

Mælistikur á launajafnrétti á Norðurlöndum

Höfundar:

*Lilja Mósesdóttir, Andrea G. Dofradóttir, Þorgerður Einarsdóttir,
Kristjana Stella Blöndal, Einar Mar Þórðarson
og Sigurbjörg Ásgeirsdóttir*

Febrúar 2006

Lokaskýrsla verkefnisins: Mælistikur á launajafnrétti

Samantekt

Inngangur

Meginmarkmið verkefnisins *Mælistikur á launajafnrétti – På sporet av likelön - Evaluating Equal Pay* er að auka þekkingu og skilning á launamun kynjanna á Norðurlöndunum. Þetta er gert með samanburði á þeim tölfræðimælistikum sem tiltækar eru á laun, greiningu á þeim aðferðum sem notaðar hafa verið til að „leiðrétta“ launamun kynjanna og mati á árangri aðgerða til úrbóta (good practices) sem ráðist hefur verið í til að vinna gegn launamun karla og kvenna á Norðurlöndum. Þessi rannsókn er sérstök að því leyti að hún nær til allra Norðurlandanna en skýrsluhöfundum er ekki kunnugt um jafn viðtæka rannsókn sem nær til allra landanna fimm.

Skýrslan er í þremur hlutum. Í fyrsta hluta eru bornar saman tölfræðilegar upplýsingar um launamun kynjanna í Danmörku, Finnlandi, Noregi, Svíþjóð og á Íslandi. Þá er greint frá þróun og breytileika milli landa á launamun karla og kvenna. Notuð eru gögn um launamun kynjanna frá hagstofum Norðurlandanna til að bera saman stöðu landanna fimm, á árunum 1998 til 2003, hjá hinu opinbera, í einkageiranum og eftir aldri, menntun og starfsstétt. Tilgangur þessa hluta er að leggja fram tillögur í því augnamiði að auka samræmi í kjararannsóknum milli landanna, meðal annars með tilliti til úrtaksgerðar og skilgreininga á launum og vinnustundum. Einnig er markmiðið að skilgreina hvaða mælistikur eru viðeigandi til að mæla (óleiðréttan) kynbundinn launamun¹.

Í öðrum hluta er beint sjónum að rannsóknum á leiðréttnum kynbundnum launamun (sem stundum er nefndur óútskýrður launamunur) í hverju Norðurlandanna fyrir sig. Skoðað er á gagnrýninn hátt aðferðir sem notaðar eru til að sundurgreina (decompose) óleiðréttna launamun í skýrða og óútskýrða þætti og hvaða breytur hafa verið notaðar til að skýra

¹ Óleiðréttna launamunur er innan sviga, þar sem launamunurinn er í raun leiðréttna að hluta til fyrir mismunandi vinnustundir karla og kvenna samkvæmt skilgreiningu Evrópusambandsins.

muninn á launum karla og kvenna. Einnig er fjallað um hvernig ítarleg flokkun eða sundurgreining á breytum getur dulið frekar en skýrt launamun. Markmiðið er að gera fræðimenn og aðra sem vinna að stefnumótun í þessum málum meðvitaðri um takmarkanir aðferða sem notaðar hafa verið til að leiðrétta launamun (decomposition technique) og vara við ógagnrýnni túlkun á niðurstöðum þeirra.

Í síðasta hlutanum er gerð tilraun til að greina aðgerðir til úrbóta á Norðurlöndum sem reyndar hafa verið til að jafna launamun milli karla og kvenna. Aðgerðir sem norrænir² sérfræðingar telja að hafi haft jákvæð áhrif eru m.a. ýmis lagaleg ákvæði, jafnréttisáætlanir, ákvæði í kjarasamningum og tilraunir til að stuðla að vitundarvakningu. Markmið þessa hluta er að vekja athygli á hvaða aðferðir hafa skilað árangri í að draga úr launamun.

1. Launarannsóknir á Norðurlöndum: Gögn og skilgreiningar

Í þessum kafla eru bornar saman kjararannsóknir á Norðurlöndum og umfang þeirra, þ.e. hvaða hópar eru í úrtaki, aðgengi að gögnum svo og skilgreiningar á launum og vinnustundum sem hagstofur Norðurlandanna notast við. Tilgangur þessarar greiningar er að skoða að hve miklu leyti kjararannsóknir og skilgreiningar eru sambærilegar í löndunum fimm.

Niðurstöður

Reglugerð Evrópuráðsins nr. 530/1999 um „Formbundnar tölfræðilegar upplýsingar um laun og launakostnað“, sem nær til Norðurlandanna allra, gegnir hlutverki lágmarksviðmiðs eða vegvísis fyrir kjararannsóknir. Hagstofum er frjálst að ganga lengra en þessi reglugerð segir til um eða hafa gagnagrunninn víðtækari. Vegna þessa eru kjararannsóknir hagstofa Norðurlandanna ekki alltaf samanburðarhæfar um allt, eins og t.d. hvað varðar atvinnustarfsemi, fyrirtækjastærð, starfsstéttir og starfsfólk.

² Leitað var ális sérfræðinga innan embættismannakerfisins og akademíunnar á Norðurlöndunum.

Þær launaupplýsingar sem hagstofur Norðurlandanna safna og veita eru mismunandi að ýmsu leyti t.d. hvað varðar umfang (hið opinbera og ýmsar mikilvægar atvinnugreinar í einkageiranum eins og t.d. fjármálastarfsemi eru ekki inni í íslensku gögnunum), stærð fyrirtækis (fyrirtæki með fáum starfsmönnum er sleppt í flestum landanna), starfsstéttir (starfsfólk í landbúnaði, sjávarútvegi og skógarhöggi, er yfirleitt ekki tekið með, nema í Svíþjóð), aldur starfsmanna (lágmarksaldur á Íslandi og lág- og hámarksaldur í Svíþjóð) og hvað varðar óregluleg laun (öll löndin sleppa gögnum um þetta að einhverju marki).

(Óleiðréttur) launamunur kynjanna er oftast mældur út frá meðaltímakaupi eða (heildar)mánaðarlaunum. Aðeins hagstofur Danmerkur, Finnlands og Íslands gátu lagt fram gögn um launamun karla og kvenna út frá meðaltímakaupi. Allar hagstofurnar birta gögn um regluleg mánaðarlaun (yfirvinna undanskilin). Ekki reyndist unnt að afla upplýsinga um heildarlaun á mánuði frá hagstofunum í Danmörku, Svíþjóð og á Íslandi. Gögn frá t.d. Svíþjóð um mánaðarlaun skortir ásættanlegar upplýsingar um yfirvinnu og því var aðeins hægt að notast við regluleg mánaðarlaun. Þess ber að geta að upplýsingum um laun hjá hinu opinbera á Íslandi er safnað af Kjararannsóknarnefnd opinberra starfsmanna (KOS) en ekki Hagstofu Íslands. KOS birtir upplýsingar um bæði heildar- og regluleg mánaðarlaun.

