

Janúar 2024



Virðismat starfa

Skýrsla aðgerðahóps um
launajafnrétti og jafnrétti
á vinnumarkaði

Stjórnarráð Íslands
Forsætisráðuneytið



Útgefandi:

Stjórnarráð Íslands

Virðismat starfa

Janúar 2024

for@for.is

Umbrot og textavinnsla:

Stjórnarráð Íslands

©2024 Stjórnarráð Íslands

ISBN 978-9935-482-44-0

Efnisyfirlit

1.	Inngangur	5
2.	Undirbúningur verkefnis	7
2.1	Val á stofnunum	7
3.	Vinna með stofnununum	9
3.1	Stofnanirnar fjórar	10
3.1.1	Hafrannsóknastofnun – HAF	10
3.1.2	Heilbrigðisstofnun Vestfjarða – HVEST	10
3.1.3	Ríkislögreglustjóri – RLS	10
3.1.4	Tryggingastofnun ríkisins – TR	10
4.	Framkvæmd verkefnis	11
4.1	Inntak starfa	11
4.1.1	Umræða um launasetningu	12
4.1.2	Umræða um áhrif stofnanasamninga	12
4.1.3	Hvað eru stofnanir ekki að meta?	13
5.	Virðismatskerfi	16
5.1	Virðismatskerfi í þágu launajafnréttis	16
5.2	Leiðbeiningar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um virðismat starfa	17
5.2.1	Uppbygging virðismatskerfa og val þátta	17
5.2.2	Undirþættir	17
5.2.3	Vægi þátta	20
5.3	Matskerfi í öðrum löndum	20
5.4	Tillaga að virðismatskerfi fyrir þátttökustofnanir	21
6.	Virðismat starfa á íslenskum vinnumarkaði	23
6.1	Lög um jafnlaunavottun – jafnlaunastaðall 6.2	23
	Launasetning á almennum vinnumarkaði 6.3	24
	Launasetning hjá sveitarfélögum	24
7.	Launamunur kynja og kynskiptur vinnumarkaður	26
7.1	Hvað er átt við með hefðbundnu kvennastarfi?	27
8.	Ómeðvituð hlutdrægni	28
8.1	Að lagfæra skekkjuna	28
9.	Þróun löggjafar og jafnlaunaákvæðis	30
9.1	Dómaframkvæmd á Íslandi	30
9.2	Dómaframkvæmd í Evrópu	31
9.3	Dómaframkvæmd í Bretlandi	32
9.4	Dómaframkvæmd í Nýja-Sjálandi	32
9.5	Samantekt, lagaákvæði og dómar	33
10.	Samantekt og helstu niðurstöður	34
11.	Tillögur	35
	Bókun SA	36

Útdráttur

Á undanförunum árum hafa rannsóknir leitt í ljós að meginástæða launamunar kynjanna sé hinn kynskipti vinnumarkaður og vanmat á störfum kvenna. Í nýlegri rannsókn á launamun karla og kvenna sem Hagstofan birti 2021 segir m.a.: „Kynbundin skipting vinnumarkaðarins í störf og atvinnugreinar skýrir að miklu leyti þann launamun sem enn er til staðar en áhrif menntunarstigs og lýðfræðilegra þátta á launamun hafa minnkað, einkum seinni árin“ (Tilvísun í skýrsluna).

Laun eru almennt lægri í starfsgreinum þar sem konur eru í miklum meirihluta, líkt og heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu og í menntagreinum, samanborið við starfsgreinar þar sem karlar eru í meirihluta.

Stjórnvöld hafa gripið til ýmissa ráðstafana til að takast á við launamun kynjanna, m.a. með lögum um jafnlaunavottun frá 2018 sem hafa það markmið að vinna gegn kynbundnum launamun og stuðla að jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði. Þá er kynbundinn launamunur raunveruleiki sem allar þjóðir glíma við og hefur t.d. Alþjóðavinnuáráðstofnunin gefið út leiðbeiningar um hvaða tæki og tól sé hægt að nota til að takast á við kynbundinn launamun.

Starfshópi með fulltrúum frá aðilum vinnumarkaðarins, hér eftir nefndur **Aðgerðahópur um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði**, var falið að koma á fót þróunarverkefni um mat á virði starfa til að greina hvaða þættir það eru sem einkenna kvennastörf og kunna að vera vanmetnir í því skyni að útrýma launamun sem skýrist af kynskiptum vinnumarkaði og kerfisbundnu vanmati á hefðbundnum kvennastörfum.

Eitt af markmiðum þróunarverkefnis um virðismat starfa var að búa til verkfæri/kerfi sem gæti fangað jafnvirðisnálgun jafnréttis laga og stuðlað að launajafnrétti kynjanna.

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

Fjórar ríkisstofnanir voru fengnar til samstarfs og þátttöku í þróunarverkefninu.

Stofnanirnar fjórar;

- Embætti Ríkislögreglustjóra
- Hafrannsóknastofnun
- Heilbrigðisstofnun Vestfjarða
- Tryggingastofnun

Stofnanirnar endurspeglar ólíkar stofnanir ríkisins.

Í skýrslunni er farið yfir vinnu aðgerðahóps og sett fram tillaga að kerfi auk tillagna um framhald.

1. Inngangur

Í tengslum við gerð kjarasamninga aðildarfélaganna BSRB við ríki og sveitarfélög vorið 2020 var því lýst yfir af hálfu ríkisstjórnarinnar að sett yrði af stað vinna til að útrýma launamun sem stafar af kynskiptum vinnumarkaði með því að leiðrétta kerfisbundið vanmat á störfum þar sem konur eru í meirihluta.

Forsætisráðherra skipaði aðgerðahóp stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði í september 2021. Hlutverk hópsins byggir á tillögum starfshóps um endurmat á virði kvennastarfa þar sem settar voru fram tillögur um verkefni aðgerðahóps. Áherslur á endurmat á virði kvennastarfa má rekja til þess að fjöldi rannsókna undanfarin ár hafa sýnt að kynskipting vinnumarkaðarins og vanmat á störfum kvennastétta er meginástæða launamunar kynjanna. Ítarlega er fjallað um það í skýrslu starfshóps um endurmat á virði kvennastarfa. (hlekkur)

Starfshópur um endurmat á virði kvennastarfa setti fram tillögur í lokaskýrslu sinni sem miðuðu að því að ná fram launajafnrétti með því að leggja áherslu á virðismat starfa. Tillögurnar sem lögðu grunn að vinnu aðgerðahóps voru þrjúþættar:

- Í fyrsta lagi að koma á fót þróunarverkefni í því skyni að útrýma launamun sem skýrist af kynskiptum vinnumarkaði og kerfisbundnu vanmati á hefðbundnum kvennastörfum. Í því fólst að þróa verkfæri til að styðja við framkvæmd jafnvirðisnálgunar jafnréttislaganna. Þróunarverkefninu var ætlað að stuðla að framþróun og uppbyggingu þekkingar um framkvæmd virðismats starfa og samspil þess við launasetningu, m.a. með því að þróa áfram fræðsluefni og verkfæri til að auka skilning á hinum fjölbreyttu birtingarmyndum launamisréttis.
- Í öðru lagi að styðja við framkvæmd *jafnlaunastaðalsins* með því að innleiða skýrari viðmið um mat á virði starfa og styrkja þannig jafnlaunastaðalinn sem verkfæri til að stuðla að launajafnrétti.

Jafnlaunastaðall er stjórnunarstaðall fyrir jafnlaunakerfi. Með staðlinum er miðað að innleiðingu markvissra og faglegra aðferða við ákvörðun launa, virkri rýni og umbótum á framkvæmd jafnlaunastefnu innan skipulagsheildar.

- Í þriðja lagi að aðilar vinnumarkaðarins þróa samningaleið að nýsjálenski fyrirmynd sem skapi skilgreindan farveg fyrir jafnlaunakröfur með það að markmiði að leysa úr slíkum málum með skjóttum hætti án aðkomu dómstóla. Markmiðið með tillögunni er að leiðrétta laun kvennastétta með því að bera kerfisbundið saman virðismat hefðbundinna kvennastarfa og hefðbundinna karlastarfa.

Aðgerðahópur lagði megináherslu á þróunarverkefni með tilteknum völdum stofnunarinnar og fjallar skýrsla þessi um framvindu og niðurstöðu þess.

Í aðgerðahópnum áttu sæti fulltrúar frá ASÍ, BSRB, BHM, KÍ, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum atvinnulífsins, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Formaður aðgerðahóps var skipaður af forsætisráðherra án tilnefningar.

Aðgerðahópurinn var skipaður eftirfarandi fulltrúum:

- Steinunn Valdís Óskarsdóttir, formaður, skipuð af forsætisráðherra án tilnefningar
- Anna María Gunnarsdóttir, tilnefnd af KÍ (Magnús Þór Jónsson tók sæti sem fulltrúi frá 1. júní 2022)
- Drífa Snædal, tilnefnd af ASÍ (Guðrún Margrét Guðmundsdóttir tók sæti sem fulltrúi 1. júní 2022 og síðar Halldóra Sigríður Sveinsdóttir frá 1. febrúar 2023)

- Friðrik Jónsson, tilnefndur af BHM (Kolbrún Halldórsdóttir tók við sumarið 2023)
- Gunnar Björnsson, tilnefndur af fjármála- og efnahagsráðuneyti
- Inga Rún Ólafsdóttir, tilnefnd af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga
- Maj Britt Hjördís Briem, tilnefnd af Samtökum atvinnulífsins
- Sonja Ýr Þorbergsdóttir, tilnefnd af BSRB
- Stefán Daníel Jónsson, tilnefndur af félags- og vinnumarkaðsráðuneyti

Tilnefndir varafulltrúar:

- Bjarni Ómar Haraldsson, tilnefndur af Sambandi Íslenskra sveitarfélaga
- Erna Guðmundsdóttir, tilnefnd af BHM
- Eva Margrét Kristinsdóttir, tilnefnd af félags- og vinnumarkaðsráðuneyti
- Guðrún Margrét Guðmundsdóttir, tilnefnd af ASÍ
- Halldóra Friðjónsdóttir, tilnefnd af fjármála- og efnahagsráðuneyti
- Ólafur Garðar Halldórsson, tilnefndur af Samtökum atvinnulífsins
- Ragnar Þór Pétursson, tilnefndur af KÍ
- Sigríður Ingibjörg Ingadóttir, tilnefnd af BSRB

Bára Hildur Jóhannsdóttir, sérfræðingur í forsætisráðuneytinu, var starfsmaður hópsins. Að auki störfuðu Aldís Magnúsdóttir, Ásta Einarsdóttir, Guðný Einarsdóttir og Halldóra Friðjónsdóttir frá Kjara- og mannauðssýslu ríkisins að verkefninu og Helga Björg O. Ragnarsdóttir, Rósa Björk Bergþórsdóttir, Bryndís Guðmundsdóttir og María Lárusdóttir frá Jafnlaunastofu¹.

Fyrsti fundur aðgerðahóps var haldinn 14. janúar 2022 og hélt hópurinn 23 fundi á tímabilinu til desemberloka 2023. Síðasti fundur aðgerðahóps var haldinn í byrjun árs 2024.

Að auki voru haldnir 16 vinnufundir með stofnununum fjórum sem tóku þátt í þróunarverkefni, auk tveggja sameiginlegra funda með öllum þátttakendum.

Samstarf aðgerðahóps og stofnana hófst á fræðslu um jafnlaunamál þar sem m.a. var fjallað um kynskiptan vinnumarkað og áhrif hans á launamun kynjanna, auk þess sem fjallað var um lagalegar kröfur til launasetningar út frá launajafnrétti og möguleikana á að mæta þeim kröfum með notkun virðismatskerfis.

1 Jafnlaunastofa er sameignarfélag í eigu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Reykjavíkurborgar sem vinnur að starfsmati og jafnlaunamálum á vettvangi sveitarfélaganna.

