaða starfsmats allra starfa hjá sveitarfélögum er t.a.m. birt á sérstakri vefsíðu, *starfsmat.is*. Þar má nálgast niðurstöður mats starfa og grunnlaunaröðunar allra starfa sveitarfélaganna eftir því hvort þau eru hjá Reykjavíkurborg eða öðrum sveitarfélögum. Enn fremur má sjá hvaða þættir liggja til grundvallar matinu og hver stigagjöfn er fyrir hvern þátt ásamt heildarstigagjöf og röðun til launaflokks. Gagnsæið er því mikið og auðveldar verulega samanburð á grunnlaunum en líkt og fjallað hefur verið um hér að framan er algengara að launamismunur komi til vegna annarra greiðslna en grunnlauna.

Niðurstöður starfsmats allra starfa hjá sveitarfélögum eru birt á netinu. Þar má sjá hvaða þættir liggja til grundvallar matinu og hver stigagjöfn er fyrir hvern þátt ásamt heildarstigagjöf og röðun til launaflokks.



Eitt af markmiðum jafnlaunastaðals samkvæmt inngangsorðum hans er að tryggja gagnsæi launakerfis vinnustaðar sem er mikilvæg forsenda jafnlaunavottunar. Skjalfesting skráa og annarra gagna sem tengjast jafnlaunakerfinu þjónar þeim tilgangi að tryggja þetta gagnsæi. Samkvæmt staðlinum þarf að skjalfesta þau viðmið fyrirtækisins sem lögð eru til grundvallar flokkun starfa og ákvörðunum um laun og önnur kjör. Enn fremur á að skjalfesta flokkun starfa, niðurstöðu launagreiningar og starfslýsingar.⁷⁸

Í jafnlaunastaðlinum er ekki gerð krafa um aðkomu starfsfólks eða stéttarféлага við undirbúning eða þegar ákvörðun er tekin um laun. Þar er ekki heldur gerð krafa um viðtöl við starfsfólk til að útbúa starfslýsingu eða annað mat á inntaki starfa. Hvað varðar aðgengi að upplýsingum er gerð sú krafa að jafnlaunastefna fyrirtækis eða stofnunar skuli kynnt öllu starfsfólki sem starfar hjá fyrirtækinu eða á vegum þess. Það megi t.d. gera á innri vef fyrirtækis eða stofnunar. Einnig skal kynna starfsmönnum niðurstöður launagreininga hvað varðar kynbundinn launamun innan einstakra starfahópa, nema persónuverndarhagsmunir mæli gegn því. Í skýringum með viðauka A í staðlinum segir að þegar kynna eigi niðurstöður fyrir starfsmönnum sé ekki átt við að allar launatölur skuli liggja frammi. Þar segir enn fremur að eðlilegt sé að upplýsingar sem þessar séu settar fram á tölfraðilegan hátt þannig að ekki sé hægt að tengja þær við einstaklinga. Þó ætti að tryggja að þær gefi nægjanlegar upplýsingar til að hægt sé að meta hvernig jafnlaunastefnan reynist. Samkvæmt þessu hefur starfsfólk ekki aðgang að upplýsingum um hvernig störf eru flokkuð, hvaða störf teljist jafnverðmæt og hvaða forsendur búi að baki. Staðallinn er heldur ekki afdráttarlaus um í hvaða formi eða hversu ítarlegar upplýsingar skuli leggja fram. Gagnsæi undirbúnings að ákvörðunum og ákvarðanirnar sjálfar ásamt því hversu aðgengilegar upplýsingar eru fyrir starfsfólk kann því að hafa þróast með mismunandi hætti eftir ákvörðun hvers fyrirtækis eða stofnunar fyrir sig.

Starfsfólk hefur takmarkaðar upplýsingar um flokkun og forsendur skv. jafnlaunastaðli.

3. Alþjóðleg þróun

Við móttun tillagna sinna leit starfshópurinn til þróunar erlendis á sviði jafnlaunamála í leit að fyrirmyndum sem hafa varðað leiðina. Ákveðið var að skoða þróun annars staðar á Norðurlöndum vegna nálægðar, samstarfs landanna í jafnréttismálum ásamt því að samanburður við löggjöf milli landanna er algengur þar sem öll einkenna sig sem velferðarríki. Þá var litið til þeirrar vinnu sem hefur átt sér stað hjá Evrópusambandinu í þágu launajafnréttis en nýlega var lögð fram tillaga að tilskipun til að styrkja núgildandi jafnlaunareglu.

Fjöldi annarra landa hefur sett í lög skyldu til aðgerða til að tryggja efnislegt launajafnrétti⁷⁹ en hér á eftir verður eingöngu fjallað um Kanada og Nýja-Sjáland. Eftir því sem næst verður komist hafa þær þjóðir einar varpað kastljósinu á forvirkar aðgerðir til að tryggja launajafnrétti með hliðsjón af kynskiptum vinnumarkaði. Bæði löndin hafa sett sér það meginmarkmið með löggjöf að færa ábyrgðina á því að fylgja eftir og tryggja að konur búi við jafnrétti í launum frá konum og yfir á atvinnurekendur. Í því felst m.a. að tryggja að bera megi saman verðmæti starfa þvert á vinnustaði ríkisins í Kanada og þvert yfir opinbera vinnumarkaðinn á Nýja-Sjálandi.



3.1 Norðurlönd

Launamunur kynjanna er samfélagsleg áskorun á Norðurlöndum og miðar hægt í baráttunni gegn honum þrátt fyrir stefnumörkun, aðgerðir og aðgerðaáætlanir stjórnvalda um að útrýma launamisrétti.

Norðurlöndin samþykktu öll jafnlaunasamþykkt ILO nr. 100 í byrjun 7. áratugar síðustu aldar og innleiddu í kjölfarið löggjöf sem bannar launamisrétti. Löndin hafa lagt áherslu á fjölskylduvænt samfélag sem miðar að því að auka þátttöku kvenna á vinnumarkaði og hlutdeild karla í ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum. Sameiginlegt einkenni landanna allra er kynskiptur vinnumarkaður þar sem kvennastéttir eru yfirleitt hlutfallslega lágt launaðar og karlastéttir með hærri laun. Þessi kerfislægi vandi er meginástæða þess að Norðurlöndin, sem alla jafna standa framlega í jafnréttismálum, hafa ekki náð lengra en raun ber vitni í að jafna launamun kynjanna.⁸⁰ Í löggjöf nokkurra þeirra er gert ráð fyrir að atvinnurekandi meti hvaða störf séu jafnverðmæt án þess að gerðar séu kröfur um hvernig það mat fari fram. Stjórnvöld hafa ekki lagt fram verkfæri eða önnur úrræði til að auka þekkingu á slíkri greiningu. Löggjöfin leggur megináherslu á aðgerðir sem bundnar eru við einstaka vinnustaði þrátt fyrir að kynskiptur vinnumarkaður og mismunandi mat á hefðbundnum kvenna- og karlastörfum sé meginástæða launamunarins.⁸¹

Í töflunni á næstu blaðsíðu má sjá stutt yfirlit og samanburð á þeim kröfum sem gerðar eru til atvinnurekenda og miða að því að stuðla að launajafnrétti í Danmörku, Finnlandi, Íslandi, Noregi og Svíþjóð.⁸²

79. Með formlegu jafnrétti er átt við t.d. lagasetningu en í efnislegu felst skyldan til að stuðla að, tryggja og festa jafnrétti í sessi.

80. Jafnrétti á Íslandi mælist jafnan hátt í alþjóðlegum samanburði og má nefna að Ísland situr í efsta sæti lista Alþjóðaeftahagsráðsins um kynjajafnrétti. Sá mælikvarði sem þar er notaður til mæla launajafnrétti tekur til launa fyrir sömu eða sambærileg störf. Sá mælikvarði tekur því ekki til launamunar sem skapast vegna kynskipts vinnumarkaðar eða vanmats á hefðbundnum kvennastörfum borið saman við hefðbundin karlastörf. Sjá skýrslu 'World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2021'.