Gögn um launatekjur³ á Norðurlöndum eru breytilegar hvað varðar skilgreiningu á vinnutíma og launum. Notaðar eru a.m.k. tvær mismunandi skilgreiningar á vinnutíma (greiddar og unnar vinnustundir) og misjafnt er að hve miklu leyti laun fólks í hlutastarfi eða fólks með óreglulegar tekjur eru með í gögnunum.

³ Hafa ber í huga að þegar við notum hugtakið tekjur byggjum við á tölfræðilegum upplýsingum um laun.

Launamunur kynjanna mældur út frá reglulegum launum á mánuði (yfirvinna undanskilin) er eina mælistikan sem hægt er að nálgast í öllum löndunum. Ástæða þess að hér er gerður greinarmunur á reglulegum mánaðarlaunum (yfirvinna undanskilin) og heildarmánaðarlaunum (yfirvinna innifalin) er að heildarmánaðarlaun eru gjarnan notuð til að mæla launamun kynjanna án þess að tekið sé tillit til þess að sumar hagstofur reikna með yfirvinnulaunum í útreikningi sínum en aðrar ekki (sbr. sænska hagstofan).

Megingallinn við regluleg laun á mánuði er að í þeim er ekki tekið tillit til yfirvinnulauna og óreglulegra greiðslna. Einnig vantar upplýsingar um tekjur opinberra starfsmanna á Íslandi (upplýsingar frá Hagstofu Íslands), fólks í hlutastarfi í Finnlandi og, að vissu marki, fólks sem hefur óreglulegar tekjur í Danmörku. Þessi munur á launaupplýsingum getur haft áhrif á stærð launamunar kynjanna og því skekkt samanburð milli landa. Launamunur karla og kvenna reiknaður út frá reglulegum launum vanmetur að auki launabilið á Íslandi, sérstaklega þar sem karlar eru mun líklegri til að fá yfirvinnulaun en konur. Hafa ber í huga að munur á greiðslu fyrir yfirvinnu getur verið vegna mismunandi aðferða við að greiða laun og samningsbundinna þátta í atvinnugreinum og/eða starfsstéttum. Ef svo reynist vera, verður launamunur karla og kvenna til vegna kynjaaðgreiningar á vinnumarkaði, þ.e. vegna mismunandi dreifingar karla og kvenna eftir atvinnugreinum og starfsstéttum.

Tillögur

Hagstofur Norðurlanda þurfa að samræma skilgreiningar á launum og vinnutíma og hvaða hópum skal sleppa úr kjararannsóknnum til að lágmarka áhrif „tæknilegs“ munar þegar stærð launamunar kynjanna er borin saman milli landanna.

Hagstofur Norðurlanda verða að gera kjararannsóknir sínar sambærilegar umfram það sem krafist er af Evrópuráðinu, til þess að hægt verði að fá raunhæfan samanburð á þeim mun sem er á launum kynjanna á Norðurlöndunum. Að auki verður að samræma

skilgreiningar á vinnustundum. Greiddar vinnustundir (dagvinna + yfirvinnustundir) eru, að mati höfunda, besta skilgreiningin á vinnustundum þegar borið er saman meðaltímakaup á milli landa. Unnar stundir fara að einhverju leyti eftir samsetningu vinnuafis (m.a. hlutfall starfandi með skerta starfsgetu, t.d. fatlaðir, að störfum) og samsetningu starfa (hversu hættuleg eða streituvaldandi störf eru). Samsetning vinnuafis og starfa getur verið breytilegt eftir tímabilum og mismunandi eftir löndum og því er betra að nota greiddar vinnustundir.

Hagstofur Norðurlanda þurfa ennfremur að samhæfa skilgreiningar á launum í samræmi við reglugerð Evrópuráðsins nr. 530/1999 en í henni er farið fram á upplýsingar um heildarlaun á mánuði fyrir dæmigerðan mánuð (yfirvinnutekjur og sérgreiðslur fyrir vaktavinnu tilgreindar sérstaklega) annars vegar og hins vegar heildarárslaun fyrir árið sem verið er að skoða (óreglubundnar bónusgreiðslur tilgreindar sérstaklega). Þessar tvær mælistikur á laun eru enn ekki fánlegar á Norðurlöndunum. Að okkar mati ætti að mæla (óleiðréttan) kynbundinn launamun bæði út frá skilgreiningu Evrópusambandsins á heildarlaunum á mánuði og meðaltímakaupi (heildarlaun á ári deilt með greiddum vinnustundum). Heildarlaun á mánuði verða fyrir minni áhrifum af mismunandi aðferðum við að skrá vinnustundir en meðaltímakaup. Síðarnefnda mælistikan nær hins vegar yfir óreglulegar greiðslur en ekki sú fyrrnefnda. Mikilvægt er að kynbundinn launamunur sé mældur út frá fleiri en einni mælistiku enda sýna rannsóknir að mismunandi skilgreiningar á launum og vinnustundum hafa áhrif á muninn (sjá kafla 4). Þessar tvær mælistikur ættu að byggja á gögnum sem ná til alls hagkerfisins (í samræmi við atvinnugreinaflokkunarkerfið NACE), fjölmennustu starfsstéttanna (sbr. starfaflokkunarkerfið ISCO 88), fyrirtækja af öllum stærðum – því mjög lítil fyrirtæki eru hlutfallslega mörg á Íslandi – og allra aldurshópa, þannig að hægt sé að greina sérstaklega þá sem eru á vinnumarkaði eða á aldrinum 25-59 ára, og loks ætti að taka með í reikninginn óreglulegar tekjur. Breytileiki í umfangi kjararannsókna hvað þessa þætti varðar getur verið uppspretta launamunar kynjanna og mismunar milli landa.

2. (Óleiðréttur) Kynbundinn launamunur á Norðurlöndum: Mynstur og þróun

Í þessum kafla er launamunur karla og kvenna skoðaður miðað við meðaltímakaup og regluleg laun á mánuði en tölurnar eru fengnar hjá hagstofum Norðurlandanna í þeim tilgangi að bera saman stöðu landanna og breytingar frá 1998. Betra hefði verið að nota heildarlaun á mánuði (yfirvinnulaun innifalin) heldur en regluleg laun á mánuði (yfirvinnulaun undanskilin) eins og Evrópusambandið mælist til en ekki reyndist mögulegt að fá upplýsingar frá öllum hagstofunum um fyrri mælistikuna.

Launamunur karla og kvenna út frá meðaltímakaupi og mánaðarlaunum er gjarnan nefndur óleiðréttur kynbundinn launamunur (unadjusted gender pay gap) eða munur sem ekki er leiðréttur fyrir mismunandi persónueinkenni eða starfapætti. Við styðjumst við skilgreiningar Evrópusambandsins á óleiðréttum kynbundnum launamun sem er mismunurinn milli meðaltímakaups karla og kvenna á vinnumarkaði sem hlutfall af meðaltímakaupi karla. Þegar meðaltímakaup liggur ekki fyrir í aðildarlöndum Evrópusambandsins þá styðst Evrópska hagstofan (Eurostat) við mánaðarlaun. Einnig er launamunurinn skoðaður út frá þessum tveimur mælistikum í einkageiranum og hjá hinu opinbera og eftir aldri, menntun og starfsstétt.