2. Undirbúningur verkefnis

Í skýrslu starfshóps um endurmat á virði kvennastarfa frá 2021 kemur fram að þær aðferðir sem hafa verið notaðar við launasetningu hafi ekki að fullu uppfyllt þær kröfur sem gerðar eru í jafnréttislögum. Það má m.a. rekja til þess að við launasetningu og mat á virði starfa er aðeins horft til einstaka vinnustaða eða atvinnurekenda en ekki þvert á vinnustaði sem falla undir sama launagreiðanda eða sama uppruna launagreiðslna (e. *single source*). Til að takast með markvissari hætti á við launamun kynjanna er nauðsynlegt að ráðast að meginástæðu launamunarins, hinum kynskipta vinnumarkaði þar sem vanmat hefðbundinna kvennastarfa leiðir til launamunar kynjanna milli starfsstétta.

Fyrirkomulag launasetningar og mat á virði starfa er mismunandi eftir mörkuðum. Í grófum dráttum má segja að hér á landi séu þrenns konar aðferðir við launasetningu:

- Ríkið byggir launasetningu sína og virðismat starfa á kjara- og stofnanasamningum.
- Á almenna markaðnum eru laun og virðismat starfa ákvarðað í ráðningarsamningum sem byggir m.a. á kjarasamningum.
- Sveitarfélögin nota starfsmatskerfi til að meta stærstan hluta sinna starfa og tengja við grunnlaun í kjarasamningum. Ekki er notast við samræmt kerfi um ákvörðun viðbótarlauna.

Í öllum tilfellum þarf launasetning að uppfylla kröfur sem gerðar eru í *jafnlaunastaðli* ef vinnustaður fellur undir lagakröfu um *jafnlaunavottun* og vera í samræmi við jafnlaunaákvæði laga og kjarasamninga eftir atvikum.

Jafnlaunastaðall er stjórnunarstaðall fyrir jafnlaunakerfi. Með staðlinum er miðað að innleiðingu markvissra og faglegra aðferða við ákvörðun launa, virkri rýni og umbótum á framkvæmd jafnlaunastefnu innan skipulagsheildar

Jafnlaunavottun er skrifleg yfirlýsing vottunaraðila sem veitt er með jafnlaunavottunarskírteini, að undangenginni úttekt hans á jafnlaunakerfi fyrirtækis eða stofnunar, um að jafnlaunakerfið og framkvæmd þess uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85:2012,

Vegna þess hve ólík launasetning er milli markaða og atvinnurekenda var ákveðið að afmarka verkefnið og líta til ríkisins við þróun virðismatskerfis og vinna að því að móta kerfi/samræmda nálgun til að fanga virði grunnkrafna starfa þvert á stofnanir en meirihluti kvennastétta starfar á opinberum vinnumarkaði.

Kjara- og mannauðssýsla ríkisins (KMR), sem annast kjarasamningsgerð fyrir hönd ríkisins í umboði fjármála- og efnahagsráðherra, lagði til sérfræðipækkingu og tíma sérfræðinga í vinnu með stofnunum fjórum.

Jafnlaunastofa sá um stóran hluta fræðslu til stofnana og leiddi vinnu við mótun virðismatskerfis í samstarfi við aðgerðahóp og þátttökustofnanir.

2.1 Val á stofnunum

Ríkisstofnanir eru margar og fjölbreyttar. Aðgerðahópur kortlagði stofnanir ríkisins til að sjá hvaða stofnanir endurspegluðu best fjölbreytta starfsemi ríkisstofnana með það að markmiði að fá þverskurð af vinnustöðum ríkisins til þátttöku þar sem þátttökustofnanir yrðu þrjár til fjórar.

Við val á samstarfsstofnunum var horft til fjölbreytileika starfa og kynjasamsetningar starfsfólks. Grunnskilyrði voru:

- Vinnustaður er með jafnlaunavottun í samræmi við kröfur jafnlaunastaðals (ÍST 85:2012).
- Á vinnustaðnum starfa stéttir þar sem hlutfall kvenna er a.m.k. 65%.
- Á vinnustaðnum starfa stéttir þar sem hlutfall karla er a.m.k. 65%.
- Vinnustaður telur a.m.k. 35 stöðugildi starfsfólks.
- Á vinnustaðnum starfar starfsfólk sem hefur ólíka starfaflokkun og ólíka dreifingu ábyrgðar. Er þar átt við fleiri en eitt lag af stjórnendum.
- Stjórnendur vinnustaðar eru opnir fyrir endurskoðun á mati á störfum og þróun á nýju virðismatskerfi sem fangar jafnvirðisnálgun laga og tryggir launajafnrétti á vinnumarkaði.
- Vinnustaðir, starfsfólk og stéttarfélag eru jákvæð fyrir endurskoðun á mati á störfum og þróun á nýju virðismatskerfi sem fangar jafnvirðisnálgun laga og tryggir launajafnrétti á vinnumarkaði.
- Vinnustaður hefur eða er reiðubúinn til að endurskoða ferla í víðu samhengi og greina gögn með gagnsæjum hætti í þágu verkefnisins.

Stofnanirnar sem þáðu boð um þátttöku voru:

- Hafrannsóknastofnun
- Heilbrigðisstofnun Vestfjarða
- Ríkislögreglustjóri
- Tryggingastofnun

3. Vinna með stofnununum

Vinna með stofnununum fjórum hófst í júní 2022 með upphafsfundum þar sem fulltrúar stofnana og aðgerðahóps hittust og kynning verkefnisins fór fram. Samkvæmt verkefnaáætlun var þróunarverkefninu skipt í fjóra hluta. Framkvæmdahópur, sem skipaður var þremur fulltrúum aðgerðahóps, fjórum fulltrúum frá Kjara- og mannauðssýslu ríkisins (KMR), starfsmanni aðgerðahóps auk Jafnlaunastofu, starfaði með stofnununum. Fulltrúar Jafnlaunastofu og KMR báru hitann og þungann af undirbúningi, framkvæmd og eftirfylgni fræðslu, vinnufunda og dýpkunar á greiningu á störfum.

Í fyrsta hluta var sameiginleg fræðsla með öllum stofnununum. Á fræðslufundum sem haldnir voru með stjórnendum og starfsfólki stofnana var farið yfir markmið verkefnisins, skýrsla um verðmætamat kvennastarfa kynnt, farið yfir inntak jafnlaunareglu jafnréttislaga og rætt um virðismat starfa, auk þess sem farið var almennt yfir samsetningu á íslenskum vinnumarkaði. Megininntak þeirrar fræðslu sem stofnanirnar fjórar fengu miðuðu að því að undirbúa stofnanir fyrir þróun og innleiðingu breyttrar nálgunar við launasetningu byggða á virðismati starfa.

Í öðrum hluta var leitast við að safna gögnum frá stofnununum, þar á meðal starfslýsingum, þeim viðmiðum sem stofnun hefur notað við jafnlaunavottun, mat starfa út frá þeim viðmiðum og upplýsingum um samsetningu mannauðs og röðun í störf.

Í þriðja hluta verkefnisins var unnið með upplýsingar frá stofnununum á vinnufundum með hverri og einni. Fundirnir voru byggðir upp með eftirfarandi hætti:

- KMR var með fræðslu um þá vinnu sem liggur að baki starfi aðgerðahóps, þróun jafnréttis- og jafnvirðis laga, jafnlaunavottun á Íslandi o.fl.
- Jafnlaunastofa var með fræðslu um jafnlaunamál og virðismat starfa þar sem farið var yfir lagalegar kröfur til launasetningar, leiðbeiningar Alþjóðavinnuáráðastofnunarinnar um virðismat starfa. Fjallað var um ólík kerfi til að meta störf og starfsmatskerfi sveitarfélaganna hér á landi og í Bretlandi kynnt ásamt nýju kerfi frá Nýja-Sjálandi. Fjallað var um þær kröfur sem gera þarf til virðismatskerfa til að þau þjóni markmiðum um launajafnrétti og rætt um áskoranir við mótun, innleiðingu og notkun virðismatskerfa.

Hluti fræðslunnar fólst í vinnustofu sem Jafnlaunastofa hélt utan um þar sem unnin voru verkefni þar sem markmiðið var að auka þekkingu þátttakenda á uppbyggingu virðismatskerfa og mikilvægi þess að matsviðmið endurspegli öll störf, kvenlæg jafnt sem karllæg. Markvisst var unnið með mat á störfum á hverri stofnun í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðavinnuáráðastofnunarinnar og þátttakendur unnu verkefni þar sem valdir voru matsþættir og störf metin byggt á þeim.

Í fjórða hluta var unnið úr þeim gögnum sem aflað hafði verið, og í kjölfarið unnin drög að virðismatskerfi. Jafnlaunastofa hélt utan um þá vinnu og leitaði til stofnana og aðgerðahóps eftir þörfum.

Þar sem störf þátttökustofnana voru afar fjölbreytt var ákveðið að hanna kerfi sem væri víðtækt og gæti náð utan um sem flest störf á vettvangi ríkisins. Við val matsþátta var litið til annarra matskerfa sem hafa að markmiði að meta störf þvert á hinn kynskipta vinnumarkað. Eftir ítarlega greiningu á nokkrum matskerfum var ákveðið að hafa hið nýsjálenska matskerfi Te Orowaru til hliðsjónar, bæði við val matsþátta en einnig við skilgreiningar á matsþáttum. Te Orowaru er nýtt kerfi sem gefið var út árið 2021 og fangar vinnumarkað dagsins í dag með ágætum. Kerfið er hannað til að ná fram launajafnrétti kynjanna en einnig til að stuðla að samfélagi fjölbreytileika með áherslu á inngildinguna í starfsemi ríkisstofnana.

Í öllu ferlinu var lögð áhersla á að draga fram upplýsingar um þætti starfa sem gætu mögulega verið vanmetnir með það að markmiði að skilgreina þá og færa inn í virðismatskerfið til að styðja sem best við jafnvirðisnálgun jafnréttislaga.

Til að stofnanir geti byggt launaákvæðanir sínar á viðmiðum sem eru laus við mismunun eins og lög kveða á um er nauðsynlegt að til staðar sé þekking til að stuðla að faglegri launasetningu og virðismati starfa í þágu launajafnréttis.

3.1 Stofnanirnar fjórar

3.1.1 Hafrannsóknastofnun – HAF

Hafrannsóknastofnun uppfyllti skilyrði þátttöku í verkefninu. Hlutfall karla á stofnuninni er hærra en kvenna.

Alls var fundað fjórum sinnum með Hafrannsóknastofnun á tímabilinu frá september til nóvember 2022.

Af hálfu Hafrannsóknastofnunar tóku níu fulltrúar þátt. Í nóvember 2022 voru haldnir tveir vinnudagar með stofnuninni.

3.1.2 Heilbrigðisstofnun Vestfjarða – HVEST

Heilbrigðisstofnun Vestfjarða uppfyllti skilyrði þátttöku. Hlutfall kvenna á stofnuninni er hærra en karla.

Alls var fundað fjórum sinnum með Heilbrigðisstofnun Vestfjarða á tímabilinu frá júní til nóvember 2022.

Af hálfu Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða tóku þátt fimm fulltrúar. Vinnufundir með Heilbrigðisstofnun Vestfjarða voru haldnir um miðjan október 2022.

3.1.3 Ríkislögreglustjóri – RLS

Ríkislögreglustjóri uppfyllti skilyrði þátttöku. Hlutfall karla á stofnuninni er hærra en kvenna.

Alls var fundað fjórum sinnum með embætti Ríkislögreglustjóra á tímabilinu frá júní til nóvember 2022.

Af hálfu embættis Ríkislögreglustjóra tóku sjö fulltrúar þátt. Vinnufundirnir tveir voru haldnir í september annars vegar og nóvember 2022 hins vegar.

3.1.4 Tryggingastofnun ríkisins – TR

Tryggingastofnun ríkisins uppfyllti skilyrði þátttöku í verkefninu. Hlutfall kvenna á stofnuninni er mun hærra en karla.

Alls var fundað fjórum sinnum með Tryggingastofnun ríkisins á tímabilinu frá júní til nóvember 2022.

Af hálfu Tryggingastofnunar ríkisins tóku sex fulltrúar þátt. Í nóvember 2022 voru haldnir tveir vinnudagar með stofnuninni.

Jafnlaunastofa fundaði með stofnununum nokkrum sinnum á árinu 2023, auk þess sem aðgerðahópur fundaði reglulega með stofnununum.