	Kröfur	Eftirlit
Danmörk	Atvinnurekendur með 35 starfsmenn eða fleiri leggja fram kyngreindar launatölur með aðstoð dönsku hagstofunnar. Þeir geta einnig valið um að leggja fram yfirlýsingu með launaupplýsingum.	Danska mannréttinda- stofnunin hefur ekki eftirlitsheimildir gagnvart hlítu atvinnurekanda að jafnlaunaákvæðum.
Finnland	Atvinnurekendum með 30 starfsmenn eða fleiri er gert að gera launakönnun á tveggja ára fresti í þeim tilgangi að greina ómálefnalegan launamun kynja. Þá er þess krafist að atvinnurekandi grípi til viðeigandi úrbóta greinist munur.	Umboðsmaður jafnréttis- mála er eftirlitsstjórnvald sem hefur það hlutverk að fylgjast með því að ákvæðum löggjafarinnar sé fylgt
Noregur	Atvinnurekendum í einkageiranum með fleiri en 50 starfsmenn og öllum opinberum aðilum eru skylt að gefa árlega út jafnréttisáætlun. Kyngreind launatölfræði eða launakönnun kann að vera hluti af þeirri áætlun en er ekki lögbundin skylda.	Umboðsmanni jafnréttis- mála- og mismununar er gert að veita leiðbeiningar og styðja atvinnurekendur til að fara að lögum.
Svíþjóð	Öllum atvinnurekendum er skylt að greina og tryggja að farið sé að jafnlaunaákvæðum og greina launamun karla og kvenna. Markmiðið er að greina, bæta og koma í veg fyrir mismunun sem felst í launamun og starfs- aðstæðum. Atvinnurekendum með tíu starfsmenn eða fleiri er gert að skrásetja niðurstöður þessara greininga.	Umboðsmaður jafnréttismála er eftirlitsstjórnvald sem hefur vald til að taka út (e. <i>audit</i>) hvort atvinnurekendur fari að reglum.
Ísland	Atvinnurekendum með 25 starfsmenn eða fleiri er gert að setja jafnréttisáætlun eða samþætta jafnréttissjónarmið í starfsmannastefnu. Atvinnurekendum með 25 starfsmenn eða fleiri er gert að fá jafnlaunavottun í samræmi við jafnlaunastaðal. Atvinnurekendur með 25-49 starfsmenn hafa kost á því að öðlast svokallaða jafnlaunastaðfestingu.	Vottunaraðilar ganga úr skugga um að launasetning atvinnurekenda uppfylli skilyrði jafnlaunastaðls. Jafnréttisstofa gegnir eftirlitshlutverki að viðlögðum dagsektum.

Taflan sýnir samanburð á kröfum sem gerðar eru til atvinnurekenda og miða að því að stuðla að launajafnrétti í Danmörku, Finnlandi, Íslandi, Noregi og Svíþjóð.

Norðurlöndin hafa fram að þessu lagt megináherslu á launakannanir, gagnsæi launaupplýsinga ásamt áætlunum með umbótaleiðum og skýrslu- gjöf þar að lútandi. Mikil umræða hefur þó skapast um mikilvægi þess að grípa til frekari aðgerða til að stuðla að framþróun launajafnréttis. Sjaldnast er það svo að atvinnurekendur ætli sér að mismuna fólki í launum en erfitt er að ganga úr skugga um það nema með því að meta virði starfa kerfisbundið.

Sérfræðingar á sviði jafnlaunamála hafa enn fremur bent á að vandinn liggja í vanmati kvennastarfa sem stafar m.a. af kynskiptum vinnumarkaði. Aðgerðir atvinnurekenda lúta að umbótum innan hvers fyrirtækis eða stofnunar en ná síður að uppræta þann vanda sem vanmat kvennastarfa á kynskiptum vinnu- markaði er. Þá skortir á samræmdar kröfur, skilning og þekkingu á kynjafræði og verkfæri sem gera atvinnurekendum kleift að flokka og bera saman mis- munandi störf og meta virði þeirra. Loks hefur verið bent á mikilvægi þess að fulltrúar launafólks taki þátt í gerð jafnlauna- og virðismatskerfa.⁸³

3.2 Evrópusambandið

Í byrjun mars 2021 lagði framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram tillögu að nýrri tilskipun (nr. 2021/050)⁸⁴ til að bregðast við viðvarandi launamisrétti kynjanna. Tilskipunin er hugsuð sem viðbót við gildandi tilskipun frá 2006 um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna á vinnumarkaði, eða með öðrum orðum til að framfylgja jafnlaunareglu Evrópusambandsins. Nýju úrræðin sem lögð eru til í tilskipuninni eru tvíþætt, aukið gagnsæi í launamálum og réttarfarshagræði fyrir þá sem telja á sig hallað.

Meginmarkmið tillögunnar er að gera starfsfólki kleift að uppgötva og sýna fram á meinta mismunun í launum. Launagagnsæi varpi ljósi á kynjagslagsíðu í launakerfum og mati á störfum sem leggja hvorki störf kvenna og karla að jöfnu né með kynhlutlausum hætti eða sem meta ekki til launa starfskröfur sem fela í sér kvenlæga eiginleika. Þar sem slíkir fordómar séu oftast ómeðvitaðir geti launagagnsæi aukið vitund atvinnurekenda þar um og minnkað líkur á ómeðvitaðri hlutdrægni. Enn fremur geti það hjálpað þeim að greina launamisrétti á grundvelli kyns. Launagagnsæi sé því lykilverkfæri til að tryggja launajafnrétti og til að útrýma kynjagslagsíðu í launasetningu. Það geti einnig stuðlað að breyttu viðhorfi gagnvart launum kvenna og stuðlað að aukinni umræðu um ástæður fyrir kyndbundnum launamun.⁸⁵ Nálgun tillögunnar felst í því að tryggja launagagnsæi með því að auka aðgengi starfsfólks að upplýsingum svo það geti sjálft greint mögulegt launamisrétti og aðhafst í kjölfarið.

Tillaga framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins um launagagnsæi⁸⁶

Launagagnsæi fyrir umsækjendur um störf - Atvinnurekendur munu þurfa að láta í té upplýsingar um byrjunarlaun í starfi þegar auglýsing er birt eða áður en atvinnuviðtal fer fram. Þá verður atvinnurekendum óheimilt að spyrja umsækjendur um þau laun sem þeir hafa haft í gegnum tíðina.

Réttur til upplýsinga fyrir starfsmenn - Starfsmenn munu eiga rétt á því að fá upplýsingar um laun sem gera þeim kleift að bera sig saman við aðra í svipuðum störfum.

Skýrslugjöf um launamun - Atvinnurekendum með að minnsta kosti 250 starfsmenn verða að birta upplýsingar um launamun kynjanna í fyrirtækinu. Þeir verða síðan að láta starfsmönnum í té ítarlegri upplýsingar.

Sameiginlegt launamat - Þegar launamunur kynjanna reynist vera 5% eða meiri skv. fyrrnefndri skýrslu og ekki er hægt að rökstyðja hann með hlutlægum hætti verður að fara fram úttekt í samstarfi við fulltrúa starfsmanna.

Bætur vegna mismununar - Starfsmenn sem teljast hafa orðið fyrir mismunun munu geta fengið bætur sem nema vangoldnum launum.

Sönnunarbyrði á atvinnurekendur - Það hvílir á herðum atvinnurekenda að sýna fram á að launamunur milli kynjanna styðjist við hlutlæg rök.

3.3 Kanada

Forvirk (*e. proactive*) jafnlaunalög (*e. pay equity act*) voru samþykkt í Kanada í desember 2018. Þar er megináherslan á jafnvirðisnálgun, en lögin tóku gildi 31. ágúst sl.⁸⁷ Lögin taka til 1,3 milljóna starfsmanna sem starfa á starfsstöðum með 10 eða fleiri starfsmenn. Það eru um 4.600 opinberir atvinnurekendur, atvinnurekendur sem eru undir eftirliti hins opinbera auk þingsins og stofnana löggjafarvaldsins. Sem dæmi taka lögin til bankastarfs- manna og starfsmanna samgöngufyrirtækja þar sem slík starfsemi telst eftirlitsskyld starfsemi af hálfu hins opinbera.⁸⁸

Megininntaki laganna má skipta í þrjá þætti:

- Fræðsla og efling þekkingar
- Lausn deilumála
- Heimilda til eftirlits

Í lögnum er ferlið útlistað nákvæmlega. Atvinnurekendum ber að setja á fót eins konar vinnustaðanefnd, jafnvirðisnefnd, með fulltrúum stéttar- félaga og/eða launafólks og atvinnurekenda. Þá skulu atvinnurekendur setja sér jafnvirðisáætlun (*e. pay equity plan*) sem er uppfærð reglulega. Við gerð áætlunarinnar greinir nefndin störf í starfaflokka og skilgreinir hvort konur eða karlar eru í meiri hluta innan starfaflokksins, eða hvort kynjahlutföll eru nokkuð jöfn. Skilgreina þarf virði hvers starfs fyrir sig innan starfaflokkanna og reikna út heildarlaun og önnur kjör starfsmanna í þeim þar sem konur eru í meiri hluta og hins vegar þar sem karlar eru í meiri hluta. Þá þarf að bera saman laun karllægra og kvenlægra starfaflokka fyrir jafnverðmæt störf.