Niðurstöður

Launamunur kynjanna mældur út frá reglulegum launum á mánuði er mestur á Íslandi eða um 28% að meðaltali á árabílinu 2000-2003, en 22% í Danmörku, 19% á Finnlandi, 14% í Noregi og 17% í Svíþjóð. Litlar breytingar (á bilinu 1-3 prósentustig) urðu á launamun karla og kvenna á þessu tímabili í löndunum fimm. M.o.ö. hægfara þróun í átt til launajafnréttis varð á tímabilinu sem um ræðir.

Ef við berum saman (óleiðréttan) kynbundinn launamun í Evrópusambandsríkjunum 25 og Noregi og Íslandi árið 2001 kemur að auki í ljós að Norðurlandaþjóðirnar eru ekki í

fararbroddi eins og er þegar margar aðrar mælistukur á kynjajafnrétti eru skoðaðar (sjá töflu 1). Frammistaða Noregs, Danmerkur, Finnlands og Svíþjóðar er nær meðaltali Evrópusambandsríkjanna en þeim þjóðum sem standa sig best. Ítalía, Malta og Portúgal voru með minnstan (óleiðréttan) kynbundinn launamun árið 2001 á meðan hann var mestur á Íslandi. Ein skýring á litlum launamun karla og kvenna, á Ítalíu til að mynda, er að umönnunarstörf eru í flestum tilvikum á ábyrgð fjölskyldunnar eða kvenna og eru utan hins formlega hagkerfis. Á Norðurlöndum eru hins vegar margar ófaglærðar konur í láglau nastörfum í umönnunargeiranum. Atvinnuþátttaka kvenna er mest á Íslandi af öllum Evrópulöndum, eða um 80%. Hátt hlutfall ófaglærðra kvenna á íslenskum vinnumarkaði er mikilvægur skýringarþáttur á tiltölulega miklum launamun karla og kvenna á Íslandi svo og lág laun í hefðbundnum kvennastörfum miðað við störf þar sem karlar eru í meirihluta auk „hefðar“ fyrir löngum vinnudegi karla (sjá umræðu að neðan um launamun eftir starfsstéttum).

Tafla 10. (Óleiðréttur) Kynbundinn launamunur 2001*

Ítalía	6	Spánn	17
Malta	9	Grikkland	18
Portúgal	10	Svíþjóð	18
Slóvenía	11	Holland	19
Belgía	12	Austurríki	20
Pólland	12	Tékkland	20
Noregur	14	Ungverjaland	20
Frakkland	14	Þýskaland	21
Danmörk	15	Bretland	21
Lettland	16	Slóvakía	23
Litháen	16	Eistland	24
Lúxemborg	16	Kýpur	26
Finnland	17	Ísland	30
Írland	17	ESB(25)	16

*Launamunur í Danmörku, Finnlandi og á Íslandi er reiknaður út frá meðaltímakaup en regluleg laun á mánuði eru notuð í Svíþjóð og Noregi. Gögnin fyrir Ísland ná aðeins til einkageirans.

Heimildir: Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins 2005: 50; Hagstofa Noregs; Hagstofa Íslands

Ójöfnuður í launum karla og kvenna var meiri meðal opinberra starfsmanna en meðal launafólks í einkageiranum í Svíþjóð og Finnlandi en þessu var öfugt farið í Danmörku og á Íslandi. Greining á tölfræðiupplýsingum Evrópusambandsins (European Community Household Panel –ECHP), nær eingöngu til gömlu aðildarríkjanna fimmtán og sýnir að launamunur karla og kvenna er að meðaltali meiri í einkageiranum heldur en hjá hinu opinbera (Rubery et al. 2002: 5). Ein skýring á meiri launamun hjá hinu opinbera í Finnlandi og Svíþjóð heldur en í einkageiranum er sú að hlutfallslega margir opinberir starfsmenn eru með háskólamenntun og vinna sem lögfræðingar, stjórnendur, embættismenn og sérfræðingar. Munurinn á launum karla og kvenna er ennfremur mestur í þessum starfstéttum í löndunum tveimur. Lægri laun í opinbera geiranum miðað við einkageirann á Norðurlöndunum hefur einnig verið rakinn til fjölskylduvænni stefnu fyrir konur og þess að atvinnuveitandi er aðeins einn (sjá Rubery og fl. 2002: 11). Hins vegar er það vafasamt hvort stefna geti talist fjölskylduvæn leiði hún til lægri launa fyrir konur.

Eins og Rubery og fl. (2002: 49) hafa bent á er meiri launajöfnuður kynjanna innan opinbera geirans ekki endilega jákvæður ef laun í honum eru lág miðað við laun í einkageiranum. Þetta var raunin í Danmörku þar sem konur í einkageiranum þénuðu umtalsvert meira en konur hjá hinu opinbera árið 2002 en launamunur karla og kvenna var minni í síðarnefnda geiranum⁴. Lág laun í opinbera geiranum í Danmörku má fyrst og fremst rekja til sveitastjórnastigsins. Andstætt við Danmörku var meðaltal reglulegra mánaðarlauna kvenna í fullri vinnu hjá hinu opinbera á Íslandi hærra en í einkageiranum árið 2003⁵. Konur í opinbera geiranum á Íslandi njóta því hvort tveggja hærri launa og meiri kynjajöfnuðar en konur í einkageiranum. Þetta er áhugavert í ljósi þeirrar staðreyndar að launaleynd er ekki leyfð hjá hinu opinbera (sbr. Upplýsingalög nr.

⁴ Meðaltekjur kvenna hjá hinu opinbera mælt sem hlutfall af meðaltali reglulegra launa í einkageiranum var 90.4% árið 2003.

⁵ Meðaltekjur kvenna miðað við regluleg laun á mánuði hjá hinu opinbera mælt sem hlutfall af meðaltekjum kvenna í einkageiranum var 121% árið 2003.

50/1996) eins og er í einkageiranum og laun ráðast frekar af kjarasamningum en í einkageiranum.

Norðurlöndin eiga það sameiginlegt að launamunur karlar og kvenna eykst með aldri og menntun. Þetta mynstur aldurs og menntunar er svipað því sem gerist í gömlu Evrópusambandsríkjunum fimmtán (sjá t.d. Rubery og fl. 2002). Meginástæðan fyrir því að launamunur karla og kvenna eykst með aldri er að þessi þáttur endurspeglar í flestum tilvikum mismunandi menntunarstig og starfsreynslu karla og kvenna. Á öllum Norðurlöndunum jókst launabilið hægar í efri hluta aldursdreifingar en í þeim lægri. Annað mynstur sem einnig er að finna í aðildarríkjum Evrópusambandsins er að launabilið eykst tiltölulega lítið þegar við berum saman þá sem aðeins hafa lokið grunnskóla og þá sem eru með framhaldsskólamenntun. Á sama tíma eykst launabilið umtalsvert þegar launabil þeirra sem eru með framhaldsskólapróf er borið saman við þá sem eru með háskólagráðu (sjá Rubery og fl. 2002). Ástæðan fyrir því að launamunur karla og kvenna er mestur meðal langskólagenginna í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð⁶ er að launadreifingin er mest í þessum hópi. Fleiri konur en karlar fá laun sem eru staðsett við lægri enda launadreifingar þannig að mikil dreifing innan menntahóps skapar meiri launamun kynjanna.