4. Framkvæmd verkefnis

Fyrstu fundum með stofnununum var varið í fræðslu og að henni lokinni farið í ítarlegri greiningu á gögnum þátttökustofnana og frekari gagna aflað. Rýnt var í starfslýsingar, mat og röðun starfa, meginmarkmið og skipurit stofnunar o.fl.

Byggt á fyrirliggjandi gögnum og samskiptum við þátttökustofnanir voru unnin drög að virðismatskerfi sem byggja má mat starfa á að undangengnu innleiðingarferli í samstarfi við hagaðila. Ferlinu í heild sinni má lýsa með eftirfarandi hætti.

4.1 Inntak starfa

Fyrstu skref við þróun virðismatskerfis fela í sér að ná yfirsýn yfir og greina þau viðmið launasetningar sem í gildi eru, hvaða þættir hafa áhrif á launasetningu starfsfólks og hvernig mat á virði starfa fer fram. Óskað var eftir eftirfarandi upplýsingum frá stofnununum fjórum:

- Starfsheitalista fyrir stofnunina í heild.
- Þremur starfslýsingum fyrir algengustu starfsheitin á stofnuninni og einni stjórnendastarfslýsingu.
- Matskerfi sem stofnun hefur notað við úttekt jafnlaunavottunar.

Á fyrstu fundum með hverri stofnun var farið yfir staðlaðan spurningalista með það að markmiði að fá nánari upplýsingar um starfsemina, störfin, inntak þeirra og aðra þá þætti sem hafa þarf í huga við mat á virði starfa. Spurningarnar voru eftirfarandi:

1. Hvernig störf eru á stofnuninni?
 - a. Hver er kjarnastarfsemi ykkar stofnunar?
 - b. Hvað fellur undir stoðþjónustu?
 - c. Er einhverjum störfum útvistað?
2. Hversu vel ná núverandi starfslýsingar utan um störf á stofnuninni?
 - a. Hversu fljótt úreldast þær?
 - b. Hvernig eru starfslýsingar uppbyggðar?
3. Hvaða þátta er horft til í núverandi starfaflokkunarkerfi (jafnlaunakerfi)?
 - a. Hverjir eru kostir og gallar núverandi flokkunar á störfum stofnunar?
 - b. Er frammistaða/framgangur markvisst metið hjá ykkar stofnun?
 - c. Hvernig var staðið að mótun núverandi kerfis?
4. Spurt nánar út í þættina úr spurningu 3.
 1. Hvernig er [þáttur] skilgreind/ur?
 2. Að ykkar mati, hvað er [þáttur]?
 3. Ef munur er á [þáttur] – í hverju liggur munurinn?
 4. Hver er stigunin?
5. Hvaða þættir skilja á milli starfa á ykkar stofnun?
6. Hvað skapar virði á ykkar stofnun?
7. Er munur á hvaða störf skapa virði fyrir stofnunina? Hvaða störf skapa mest virði og hvers vegna?
8. Hvað myndi gerast ef hætt væri að sinna tilteknum verkefnum/verkpáttum? Hverjar yrðu afleiðingarnar?
9. Almennt séð, hvaða þættir í inntaki starfa telur þú að séu alltaf metnir?
10. Almennt séð, hvaða þættir í inntaki starfa telur þú að geti verið vanmetnir eða ekki tekið tillit til?

4.1.1 Umræða um launasetningu

Í svörum stofnananna mátti greina að forsvarsfólk þeirra hafði ólíkan bakgrunn og reynslu af því að meta inntak starfa. Í ljós kom að starfslýsingar voru ólíkar milli og innan stofnana og mislangt var síðan starfslýsingar höfðu verið uppfærðar. Sumar stofnanir byggja á starfslýsingum fyrir stærri hópa á meðan aðrar stofnanir eru með starfslýsingar fyrir einstaka starfsfólk. Mat á virði starfa er ólíkt milli stofnana og því voru þeir þættir starfa sem hver stofnun byggir á við framkvæmd jafnlaunavottunar ólíkir. Þeir þættir starfa sem virðismatið byggði á hjá öllum stofnunum og vógu þyngst við matið eru *menntun og starfsreynsla*.

Aðrir þættir sem allar stofnanirnar tóku mið af en vógu misþungt voru ábyrgðarþættir, s.s. fjármálastjórnun og mannaforráð. Mismunandi var milli stofnana hvort tekið var tillit til annarra þátta við grunnlaunaröðun starfs og þá hvaða þættir það voru.

4.1.2 Umræða um áhrif stofnanasamninga

Nokkur umræða skapaðist í samtali við stofnanirnar um uppbyggingu launasetningar hjá ríkinu.

Ríkið byggir launasetningu á kjar- og stofnanasamningum. Þegar gerður hefur verið miðlægur kjarasamningur við félag tekur við stofnanasamningsgerð og er ekki sami hópur fólks sem kemur að gerð stofnanasamninga og annaðist kjarasamningsgerð. Fulltrúar stofnana koma ekki að gerð kjarasamnings heldur fulltrúar fjármálaráðuneytis. Þeir síðarnefndu koma síðan ekki að gerð stofnanasamninga heldur fulltrúar stofnunar. Viðsemjandi þessara tveggja hópa er í báðum tilfellum sá sami, þ.e. það stéttarfélag sem semur fyrir hönd tiltekins hóps starfsfólks.

Flestar ríkisstofnanir gera fjölda stofnanasamninga við stéttarfélög síns starfsfólks. Kjarasamningur fjallar þannig um lágmarkskjör starfsfólks sem falla undir samninginn, þ.e. eftir því hvaða stéttarfélagi það á aðild að. Í kjarasamningum segir eftirfarandi um röðun starfa.

Ákvæði kjarasamnings um röðun starfa

Við gerð samningsins skal semja um röðun starfa og hvaða þættir og/eða forsendur skuli ráða röðun þeirra. Þar skulu fyrst og fremst metin þau verkefni og skyldur sem í starfinu felast auk þeirrar færni (kunnáttustig/sérhæfing) sem þarf til að geta innt starfið af hendi. Þá skal litið til skipurits stofnunar eða annars formlegs starfsskipulags við gerð samningsins. Starfslýsingar eru ein af forsendum röðunar starfa í launaflokka og skulu þær endurskoðaðar í takt við þróun starfa.

Stofnanasamningi sem er hluti af kjarasamningi er m.a. ætlað að tryggja þróun og stuðla að skilvirkara launakerfi sem tekur mið af þörfum og verkefnum stofnunar og starfsfólks hennar. Hann er sérstakur samningur milli stofnunar og viðkomandi stéttarfélaga um útfærslu tiltekinna þátta kjarasamningsins að þörfum stofnunar og starfsfólks með hliðsjón af eðli starfsemi, skipulagi og/eða öðru því sem gefur stofnun sérstöðu. Viðræður um stofnanasamning fara fram undir friðarskyldu, þ.e. þegar kjarasamningur er í gildi.

Þátttökustofnanirnar litu almennt svo á að stofnanasamningar fælu í sér virðismat starfa. Einnig kom upp umræða um hvort stofnanasamningar bindi hendur stofnana þegar kemur að virðismati þar sem röðun starfa í launaflokka sé eitt af meginviðfangsefnum þeirra.

Í leiðbeiningum um gerð stofnanasamninga segir m.a. að við röðun starfa skuli litið til þeirrar hæfni og ábyrgðar sem þarf til að geta innt starfið af hendi auk stöðu starfsins í skipuriti. Við launaröðun starfs sé hægt að taka tillit til ýmissa hæfni- og ábyrgðarþátta. Þar eru nefndir þættir í dæmaskyni til nánari skýringar sem falla undir þessa tvo yfirþætti. Ekki er fjallað um aðra yfirþætti, s.s. álag/áreynslu og vinnuaðstæður, í leiðbeiningunum. Hins vegar er fjallað um persónu- og tímabundna þætti sem geti haft áhrif á laun starfsfólks og koma þá fram sem álag á launaflokka, þ.e. prósentuhækkun á laun. Dæmi

um persónubundna þætti eru viðbótarmenntun sem nýtist í starfi og starfsreynsla. Tímabundnir þættir eru t.d. viðbótarábyrgð og/eða álag vegna sérstakra verkefna eða hæfni, sérstakur árangur og/eða frammistaða.

Munur er á þessu tvennu, þ.e. launaröðun starfs og persónu- og tímabundnum þáttum. Launaröðun starfs byggir á þeim grunnkröfum sem starfið gerir, óháð því hver sinnir því, en í því samhengi er gjarnan vísað til þeirrar samlíkingar að verið sé að fjalla um stólinn en ekki einstaklinginn. Persónu- og tímabundnir þættir auk frammistöðumats (þar sem það á við) endurspeglu aukna færni starfsmanns sem nýtist í starfi umfram grunnkröfur starfs.

Ekki liggur fyrir heildstæð greining á þeim þáttum sem mat starfa byggir á samkvæmt stofnanasamningum ríkisstofnana, hvorki þáttum sem lúta að grunnkröfum starfa né persónu- og tímabundnum þáttum sem metnir eru til launa. Kjara- og mannauðssýsla ríkisins hefur þó unnið greiningu á inntaki stofnanasamninga varðandi tiltekin störf innan heilbrigðisþjónustu, háskóla og framhaldsskóla. Sú greining gefur til kynna að megininntak launasetningar til grunnröðunar starfs í umræddum starfsheitum byggir einkum á fáum undirþáttum sem falla undir yfirþættina tvo, færni og ábyrgð. Sem dæmi má nefna að reynsla, þekking, menntun og sérhæfing sem nýtist í starfi eru ráðandi í mati á virði starfa út frá færniþættinum. Verkefnaleg ábyrgð, s.s. stjórnun verkefna, og stjórnunarleg ábyrgð, s.s. vegna stjórnunar starfsfólks, og ábyrgð á fjármálum vega þungt í ábyrgðarþættinum. Þá eru viðmið og inntak persónu- og tímabundinna þátta í stofnanasamningum fjölbreytt og mjög ólík eftir stofnunum og jafnvel eftir starfsstéttum innan stofnana.

4.1.3 Hvað eru stofnanir ekki að meta?

Allar stofnanirnar nefndu að meginþjálfari starfsemi þeirra væri að veita þjónustu. Í því samhengi var farið yfir innihald starfslýsinga til að meta hvernig þær endurspegluðu meginmarkmið hennar. Starfslýsingarnar voru fjölbreyttar innan og milli stofnana en meirihluti þeirra endurspegluði ekki alveg þessi meginmarkmið. Þá var rætt um hvernig þessi meginmarkmið endurspegluðust í virðismati starfa eða hvaða þátta helst væri lítið til við mat á störfum. Í flestum tilfellum var lítið hægt að merkja samhengi þar á milli.

Í fræðsluhlutanum kynnti Jafnlaunastofa leiðbeiningar stofnanasamninga um mat starfa og þá þætti sem tilgreindir eru þar.

Reynsla og þekking

Menntun og sérhæfing sem nýtist í starfi

Verkefnaleg ábyrgð þar sem m.a. er hægt að taka mið af eftirfarandi atriðum:

starfið byggir fyrst og fremst á stjórnun verkefna sem fleiri vinna að
starfið felur í sér stjórnun einstakra verkefna sem fleiri vinna að
starfsmaður er verkefnastjóri í eigin verkefnum og vinnur sjálfstætt
starfsmaður vinnur mest undir handleiðslu annarra

Umfang samstarfs við innlenda og erlenda aðila utan stofnunar

Umfang stjórnunarlegrar ábyrgðar, t.d.:

stjórnun starfsmanna
ábyrgð á fjármálum
þátttaka í stefnumótun
þátttaka í samhæfingu verkefna
ábyrgð á árangri

Leitast var við að greina hvernig þessir þættir falla að leiðbeiningum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar um virðismatskerfi og þætti starfa sem stuðli að launajafnrétti. Í leiðbeiningum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar segir að meta skuli störf út frá þáttum sem endurspeglir kvenlæga til jafns við karllæga þætti og að þættirnir þurfi að endurspeglar þá þekkingu og færni sem starf krefst, það álag sem því fylgir, þá ábyrgð sem það krefst og það vinnuumhverfi sem starfað er innan. Sérstök áhersla er lögð á að meta þætti sem snúa að hefðbundnum kvennastörfum, t.d. tilfinningalegt álag, aðgæslu, ábyrgð á velferð fólks, færni í samskiptum í viðkvæmum aðstæðum, sálfélagslegar vinnuáðstæður o.fl.