Í kjölfar greiningarvinnunnar skal birta drög að jafnvirðisáætluninni og gefa starfsfólki færi á að gera athugasemdir. Þriggja ára aðlögunartími er til að bregðast við lögnum og er vinnustöðum skylt að birta lokaútgáfu áætlunarinnar innan þess tíma. Að aðlögunartímanum liðnum er skylt að leiðrétta þau laun sem talin eru stangast á við jafnlaunaákvæði laganna og leggja fram endanlega jafnvirðisáætlun. Áætlunina þarf að uppfæra á fimm ára fresti til að tryggja að þeim leiðréttingum sem gerðar hafa verið skili sér inn í áætlunina og að nýjum launabilum sem kunna að verða til sé lokað.⁸⁹

Með lögnum var komið á fót embætti framkvæmdastjóra launajöfnuðar (*e. Pay Equity Commissioner*). Framkvæmdastjórinn ber ábyrgð á stjórnslu málaflokksins og eftirliti með lögum og reglugerðum, fer fyrir starfseiningu um jafnlaunamál og sker úr um ágreining sem kann að rísa á grundvelli laganna. Lögð er áhersla á að framkvæmdastjórinn eigi náð samstarf við full- trúa launafólks og atvinnurekendur á almennum og opinberum vinnumarkaði til að veita stuðning og þróa fræðslu- og leiðbeiningarefni um innleiðingu vinnubragða í samræmi við lagaskylduna. Hún á jafnframt sæti í kanadísku mannréttindanefndinni.⁹⁰ Framkvæmdastjórinn hefur ríkar eftirlitsheimildir og getur látið fara fram úttekt á vinnustöðum að eigin frumkvæði sem og staðið fyrir rannsóknum á sviðinu. Þá getur hún lagt fram stjórnvaldsfyrirmæli til atvinnurekenda og lagt á þá stjórnvaldssektir.

3.4 Nýja-Sjáland

Á undanförunum árum hafa verið gerðar umtalsverðar breytingar á jafnréttis- löggjöfinni á Nýja-Sjálandi.⁹¹ Aðdraganda þeirra má rekja þess að kona sem starfaði á hjúkrunarheimili höfðaði mál árið 2013. Þar krafðist hún þess að virði starfs hennar í umönnun, sem konur sinna í miklum meirihluta, væri metið sambærilegt virði starfs fangavarða, sem er starf þar sem karlar eru í miklum meirihluta. Niðurstaða dómsins var konunni í hag og hafði víðtæk áhrif.⁹² Um 55 þúsund einstaklingar í sömu starfsstétt fengu í kjölfarið launaleiðréttingu sem var á bilinu 14-49% og nam kostnaður vegna þess rúmum 2 milljörðum NZ\$ eða tæpum 180 milljörðum íslenskra króna.⁹³

Í kjölfarið skipaði forsætisráðherra Nýja Sjálands starfshóp um launajafnrétti (*e. pay equity*) sem hafði það markmið stuðla að samvinnu stjórnvalda og aðila vinnurmarkaðarins um viðbrögð við kröfum annarra kvennastétta um leiðréttingu. Hópnum var falið að gera tillögur og leiðbeiningar sem styddu við framfylgd jafnréttislaga með jafnvirðisnálgun að leiðarljósi.⁹⁴ Starfshópurinn lagði áherslu á hlutverk hins opinbera sem atvinnurekanda og mikilvægi þess að ríkið sem stærsti atvinnurekandi landsins þróaði nýjar leiðir og yrði í fararbroddi sem sanngjarn atvinnurekandi með jafnrétti að leiðarljósi. Einnig var lögð áhersla á að stjórnvöld miðluðu upplýsingum og þekkingu um jafnlaunamál og tryggðu aðgang að sérfræðipekkingu á viðfangsefninu til að stuðla að farsælum lyktum jafnlaunamála. Tillögur starfshópsins urðu grundvöllur lagabreytinga árið 2020 þar sem megininntakið var tvíþætt. Annars vegar að innleiða ferli sem auðveldaði lausn ágreiningsmála sem vörðuðu jafnlaunakröfur á vettvangi atvinnurekenda eftir tilteknum fyrirframgefnum ferlum með aðkomu atvinnurekenda, starfsfólks og stéttarféлага. Hins vegar að tryggja að ágreiningi sem ekki er hægt að leysa með þeim hætti yrði vísað til þar til bærra endurskoðunaraðila, s.s. úrskurðarnefndar eða dómstóla. Markmið laganna er að útrýma kynbundnum launamun með því að tryggja aðgerðir með hliðsjón af jafnvirðisnálgun og byggja ofan á og útvíkka þær aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til. Þannig er áherslan víðtækari en áður þar sem kastljósinu hafði eingöngu verið beint að launamuni kvenna og karla í sömu störfum. Nýmælið felst í því að lögin fjalla sérstaklega um launamun milli kvennastétta og karlastétta.⁹⁵

Nýsjálenska löggjöfin gerir konum kleift að leggja fram jafnlaunakröfu gagnvart atvinnurekanda að uppfylltum þeim skilyrðum að starf þeirra sé að meirihluta sinnt af konum og starfið sé nú eða hafi verið vanmetið í sögulegu ljósi. Við mat á því hvort starfið falli undir þau skilyrði má líta til fleiri þátta, s.s. uppruna og sögu starfsins auk hvers kyns samfélagslegra, menningarlegra eða sögulegra þátta og einkenna starfsins. Að loknu mati á því hvort krafan falli undir skilyrðin tekur við samningaferli hlutaðeigandi starfsmanns/starfsfólks eða stéttarfélags/stéttarféлага við atvinnurekanda/atvinnurekendur. Með þeim hætti er einstaklingum og stéttarfélögum auðveldað að leggja fram jafnlaunakröfu og setja málið í farveg sem einkennist af faglegu samstarfi og samvinnu með það að markmiði að tryggja launajafnrétti. Umfangsmesti liður ferilsins er samstarf um söfnun og greiningu upplýsinga s.s. viðtöl við starfsfólk og aðrar rannsóknir.

Nýmælið felst í því að lögin fjalla sérstaklega um launamun milli kvenna- og karlastétta.

Samningaleið var lögleidd sem kveður á um ferli sem auðveldi lausn ágreiningsmála sem varða jafnlaunakröfur með aðkomu atvinnurekenda, starfsfólks og stéttarféлага.

Náist ekki að leysa málin með þeim hætti er þeim vísað til þar til bærra aðila s.s. úrskurðarnefndar eða dómstóla.

Samningsaðilar þurfa að koma sér saman um aðferðafræði við mat á virði starfa sem er kynhlutlaust og í samræmi við markmiðið um að leiðrétta vanmat á störfum kvenna. Virðismatið felur ekki eingöngu í sér rýni starfslýsinga heldur er farið dýpra með athugun á hæfni, ábyrgð, vinnuskilyrðum og kröfum allra verkliða þess starfs sem er undir smásjónni hverju sinni. Sérstaklega eru dregnar fram ósýnilegar, óviðurkenndar og vanmetnar kröfur starfsins. Virðismatið tekur í öllum tilvikum til starfsins sjálfs en ekki einstaklingsins sem því sinnir. Við val á starfi sem notað er til samanburðar má horfa til starfa sem er að meirihluta til sinnt af körlum, þar sem störfín eru annað hvort þau sömu/sambærileg eða ólík en kröfur starfanna eru sambærilegar hvað varðar hæfni, ábyrgð, vinnuskilyrði og álag. Enn fremur má líta til annarra viðeigandi starfa þar sem það er metið gagnlegt eða viðeigandi. Starfið getur verið hjá hvaða stofnun, fyrirtæki eða starfsgrein sem er. Með öðrum orðum þá má gera samanburðinn þvert á atvinnurekendur, hvort heldur sem er á opinbera eða almenna vinnumarkaðnum. Það starf sem valið er til samanburðar er rýnt með sambærilegum hætti og það starf sem verið að endurmeta til að tryggja sem bestan samanburð.⁹⁶

Lögin gera einnig þá kröfu að vinnuaðstæður og skilyrði önnur en laun séu metin. Það getur leitt í ljós vanmat af ýmsu tagi. Þannig gæti til dæmis verið að konum standi ekki til boða með sama hætti og körlum að fara í starfstengt nám sem greitt er af atvinnurekanda og gæti leitt til starfsþróunar. Sé ekki litið heildstætt til vinnuskilyrða og umhverfis verður jafnvirðissamkomulag ekki sjálfbært til lengri tíma.