Mjög skýrt mynstur kom fram hvað varðar launamun karla og kvenna eftir starfsstéttum. Í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð⁷ var mesta launabilið jafnan að finna í þremur efstu starfsstéttunum en á Íslandi var það mest hjá sérhæfðu iðnaðarstarfsfólki (ISCO88, 7) og meðal starfsfólks í sérmenntuðum störfum (ISCO88, 3). Þessar starfsstéttir á Íslandi eiga það sameiginlegt að karlar og konur eru í ólíkum störfum innan þeirra. Ef t.d. starfsstéttin sérhæft iðnaðarstarfsfólk (ISCO88, 7) er skoðuð nánar, kemur í ljós að hópurinn samanstendur annars vegar af körlum með iðnmenntun, sem hafa há laun og margar

⁶ Hagstofa Íslands getur ekki flokkað launagögn eftir menntun á þessu stigi.

⁷ Hagstofa Noregs getur ekki flokkað launagögn eftir menntun á þessu stigi.

greiddar stundir, og hins vegar af iðnverkakönnum með lág laun og færri vinnustundir. Því virðist sem launamunur karla og kvenna fari eftir því hvar störf eru staðsett í stigveldi starfa í Danmörku, Finnlandi, Noregi og Svíþjóð en á Íslandi velti hann frekar á hversu kynjaskipt störf eru. Mjög misjafnt var hvaða starfsstéttir á Norðurlöndunum búa við mest launajafnrétti. Þó kom í ljós að skrifstofustörf, þar sem konur hafa löngum verið í miklum meirihluta, voru þau störf þar sem launajöfnuður var hvað mestur. Misjafnt var á milli Norðurlanda hvort launabilið minnkaði á tímabilinu 1998-2003 í neðri lögum starfsstétta eða efri lögum þeirra.

Tillögur

Norðurlöndin eiga það sameiginlegt að launamunur karla og kvenna er mestur meðal vel menntaðra en það má rekja til tiltölulega mikillar launadreifingar í þessum hópi. Fleiri konur en karlar fá laun sem eru staðsett við lægri enda launadreifingar þannig að mikil dreifing innan menntahóps skapar meiri launamun kynjanna. Sértekra aðgerða er því þörf til að takast á við vaxandi launamun kynjanna þar sem fjöldi vel menntaðra kvenna á vinnumarkaði heldur áfram að aukast.

Skortur á launagögnum torveldar samanburð á umfangi og þróun launamunar karla og kvenna á Norðurlöndunum. Núna er aðeins ein mælistika á (óleiðréttan) kynbundinn launamun (regluleg laun á mánuði) tiltæk fyrir öll Norðurlöndin. Helsti galli þessarar mælistiku (regluleg laun á mánuði eins og hann er reiknaður af hagstofum Norðurlanda) er að hún tekur ekki tillit til yfirvinnugreiðslna og óreglulegra greiðslna. Jafnframt vantar upplýsingar um tekjur opinberra starfsmanna á Íslandi, starfsmanna í hlutastarfi í Finnlandi og starfsfólks með óreglulegar tekjur í Danmörku. Þá er ekki enn hægt að fá sundurliðun á þessari mælistiku eftir öllum helstu atvinnugreinum, opinbera geiranum og einkageiranum, aldurshópum, menntunarstigi og starfsstéttum fyrir öll löndin fimm. Því er mikilvægt að fela hagstofum Norðurlandanna það verkefni að safna sambærilegum upplýsingum í kjararannsóknum svo hægt verði að gera raunhæfan samanburð milli

landanna. Kjararannsóknir hagstofanna þurfa að verða sambærilegar að umfangi (þ.e. ná til sem flestra) og skilgreiningar á tekjum og vinnustundum þurfa að vera eins svo hægt sé að meta launamun karla og kvenna, þróun hans og framkvæma sundurgreiningu í skýrðan og óskýrðan hluta. Árlegur samanburður á launamun karla og kvenna út frá heildarlaunum á mánuði og meðaltímakaupi á Norðurlöndum, mundi auka þrýsting á ríkisstjórnir og hagsmunaaðila (atvinnurekendur og stéttarfélög) að grípa til aðgerða til að draga úr muninum.

3. Hugleiðingar um aðferðafræði rannsókna á leiðréttum kynbundnum launamun

Í þriðja kafla er leitast við að skýra fræðilegan grunn og samhengi nýlegra rannsókna á leiðréttum kynbundnum launamun. Aðferðir sem fela í sér sundurgreiningu á launamun kynjanna eru um margt skilvirk tæki til að greina uppruna kynbundins launamunar, en ef þær eru notaðar á ógagnrýninn hátt geta þær hulið meira en þær skýra. Í kaflanum er fjallað um þá tölfræðilegu aðferðafræði sem notuð er til að sundurgreina launamun, fræðilegar forsendur hennar, kosti og takmarkanir. Rýnt er á gagnrýninn hátt í val á skýribreytum, fjölda þeirra og flokkun, svo og hvers ber að gæta við túlkun á niðurstöðum útreikninga.

Algengasta aðferðafræðin við að sundurgreina launamun er rakin til bandaríska hagfræðingsins Oaxaca (1973). Hún byggist á tilteknum fræðilegum forsendum sem gjarna setja mark sitt á rannsóknir á leiðréttum kynbundnum launamun og umræðu um þær. Ein af þessum forsendum er að gert er ráð fyrir að þátttaka á vinnumarkaði (starfsreynsla, menntun, o.s.frv.) ráðist af frjálssu vali einstaklinga og falli þar með utan við stefnumörkun í atvinnumálum. Þannig séu kynbundin einkenni vinnumarkaðarins afleiðing af frjálssu vali kvenna og karla og því ekki samfélagslegt viðfangsefni. Fræðimenn hafa hins vegar sýnt fram á að kynbundin einkenni vinnumarkaðarins geti allt eins verið afleiðing mismununar eins og frjálssrar ákvarðanatöku einstaklinganna.

Önnur hugmynd að baki aðferðafræði við að sundurgreina launamun er að framleiðni starfsmanna ráði mestu um launasetningu. Flestar rannsóknir á leiðréttum kynbundnum launamun kynja miða að því að sundurgreina þá þætti í launamyndun sem rekja má annars vegar til framleiðni og hins vegar til mismununar. Þegar talað er um að laun endurspegli framleiðni er gert ráð fyrir fullkomnum markaði en í reynd er iðulega notast við upplýsingar frá ófullkomnum mörkuðum. Þar að auki er erfitt að fá áreiðanlegar upplýsingar um framleiðni. Af þessum sökum er notast við breytur sem gefa vísbendingar um hana, svo sem menntun og starfsreynslu. Hugmyndin að baki er að sá sem hefur menntun og þjálfun til starfs skili meiru en sá sem ekki hefur það. Fræðimenn hafa hins vegar bent á að launamyndun og launakerfi endurspegli ekki einungis hina áætluðu framleiðni, heldur séu þau einnig afurð sögulegra og félagslegra aðstæðna. Þetta er sérstaklega mikilvægt á Norðurlöndum þar sem launamyndun endurspeglar félagsleg gildi, svo sem hugmyndir um félagslegt réttlæti og sanngirni í launum. Markmið kaflans er að gera fræðimenn og þá aðila sem annast stefnumótun meðvitaða um fræðilegar forsendur að baki rannsóknum á leiðréttum kynbundnum launamun, möguleika þeirra og takmarkanir.