Til að varpa ljósi á þetta samspil var sett fram mynd sem sýndi þá matsþætti sem tilgreindir eru í leiðbeiningum um stofnanasamninga, borið saman við þá matsþætti sem tilgreindir eru í leiðbeiningum Alþjóðavinnuálastofnunarinnar og sem starfsmatskerfi sveitarfélaganna hér á landi byggir á.

Myndin var eingöngu sett fram í dæmaskyni og endurspeglar aðeins leiðbeiningar um stofnanasamninga en ekki alla þá þætti sem stofnanir byggja á við mat á virði starfa.

Leiðbeiningar um gerð stofnanasamninga - kröfur um hæfni og ábyrgð	Þekking, reynsla og færni				Álag				Ábyrgð				Vinnu umhverfi
	Þekking og reynsla	Hugræn færni	Samskiptaþæfni	Líkamleg færni	Frumkvæði og sjálfstæði	Líkamlegt álag	Hugræn kröfur	Tilfinningalegt álag	Ábyrgð á velferð fólks	Ábyrgð á stjórnun	Ábyrgð á fjármunum	Ábyrgð á eignum og upplýsingum	
Reynsla og þekking	X												
Menntun og sérhæfing sem nýtist í starfi	X												
Verkefnaleg ábyrgð þar sem m.a. er hægt að taka mið af eftirfarandi atriðum:													
starfið byggir fyrst og fremst á stjórnun verkefna sem fleiri vinna að		X	X		X					X			
starfið felur í sér stjórnun einstakra verkefna sem fleiri vinna að		X	X		X					X			
starfsmaður er verkefnastjóri í eigin verkefnum og vinnur sjálfstætt					X								
starfsmaður vinnur mest undir handleiðslu annarra		X			X								
Umfang samstarfs við innlenda og erlenda aðila utan stofnunar		X	X										
Umfang stjórnunarlegrar ábyrgðar, t.d.:													
stjórnun starfsmanna										X			
ábyrgð á fjármálum											X		
þátttaka í stefnumótun					X								
þátttaka í samhæfingu verkefna										X			
ábyrgð á árangri					X								

Á X-ás eru þættir sem Alþjóðavinnuálagstofnunin segir þurfa að byggja á við mat starfa, jafnt karllægir, kvenlægir og hlutlausir. Á Y-ás eru þeir þættir sem tilgreindir eru í leiðbeiningum Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar sem matsþættir sem byggja þurfi mat starfa á til að vinna að launajafnrétti. Skyggðir reitir sýna skörun þessara þátta þar sem sjá má að þeir matsþættir sem tilgreindir eru í leiðbeiningum um stofnanasamninga ná fyrst og fremst til þekkingar, reynslu og ábyrgðar á stjórnun og fjármálum en fjalla ekki um vinnuumhverfi og álag nema það sem snýr að frumkvæði og sjálfstæði.

Í framhaldi var rætt um launasetningu hjá ríkisstofnunum almennt og hvernig mætti tryggja að hún væri í samræmi við jafnlaunaákvæði laga. Ítrekað var að röðun starfa samkvæmt stofnanasamningum leysir ekki stofnanir undan þeirri skyldu sem jafnlaunaákvæðið leggur á herðar þeirra um að laun skuli ákveðin á sama hátt fyrir fólk óháð kyni og að þau viðmið sem lögð séu til grundvallar launaákvörðun skuli ekki fela í sér kynjamismun.

5. Virðismatskerfi

Við launasetningu sem byggir m.a. á ákvörðunum um ráðningarkjör, viðbótarlaun, launahækkanir, fríðindi sem teljast til launa o.fl.² fer fram ákvörðun um hvað skuli greiða fyrir vinnu sem innt er af hendi. Í því felst að lagt er mat á starfið og það hversu mikils virði það er fyrir atvinnurekandann. Það mat getur byggt á margs konar forsendum. Í jafnréttislögum eru lagðar skyldur á atvinnurekendur um hvernig skuli staðið að slíku mati og gerðar kröfur um að launaákvæðanir byggji á forsendum eða viðmiðum sem ekki feli í sér kynjamismunun.

Konum, körlum og fólki með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá skuli greidd jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafn verðmæt störf. Með jöfnum launum er átt við að laun skulu ákveðin á sama hátt fyrir fólk óháð kyni. Skulu þau viðmið sem lögð eru til grundvallar launaákvörðun ekki fela í sér kynjamismunun.

Af lögnum leiðir að skilgreina þarf þau viðmið sem virðismat allra starfa og launasetning starfsfólks byggir á og mega þau viðmið ekki fela í sér mismunun. Í því felst að atvinnurekendur þurfa að nota virðismatskerfi sem hefur launajafnrétti að markmiði við launasetningu starfa.

Virðismatskerfi eru mikilvæg verkfæri til að styðja við innleiðingu og framkvæmd gildandi jafnlaunaákvæða kynjajafnréttislaga. Þau sem koma að gerð slíkra kerfa þurfa að hafa þekkingu og skilning á jafnlaunamálum, launamun kynjanna og því hvernig má beita jafnlaunareglunni markvisst í þágu launajafnréttis.

5.1 Virðismatskerfi í þágu launajafnréttis

Virðismat starfa sem hefur launajafnrétti að leiðarljósi er aðferð til að vinna í samræmi við lagalegar kröfur um að greidd séu jöfn laun fyrir sömu og jafn verðmæt störf óháð kyni. Það felur í sér heildstætt, samræmt og kerfisbundið mat á þeim kröfum sem gerðar eru til starfsfólks í tilteknum störfum. Matið byggir á viðmiðum sem endurspeglu öll störf skipulagsheildarinnar, kvenlæga þætti þeirra jafnt sem karllæga.

Virðismatskerfi meta þær kröfur sem gerðar eru til starfa en eru ekki leið til að leggja mat á persónubundna hæfni eða frammistöðu starfsfólks.

Það þarf þó að hafa í huga að ákvæðanir um viðbótarlaun lúta sömu lagalegu kröfum og gerðar eru til grunnlauna þar sem launasetning má ekki fela í sér kynjamismunun.

Virðismat er	Virðismat er ekki
<ul style="list-style-type: none">Tæki til að meta kröfur sem störf gera til starfsfólks.Aðferð til að leggja samræmt mat á ólík störf.Aðferð til að gera launaforsendur sýnilegar.Leið til að vinna gegn kynbundnum launamun.Leið til að ákvarða sömu laun fyrir sambærileg eða jafnverðmæt störf.	<ul style="list-style-type: none">Mat á persónubundinni hæfni starfsmanna í starfi.Mat á einstaklingsbundinni frammistöðu starfsmanna í starfi.

2 Í kynjajafnréttislögum er hugtakið laun skilgreint sem: Almennt endurgjald fyrir störf og hvers konar frekari þóknun, bein og óbein, hvort heldur er með hlunnindagreiðslum eða með öðrum hætti sem atvinnurekandi greiðir starfskrafti fyrir vinnu.

5.2 Leiðbeiningar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar um virðismat starfa

Til eru fjölmörg kerfi til að meta störf en það er ekki sjálfgefið að þau hafi að markmiði að stuðla að launajafnrétti. Til að bregðast við því og styðja við framkvæmd jafnlaunasamþykktarinnar hefur Alþjóðavinnuálagstofnunin gefið út leiðbeiningar um uppbyggingu og notkun matskerfa í þágu launajafnréttis og hvaða kröfur þau þurfa að uppfylla til að þjóna markmiðum um kynjajafnrétti.

Sú fræðsla sem stofnanirnar fengu um virðismat starfa og þróun virðismatskerfa byggði að stórum hluta á leiðbeiningum Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar.

5.2.1 Uppbygging virðismatskerfa og val þátta

Virðismatskerfi sem stuðla að launajafnrétti þurfa að fela í sér að mat starfa byggir á ítarlegri greiningu og mati á störfum þar sem kvenlægir þættir starfa eru metnir til jafns við karllæga. Ekki er nóg að flokka störf í starfaflokka án þess að fram fari greining á inntaki þeirra því þá er hætt við að horft sé framhjá vanmetnum þáttum starfa sem ítarlegri starfagreining fangar frekar.

Störf þarf að meta út frá fjórum yfirþáttum. Út frá þeirri **þekkingu** og **færni** sem nauðsynleg er til að sinna starfinu, því **álagi** eða áreynslu sem starfið felur í sér, þeirri **ábyrgð** sem starfið gerir kröfur um og því **vinnuumhverfi** sem það er unnið innan. Vægi yfirþátta í heildarmati er breytilegt eftir virðismatskerfum.

Við þróun og innleiðingu virðismatskerfis þurfa hagsmunaaðilar að koma sér saman um vægi einstakra þátta í heildarmati.

Í nýsjálenska matskerfinu sem nefnt var hér að framan vegur þekking 42%, álag 16%, ábyrgð 37% og vinnuumhverfi 5%. Í starfsmatskerfi sveitarfélaganna á Íslandi vegur þekking og færni 38,4%, álag vegur 25,4%, ábyrgð 31,2% og vinnuaðstæður 5% af heildarmati.

Yfirþættirnir fjórir eru útfærðir nánar í undirþáttum sem eiga að endurspeglja öll störf sem metin eru út frá matskerfinu.

Yfirþættir

Þekking og færni	Álag – áreynsla
Ábyrgð	Vinnuumhverfi

5.2.2 Undirþættir

Í leiðbeiningum Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar er gert ráð fyrir meira svigrúmi við val á matsbreytum og undirþáttum en lögð áhersla á að velja þurfi þættina og skilgreina þá ítarlega með vísun til bæði hefðbundinna kvennastarfa og karlastarfa til að gæta jafnræðis og skýra með dæmum hvernig störf raðast í tiltekin þrep með hliðsjón af fjölbreytileika starfa.

Dæmi um matsbreytur og undirþætti

Bekking og færni	Álag – áreynsla	Ábyrgð	Vinnuumhverfi
Menntun	Líkamlegt álag	Stjórnun	Hættuleg efni
Hugræn færni	Tilfinningalegt álag	Þjónusta	Mengun
Lausnahugsun	Hugrænt álag	Velferð fólks	Slysaþætta
Áætlanagerð	Einbeiting	Fjármunir	Smithætta
Miðlun upplýsinga	Aðgæsla	Eignir	Áreiti
Samskiptafærni	Tímamörk	Trúnaður	Einþæfni
Félagsfærni	Frumkvæði	Búnaður	Áreitni
Menningarlæsi	Sjálfstæði	Öryggismál	Ofbeldi
Tölvufærni		Starfsumhverfi	
Samhæfing		Upplýsingar	
Akstur		Gögn	

Við **val þátta** þarf að hafa í huga þætti sem sögulega hafa verið vanmetnir og eru almennt ekki metnir til launa. Þetta eru þættir sem einkenna frekar hefðbundin kvennastörf en karlastörf, t.d. tilfinningalegt álag, samkennd, tilfinningagreind, félagsfærni og færni til að takast á við viðkvæmar og erfiðar félagslegar og sálrænar aðstæður. Launaröðunarkafar kjarasamninga og stofnanasamningar hafa tekið með takmörkuðum hætti á þessum þáttum í gegnum tíðina og hafa þessir þættir jafnvel verið taldir eðlislægir konum. Það að starf geri kröfu um mikla samskiptafærni þar sem ábyrgð starfs er á velferð fólks fremur en fjármagn með tilheyrandi álagi vegna flókinna og viðkvæmra samskipta hefur jafnvel ekki verið talið tilefni til að meta sérstaklega til launa.