Starfsfólk, fulltrúar atvinnurekenda og fulltrúar stéttarfélaganna hafa í samningaferlinu aðgang að aðstoð sérfræðinga á sviðinu og sérfræðinga í sáttamiðlun. Stjórnvöld eiga jafnframt samstarf við stéttarfélög og atvinnurekendur um að skapa verkfæri og úrræði til að gera ferlið sem skilvirkast.

Þegar matsvinnunni er lokið verða aðilar málsins að semja skriflega um jafnlaunauppgjör (*e. pay equity settlement*) í góðri trú með skriflegum hætti. Niðurstaðan getur falið í sér samkomulag um launahækkun, breytingu á starfsskilyrðum og/eða endurskoðunarferli launasetningar með vísan til niðurstöðu virðismats og greiningarvinnunnar. Tryggja skal að samkomulag náist um endurskoðunarferli og að aðferðinni sem byggt var á við virðismatið og samanburði starfa sé lýst með greinargóðum hætti.

Ef málið er leitt af stéttarfélagi f.h. félagsmanns eða félagsmanna gildir samkomulagið fyrir alla þá sem starfa í sömu starfsstétt hjá viðkomandi atvinnurekanda eða atvinnurekendum. Þá býðst samkomulagið einnig þeim félagsmönnum sem ákváðu að taka ekki þátt í ferlinu eða eiga ekki aðild að stéttarfélaginu. Þá getur niðurstaðan einnig falið í sér samkomulag eða ákvörðun um að launamisrétti sé ekki fyrir hendi.⁹⁷

Í dag eru á annan tug jafnlaunamála í slíku ferli á Nýja-Sjálandi og hafa þegar yfir 80 þúsund starfsmenn hins opinbera fengið laun sín leiðrétt. Með nýju löggjöfnni var stigið tímamótaskref til að tryggja launajöfnuð þar sem samhliða var gengið frá samkomulagi við kvennahópa um bætur vegna launamisréttis og innleidd aðgerðaáætlun um að loka launabilinu hjá hinu opinbera.

Samningsaðilar þurfa að koma sér saman um aðferðafræði við mat á virði starfa sem er kynhlutlaust og í samræmi við markmiðið um að leiðrétta vanmat á störfum kvenna.

4. Niðurstöður og tillögur

Launamun má líkt og komið hefur fram greina á milli atvinnugreina á íslenskum vinnumarkaði. Launamunurinn hefur m.a. verið skýrður sögulega með því að konur vinni minna, þær búi yfir slakari samningatækni, þær velji sér annars konar nám og starfsvettvang, þær séu síður stjórnendur, þær hverfi af vinnu-markaði vegna barneigna, þær sinni umönnun veikra eða aldraðra ættingja auk umönnunar barna o.s.frv. Þannig hefur launamunurinn bæði verið skýrður og réttlættur með vali kvenna og jafnvel eiginleikum. Þetta felur í sér þá afstöðu að virði hefðbundinna kvennastarfa er minna en hefðbundinna karlastarfa og virði framlags kvenna til samfélagsins er vanmetið. Lífseig aðgreining kynjanna er enn fyrir hendi hvað viðkemur annars vegar vel launuðum karlastörfum og hins vegar illa launuðum kvennastörfum, einkum umönnunarstörfum sem konur unnu áður launalaust heima hjá sér en sinna nú í láglaunastörfum.⁹⁸

Líkt og fjallað var um í fyrsta kafla skýrslunnar var lagalegt launajafnrétti með hliðsjón af jafnvirðisnálgun fyrst tryggt með innleiðingu jafnlaunasamþykktar ILO hér á landi árið 1958. Fram til ársins 1973 var ekki gerð krafa um jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf í íslenskri löggjöf þar sem of flókið þótti að leggja mat á verðmæti margbreytilegra starfa kvenna og karla. Árin 2000-2020 var jafnvirðisnálgunin afmörkuð við störf hjá sama atvinnurekanda sem hefur leitt til þess að aðgerðir í þágu launajafnréttis hafa að mestu afmarkast við störf innan sama vinnustaðar, að sveitarfélögum undanskildum. Með breytingu á jafnlaunaákvæði jafnréttislaga sem tóku gildi í ársbyrjun 2021 er rétturinn til jafnra launa fyrir jafnverðmæt störf ekki lengur bundinn við aðstæður þar sem fólk vinnur hjá sama atvinnurekanda heldur má bera saman ólík störf út fyrir vinnustaðinn enda séu launagreiðslurnar frá sömu rót runnar eða frá sömu uppsprettu. Fram til þessa hefur innleiðing jafnlaunastaðals miðað að því að tryggja launajafnrétti innan einstaka vinnustaða og er í því samhengi miðað við kennitölu atvinnurekanda. Í kjölfar breytinga á jafnréttislögum þarf því að skilgreina hvernig skuli meta með samræmdum hætti virði starfa þvert á vinnustaði sem eru af sama uppruna óháð því hvort þau heyri undir sömu kennitölu eða ekki. Launasetning starfa sem má rekja til sama uppruna þarf því að vera heildstæð og byggja á sömu matsviðmiðum og forsendum.

Þetta rennur stoðum undir mikilvægi þess að tryggja að lögbundnu jafnrétti sé framfylgt með aðgerðum sem stuðla að efnislegu jafnrétti til launa. Þannig er þörf á að útvíkka aðgerðir sem eiga að stuðla að því markmiði svo brugðist sé við kynbundnum launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði með forvirkum hætti. Konur sem eru í miklum meirihluta í tilteknum starfsgreinum eða störfum eiga erfiðara með að finna samanburðarhóp innan síns vinnustaðar. Því þarf að þróa verkfæri og ferla til að auðvelda samanburð þvert á fyrirtæki eða stofnanir. Þannig yrði byggt ofan á þá þekkingu og aðgerðir sem þegar hefur verið gripið til í jafnlaunabaráttunni hér á landi.

Vanmat á kvennastörfum byggir almennt ekki á ásetningi um að mismuna skuli kynjunum eða meðvitaðri hlutdrægni heldur er það afleiðing af sögulegum, menningarlegum og kerfisbundnum þáttum. Launasetning

kvennastétta og annarra hópa á vinnumarkaði á að endurspeglar þær kröfur sem gerðar eru til starfanna hverju sinni. Vegna þessa hefur virðismat starfa verið talin skilvirkasta leiðin til að draga fram ómeðvitaða hlutdrægni. Rannsóknir sýna hins vegar að hætt er við að virðismatskerfi sem metur kröfur til starfa og hvaða störf teljist jafnverðmæt, viðhaldi oft á tíðum vanmáti á störfum kvenna og þar með launamun kynjanna í stað þess að vinna gegn honum. Ástæðan er ómeðvitað kynjaslagsíða konum í óhag hjá þeim sem framkvæmir matið hverju sinni. Gildismatið byggir þannig mögulega ómeðvitað á hugmyndum um hlutverk kynjanna í samfélaginu og meti ekki vinnu kvenna með fullnægjandi hætti.

Jafnlaunastaðallinn kveður ekki með skýrum hætti á um hvaða viðmið skuli nota við mat á störfum við innleiðingu staðalsins, hvaða gildismat eigi að vera að baki skilgreindu verðmæti starfa eða hvernig eigi að leggja mat á virði tengt kvenna- eða karlastéttum með starfaflokkuninni, aðeins að það feli ekki í sér kynjamismun. Til að koma í veg fyrir kynjaskekkju er mikilvægt að skapa aukna þekkingu og tryggja að við þróun virðismatskerfa, starfaflokkun skv. jafnlaunastaðli eða annað mat á störfum sé ávallt byggt á þekkingu á stöðu kynjanna á vinnumarkaði og framkvæmd lagaákvæðis um að greiða skuli jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf. Líkt og ILO hefur ítrekað bent á leikur ríkið lykilhlutverk við að varða veginn með því að innleiða stefnu sem aðrir geti einnig nýtt sér og lært af.