Í kaflanum er ennfremur fjallað á gagnrýninn hátt um val á skýribreytum, fjölda þeirra og flokkun. Það er vel þekkt að því fleiri breytur sem teknar eru með í reikninginn því minni mælist kynbundinn launamunur. Mikilvægt er að taka með allar skýribreytur sem taldar eru hafa áhrif á framleiðni, en sleppa þeim sem teljast henni óviðkomandi. Oft eru hins vegar notaðar vafasamar skýribreytur sem endurspeglar huglægt val rannsækenda. Þetta er gert á þeim forsendum að um sé að ræða einstaklingsbundin einkenni sem hafi áhrif á framleiðni, þótt það liggja ekki í augum uppi. Dæmi um slíkar breytur eru hjúskaparstaða, fjöldi og aldur barna, stærð vinnustaðar, frí og hreyfanleiki. Leitin að skýribreytum hefur gengið of langt, að mati fræðimanna, og þær eru oft notaðar á ógagnrýninn hátt. Margar breytur geta veitt mikilvægar upplýsingar um uppsprettu breytileika í launum, hættan er hins vegar að þær endurspegli mismunun fremur en framleiðni. Í kaflanum eru hvatt til

Þess að þessu tvennu sé ekki ruglað saman og varað við að breytur séu notaðar á tilviljanakenndan hátt, eða án fræðilegrar ígrundunar og rökstuðnings. Þá er hvatt til að bæði rannsakendur og stefnumótunaraðilar fari varlega í túlkun á niðurstöðum.

Þessu skylt er tæknilegra atriði sem snýst um hversu langt eigi að ganga í að flokka skýribreytur í rannsóknum á leiðréttum kynbundnum launamun. Það er vel þekkt að því nákvæmar sem skýribreytur eru flokkaðar (t.d. varðandi störf eða starfsgreinar) því meira verður skýringargildið. Flokkanir sem byggja á of mikilli sundurgreiningu geta leitt til að mismunun er vanmetin, þar sem skýribreytur kunna að fela í sér fyrri mismunun. Af þessum ástæðum er mælt með tiltölulega grófum flokkunum, með um 6 til 12 flokkum.

Aukin þekking fræðimanna á innviðum vinnumarkaða og launakerfa hafa aukið vitund um að ástæðurnar að baki launamunar kynjanna eru margvíslegar og samtengdar. Mikilvægt er því að flókið umhverfi vinnumarkaða og launakerfa, svo sem kynjaskipting og kynbundið mat á störfum, sé tekið með í reikninginn í rannsóknum á þessu sviði. Samantekið má segja að helsta gagnrýni á aðferðafræði rannsókna á leiðréttum kynbundnum launamun sé að með þeim eru ekki sýnd orsakasambönd heldur eingöngu tengsl milli breyta. Sundurgreining á launamun kynjanna í skýrðan og óútskýrðan launamun þýðir m.ö.o. ekki við höfum skýrt burt hluta af muninum. Þar hefur einungis verið staðfest að tengsl séu á milli ákveðins hluta launamunarins (þess skýrða) og tiltekinna skýringarþátta. Önnur gagnrýni er sú að leitast er við að einangra sem flesta þætti með ítarlegri flokkun og sundurliðun í þeim tilgangi að bera saman „eins“ eða „sömu“ einstaklinga. Gallinn við slíka nálgun er að þannig missum við auðveldlega sjónar af heildarsamhengi og kerfislægum þáttum eins og kynjaskiptingu vinnumarkaðarins.

Öll Norðurlöndin hafa tekið upp löggjöf um jafnrétti kynjanna sem gengur út á greiða skuli konum og körlum sömu laun fyrir sambærileg og jafnverðmæt störf, en ekki

einungis sömu störf. Rannsóknir á kynbundnum launamun eins og hér hefur verið lýst eru oft notaðar í stefnumótun. Því er hér kallað eftir umræðum um hvort þær samsvari nægilega vel lagalegu umhverfi á Norðurlöndum. Spurningin er hvort rannsóknir sem miða að því að bera saman einstaklinga í sömu störfum eru í samræmi við núverandi löggjöf á Norðurlöndum sem stefna að sömu launum fyrir jafnverðmæt störf.

4. Leiðréttur kynbundinn launamunur: Athugun á rannsóknum á launamun kynja á Norðurlöndum

Tilgangur þessa kafla er að gera úttekt á nýlegum rannsóknum á leiðréttum kynbundnum launamun á Norðurlöndum. Rannsóknirnar eru skoðaðar með tilliti til umræðunnar um fræðilega nálgun í rannsóknum á kynbundnum launamun, sem gerð var skil í þriðja kafla skýrslunnar. Valdar voru 19 rannsóknir sem framkvæmdar voru í löndunum fimm á 6 ára tímabili, frá 2000-2005. Því miður fundust ekki rannsóknir sem náðu til allra landanna fimm.

Hver rannsókn var metin með tilliti til nokkurra viðmiða. Þannig voru rannsóknirnar skoðaðar með tilliti til þess hvernig laun voru skilgreind, hvernig kynbundinn launamunur var reiknaður, hvert umfang rannsóknarinnar var, hvaða skýribreytur voru valdar til að leiðrétta launamuninn, sem og hversu margar þær voru og hvernig þær voru flokkaðar.

Niðurstöður

Samkvæmt niðurstöðum þeirra rannsókna sem voru til skoðunar er óleiðréttur kynbundinn launamunur, þ.e. einungis leiðréttur fyrir unnar klukkustundir, á bilinu 12% til 24% á Norðurlöndunum. Hafa ber í huga að rannsóknirnar eru mismunandi með tilliti til ýmissa þátta eins og til dæmis hvernig úrtakið var valið og hvernig laun voru skilgreind. Leiðréttur kynbundinn launamunur, eða óútskýrður kynbundinn launamunur, var enn breytilegri eftir rannsóknum, eða á bilinu 2% til 18% sem meðal annars má skýra

með því að rannsóknirnar voru mismunandi með tilliti til tæknilegrar útfærslu á sundurgreiningaraðferðinni, umfangi og úrtaksaðferða auk eðli, fjölda og flokkun skýribreyta.

Á heildina litið virðist starf, ásamt atvinnugrein og atvinnugeira, skýra mest af launamun karla og kvenna. Einstaklingsbundnir þættir, svo sem menntun og starfsreynsla skýra á hinn bóginn ekki mikið af launamuninum. Að auki kom í ljós að einstaklingsbundnir þættir vege æ minna í því að skýra launamun kynjanna. Niðurstöður rannsókna benda einnig til þess að kynbundinn launamunur sé mestur meðal þeirra sem eru hvað tekjuhæstir, þ.e. meðal langskólagenginna. Áhrif starfs og fastráðningar (þ.e. árafjöldi í starfi) á kynbundinn launamun benda til þess að körlum standi til boða betur launuð störf en konum. Þegar á heildina er litið benda niðurstöður til þess að stofnanalegir og félagslegir þættir séu mikilvægari en einstaklingsbundnir þættir þegar kemur að því leita skýringa á launamun kynjanna.