Það **hvernig undirþættir eru skilgreindir** getur haft mikil áhrif á mat starfa. Tryggja þarf að þátta- og þrepaskilgreiningar séu með þeim hætti að þær nái til fjölbreyttra starfa. Áhrif þess með hvað hætti þættir eru skilgreindir má sjá í álagsþættinum hugrænt álag sem fjallar m.a. um það álag sem tengist því að halda athygli við miskrefjandi aðstæður. Hugrænt álag hefur stundum verið metið út frá því hve mikillar einbeitingar er krafist í starfi þar sem reynir á rökhugsun, t.d. vegna vinnu við áætlanagerð og skýrsluskrif þar sem trúflun á einbeitingu hefur mikil áhrif á flæði vinnunnar. Ef álag vegna aðgæslu, sem felur einnig í sér kröfur um að halda athygli, er einnig metið undir þættinum nær hann til fjölbreyttari starfa en ella. Í aðgæslu felst að skilningarvitum er beitt til að hafa gát á fólki, t.d. í störfum með börnum og við umönnun sjúkra og aldraðra, við akstur og þegar unnið er í kringum hættulegar vélar þar sem hætta getur skapast ef aðgát er ekki viðhöfð.

Til að varpa ljósi á áhrif þess að velja og skilgreina þætti þannig að virðismat endurspeglir fjölbreytt störf er hér sett fram dæmi sem notað var í fræðslunni. Ef störfin verkefnastjóri í fjármálaþjónustu og verkefnastjóri í velferðarþjónustu eru metin án þess að taka tillit til kynja- og jafnréttissjónarmiða og aðeins er byggt á kröfum um menntun, færni í áætlanagerð, líkamlegu álagi, kröfum um einbeitingu og ábyrgð á fjármunum og stjórnun fæst önnur niðurstaða en þegar mat byggir einnig á samskiptafærni, tilfinningalegu álagi og ábyrgð á velferð fólks.

Í töflum 1 og 2 má sjá með einfölduðum hætti hvernig val þátta og skilgreining þeirra hefur áhrif á mat starfa og því launasetningu.

Tafla 1. Mat starfa byggt á þáttum þar sem ekki er litið til kynja- og jafnréttissjónarmiða.

	Þekking og færni		Álag		Ábyrgð		Samtals stig
	Menntun	Hugræn færni	Líkamlegt álag	Hugrænt álag – Einbeiting	Ábyrgð á stjórnun	Ábyrgð á fjármunum	
Starf							
Verkefnastjóri í fjármálaþjónustu	40	40	10	50	20	40	200
Verkefnastjóri í velferðarþjónustu	40	40	10	20	20	10	140

Tafla 2. Mat starfa byggt á þáttum þar sem bætt hefur verið við þáttum sem einkenna fremur hefðbundin kvennastörf.

	Þekking og færni			Álag			Ábyrgð			Samtals stig	
	Menntun	Hugræn færni	Samskiptaþæfni	Líkamlegt álag	Hugrænt álag – Einbeiting	Hugrænt álag -Aðgæsla	Tilfinningalegt álag	Ábyrgð á stjórnun	Ábyrgð á fjármunum		Ábyrgð á velferð fólks
Starf											
Verkefnastjóri í fjármálaþjónustu	40	40	30	10	50	20	10	20	40	10	270
Verkefnastjóri í velferðarþjónustu	40	40	40	10	20	50	30	20	10	40	300

Í leiðbeiningunum kemur einnig fram að varast skuli að setja ólíkar matsbreytur undir sama undirþátt, t.d. færni við innslátt á lyklaborð annars vegar og miðlun upplýsinga hins vegar, því það gæti leitt til vanmats. Einnig þurfi að forðast að meta sömu breytur undir fleiri en einum þætti eins og t.d. að meta það „að meðhöndla þunga hluti“ sem færniþátt en meta jafnframt að „lyfta þungu“ sem álagsþátt. Það getur leitt til ofmats þess þáttar.

5.2.3 Vægi þátta

Matsþættir eru gjarnan á bilinu 10–16 talsins og mismunandi fjöldi þrepa endurspeglar mismunandi kröfur í starfi. Þannig gæti t.d. reynt á undirþáttinn ábyrgð á velferð fólks í nokkrum mismunandi störfum en þá þarf að meta hversu mikla kröfu um slíka ábyrgð starfið gerir. Sem dæmi má nefna að í starfi skrifstofufulltrúa í velferðarþjónustu felst ábyrgð á móttöku erinda og því að leiðbeina fólki um hvert það getur leitað til að fá úrræði sem mæta þörfum þess. Í starfi sérfræðings í velferðarþjónustu felst ábyrgð á ákvarðanatöku sem hefur áhrif á velferð einstaklinga og/eða hópa. Bæði störfin fela í sér ábyrgð á velferð en starf sérfræðings raðast á efra þrep þar sem það felur í sér meiri ábyrgð á velferð fólks en starf skrifstofufulltrúa. Hvert þrep felur í sér ákveðið mörg stig sem leggjast saman og mynda heildarmat starfs.

Áréttað skal að virðismatskerfi meta störf til stiga sem ein og sér segja ekkert til um laun. Tenging stiga við laun fer fram annars staðar, almennt í gegnum kjarasamninga og er þá gerð einhvers konar tengiregla milli stigafjölda og launaflokka.

Kerfi sem notuð eru til að meta störf þurfa að fá reglubundna rýni og endurskoðun svo þau taki breytingum í takt við þróun starfa og breytingar á vinnumarkaði til að þau virki sem best í þágu launajafnréttis á hverjum tíma.

Þróunarverkefnið fjallar ekki um laun að neinu leyti, heldur miðar að því að byggja upp þekkingu og þróa tillögu að virðismatskerfi fyrir þáttökustofnanirnar.

5.3 Matskerfi í öðrum löndum

Til er fjöldinn allur af matskerfum sem notuð eru til að meta störf. Sum þeirra hafa launajafnrétti að markmiði og byggja á leiðbeiningum Alþjóðavinnuálagastofnunarinnar eða annarra stofnana sem vinna í þágu launajafnréttis.

Í Bretlandi hefur verið áhersla á kynhlutlaust starfsmat við mat á virði starfa í meira en 20 ár. Það kerfi sem er mest notað er starfsmatskerfi sveitarfélaganna þar í landi (NJC) og byggir starfsmatskerfi sveitarfélaganna hér á landi á því. Kerfið var búið til árið 1997 af hópi sérfræðinga í samvinnu við sveitar- og stéttarfélög í Bretlandi, auk sérfróðra ráðgjafa um launajafnrétti. Bæði breska jafnréttisráðið og Jafnréttisnefnd kynþátta (Commission for Racial Equality) í Bretlandi tóku virkan þátt í hönnun kerfisins. Auk þess var unnið náið með Alþjóðavinnuálagastofnuninni til þess að kerfið væri í samræmi við alþjóðalög og sáttmála.

Í kjölfar dómsmáls í Nýja-Sjálandi sem fjallað verður nánar um í kafla 9 hafa stjórnvöld þar í landi gefið út virðismatskerfi (Te Orowaru) með það að markmiði að uppfylla skyldur sínar samkvæmt jafnlaunaákvæði jafnréttislaga. Kerfið er frá árinu 2021 og þótt það eigi margt sameiginlegt með starfsmatskerfum sem notuð eru í Bretlandi og á Íslandi felur það í sér aðrar áherslur. Rík áhersla er lögð á að draga fram og meta kvenlæga þætti starfa sem hingað til hafa verið vanmetnir og gengur kerfið lengra í þeim efnum en önnur kerfi sem rýnd hafa verið í þessu verkefni. Lögð er áhersla á að hugtakanotkun sé skýr og nái til fjölbreyttra starfa, auk þess sem í kerfinu er lögð áhersla á að meta þætti sem gjarnan eru vanmetnir í virðismatskerfum og styðja við innleiðingu jafnréttis- og fjölbreytileikasjónarmiða í starfsemi ríkisstofnana.

Matsþættir Nýja-Sjálands – starfsmatskerfið SAMSTARF⁴

	Ísland	Nýja-Sjáland
Þekking og færni	Þekking og reynsla	Þekking og reynsla
	Hugræn færni	Lausnahugsun
	Samskiptafærni	Samskiptafærni
		Inngildingarfærni
	Líkamleg færni	Áætlunargerð og skipulagsfærni
	Líkamleg færni	Líkamleg færni
Álag	Frumkvæði og sjálfstæði	
	Líkamlegt álag	Líkamlegt álag
	Hugrænt álag	Hugrænt álag
Ábyrgð	Tilfinningalegt álag	Tilfinningalegt álag
	Ábyrgð á velferð fólks	Ábyrgð á þjónustu við fólk

5.4 Tillaga að virðismatskerfi fyrir þátttökustofnanir

Í framhaldi af vinnu með stofnununum fjórum vann Jafnlaunastofa upplegg að matskerfi fyrir aðgerðahóp um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði. Ein af þeim tillögum lýtur að því að þróa það kerfi áfram í samstarfi við þátttökustofnanirnar og meta störf stofnananna fjögurra út frá því kerfi með samræmdum hætti.

Eins og komið hefur fram hefur Alþjóðavinnuálagstofnunin gefið út leiðbeiningar um með hvaða hætti skuli staðið að þróun og innleiðingu virðismatskerfis.

Ástæða þess að aðgerðahópur leggur fram upplegg að kerfi en ekki fullmótað virðismatskerfi er að í leiðbeiningum Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar segir að þegar farið er af stað við að þróa og innleiða virðismatskerfi þurfi atvinnurekendur, starfsfólk og stéttarfélagssfulltrúar að standa saman að baki ákvörðun um að innleiða virðismatskerfi og koma að verkefninu með virkum hætti á öllum stigum.

Í leiðbeiningunum er lögð rík áhersla á mikilvægi þess að þau sem að þróun og innleiðingu virðismatskerfa komi fái þjálfun og fræðslu um eðli og ástæður launamisréttis með áherslu á staðalmyndir kynjanna og áhrif þeirra á launamisrétti og hvernig megi best standa að virðismati til að vinna að launajafnrétti. Til að auka traust starfsfólks og stuðning við ferlið er lögð áhersla á að upplýsingamiðlun um þróun verkefnisins sé virk og markviss með áherslu á gagnsæi á öllum stigum og þá er mikilvægt að tryggja faglegt utanumhald um verkefnið.

Höfuðáhersla er lögð á mikilvægi samstarfs og þátttöku starfsfólks, stjórnenda og stéttarfélagssfulltrúa í ferlinu og að búa þannig um vinnuna að samskipti vegna þróunar virðismatskerfis fari ekki í farveg átaka, líkt og gerist stundum í kjarasamningaviðræðum.

Launajafnrétti er mannréttindamál sem ekki má semja um eða gera málamiðlanir um.

4 Starfsmatskerfi sveitarfélaga

Alþjóðavinnuálastofnunin leggur til að skipuð verði „jafnlaunanevnd“ til að halda utan um verkefnið til að tryggja samfellu og samræmi í ferlinu öllu og stuðla að markvissri framvindu verkefnis.

Þá þarf að tryggja að konur séu a.m.k. helmingur nefndarfólks. Lagt er til að vinnulag nefndarinnar gangi út á einróma samþykki. Það eykur líkur á að fleiri sjónarmið komi fram, að mál séu rædd ofan í kjölinn og að ákvarðanir njóti stuðnings starfsfólks.

6. Virðismat starfa á íslenskum vinnumarkaði

Þróunarverkefnið var afmarkað við gerð tillögu að virðismatskerfi fyrir ríkisstofnanir. Launasetning og þar með virðismat starfa er mismunandi eftir því hvort um er að ræða ríki, sveitarfélög eða almennan vinnumarkað. Í þessum kafla verður tæpt á því hvernig fyrirkomulagið er á almennum vinnumarkaði og hjá sveitarfélögunum en í kafla 4 var fjallað um fyrirkomulag launasetningar hjá ríkinu.

Í grófum dráttum má segja að hér á landi séu þrenns konar aðferðir við launasetningu.

- Ríkið byggir launasetningu sína og virðismat starfa á kjara- og stofnanasamningum.
- Á almenna markaðnum eru laun og virðismat starfa ákvarðað í ráðningarsamningum sem byggir m.a. á kjarasamningum.
- Sveitarfélögin nota starfsmatskerfi til að meta stærstan hluta sinna starfa og tengja við grunnlaun í kjarasamningum. Ekki er notast við samræmt kerfi um ákvörðun viðbótarlauna.