Í þriðja kafla skýrslunnar var litið til alþjóðlegrar framkvæmdar jafnlaunaákvæða þar sem áherslan hefur verið á að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði með leiðréttingu kerfisbundins vanmats á störfum þar sem konur eru í meirihluta. Fjöldmörg lönd hafa gripið til fjölbreyttra aðgerða en niðurstaðan er engu að síður sú að launamunur er enn viðvarandi vandí. Kanada og Nýja-Sjáland skera sig þó úr á alþjóðavísu með þeirri áherslu sem þar hefur verið lögð á forvirkar aðgerðir sem stuðla eiga að réttlátri launaleiðréttingu kvennastétta. Aðferðirnar sem löndin tvö nýta í baráttunni eru nokkuð ólíkar þó þær stefni að sama markmiði.

Líkt og ILO hefur ítrekað bent á leikur ríkið lykilhlutverk við að varða veginn með því að innleiða stefnu sem aðrir geti einnig nýtt sér og lært af.



Starfshópurinn sem stendur að þessari skýrslu hefur litið til þess að hér á landi er rík hefð fyrir samstarfi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til að bregðast við þeim áskorunum sem upp koma á vinnumarkaði. Almennt skilar slíkt samstarf árangri og er til þess fallið að stuðla að sátt á vinnumarkaði. Starfshópurinn lítur svo á að samningaleið, líkt og farin hefur verið á Nýja-Sjálandi en aðlöguð að þörfum og áherslum íslensks vinnumarkaðar, yrði skilvirkust til að draga fram ósýnilegar, óviðurkenndar eða vanmetnar kröfur til kvennastarfa hér á landi. Með þeim hætti megi staðla söfnun og greiningu upplýsinga, byggja upp aukna þekkingu og samræma aðferðafræði við mat á virði starfa með því að fara með aukinni dýpt og öðrum hætti í greininguna en gert hefur verið fram að þessu. Þörf er á samtali, miðlægri samhæfingu, þekkingaruppbyggingu og að sköpuð séu verkfæri sem auðvelda atvinnurekendum samanburð launa þvert á vinnustaði eða atvinnugreinar og ferli sem aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld standa að í sameiningu til að uppfylla lagaskilyrði um jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf.

Starfshópurinn lítur svo á að samningaleið, líkt og farin hefur verið á Nýja-Sjálandi en aðlöguð að þörfum og áherslum íslensks vinnumarkaðar, yrði skilvirkust til að draga fram ósýnilegar, óviðurkenndar eða vanmetnar kröfur til kvennastarfa hér á landi.

Lögð er áhersla á að aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld, byggji upp þá þekkingu sem þarf til að endurmeta og leiðrétta vanmat kvennastarfa með samningaleið. Þannig verða aðgerðirnar forvirkar og ábyrgðin færð frá einstaklingum yfir á þá sem bera ábyrgð á launasetningu.

Til þess að styrkja framkvæmd jafnlaunamarkmiðs jafnréttislaga leggur starfshópurinn til eftirfarandi tillögur til aðgerða:

Stofnaður verði aðgerðahópur stjórnvalda um launajafnrétti með aðild aðila vinnumarkaðarins sem hafi m.a. eftirfarandi hlutverk:

- Koma á fót þróunarverkefni um mat á virði starfa að því markmiði að skapa verkfæri sem fangar jafnvirðisnálgun laganna.
- Þróa samningaleið um jafnlaunakröfur með aðilum vinnumarkaðarins. Þar verði m.a. horft til áhrifa breytinga á ráðningasamböndum og útvistun starfa á launamun kynjanna.
- Þekkingaruppbygging og vitundarvakning.

Nánari umfjöllun um tillögurnar fylgir hér á eftir.

4.1 Aðgerðahópur um launajafnrétti

Starfshópurinn leggur til að skipaður verði aðgerðahópur stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði.⁹⁹

Verkefni hópsins yrðu m.a. að fylgja eftir þeim tillögum sem hér eru lagðar fram, þ.e. að koma á fót þróunarverkefni og þróa samningaleið sem tekur til leiðréttinga á vanmati kvennastarfa. Hópurinn mun jafnframt þróa áfram fræðsluefni og verkfæri til að auka skilning á hinum fjölbreyttu birtingarmyndum launamisréttis. Nánari umfjöllun þar um má finna í næstu köflum. Meginverkefni aðgerðahópsins tekur því til aðgerða sem beina kastljósinu að leiðréttingu á vanmati á störfum kvennastétta.

Launajafnrétti, hvort sem litið er til kvenna og karla eða annarra þátta, er verkefni sem þarfnast stöðugar greiningar, eftirfylgni og þróunar. Þess vegna þarf að skapa samstarfsvettvang sem ber ábyrgð á því að þróa þekkingu, verkfæri og varða leiðina fram á við til að tryggja endanlegt og varanlegt launajafnrétti kynjanna.

Aðgerðahópurinn yrði vistaður á skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu og tæki til starfa eigi síðar en í október á þessu ári. Skrifstofa jafnréttismála myndi annast umsýslu með störfum aðgerðahópsins og fylgja tillögum eftir. Framkvæmd verkefnisins yrðir sett í forgang innan ráðuneytisins.

4.1.1 Þróunarverkefni

Starfshópurinn leggur sem fyrr segi til að farið verði í þróunarverkefni um virðismat starfa í þeim tilgangi að stuðla að framþróun og aukinni þekkingu á vinnumarkaði við framkvæmd virðismats á störfum. Markmið verkefnisins yrði að þróa verkfæri fyrir atvinnurekendur til þess að leggja mat á virði starfa með áherslu á launajafnrétti í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru samkvæmt 6. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 sem tóku gildi í ársbyrjun. Þar er kveðið á um að greiða skuli jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf óháð atvinnurekanda. Þá felur verkefnið í sér tækifæri til umbóta á framkvæmd jafnlaunastaðalsins sem verkfæris til að stuðla að launajafnrétti. Gert er ráð fyrir afmörkuðum fjölda stofnana ríkisins í upphafi til að undirbyggja fræðsluefni, stuðning og verkfæri fyrir vinnustaði til samræmis við þá þekkingu sem hefur fleygt fram á undanförunum árum innanlands og erlendis.

Fram til þessa hefur virðismat starfa hér á landi afmarkast við einstaka vinnustaði eða atvinnurekendur. Til að tryggja að unnið verði í samræmi við jafnlaunaákvæði jafnréttislaga þarf að útvíkka samanburðinn til samræmis við rétt til jafna launa fyrir jafnverðmæt störf þvert á stofnanir og/ eða fyrirtæki með sama uppruna. Þannig verður skapaður grundvöllur til að leggja hlutlægt mat á hvort ólík störf teljist jafnverðmæt. Með því verður stuðlað að uppbyggingu samræmds kynhlutlauss starfsmats sem getur m.a. borið saman störf þar sem konur eru í meirihluta annars vegar og störf þar sem karlar eru í meirihluta hins vegar. Heildstætt mat á störfum og samanburður á grunni sama uppruna launagreiðenda er forsenda þess að tryggja megi launajafnrétti, ekki síst á kynskiptum vinnumarkaði.

Í lögum nr. 150/2020 um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna eru ákvæði um jafnlaunastaðal (7. gr.) og jafnlaunastaðfestingu (8. gr.). Samkvæmt þeim er fyrirtæki eða stofnun skylt að koma sér upp jafnlaunakerfi. Sú krafa er gerð að kerfin nái yfir starfsemi eins fyrirtækis eða stofnunar þrátt fyrir að þær einingar kunni að vera af sama uppruna eða hluti af stærri heild. Til dæmis tekur jafnlaunastaðall til hvernar stofnunar ríkisins en ekki ríkisins sem eins launagreiðanda. Kerfin eins og þau eru skilgreind í fyrrnefndum greinum ná því síður til launamunar sem er tilkominn vegna kynskipts vinnu- markaðar þar sem konur og karlar gegna ólíkum störfum, starfa á ólíkum vinnustöðum og í ólíkum atvinnugreinum. Það verkefni sem hér er lagt til styður við þau jafnlaunakerfi sem þegar eru til staðar en kann að tryggja betur samanburð starfa á víðari grunni, þ.e. á milli stofnana og aðila með sama uppruna. Verkefnið er því í samræmi við 6. gr. laganna sem kveður á um að laun skuli ákveðin á sama hátt fyrir fólk óháð kyni og þau viðmið sem lögð séu til grundvallar launaákvörðun feli ekki í sér kynjamismunun.