Margar rannsóknanna byggja á undirliggjandi forsendu ný-klassískrar hagfræði án þess að færa sérstaklega rök fyrir því. Þannig er vinnumarkaðurinn talinn einkennast af kynblindum markaðsöflum sem leiði til réttlátrar skiptingar. Margar rannsóknanna byggja að auki á tæknilega þróuðum tölfræðiaðferðum og notast við fjölmargar skýribreytur sem fræðimenn telja gagnrýniverðar. Í þessum rannsóknum er almennt gert ráð fyrir því að kynbundinn launamun sé hægt að skýra að því gefnu að allar breytur séu þekktar.

Í sumum rannsóknanna er fjöldi skýribreyta sem leiðrétt er fyrir langt umfram það sem talið er réttlætanlegt og málefnalegt út frá fræðilegu sjónarhorni. Það er vel þekkt að því fleiri skýribreytur sem leiðrétt er fyrir því stærri hluti af launamuninum er skýrður. Af þessari ástæðu notast flestar rannsóknir við tiltölulega grófa flokkun skýribreyta, eða um það bil 6-12 flokka. Í sumum rannsóknanna sem voru skoðaðar voru breytur, svo sem menntun, starf og atvinnugrein, mjög fínflokkaðar og innihéldu þar af leiðandi mjög marga flokka.

Þær rannsóknir sem voru til skoðunar eru að mörgu leyti svo ólíkar að einfaldur samanburður á niðurstöðum þeirra um óleiðréttan jafnt sem leiðréttan kynbundinn launamun verður að teljast óraunsær. Því er mikilvægt að skoða niðurstöðurnar í víðara samhengi. Frekar en að leggja mat á stærð kynbundins launamunar samkvæmt þessum rannsóknum hefur umfjöllunin einkum miðað að því að varpa ljósi á kosti og galla þessara rannsókna með tilliti til hugmyndarfræðilegra og aðferðafræðilegra sjónarmiða.

Tillögur

Á grundvelli þeirrar úttektar sem gerð var á rannsóknum á leiðréttum kynbundnum launamun eru settar fram tillögur um áherslur og úrbætur í rannsóknum af þessu tagi. Til dæmis er afar brýnt að þau laun sem eru til skoðunar séu skilgreind með skýrum hætti í rannsóknarskýrslum. Það er staðreynd að rannsóknir nota mismunandi skilgreinar á launum og jafnframt að þær rannsóknir sem styðjast við fleiri en eina skilgreiningu á launum leiða í ljós mismikinn kynbundinn launamun eftir því hvaða launatala er til skoðunar. Þetta áréttar hversu ósambærilegar niðurstöður rannsókna eru sem byggja á ólíkum skilgreiningum á launum og mikilvægi þess að skýr grein sé gerð fyrir því launahugtaki sem er til skoðunar hverju sinni. Til að hægt verði að bera saman niðurstöður rannsókna á kynbundnum launamun á Norðurlöndunum er lagt til að rannsóknir á kynbundnum launamun noti launahugtökin *heildarlaun á mánuði* og *meðaltíma kaup*. Þótt þetta kunni að vera ómögulegt í sumum tilfellum, skiptir það höfuðmáli að rannsóknaraðilar geri skýra grein fyrir því launahugtaki sem þeir nota og séu meðvitaðir um hvað það felur í sér fyrir stærð þess kynbundna launamunar sem þeir birta.

Ekki er einhugur um hvort miða eigi við tekjur karla eða tekjur kvenna þegar kynbundinn launamunur er reiknaður út. Stærð kynbundins launamunar er að einhverju leyti háður því hvort kynjamunur í launum er mældur út frá tekjum kvenna eða tekjum karla. Lagt er til að miðað sé við tekjur kvenna þegar kynbundinn launamunur er reiknaður. Með þessu

svörum við spurningunni um hversu mörg prósentustig þurfi að hækka tekjur kvenna til að þær standi jafnfætis körlum í launum, í stað þess að spyrja hversu mikið þurfi að lækka tekjur karla til að tekjur þeirra verði jafnar tekjum kvenna, eins og yrði raunin ef tekjur karla yrðu notaðar sem viðmið. Ef þetta þykir of róttæk breyting frá því sem raunin er nú, ætti í það minnsta að gera skýra grein fyrir því viðmiði sem notað er.

Í rannsóknum á leiðréttum kynbundnum launamun er mikilvægt að skýr grein sé gerð fyrir þeim hópi fólks sem er til skoðunar. Ef rannsóknin byggir á upplýsingum úr úrtaki er því mikilvægt að það sé dæmigert fyrir þýðið. Rannsóknir sem ná yfir vinnumarkaðinn í heild sinni, eru sérstaklega mikilvægar þegar bera á saman kynbundinn launamun milli landa.

Val á skýribreytum og fjölda þeirra ætti að gaumgæfa sérstaklega, svo og hversu nákvæm flokkun þeirra er. Á sama hátt ættu rannsakendur að aðgreina vandlega þær breytur sem annars vegar hjálpa til við að greina uppsprettu breytileika í launum, og hins vegar breytur sem geta talist málefnalegar þegar kynbundinn launamunur er leiðréttur fyrir mismunandi framleiðni.

Mikilvægt er að gerðar séu rannsóknir á þróun og samsetningu kynbundins launamunar yfir tíma, bæði á einstaklingsgrundvelli sem og með tillit til alls vinnumarkaðarins.

Samanburðarrannsóknir á kynbundnum launamun á Norðurlöndum, svo og alþjóðlegar samanburðarrannsóknir, eru nauðsynlegar og ætti að framkvæma til að draga fram sérkenni hins norræna vinnumarkaðar. Þar sem einstaklingsbundnir þættir vega æ minna í að skýra kynbundinn launamun í sumum Norðurlandanna, ætti að leggja aukna áherslu á að skilja áhrif þátta er varða formgerð vinnumarkaðarins, svo sem kynjaskiptingu hans og launamyndun. Samanburður á svonefndum kvennastörfum og karlastörfum gefur skýrt til kynna áhrif kynjaskipts vinnumarkaðar á kynbundinn launamun. Rannsóknir ættu í auknum mæli að leitast við að skilja áhrif kynjaskiptingar vinnumarkaðarins á launamun karla og kvenna.