Í öllum tilfellum þarf launasetning að uppfylla kröfur sem gerðar eru í jafnlaunastaðli ef vinnustaður fellur undir lagakröfu um jafnlaunavottun og vera í samræmi við jafnlaunaákvæði laga og kjarasamninga eftir atvikum.

6.1 Lög um jafnlaunavottun – jafnlaunastaðall

Skylda til jafnlaunavottunar á vinnustöðum þar sem starfa 25 eða fleiri hefur þau áhrif að skipulagsheildir þurfa með skýrari hætti en áður að grípa til aðgerða til að tryggja jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf með mati á störfum.

Jafnlaunastaðallinn gerir þá kröfu 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 jafn verðmæt störf á grundvelli viðmiðana;
- 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.⁵ Með öðrum orðum felur skyldan í sér að innleiða viðmið eða kerfi við mat á virði starfa með launajafnrétti að markmiði, þ.e. matskerfi til grundvallar launasetningu.

Hvorki í lögum 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 kynjamismun og að sömu viðmið séu notuð fyrir öll störf innan fyrirtækis/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.d. með vanmati á þeim þáttum sem sögulega hafa verið tengdir hefðbundnum kvennastörfum.

Sömuleiðis þarf að útvíkka gildissvið matsins því flest fyrirtæki hafa litið svo á að krafan um að tryggja jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf taki eingöngu til eins vinnustaðar, eða eftir kennitölu. Ekki er vitað til þess að fyrirtæki hafi endurskoðað innleiðingu jafnlaunastaðals eftir breytingu á kynjajafnréttislögum árið 2020 sem var m.a. gerð til að skýra betur skyldu atvinnurekenda til að tryggja jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf starfsfólks ef launagreiðslurnar eru af sama uppruna, s.s. hjá móður-

5 ÍST 85:2012 Jafnlaunakerfi – Kröfur og leiðbeiningar.

og dótturfyrirtækjum, eða ef fjöldi vinnustaða á ólíkri kennitölu fellur undir sömu skipulagsheild. Atvinnurekanda ber skylda til að launasetja með samræmdum hætti öll störf á sínum vegum, óháð því hvort þau heyri undir sömu kennitölu eða ekki. Launasetning starfa með sama uppruna þarf því að vera heildstæð og byggjast á sömu matsviðmiðum og forsendum.

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 samkvæmt jafnlaunastaðlinum, aðeins að það feli ekki í sér kynjamismun.⁶ 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 gæti þannig að einhverju leyti verið áfátt líkt og hjá ríkisstofnunum. Þannig getur mat stjórnanda á hverjum stað haft áhrif á það hvaða þættir eru metnir og verðmæti tiltekinna þátta, stjórnendur kunna að hafa mismikla þekkingu til að meta virði starfa og þá kann ómeðvituð hlutdrægni að hafa áhrif á þau viðmið sem notuð eru.⁷

Innleiðing staðalsins hefur einnig verið gagnrýnd fyrir að vera alfarið á forræði atvinnurekenda, sem 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.⁸ 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 því 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.⁹

6.2 Launasetning á almennum vinnumarkaði

Á almennum vinnumarkaði eru laun og önnur kjör starfsmanns ákvörðuð í ráðningarsamningi sem gerður er milli atvinnurekanda og starfsmanns. Í kjarasamningum er kveðið á um lágmarkskjör í hlutaðeigandi starfsgrein. Það felur í sér að umsamin laun og kjör starfsmanns verða að lágmarki að vera jafn góð og kjarasamningur kveður á um. Sumar atvinnugreinar/fyrirtæki fylgja töxtum meðan aðrar eru með yfirborganir. Skylda til jafnlaunavottunar á vinnustöðum þar sem starfa 25 eða fleiri hefur þau áhrif að skipulagsheildir þurfa með skýrari hætti en áður að grípa til aðgerða til að tryggja jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf með mati á störfum.

6.3 Launasetning hjá sveitarfélögum

Markmið með notkun starfsmatskerfisins SAMSTARF á vettvangi sveitarfélaga hér á landi er að tryggja að starfsfólki séu ákvörðuð laun með eins málefnalegum og hlutlægum aðferðum og hægt er og að grunnlaunum fyrir störf sé raðað þannig að þau séu hin sömu fyrir störf sem metin eru jafn krefjandi, óháð starfsstöðum, stéttarfélagi eða kyni. Starfsmatinu er því ætlað að auðvelda stjórnendum að launaraða störfum í samræmi við jafnlaunaákvæði jafnréttis laga.

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 jafn verðmæt 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

6 Equal Pay in the Nordic countries (2019), bls 15.

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

8 Ársag til ulighed men også nøgle til ligestilling (2019), bls. 18.

9 Equal Pay for Work of Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard (2020).

starfi en leggur ekki mat á einstaklingsbundna hæfni og frammistöðu starfsfólks sem starfinu gegnir. 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 stéttarféлага sem um það hafa samið í kjarasamningum og mynda þau með sér starfsmatsnefndir, annars vegar hjá Sambandi íslenskra sveitarféлага 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 fyrirfram gefnum forsendum kerfisins um mismunandi innihald og ábyrgð. Um tengingu þess við laun er samið í kjarasamningum á hverjum tíma.

Enn sem komið er tekur kerfið eingöngu til grunnlauna og því geta aðrir launaliðir mögulega leitt til launamisréttis, s.s. fastar yfirvinnugreiðslur, álagsgreiðslur eða aðrar viðbótargreiðslur líkt og reynt hefur á í Bretlandi.

Kerfið er í stöðugri rýni með tilliti til breytinga á vinnumarkaði og þróunar starfa.

Launasetning sveitarféлага – Starfsmat

Þekking og færni	Álag	Ábyrgð	Vinnuumhverfi
Þekking og reynsla	Frumkvæði og sjálfstæði	Ábyrgð á velferð fólks	Vinnuaðstæður
Hugræn færni	Líkamlegt álag	Ábyrgð á stjórnun	
Samskiptafærni	Hugrænar kröfur	Ábyrgð á fjármunum	
Líkamleg færni	Tilfinningalegt álag	Ábyrgð á eignum og upplýsingum	

7. Launamunur kynja og kynskiptur vinnumarkaður

Launamunur kynjanna er sú birtingarmynd kynjamisréttis sem hvað auðveldast er að mæla og liggja fyrir fjölmargar rannsóknir og kannanir sem sýna fram á launamisrétti þar sem hallar mismikið á konur eftir því hvaða breytur eru notaðar.

	2019		2021	2022
	Óleiðréttur	Leiðréttur	Óleiðréttur	Óleiðréttur
Allir	13,9%	4,3%	10,2%	9,1%
Almenni markaðurinn	14,8%	5,4%	13,9%	13,5%
Ríki	14,0%	4,3%	10,0%	9,1%
Sveitarfélög	7,4%	3,1%	6,1%	6,1%

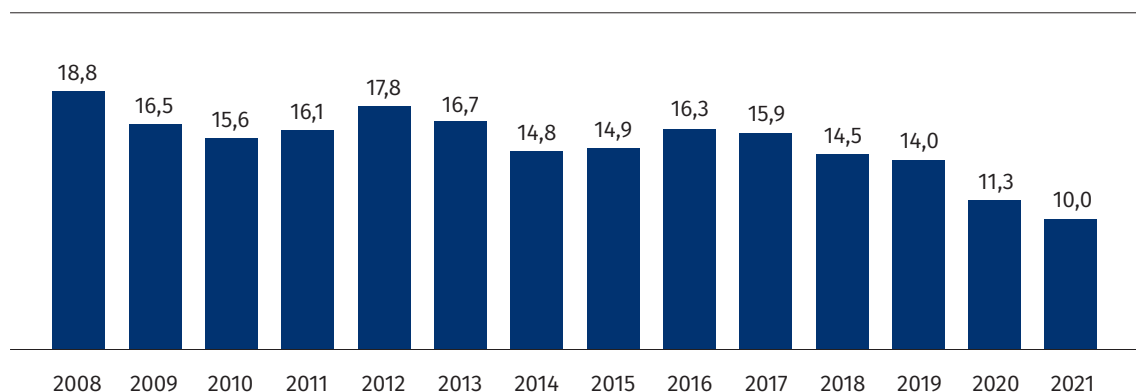
Ef tekið er tillit til vinnutíma fæst *óleiðréttur launamunur* og með því að nota enn fleiri breytur, eins og t.d. menntunarstig, starf og atvinnugrein, til að skýra launamuninn erum við komin með *leiðréttan launamun*.

Ef of margar skýribreytur eru notaðar getur það þýtt að mismunur sé vanmetin þar sem skýribreyturnar sjálfar kunna að fela í sér mismunur, eins og t.d. starfsstétt og **atvinnugrein**.

Launamunur hefur í gegnum tíðina m.a. verið skýrður með því að konur væru minna menntaðar, þær hafi unnið minna og síður verið stjórnendur, þær hafi valið sér annars konar nám og starfsvettvang og þær hverfi af vinnumarkaði í lengri og skemmri tíma vegna barneigna og annarra umönnunarskyldna. Launamunur hefur því verið skýrður og jafnvel réttlættur með vali kvenna og eiginleikum.

Launarannsóknir sýna að áhrif einstaklingsbundinna þátta, s.s. menntunarstigs og lýðfræðilegra þátta, á launamun kynjanna hafa minnkað en að kynbundin skipting í störf og atvinnugreinar skýri að miklu leyti þann launamun sem er til staðar.

Óleiðréttur launamunur kynjanna 2008-2021, ríkisstarfsmenn (%)



Heimild: Hagstofa Íslands

Launamunur kynjanna er ekki aðeins tölfræðilegt viðfangsefni heldur félags- og efnahagslegur veruleiki kvenna sem hefur áhrif á lífsgæði og efnahagslega stöðu þeirra alla ævi. Myndin sýnir að launamunur á meðal ríkisstarfsmanna hefur farið minnkandi. Hann stóð þó enn í 10% árið 2021.

Fyrir konu með 700.000 krónur í laun á mánuði þýðir 10% launamunur um 80.000 krónur á mánuði, 960.000 krónur á ári og yfir 47 milljónir króna á starfsævi. Þá eru ótalin áhrifin á lífeyrisgreiðslur og efnahagslega stöðu kvenna á efri árum.

Með þetta dæmi til hliðsjónar má vera ljóst að launamisrétti getur haft gríðarleg áhrif á stöðu, sjálfstæði og fjárhagslegt öryggi kvenna út ævina.

7.1 Hvað er átt við með hefðbundnu kvennastarfi?

Með kvennastarfi er ekki átt við að ákveðin störf henti konum betur en öðrum kynjum heldur er frekar vísað til þess að konur eru í meirihluta starfsfólks innan tiltekinna starfsstétta. Hið sama á við þegar fjallað er um karlastétt. Ekki er til nein ein skilgreining á því hversu hátt hlutfall kvenna þarf að vera í stétt svo að hún sé skilgreind sem kvennastétt en gjarnan er miðað við að konur séu 60–65% af heildarfjölda starfsfólks stéttarinnar.