Til þess að uppfylla 6. gr. laganna vantar því verkfæri svo að bera megir saman störf sem unnin eru á fleiri en einum vinnustað með heildstæðum hætti eða ólík störf innan sama vinnustaðar. Þróunarverkefninu yrði ætlað að þróa slíkt verkfæri og byggja á þeim grunni sem þegar er til staðar. Verkfærið byði upp á víðtækari samanburð og myndi styrkja á kynjagreiningu viðmiða frá því sem verið hefur við notkun núverandi jafnlaunastaðals. Með því má kortleggja betur hvaða þættir einkenna hefðbundin kvennastörf og hvernig þeir eru metnir.

Framkvæmd þróunarverkefnisins yrði með þeim hætti að valdir yrðu nokkrir vinnustaðir hjá ríkinu sem gæfu kost á sér til þátttöku. Þeim yrði veittur stuðningur og ráðgjöf við framfylgd jafnlaunaákvæðis jafnréttislaga. Framkvæmd mats á virði starfa fælist m.a. í samanburði með samræmdum og hlutlægum hætti við önnur og ólík störf ýmist innan vinnustaðar eða á samanburðarvinnustöðum. Í þeim tilgangi yrði þróað, í samstarfi við þátttakendur, virðismatskerfi sem nota mætti til að bera saman störf hjá mismunandi stofnunum og byggt á þekkingu á stöðu kynjanna á vinnumarkaði þar sem markmiðið er að leiðrétta sögulegt og kerfisbundið vanmat hefðbundinna kvennastarfa í samfélaginu. Bæði við þróun virðismatskerfisins og við mat starfa væri mikilvægt að byggja á reynslu og þekkingu starfsfólks sem vinnur og þekkir störfin en jafnframt á þekkingu sérfræðinga á sviði jafnréttismála. Þátttakendur fengju fræðslu og þjálfun í að lýsa, greina og meta störf frá sérfræðingum með þekkingu á kynbundnum launamun, hlutlægu virðismati starfa og kynjafræði. Með því mætti skapa virðismatskerfi sem fangaði þær forsendur eða þá þætti í störfum sem einkenna kvennastörf⁹⁹ og minnka líkur á kynjagslagsíðu konum í óhag. Með þróun slíks kerfis yrði matið gert gagnsærra og það drægi úr líkum á að gildismat hefði áhrif á mat á virði tiltekinna þátta í starfi. Samhliða þessu yrði lögð áhersla á öfluga og aðgengilega fræðslu um jafnréttislöggjöfina, kröfur um mat á virði starfa, jafnlaunastaðal og önnur jafnlaunamál jafnt fyrir launagreiðendur sem og launafólk sem tækju þátt.

Til þess að leiðrétta kerfisbundið vanmat þarf fyrst að greina í hverju slíkt vanmat er fólgið. Verkefnið stuðlar að kortlagningu á þeim þáttum í samræmi við það sem fram kemur í skipunarbréfi hópsins um að greina eigi hvaða þættir hafa áhrif á launamyndun og verðmætamat á störfum sem kvennastéttir vinna af hendi.

99. Kveðið er á um slíkan hóp í aðgerð 9.a. í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2020-2023.

100. Í þessu samhengi má t.d. nefna vinnuumhverfi, tilfinningaálag og mikil persónuleg samskipti.

Verkefnið fælist því í samræmdu mati og greiningu á virði starfa með sérstakri áherslu á kynjafræði og þróun víðtækara virðismats en nú er unnið með, í samstarfi hins opinbera og aðila vinnumarkaðarins, auk fræðslu og ráðgjafar sem tryggði faglega framvindu verkefnisins og stuðlar að nauðsynlegri þekkingarþróun á sviði jafnlaunamála. Skrifstofa jafnréttismála í forsætisráðuneytinu mun hafa umsjón með og stýra verkefninu og hafa samráð við kjara- og mannauðssýslu ríkisins.

Lagt er til að auglýst verði eftir verkefnum eins fljótt og kostur er og stefnt verði að því að verkefnin fari af stað í október á þessu ári og standi yfir í 12 mánuði. Niðurstöður liggi fyrir í nóvember á næsta ári.

- » Starfshópurinn leggur til að farið verði í þróunarverkefni í þeim tilgangi að stuðla að framþróun og aukinni þekkingu á vinnumarkaði við framkvæmd virðismats á störfum.
- » Til að tryggja að unnið verði í samræmi við jafnlaunaákvæði jafnréttislaga þarf að útvíkka samanburð starfa til samræmis við rétt til jafnra launa fyrir jafnverðmæt störf þvert á stofnanir og/eða fyrirtæki af sama uppruna.
- » Verkefnið styður við þau jafnlaunakerfi sem þegar eru til staðar og leitast við að skilgreina þá þætti sem einkenna kvennastörf í þeim tilgangi að greina mögulegt vanmat.
- » Með þróun verkfæra og þekkingar má styrkja atvinnurekendur til að uppfylla lagaákvæði um jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf.

4.1.2 Samningaleið að launajafnrétti og útfærslur

Kerfisbundið vanmat á störfum kvenna, sem er viðfangsefni starfshópsins að leysa, er flókið og á sér ýmsar birtingarmyndir. Starfshópurinn vill líta til þess að ábyrgðin á leiðréttingu liggi ekki á herðum einstaklingsins heldur aðilum vinnumarkaðarins. Til að koma til móts við þá áherslu og hversu flóknir áhrifaþættir kynbundins launamunar sem stafa af kynbundnum vinnumarkaði eru leggur starfshópurinn til að búinn verði til sérstakur farvegur aðila vinnu- markaðarins og stjórnvalda til að afhjúpa kerfisbundið vanmat kvennastétta í launum og leiðréttingar þar á.

Með það að markmiði að aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld taki frumkvæði að aðgerðum til að leiðrétta vanmat á kvennastörfum, er lagt til að þróuð verði aðgengileg samningaleið um jafnlaunakröfur einstaklinga og stéttarfélaganna að nýsjálenskri fyrirmynd, en aðlöguð að íslenskum þörfum og aðstæðum. Þar með verði krafa um leiðréttingu skoðuð og leyst á málefna- legan og skilvirkan hátt með aðkomu atvinnurekenda, starfsmanna og stéttarfélaganna.

Lagt er til að aðilar vinnumarkaðarins í gegnum aðgerðahóp um launa- jafnrétti stuðli að þróun samningaleiðar sambærilegri því sem þróuð hefur verið á Nýja Sjálandi og staðfæri þar sem slíkt gerist þörf að íslenskum vinnumarkaðsrétti, stjórnsýslu og annarri löggjöf s.s. vegna sérfræði- ráðgjafar, sáttamiðlunar, stuðnings eða aðstoðar við samningaferlið, stjórnun samningaviðræðna og úrskurðaraðila. Litið er til þess að ferlarnir séu gagnsærir og fordæmisgefandi.

Þá er jafnframt litið til þess að þróuð verði leið til að tryggja að þar sem leiðrétting á kjörum kvennastétta hafi átt sér stað verði leiðréttingunni viðhaldið. Það má t.d. gera með samkomulagi um launaþróunartryggingu sem tekur sérstaklega mið af því markmiði að tryggja jöfn laun og kjör fyrir jafnverðmæt störf.

Mikilvægt er að tryggja að útvistun starfa taki mið af jafnvirðisnálgun jafnréttislaga. Ráðist verði í rannsókn á því hvort útvistun starfa leiði til aukins kynbundins launamunar og verði aðgerðahópnum falið að halda utan um þá vinnu. Leiði skoðun það í ljós mun hann leggja til tillögur að því hvernig treysta megi framfylgd jafnvirðisnálgunar jafnréttislaga í þessu samhengi.