Rannsakendur ættu að íhuga gaumgæfilega hvernig niðurstöður þeirra kunni að verða túlkaðar og hvernig þær samræmast jafnréttislöggjöf á Norðurlöndum og almennum hugmyndum um jafnrétti kynjanna í nútímasamfélögum. Ein helsta gagnrýnin á aðferðina við að sundurgreina launamun er sú að hún sýni einungis tengsl breyta en geti ekki staðfest orsakasamhengi. Þar að auki hefur aðferðin verið gagnrýnd fyrir að gera óraunhæfa tilraun til að bera saman "eins" eða "sömu" einstaklinga. Öll Norðurlöndin hafa tekið upp jafnréttislöggjöf sem felur í sér „sömu laun fyrir jafnverðmæt störf“. Þar sem niðurstöðum rannsókna á leiðréttum kynbundnum launamun, byggðar á sundurgreiningatækni, eru gjarnan notaðar í pólitískri umræðu og í stefnumótun, hvetjum við til víðtækari umræðu um hvort rannsóknir sem hafa það að markmiði að bera saman þá sem eru eins, séu í samræmi við núverandi löggjöf á Norðurlöndum.

5. Aðgerðir til að draga úr launamun karla og kvenna á Norðurlöndum

Í þessum kafla verða ræddar aðgerðir til úrbóta sem norrænir sérfræðingar álíta að hafi haft jákvæð áhrif á launamun kynjanna á Norðurlöndunum. Lög um jafnrétti kynjanna og þá sérstaklega ákvæðið um jafnréttisáætlanir, kjarasamningar og starfsmat eru dæmi um slíkar aðgerðir.

Niðurstöður

Sænsku og finnsku jafnréttislögin eru frábrugðin lögum hinna Norðurlandanna þar sem þau leggja í meira mæli áherslu á jafnrétti í atvinnulífinu og fela í sér mun beinskeyttari tilmæli um hvernig jafnrétti skuli náð fram. Norsku og íslensku lögin um jafnrétti kynjanna eru frekar samsett úr almennum ákvæðum um jafnrétti á vinnumarkaði. Danska jafnréttislöggjöfin er svo ólík öllum hinum þar sem um er að ræða tvö aðskilin lagaákvæði; lög um jafna möguleika karla og kvenna og lög um launajafnrétti. Fyrri löggjöfin miðar að því að hvetja til jafnrar stöðu karla og kvenna og tryggir jafna möguleika allra, án tillits til kyns. Seinni löggjöfin leitast við að tryggja að launamunur byggi ekki á kyni. Dönsku jafnréttislögin banna að laun séu trúnaðarmál sem merkir að

allir starfsmenn hafa rétt til þess að koma á framfæri upplýsingum um eigin launakjör. Í Finnlandi og Svíþjóð hafa fulltrúar stéttarféлага að auki heimtingu á því að fá upplýsingar um launakjör. Laun eru víða trúnaðarmál í einkageiranum á Íslandi en slík launaleynd er ekki leyfð hjá hinu opinbera. Að auki ákvarðast laun hjá hinu opinbera í mun meira mæli af kjarasamningum heldur en hjá einkageiranum.

Í þeim tilgangi að gera jafnréttislög á Norðurlöndum skilvirkari í því að tryggja jöfn laun fyrir sömu eða jafnverðmæt störf, hefur ákvæðum þeirra verið breytt á undanförunum árum, sérstaklega hvað varðar jafnréttisáætlanir. Finnsku jafnréttislögin frá 2005 gefa tiltölulega nákvæma lýsingu á því hvað jafnréttisáætlun á að innihalda og skerpir á skyldum fyrirtækja og stofnana, t.d. með því að leyfa sektir þegar ekki er farið eftir ákvæðinu um jafnréttisáætlanir. Samkvæmt nýju löggjöfinni ætti jafnréttisáætlun að fela í sér:

- a. greiningu á aðstæðum varðandi jafnrétti karla og kvenna á vinnustað
- b. sundurliðun á verkefnum kvenna og karla og greiningu á eðli þeirra
- c. upplýsingar um laun karla og kvenna og launamun kynjanna
- d. ráðstafanir sem gripið hefur verið til eða eru áætlaðar til að ná fram jafnrétti og launajöfnuði
- e. mat á því hvernig ráðstafanir í núverandi jafnréttisáætlun hafa verið framkvæmdar og hvaða árangur þær hafa haft í för með sér

Samkvæmt lögum um jafnrétti kynja er stofnunum og fyrirtækjum í Finnlandi, Svíþjóð og á Íslandi skylt að setja sér jafnréttisáætlun. Dönsku lögin eru nær því að vera leiðarvísir og leiðbeiningar um hvernig koma megri á launajafnrétti. Norsku lögin eru almenn og ákvæði þeirra varðandi sektir mætti skerpa. Íslensku lögin eru einnig almenn og helsti galli þeirra er að í þeim eru ekki ákvæði varðandi brot á lögunum (sjá töflu 2).

Tafla 2. Jafnréttisáætlun / Átaksáætlun

	Danmörk	Finnland	Noregur	Svíþjóð	Ísland
Gerendur	Atvinnurekendur með>35 starfsmenn	Atvinnurekendur með>30 starfsmenn	Öll fyrirtæki	Atvinnurekendur með>10 starfsmenn	Atvinnurekendur með>25 starfsmenn
Tíðni	Árlega	Árlega	Ekki tilgreint	Árlega	Ekki tilgreint
Innihald	Upplýsingar um tölfræði launa	Upplýsingar um stöðuna, aðgerðir og mat á aðgerðum	Megin markmiðið er: jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf	Stöðumat á fyrri aðgerðum og aðgerðir til að ná fram launajafnrétti á þriggja ára tímabili. Kostnaðar bókhald og tímaáætlanir	Tilraunir til að jafna laun
Úrræði	Engar sektir	Sektir – ákveðin upphæð	Engar sektir	Sektir – engin ákveðin upphæð	Engin
Umsjón	Enginn	Umboðsmaður jafnréttismála	Áfrýjunarnefnd og umboðsmaður	Umboðsmaður jafnréttismála	Enginn ákveðinn

Nýlegar kannanir í Finnlandi og Svíþjóð sýna að því minna sem fyrirtækið er því ólíklegra er að það hafi sett sér jafnréttisáætlun. Að auki eru svo stærri fyrirtæki í einkageiranum nærri því jafn líkleg og opinberar stofnanir í Svíþjóð að hafa ýtt úr vör jafnréttisáætlun. Þótt opinberar stofnanir í Svíþjóð hafi verið skyldar til að setja sér jafnréttisáætlun samkvæmt lögum í áráraðir, er hlutfall þeirra sem ekki hafa enn gert það á bilinu 12-14%.

Á níunda áratugnum var launamunur kynjanna á Norðurlöndunum tiltölulega lítill en ástæðan var rekin til samþjappaðs launakerfis eða miðstýrðra kjarasamninga. Í dag er

aðild kvenna að verkalýðsfélögum meiri en karla á Norðurlöndunum. Meginkostur miðstýrðra kjarasamninga fyrir konur er samstaða (solidarity) í launamálum sem þýðir að „öflug“ stéttarfélög misnota ekki stöðu sína til að tryggja háar launahækkunar fyrir félagasína. Miðstýrðir kjarasamningar á Norðurlöndum hafa falið í sér jafnréttisákvæði (t.d. launapotta til að hækka laun sérstaklega í kvennastörfum), krónutöluhækkunar og láglounauppbætur sem hafa fyrst og fremst nýst konum sem hafa verið í meirihluta í láglounastörfum. Á sama tíma og dregið hefur úr miðstýringu launa á Norðurlöndum hættir að draga saman með launum kvenna og karla og í sumum tilvikum hefur munurinn aukist.