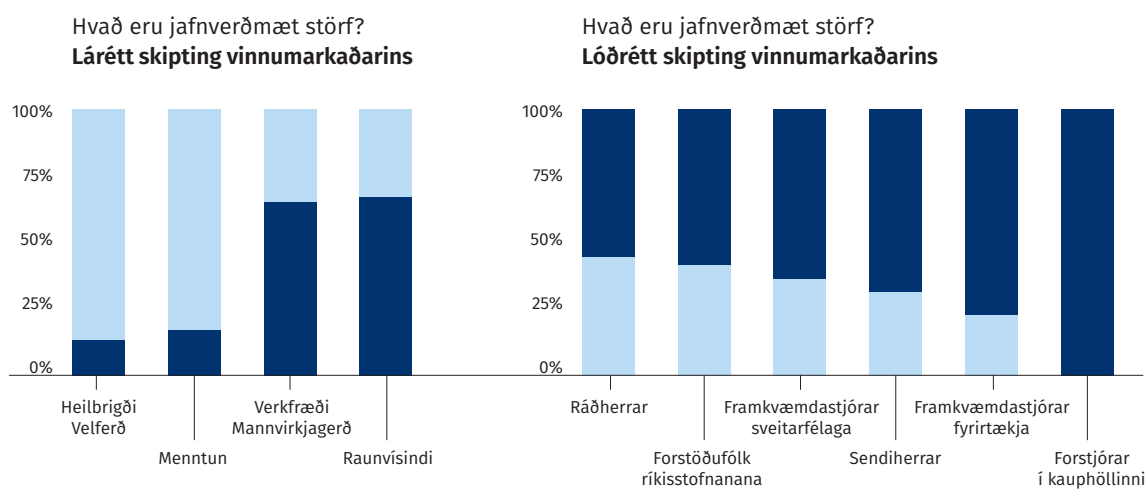
Umönnunarskyldur kvenna í aldanna rás hafa sett mark sitt á áhugasvið, náms- og starfsval kvenna og söguleg kynhlutverk þróast yfir í staðalímyndir kynjanna. Þróun hefðbundinna kvennastarfa hefur gjarnan verið á þá leið að upphaflega var þessum störfum sinnt launalaust af konum, t.d. við umönnun barna og veikra eða aldraðra einstaklinga á heimilum. Með samfélagslegum breytingum voru þessi störf smám saman unnin utan veggja heimilisins og urðu í auknum mæli launuð störf ásamt því að konur tóku að sinna fjölbreyttari störfum. Kvennastörf voru frá upphafi lægra launuð en hefðbundin karlastörf og þá fengu konur einnig að jafnaði lægri laun en karlar fyrir sambærileg störf, t.d. með sérstökum kvennatöxtum.

Þetta hefur leitt til vanmats og oft ómeðvitaðra fordóma eða hlutdrægni í garð umönnunar- og fræðslustarfa sem konur sinna í miklum meirihluta. Afleiðingarnar eru viðvarandi launamunur kynjanna þrátt fyrir að 70 ár séu frá samþykkt jafnlaunasamþykktar Alþjóðavinnuálagstofnunarinnar og 60 ár frá því að launajöfnuður kvenna og karla var lögleiddur hér á landi.

Á myndinni má sjá svokallaða lárétta og lóðrétta skiptingu vinnumarkaðar sem sýnir vel hvað átt er við þegar rætt er um kynskiptan vinnumarkað.

Láréttur og lóðrétur vinnumarkaður

Konur Karlar



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

Lóðrét kynjaskipting vísar til þess að innan starfsgreina og vinnustaða gegna karlar og konur ólíkum störfum og karlar eru oftast ofar í valdastiganum en konur

8. Ómeðvituð hlutdrægni

Endurmat á virði kvennastarfa snýr að miklu leyti að því að leiðrétta það sem kallast ómeðvituð hlutdrægni. Það er flókið orðasamband yfir ákveðinn hugsunarhátt sem einkennt hefur menningu okkar til lengri tíma. Við eigum það til að meta hið karllæga meira en hið kvenlæga. Sóley Tómasdóttir fjölbreytileikafræðingur hefur skýrt þetta með eftirfarandi hætti¹⁰ og dregið saman annars vegar í það sem er skilgreint sem ómeðvituð hlutdrægni fyrir einstaklinga og hins vegar ómeðvitaða hlutdrægni skipulagsheilda:

„Fullorðið fólk er afurð kynbundinnar félagsmótunar. Við höfum verið forrituð til að meta hið karllæga ofar hinu kvenlæga sem hefur áhrif á viðmót okkar, verðmætamat og ákvarðanir frá degi til dags. Við höfum tilhneigingu til að hlusta betur á karla en konur og meta framlag karla meira en kvenna. Á sama tíma gerum við meiri kröfur til kvenna en karla um óaðfínanlegt útlit, flekklausan feril og áreynslulaust jafnvægi milli vinnu og einkalífs. Þetta hefur áhrif á hegðun okkar, vinnubrögð, ákvarðanir og verkferla og skapar kynskiptan vinnumarkað, kynbundinn launamun og kynbundið ofbeldi svo eitthvað sé nefnt.

Þetta er ekki af því við séum vond eða ætlum okkur að mismuna. Þvert á móti teljum við okkur flest vera góðar manneskjur sem myndu aldrei taka þátt í svona ósannngirni.“¹¹

Áfram um skipulagsheildir:

„Þetta er ekkert ólíkt því sem gerist í samfélaginu almennt. Fyrirtæki og stofnanir hafa öll sett sér stefnu með fögrum fyrirheitum um aukið jafnrétti, jöfnum kynjahlutföllum, útrýmingu kynbundins launamunar, áreitni og ofbeldis. Flestar stefnurnar hafa verið til í áratugi en samt eru vandamálin öll enn til staðar.

Ástæðan er sú að eftirfylgni stefnanna ferst því miður oft fyrir í dagsins amstri. Fyrir utan stórvíðburði á borð við hrun og faraldra þarf að vinna fjárhagsáætlanir, uppgjör, halda góðu sambandi við hagsmunaaðila, selja og þjónusta og gera og græja. Þetta þarf að gerast hratt og snu[rð]ulaust og því gefst ekki tími til að flækja málin með kynjuðum greiningum, umræðum og umbótum sem kosta tíma og orku.

Þannig gerist það að þrátt fyrir fögur fyrirheit halda fyrirtæki og stofnanir áfram að styðja og styrkja kynjað valdakerfi.¹²

8.1 Að lagfæra skekkjuna

Til að laga skekkjuna verður að viðurkenna vandann, gefa tíma til að rýna ákvarðanir og verja tíma, orku og fjármagni í að innleiða stefnur.

Í þróunarverkefninu með stofnununum fjórum var markmiðið m.a. að bera kennsl á þá þætti sem einkenna störf sem konur sinna að miklum meirihluta, þ.e. vanmetna þætti í störfum þeirra. Vanmatið kann að vera sögulegt eða menningarlegt. Hlutirnir kunna að hafa „alltaf verið svona“ eða okkur kann að finnast ákveðnir þættir vera konum eða körlum eðlislægir. Þar þarf að staldra við og skoða mögulega hlutdrægni eða hugsanaskekkju og spyrja sig hvaða þættir það eru sem skipta höfuðmáli í tilteknu starfi óháð því hver sinnir því og hvernig þeir eru metnir. Er ábyrgð á velferð fólks metin til jafns við fjárhagslega ábyrgð? Er tilfinningalegt álag metið til jafns við líkamlegt álag o.s.frv.?

10 <https://www.justconsulting.nl/14-januar-2022>.

11 <https://www.justconsulting.nl/14-januar-2022>.

12 <https://www.justconsulting.nl/14-januar-2022>.

Til að varpa ljósi á það á hverju hugmyndir okkar um kvennastörf í dag byggja má skoða eftirfarandi lista sem byggir á nýsjálenskri fyrirmynd. Markmiðið er að draga fram ómeðvitaða hlutdrægni sem kann að hafa áhrif á mat á virði starfanna.

Atriði sem hafa ber í huga:

- Eiginleikar sem taldir eru kvenlægir, þ.e. eðlislægir konum, eins og t.d. mikil persónuleg samskipti, áreiti, krefjandi starfsumhverfi, tilfinningaálag o.s.frv.
- Sögulegt/félagslegt samhengi sem hefur valdið því að ákveðin störf/verk eru álitin „kvennastörf“.
- Starfið er álitid framlenging á hefðbundnum og ólaunuðum heimilis- og umönnunarverkum kvenna.
- Er eðli starfsins talið „henta konum betur“?
- Hvað er álitid „mjúku málin“ (*e. soft skills*) og eiginleikar tengdir þeim?
- Áhrif þess að starfið var sögulega unnið af sjálfboðaliðum/launalaust.
- Er starfið hluti af einkeypsstétt, aðeins einn rekstraraðili eða launagreiðandi? Þetta á t.d. við um ýmsa opinbera þjónustu.

9. Þróun löggjafar og jafnlaunaákvæðis

Ákvæði um jöfn laun fyrir sömu eða jafn verðmæt störf hafa verið til staðar í löggjöf um lengri tíma. Löggjöfin hefur þróast í gegnum árin og núgildandi lög eru nr. 150/2020, um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna. Meginmarkmið laganna er að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins.

Jafnlaunaákvæðið er nú í 6. gr. laganna og þar segir að konum, körlum og fólki með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá skuli greidd jöfn laun og njóta sömu kjara fyrir sömu eða jafn verðmæt störf. Einnig er kveðið á um að laun skuli ákveðin á sama hátt fyrir fólk óháð kyni og að þau viðmið sem lögð eru til grundvallar launaákvörðun feli ekki í sér kynjamismunun.

Ísland hefur einnig undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar sem setja kröfur á stjórnvöld um að lagasetning og túlkun og beiting laga sé með ákveðnum hætti. Þar ber helst að nefna ILO-samþykkt um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafn verðmæt störf og sáttmála og löggjöf Evrópusambandsins í gegnum EES-samninginn.

Þegar kynjajafnréttislögin voru endurskoðuð árið 2020 var jafnlaunaákvæðinu breytt og tekinn út áskilnaður um að reglan gildi eingöngu um fólk sem starfaði hjá sama atvinnurekanda. Í greinargerð er fjallað um þær breytingar og vísað til þess að verið sé að samræma ákvæðið efnislega reglum Evrópuréttar. Vísað er til nokkurra dóma Evrópudómstólsins þar sem fram kemur að ákvæði sáttmála ESB um launajafnrétti takmarkist ekki við störf hjá sama atvinnurekanda.¹³

Hingað til hefur jafnlaunastaðlinum verið beitt á þá leið að eingöngu sé litið til einnar kennitölu atvinnurekanda. Inntak jafnlaunareglunnar er hins vegar víðtækara, eins og fjallað verður um í næstu köflum og m.a. vísað til dómaframkvæmdar innan lands og utan til frekari skýringar.

9.1 Dómaframkvæmd á Íslandi

Töluverður fjöldi dóma hefur fallið hér á landi þar sem staðfest hefur verið gildi jafnlaunareglunnar um að jöfn laun skuli greidd fyrir sömu eða jafn verðmæt störf hér á landi.

Hæstaréttardómur nr. 255/1996 fjallaði um konu og karl sem störfuðu bæði sem útsendingarstjórar hjá RÚV. Þau voru í mismunandi stéttarfélögum og störfuðu því eftir ólíkum kjarasamningum. Karlinn var með hærri laun en konan. Hæstiréttur staðfesti að þótt starfsfólk starfaði á grundvelli ólíkra kjarasamninga réttlætti það ekki launamismun. Þarna var um að ræða fólk í sama starfi.¹⁴

Tveir dómar hafa einnig fallið sem varða Akureyrarbæ. Í þeim málum var um að ræða fólk í ólíkum störfum. Í máli nr. 11/2000 gegndi konan starfi jafnréttis- og fræðslufulltrúa en karlinn starfi atvinnumálafulltrúa. Þau störfuðu á ólíkum kjarasamningum en sveitarfélagið hafði innleitt starfsmat til að ákvarða laun. Atvinnumálafulltrúastarfið var metið til fleiri stiga í starfsmati og launin því hærri. Dómurinn segir að markmið jafnréttislaga myndu ekki nást ef launajöfnuður ætti einungis að ná til fólks innan sömu starfsstéttar. Óhjákvæmilegt væri að samningsfrelsi á vinnumarkaði sætti þeim takmörkunum sem leiddu af ákvæðum jafnréttislaga. Í dómnum er farið nokkuð ítarlega yfir það hvernig meta skyldi hvort störf væru jafn verðmæt.

Niðurstaðan var að störfin hefðu verið svo sambærileg að inntaki og ytri búnaði að konunni hefði verið mismunað í launum.¹⁵

13 Dómur Evrópudómstólsins í máli C-320/00, A.G. Lawrence o.fl. gegn Regent Office Care Ltd. og dómur Evrópudómstólsins í máli C-256/01, D. Allonby gegn Accrington & Rossendale College.

14 Hæstaréttardómur 1997, bls. 1008, mál nr. 255/1996, kærunefnd jafnréttismála f.h. Guðrúnar Erlu Ólafsdóttur gegn íslenska ríkinu og Ríkisútvarpinu.

15 Hæstaréttardómur 2000, bls. 2104, mál nr. 11/2000, Akureyrarbær gegn kærunefnd jafnréttismála vegna Ragnhildar Vígfúsdóttur.