Þá þarf einnig að skilgreina hvað teljist til sama uppruna (*e. single source*) og hvernig finna megi samanburðarhópa við framkvæmd virðismats.

4.1.3 Þekkingaruppbygging og vitundarvakning

Eins og fram hefur komið eru um 60 ár frá því að launajafnrétti var leitt í lög hér á landi og enn er langt í land þó að þokast hafi í rétta átt. Með yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, sem skipun þessa starfshóps byggist á, kveður við nýjan tón þar sem verðmætamat starfa er sett í forgrunn og sjónum beint að staðalmyndum kynjanna, gildismati samfélagsins og áhrifum þess á launamun kynjanna þvert á vinnumarkaðinn. Lögð er áhersla á verðmætamat starfa sem kallar á virðismat starfa verði rýnt og þróun matskerfis til notkunar við virðismat starfa. Slík vinna þarf að byggjast á þekkingu á stöðu kvenna á vinnumarkaði og áhrifum kynjakerfisins á gildismat í samfélaginu þar á meðal mat á virði starfa. Nauðsynlegt er að auka þekkingu á mögulegum leiðum við mat á virði starfa í ljósi reynslu hérlendis og erlendis. Mikilvægt er að bjóða fyrirtækjum, stofnunum, stéttarfélögum og starfsfólki upp á fræðslu og ráðgjöf um viðfangsefnið og styðja atvinnurekendur við að framfylgja ákvæðum jafnréttislaga um sömu laun fyrir sömu og jafnverðmæt störf með verkfærum sem hægt er að nýta á einfaldan hátt til launasetningar í samræmi við jafnlaunaákvæði laganna. Þá er mikilvægt að virðismatskerfi séu í stöðugri rýni með tilliti til breytinga á vinnumarkaði og þróunar starfa.

Helstu tillögur starfshópsins hafa verið ræddar hér en líkt og fram hefur komið er launajafnrétti viðfangsefni sem þarfnast stöðugrar eftirfylgni, þekkingaröflunar, fræðslu og samtals. Hópurinn leggur því áherslu á stofnun aðgerðahóps stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um launajafnrétti sem hafi það verkefni að fylgja þessum tillögum eftir sem og að vera vettvangur fyrir samtali, þróun, þekkingarmiðlun og aukið launajafnrétti. Jafnrétti verður ekki leyst í eitt skipti fyrir öll og er nauðsynlegt að vera sívakand yfir framkvæmd þess samfara samfélagsþróun.

Tillögur starfshópsins að aðgerðum munu einnig nýtast í þágu fjölbreytileika. Þannig leggur starfshópurinn áherslu á að þekkingaruppbygging, verkfæri og aðrar aðgerðir muni einnig stuðla að jafnri meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu.

Tilvitnanaskrá

3. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2016), bls. 106.
Vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/stada_karla_og_kvenna_29052015.pdf
4. Sjá t.d. umfjöllun Hagstofu Íslands, skýrslu um stöðu kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (sbr. fótnotu 3), launarannsókn Hagstofu Íslands frá árinu 2015, upplýsingar frá Eurostat og ILO.
Vefslóðir:
<https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/laun-og-tekjur/oleidrettur-launamunur-kynjanna-2019/>
https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/launamunur_karla_og_kvenna_19052015b.pdf
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_05_20/default/table?lang=en
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_650553.pdf
5. Kynbundinn launamunur: Umræða um skýrðan og óútskýrðan launamun kynja í gagnrýnu ljósi. Í Fléttur II: Kynjafræði –Kortlagningar, bls. 247-271.
6. Launamunur karla og kvenna (2015), bls. 25
Vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skyrslur-2015/launamunur_karla_og_kvenna_19052015b.pdf.
Þar kemur fram að tölur um launamun vísi oftast til reglulegra launa (launa fyrir dagvinnu).
7. Launamunur karla og kvenna (2015), bls. 25. Sjá vefslóð í tilvitnun 6.
8. Launamunur karla og kvenna (2015), bls. 25. Sjá vefslóð í tilvitnun 6.
9. Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls. 2.
Vefslóð: https://nikk.no/wp-content/uploads/2020/09/NIKK_Equal_Pay_in_the_Nordic_Countries.pdf
10. Skilgreiningin er sett fram af starfshópnum og er í samræmi við ákvæði jafnréttis laga sbr. skýringar við 6. gr. greinargerðar frumvarps sem varð að lögum nr. 150/2020.
Vefslóð: <https://www.althingi.is/altxt/151/s/0014.html>
11. Promoting Equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step by step guide (2008), bls. V.
Gefinn út af ILO.
Vefslóð: https://www.ilo.org/declaration/info/publications/eliminationofdiscrimination/WCMS_122372/lang--en/index.htm
12. Launamunur karla og kvenna (2015), bls. 9. Sjá vefslóð í tilvitnun 6.
13. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 151. Sjá vefslóð í tilvitnun 3.
14. Mynd: Sóley Tómasdóttir JUST Consulting
15. Mynd: Sóley Tómasdóttir JUST Consulting
17. Verkaskipting kynjanna fyrir og eftir bankahrun. Karlar verja meiri tíma í heimilisstörf en þeir gerðu árið 2005 (2010), bls.1
Vefslóð: http://thjodmalastofnun.hi.is/sites/thjodmalastofnun.hi.is/files/frettabref_thjodmalastofnunar_10_2010.pdf
18. Vorskýrsla Kjaratölfræðinefndar, Launastig og dreifing eftir vinnuörkuðum og heildarsamtökum stéttarfélaganna (2021). Vefslóð: <https://www.ktn.is/gagnasafn-og-fleira>
19. Sapiens: A Brief History of Humankind (2014).
22. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 65. Sjá vefslóð í tilvitnun 3.
23. Pay equity, minimum wage and equality at work: theoretical framework and empirical evidence (2003). Gefinn út af ILO.
Vefslóð: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_20_en.pdf

24. Konur sem kjósa: aldarsaga (2020), bls. 69 og Sigríður Th. Erlendsdóttir (1993). Veröld sem ég vil - Saga Kvenréttindafélags Íslands 1907- 1992.
25. Heimastjórnatíminn (e.d.).
Vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/sogulegt-efni/heimastjorn-1904-1918/heimastjornartiminn/>
26. Einn taxti fyrir karla- annar fyrir konur og unglínga! (2001), bls. 40
Vefslóð: http://www.efling.is/wp-content/uploads/2014/06/3-2001_3.pdf
27. Konur sem kjósa: aldarsaga (2020), bls 379
28. Konur sem kjósa: aldarsaga (2020), bls. 73
29. Konur sem kjósa: aldarsaga (2020), bls. 378
30. Konur sem kjósa : aldarsaga (2020), bls. 378
31. Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 60/1961, um launajöfnuð kvenna og karla.
Vefslóð: <https://www.althingi.is/alttext/81/s/pdf/0064.pdf>
32. Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 60/1961, um launajöfnuð kvenna og karla.
Sjá vefslóð í tilvitnun nr. 32.
33. Saga Alþýðusambands Íslands (2013,
Vefslóð: <https://asisagan.is/bok-2-yfirlit>
37. Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.
Vefslóð: <https://www.althingi.is/alttext/151/s/0014.html>
39. Hæstarettardómar nr. 11/2000 og 258/2004
40. Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna.
Vefslóð: <https://www.althingi.is/alttext/81/s/pdf/0064.pdf>
41. Sjá t.d. dóm Evrópuðómstólsins C-320/00, A.G. Lawrence o.fl. gegn Regent Office Care Ltd. o.fl. frá 17. september 2002.
42. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2006/54/EB.
43. Greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 150/2020, sjá vefslóð í tilvitnun 41. Sjá einnig t.d. dóma Evrópuðómstólsins C-320/00, A.G. Lawrence o.fl. gegn Regent Office Care Ltd. o.fl. frá 17. september 2002 og C-256/01, D. Allonby gegn Accrington & Rossendale College o.fl., frá 13. janúar 2004.
44. Sjá dóm Evrópuðómstólsins C-129/79 Macarthys Ltd. gegn Wendy Smith frá 27. Mars 1980.
45. The Principle of Equal Pay for Work of Equal Value. Closing the Gender Pay Gap in Iceland -“So close, yet so far“, bls. 84.
Vefslóð: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8955279&fileId=8955280>
46. Sama heimild og í fótnotu 44 og Ráðgefandi álit Evrópuðómstólsins C-624/19. K ofl. gegn Tesco Stores Ltd. frá 3. júní 2021.
47. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 106. Sjá vefslóð í tilvitnun 3.
48. Konur sem kjósa : aldarsaga (2020), bls. 707.
49. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 38. Sjá vefslóð í tilvitnun 3.
50. Mat á kynbundnum launamun – Fjármálaráðuneytið (2009).
Vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/fjarmalaraduneyti-media/media/Starfsmannamal/Mat_a_kynbundnum_launamun_-_skyrsla.pdf
51. Framtíðarstefna í jafnlaunamálum: Tillögur aðgerðahóps stjórnvalda og samtaka aðila vinnu- markaðarins um launajafnrétti (2016), bls. 9.
Vefslóð: https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/skyrslur2016/Tillogug-erd_adgerdahopur_master_21102016_Loka.pdf
52. Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði (2015), bls. 151. Sjá vefslóð í tilvitnun 3.
53. The Corporatist Regime, Welfare State Employment, and Gender Pay Inequity (2018), bls. 3
54. World Employment and Social Outlook: Trends for women 2017. Gefinn út af ILO (2017), bls. 23
Vefslóð: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_557245.pdf