Á öllum Norðurlöndunum er það á ábyrgð aðila vinnumarkaðarins að ákveða lágmarkslaun og launahækkunar í kjarasamningum. Í Finnlandi settu aðilar vinnumarkaðarins og stjórnvöld sér það markmið í kjarasamningum sem gerðir voru árið 2005 að draga úr launamun milli karla og kvenna um fimm prósentustig fyrir 2015.

Tilmæli Evrópusambandsins um jöfn laun kvenna og karla hvetja aðildarlönd til að þróa starfsmatskerfi. Þetta hefur haft umtalsverð áhrif á notkun og útbreiðslu starfsmats í aðildarlöndunum. Helsti kostur starfsmats er að það kann að leiða til hækkunar á launum kvenna þar sem þær eru fjölmennastar í láglounastörfum. Því er ennfremur haldið fram að því færri þætti sem starfsmatið nær yfir, því líklegra sé það til að stuðla að bættum kjörum kvenna. Starfsmat er einnig gott tæki til að varpa ljósi á og greina launamun karla og kvenna í samræmi við ákvæði laga um launajafnrétti karla og kvenna. Helsti veikleiki starfsmats er að það er dýrt og tímafrekt í framkvæmd. Annar veikleiki felst í því að vinnustaðir fá oft ólíka meðferð (mismunandi starfsmati beitt) eftir því hvort um karla eða kvennavinnustað er að ræða. Starfsmat hefur því ekki haft mikil áhrif á launamun karla og kvenna. Mat á notkun og árangri mismunandi starfsmatskerfa er sjaldan framkvæmt. Rannsóknir sýna takmarkaðan árangur starfsmats varðandi launamun karla og kvenna. Sérfræðingar velta því fyrir sér hvort ekki sé betra að nota fjármuni sem eytt

er í starfsmat til þess einfaldlega að hækka laun kvenna. Í Noregi og Svíþjóð hefur starfsmat hins vegar reynst árangursríkt á vinnustöðum þar sem flestir starfsmenn eru sambærilegir hvað varðar menntun, reynslu og svo framvegis.

Að lokum er athyglisvert að málefni sem varða jafnrétti kynjanna eru sjaldan á könnu ráðuneyta þar sem ákvarðanir um vinnumarkaðsmál eru teknar, nema í Svíþjóð og á Íslandi.

Tillögur

Eftirfarandi viðmiðanir nýtast vel til að auðkenna og meta aðgerðir til úrbóta sem ætlaðar eru til að takast á við launamun karla og kvenna á Norðurlöndunum:

Aðgerðin hefur haft áhrif á kynbundinn launamun.

Aðgerðin felur í sér söfnun og greiningu á tölfræðilegum upplýsingum og stefnir að því að auka vitund um launamun kynjanna.

Aðgerðin felur í sér átaksverkefni/-ráðstafanir en ekki bara góðan ásetning.

Aðgerðin byggir á starfsmati.

Aðgerðin felur í sér lög til að takast á við launamun karla og kvenna og eru líkleg til að hafa áhrif á muninn.

Aðgerðin krefst samstarfs ólíkra aðila á vinnumarkaði.

Aðgerðin gengur þvert á mismunandi atvinnugreinar, starfsstéttir og fyrirtæki.

Aðgerðin felur í sér sektir ef henni er ekki fylgt eftir.

Aðgerðin felur í sér kjarasamninga sem taka á launamun kynjanna og hafa viðtæk áhrif.

Skilvirkni og árangur hvernar aðgerðar sem beitt er til að takast á við launaójöfnuð kynjanna þarf að meta kerfisbundið, t.d. í samræmi, við viðmiðanir sem kynntar eru í töflu 3.

Tafla 3. Samhengi og innihald aðgerða til að draga úr launamun kynjanna

Hagsmunaaðilar:	Hvaða hagsmunaaðilar eru ábyrgir fyrir þróun og framkvæmd aðgerða? Hver hagnast á aðgerðunum?
Stofnanaumhverfi:	Fela aðgerðirnar í sér lög, reglugerðir, uppbyggingu stofnanaumhverfis og/eða sérstaka nefnd?
Stefna:	Fela aðgerðirnar í sér vitundarvakningu, sértækar ráðstafanir, starfsmat, sérstök ákvæði í kjarasamningum eða átaksáætlanir, á landsvísu, á sveitastjórnarstigi eða heima í héraði?
Markmið:	Er minnst á sérstök markmið og, ef svo, hvernig eru þau tilgreind? Fela þau í sér tímamörk? Hvað gerist ef þeim er ekki náð?
Svið/stig þar sem aðgerðum er beitt:	Á hvaða stigi eru aðgerðum beitt á (t.d. á landsvísu, sveitastjórnarstigi, í stéttarfélagi)?
Fjármögnun:	Hver fjármagnar og hver er áætlaður kostnaður?
Mat:	Hafa aðgerðirnar verið metnar og ef svo, af hverjum, hve oft og hverjar eru meginniðurstöðurnar?
Niðurstöður:	Hverjar eru skoðanir hagsmunaaðila um skilvirkni aðgerðanna?

Starfsmat er aðeins fyrsta skrefið í því að skapa launajafnrétti. Annað skrefið felst í því að gera launajafnrétti hluta af launakerfinu. Starfsmat og áætlanir um jöfn laun verða að vera hluti af stefnumótun og stjórnun fyrirtækja til að tryggja árangur innan þeirra.

Aðgengi einstaklinga og fulltrúa stéttarfélaga að upplýsingum um heildarlaun einstaklinga þarf að tryggja alls staðar á Norðurlöndum í ljósi þess að einstaklingssamningum fer fjölgandi.

Ráðstafanir til að takast á við launamun kynjanna verða að innihalda mælanleg og tímasett markmið svo og kerfisbundið mat á framkvæmd og árangri þeirra.

Meiri samhæfing í stefnumótun á sviði vinnumarkaðs- og jafnréttismála er þörf, eigi árangursríkar aðgerðir til að takast á við launabil karla og kvenna, að þróast og skila betri árangri en hingað til.

Stéttarfélög og atvinnurekendur verða að takast á hendur meiri ábyrgð á því að gera launajafnrétti að veruleika meðal karla og kvenna en þeir hafa gert hingað til. Tryggja þarf aðgengi fulltrúa stéttarfélaga að launaupplýsingum í einstaklingsmiðuðu launaumhverfi en slík aðgerð mun þrýsta á atvinnurekendur að fara eftir jafnréttislögum

eða ákvæðinu um jöfn laun fyrir sömu vinnu og jafnverðmæt störf.

Í jafnréttislögunum þarf að vera sektarákvæði svo þau verði tekin alvarlega og verði síður brotin.

Lagt er til að gerð verði samanburðarrannsókn á Norðurlöndunum á mismunandi starfsmatskerfum sem dragi fram (ó)skilvirkni þeirra út frá jafnlaunastefnu.

Að lokum er þörf á rannsókn á áhrifum sívaxandi einstaklingsmiðaðs launaumhverfis á Norðurlöndunum á launamun karla og kvenna.