55. Working paper: A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts (2006), Gefinn út af ILO, bls. 6
Vefslóð: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_27_en.pdf og Promoting Equity. Gender-neutral job evaluation for equal pay: a step by step guide (2008), bls. 29. Sjá vefslóð í tilvitnun 11.
56. Giving globalization a human face. Gefinn út af ILO (2012), bls. 275
Vefslóð: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174846.pdf
57. The Gender Pay Gap and Mainstreaming Pay Policy in EU Member States, EU Expert Group on Gender and Employment (2002). Gefin út af Evrópusambandinu.
58. Sjá 5. lið tilmæla ILO nr. 90/1951 um jafnlaunasamþykkt ILO.
Vefslóð: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R090
59. Direct Request (CEACR) - adopted 2012, published 102nd ILC session (2013).
Vefslóð: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3080643
60. Sjá 11. lið tilmæla framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 7. mars 2014, 2014/124/EU, um styrkingu meginreglunnar um jöfn laun karla og kvenna með launagagnsæi.
Vefslóð: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014H0124>
61. Evaluation of EU equal pay provisions (2020), bls. 66.
Vefslóð: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/equal-pay/eu-action-equal-pay_en
62. Norðurlandþjóðirnar eiga það sameiginlegt að vera með meiri kynjaskiptingu á vinnumarkaði en flestar þjóð innan Evrópusambandsins.
Sjá: <https://nordics.info/show/artikel/gender-segregation-of-nordic-labour/>
63. Launagreining- greining á kynbundnum launamun hjá Reykjavíkurborg. Nóvember 2019. Óútgefin skýrsla.
64. Um starfsmat (e.d.). Vefslóð: <https://www.starfsmat.is/um-starfsmatid>
65. Starfsreglur starfsmats-og framkvæmdanefndar (2015).
Vefslóð: http://www.starfsmat.is/sites/default/files/starfsreglur_starfsmats_hja_sambandi_islenskra_sveitarfelaga.pdf
67. Ársskýrsla starfsmatsnefndar 2015-2016, bls. 1.
Vefslóð: http://www.starfsmat.is/sites/default/files/arsskyrsla_starfsmatsnefndar_2015_2016_lok.pdf
68. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum (jafnlaunavottun)
Vefslóð: <https://www.althingi.is/altxt/146/s/0570.html>
69. ÍST 85:2012 Jafnlaunakerfi - Kröfur og leiðbeiningar. Nálgast má staðalinn hér: <https://www.ist85.is/>
70. Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls 15. Sjá vefslóð í tilvitnun 9.
72. Ársag til ulighed men også nøgle til ligestilling (2019), bls. 18.
Vefslóð: https://783a7c64-a79a-4eeb-bf9d-5bcb660dc5c8.filesusr.com/ugd/576be4_9e8057f56f-05466ca9f522b5482e826e.pdf
73. Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard (2020).
Vefslóð: <https://academic.oup.com/sp/advance-article/doi/10.1093/sp/jxaa032/6032742>
75. Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard (2020). Sjá vefslóð í tilvitnun 74.
76. Pay transparency and role of gender-neutral job evaluation and job classification in the public services (2021), bls. 10
Vefslóð: https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/GP_Pay%20transparency%20and%20role%20of%20gender%20EPSU-ETUI%20report%20June%202021.pdf
77. Working paper: A comparative analysis of promoting pay equity: models and impacts (2006), Gefinn út af ILO, bls 7.
Vefslóð: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_wp_27_en.pdf

78. ÍST 85:2012 Jafnlaunakerfi - Kröfur og leiðbeiningar. Nálgast má staðalinn hér: <https://www.ist85.is/>
79. World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2021.
Vefslóð: <https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023/in-full/economy-profiles>
80. Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls 3. Sjá vefslóð í tilvitnun 9.
81. Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls 3, bls. 5-7. Sjá vefslóð í tilvitnun 9.
82. Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls 3, bls. 15. Sjá vefslóð í tilvitnun 9.
83. Tillaga Evrópuþingsins og Evrópuráðsins að tilskipun til að styrkja framkvæmd meginreglunnar um jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf kvenna og karla með launagagnsæi.
Vefslóð: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0093>
84. Tillaga Evrópuþingsins og Evrópuráðsins að tilskipun til að styrkja framkvæmd meginreglunnar um jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf kvenna og karla með launagagnsæi., bls. 2. Sjá vefslóð í tilvitnun 84.
85. Línur lagðar um stafræna þróun í Evrópu fram til 2030 (2021).
Vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/sendiskrifstofur/sendirad-islands-i-brussel/evropusamstarf/stok-faersla/2021/03/12/Linur-lagdar-um-stafræna-throun-i-Evropu-fram-til-2030/>
86. Pay Equity (e.d.) Vefslóð: <https://www.payequitychrc.ca/en>
87. Pay Equity. Who is covered (e.d.). Vefslóð: <https://www.payequitychrc.ca/en/about-act/who-covered>
88. Pay Equity. Employer responsibilities (e.d.). Vefslóð: <https://www.payequitychrc.ca/en/about-act/employer-responsibilities>
89. Overview of the Pay Equity Act (2021).
Vefslóð: <https://www.canada.ca/en/services/jobs/workplace/human-rights/overview-pay-equity-act.htm>
90. Umfjöllun kaflans byggir á skriflegum og munnlegum heimildum. Starfshópurinn sem stendur að skýrslu þessari fundaði rafrænt með aðgerðahópi um launajafnrétti í Nýja-Sjálandi í apríl 2020 og fékk í kjölfarið sendar glærur af fundinum.
91. Yfirlit yfir dómsmálin má finna hér: <https://www.lawsociety.org.nz/news/legal-news/2-billion-pay-equity-settlement-for-55-000-care-and-support-workers/>
92. Care and support workers pay equity settlement (2020).
Vefslóð: <https://www.health.govt.nz/new-zealand-health-system/pay-equity-settlements/care-and-support-workers-pay-equity-settlement>
93. Joint Working Group on Pay Equity Principles – Recommendations (2016).
Vefslóð: <https://www.publicservice.govt.nz/resources/pay-equity-working-group/>
94. Pay Equity (e.d.).
Vefslóð: <https://www.employment.govt.nz/hours-and-wages/pay/pay-equity/pay-equity/>
95. An Introduction to Pay Equity (2020).
Vefslóð: <https://www.employment.govt.nz/assets/Uploads/tools-and-resources/publications/pay-equity-employees-employers.pdf>
96. A new framework for pay equity in New Zealand (e.d.)
Vefslóð: <https://www.mbie.govt.nz/assets/overview-of-pay-equity-and-the-proposed-framework.pdf>
97. Konur sem kjósa : aldarsaga (2020), bls. 618
98. Kveðið er á um slíkan hóp í aðgerð 9.a. í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2020-2023.
Vefslóð: <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0102.html>

Verðmætatamat kvennastarfa
- Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvennastarfa
September 2021

Útgefandi: Forsætisráðuneytið

Netfang: for@for.is

Myndskreytingar: Sunna Ben

Umbrot og textavinnsla: Berglind Brá Jóhannsdóttir

© 2021 Forsætisráðuneytið

ISBN 978-9935-482-28-0