Niðurstaðan í máli nr. 258/2004 er sambærileg, en það mál varðaði konu sem starfaði sem deildarstjóri á félagsmálastofnun og karl sem starfaði sem deildartækniþræðingur. Starf karlsins var með fleiri stig í starfsmati og hærri laun. Þarna var einnig staðfest mismunun og vísað til þess að störfín væru sambærileg að inntaki og ytri búnaði. Sveitarfélagið hélt því einnig fram að markaðssjónarmið gætu ráðið því að deildartækniþræðingur skyldi fá hærri laun vegna þess að umrædd menntun væri almennt dýrari á vinnumarkaði en önnur sambærileg. Hæstiréttur hafnaði þessari röksemdafærslu.¹⁶

9.2 Dómaframkvæmd í Evrópu

Ísland er aðili að EES-samningnum og þurfa stjórnvöld því að uppfylla skuldbindingar okkar að Evrópurétti. Meginreglan um launajafnrétti kvenna og karla hefur verið í sáttmálum ESB allt frá Rómarsáttmálanum 1957. Nú er reglan í 157. gr. sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Einnig er í gildi tilskipunin um jöfn tækifæri og jafna meðferð karla og kvenna að því er varðar atvinnu og störf, 2006/54/EC. Eins þarf að fylgja dómaframkvæmd Evrópudómstólsins, eins og var gert við endurskoðun kynjajafnréttislaga sem tóku gildi 2021. Túlkun dómstólsins á skilyrði um sama atvinnurekanda sem kennt er við *sama uppruna* (e. *single source*) er það sem skiptir mestu máli í samhengi þessarar umfjöllunar. Þar er átt við að ef launagreiðslur má rekja til sama aðila skuli jafnlaunareglan gilda um störfín, jafnvel þótt ráðningarsamningur sé ekki við sama aðila. Ekki sé hægt að beita reglunni víðtækara en það, vegna þess að einhver einn aðili þarf að vera í þeirri stöðu að geta leiðrétt misréttið.

Í máli C-320/00, *Lawrence*, kom reglan fyrst fram. Í því máli hafði sveitarfélag séð um þrif og mótuneyti í skólum sem voru reknir af sveitarfélaginu. Síðar var þjónustunni útvistað til fyrirtækis í einkaeigu. Konur sem unnu þessi störfildu fá jöfn laun á við garðyrkjumenn, sorphirðumenn o.fl., sem voru í miklum meirihluta karlar. Launamunurinn var leiðréttur, að því er varðaði starfsfólk sveitarfélagsins. Eftir útvistun töldu konurnar að aftur hefði verið brotið á þeim. Niðurstaðan var að þar sem ekki væri einn aðili ábyrgur fyrir mismununinni gilti jafnlaunareglan ekki um málið.¹⁷

Í máli C-256/01, *Allonby*, reyndi aftur á regluna. Í því máli hafði kona starfað sem stundakennari í háskóla. Hún fékk greidd laun fyrir þá tíma sem hún vann. Síðar var þeim samningum sagt upp og hún ráðin aftur í gegnum starfsmannaleigu. Hún hafði ekki rétt á ákveðnum lífeyrisgreiðslum sem fastir starfsmenn fengu. Dómstóll í Bretlandi hafði úrskurðað að hún gæti ekki borið sín kjör saman við karlmann sem var í fullu starfi við skólann. Málið fór svo til Evrópudómstólsins þar sem leitað var niðurstöðu um það hvort hægt væri að bera saman þessi tvö störf, með ólík ráðningarform, í tengslum við jafnlaunareglu Evrópuréttar. Niðurstaðan var sú sama og í *Lawrence*, þ.e. að það verður að vera hægt að rekja mismunun til sama aðila, sem einnig hefur forræði á að leiðrétta launamuninn.¹⁸

Mál C-624/19, *Tesco*, fjallar einnig um *single source* regluna. Þar kröfðust konur sem unnu í verslunum Tesco jafnra launa á við karlmenn sem störfuðu við dreifingu. Þau voru með ráðningarsamninga við ólíka aðila, sem tilheyrðu þó báðir Tesco-samsteypunni. Niðurstaðan var á þá leið að konurnar gætu krafist samanburðar við karlmennina, þrátt fyrir að ráðningarsamningar þeirra væru ekki við sama fyrirtæki. Í þessu tilviki var því um *sama uppruna* að ræða.¹⁹

Munurinn á *Tesco*-málinu og *Lawrence* og *Allonby* er sá að í tilviki Tesco var um tengd fyrirtæki að ræða, bæði voru hluti af sama móðurfélaginu, en í hinum málunum var um að ræða samninga milli tveggja fyrirtækja um veitingu á þjónustu. Í báðum tilvikum voru launagreiðslur ekki frá sama aðila. Reglan um sama uppruna verður því að túlkast í þessu ljósi. Það er augljóst að fyrirtæki innan sömu samsteypu falla undir regluna og að einkaréttarlegir samningar um kaup á þjónustu gera það ekki. Miðað við dóminn í *Tesco*-málinu falla ólíkar ríkisstofnanir undir regluna, þar sem ríkið allt er sami aðili og launagreiðslur koma frá sama stað.

16 Hæstaréttardómur 2005, bls. 122, mál nr. 258/2004, Akureyrarbær gegn Guðrínu Sigurðardóttur.

17 Dómur Evrópudómstólsins í máli C-320/00, A.G. Lawrence o.fl. gegn Regent Office Care Ltd.

18 Dómur Evrópudómstólsins í máli C-256/01, D. Allonby gegn Accrington & Rossendale College.

19 Dómur Evrópudómstólsins í máli C-624/19, K o.fl. gegn Tesco Stores Ltd.

9.3 Dómaframkvæmd í Bretlandi

Á síðastliðnum 10–15 árum hafa verið í gangi jafnlaunamál í Bretlandi. Flest þeirra varða sveitarfélög, en þau notast við starfsmatskerfi og byggir starfsmatskerfi sveitarfélaga á Íslandi á því kerfi sem mest er notað þar. Löggjöfin í Bretlandi er sambærileg við íslenska löggjöf og byggir sömuleiðis á Evrópulöggjöf.

Svokallað Birmingham-mál er e.t.v. þekktast en það mál fór alla leið til Hæstaréttar og hefur sá dómur haft mikil áhrif. Konur sem störfuðu hjá sveitarfélaginu Birmingham við heimahjúkrun, umönnun og þríf töldu sig vera með lægri laun en karlar sem störfuðu við sorphirðu, garðyrkju, kirkjugarða og vegavinnu. Störfín voru á svipuðum stað í starfsmati en karlastéttirnar fengu bónusa greidda sem hækkuðu laun þeirra verulega. Í Bretlandi er starfandi sérstakur dómstóll (Employment Tribunal), ekki ólíkur Félagsdómi hér á Íslandi, sem hefur lögsögu í málum sem varða vinnusambönd, þar á meðal mismunur í starfi. Frestur til að höfða mál fyrir vinnuréttardómstólum er sex mánuðir frá því að vinnusambandi lýkur. Nokkrar konur í kvinnastéttum fóru í mál vegna samanburðar við karlastéttirnar og unnu það. Konur sem voru hættar starfi óskuðu einnig eftir leiðréttingu en fengu ekki. Því máli lauk svo með Hæstaréttardómi árið 2012 og þar var staðfest að konurnar gætu farið með málin sín til almennra dómstóla, en fresturinn til að gera kröfu fyrir þeim er sex ár en ekki sex mánuðir.²⁰

Dómurinn hefur mikið fordæmisgildi og hefur haft áhrif langt út fyrir Birmingham. Sem dæmi má nefna sveitarfélögin Glasgow, Dundee og Coventry. Mismunur hjá þessum sveitarfélögum varðar því mikla fjármuni. Í Birmingham hefur þegar verið greidd út 1,1 billjón punda en í mati sem sveitarfélagið gerði í mars 2023 kemur fram að enn standi eftir 650–760 milljónir punda. Að auki er tekið fram að ábyrgðin hækki um 5–14 milljónir á mánuði.²¹ Í Glasgow voru greiddar 505 milljónir punda árið 2019 til þess að sætta 15.000 jafnlaunakröfur fyrir árin 2006–2018. Áætlað er að eftir standi 260 milljónir punda²² og greiðslur vegna útistandandi krafna hófust í júlí 2023.²³ Af þessu er ljóst að mikil fjárhagsleg áhætta fylgir því fyrir launagreiðendur að uppfylla ekki kröfur laga um jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf enda hvílir ábyrgðin á þeim en ekki starfsfólki. Umfang áhættunnar fer eftir stærð vinnustaða, í víðum skilningi (sbr. regluna um sama uppruna) og fjölda starfsfólks í hefðbundnum kvinnastörfum.

9.4 Dómaframkvæmd í Nýja-Sjálendi

Árið 2013 féll dómur í vinnuréttardómstól Auckland í Nýja-Sjálendi (Employment Court Auckland).²⁴

Málið hófst þegar starfskona sem vann við umönnun aldraðra gerði athugasemdir við að hún og samstarfsfólk sitt, sem voru að miklum meirihluta konur, væri á of lágum launum miðað við karlmenn sem unnu störf sem voru sambærileg þegar litið væri til umfangs þeirra og ábyrgðar. Innan sama vinnustaðar störfuðu til að mynda karlmenn í garðyrkju sem voru á hærri launum en umönnunarstarfsfólkið. Örfáir karlar störfuðu í umönnun og voru á sömu launum og konurnar, en dómurinn hafnar því að líta eingöngu til þeirra þegar ákvarðað var hvort launajafnrétti ríkti.

Dómurinn leggur áherslu á að það skipti máli að umrædd umönnunarstörf hafi verið kerfisbundið vanmetin og lítur til sögunnar í því samhengi. Markmið jafnréttislaganna sé að greiða sömu laun fyrir jafn verðmæt störf og ef ekki sé hægt að finna karlmann innan sama vinnustaðar eða í sama geira gæti verið nauðsynlegt að beita víðtækari samanburði, finna störf sem væru sambærileg að verðmæti þegar litið væri til kynhlutlausra viðmiða.

Þá var því hafnað að það væri of flókið fyrir vinnustaði að gera slíkt. Almenn markmið nýsjálensku jafnréttislaganna eru að koma í veg fyrir mismunur og koma á jafnrétti milli kynja og lögin yrðu að

20 Dómur Hæstaréttar Bretlands frá 24. október 2012, Birmingham City Council gegn Abdulla o.fl.

21 Birmingham City Council statement on Equal Pay update, 28. júní 2023.

22 The 2021/22 audit of Glasgow City Council. Update on equal pay arrangements.

23 Equal pay claims – latest news, 13. júní 2023.

24 Dómur Vinnuréttardómstóls Auckland [2013] NZEmpC 157. ARC 63/12 Service and food workers union NGA Ringa Tota Inc og Terranove homes and care limited.

túlkast í því ljósi, m.a. í samræmi við samfélagsþróun, þróun í mannréttindamálum og alþjóðlegar skuldbindingar. ILO-samþykkt nr. 100 um jöfn laun karla og kvenna fyrir jafn verðmæt störf hefur verið fullgilt þar.

Málið fór til áfrýjunardómstóls sem komst að sömu niðurstöðu,²⁵ en Hæstiréttur hafnaði því að taka málið til meðferðar og var því niðurstaða áfrýjunardómstólsins endanleg. Í kjölfarið fengu fjölmargar konur leiðréttingu, lagabreytingar voru gerðar og ferlar voru settir upp til þess að auðvelda úrlausn deilumála, með aðkomu aðila vinnumarkaðarins. Kostnaðurinn við þessar leiðréttingar hefur verið mikill og sýnir það fram á áhættuna sem fylgir því að uppfylla ekki kröfur um jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf.²⁶

9.5 Samantekt, lagaákvæði og dómar

Samkvæmt núgildandi löggjöf er megininntak jafnlaunareglunnar í íslenskum lögum tvíþætt:

- Mat á því hvaða störf teljast jafn verðmæt
- Mat á því hvort launin teljist jöfn

Jafnlaunanálgun (*e. equal pay*) felur í sér að jöfn laun skuli greidd fyrir sömu störf. Jafnvirðisnálgunin (*e. pay equity*) felur í sér að jöfn laun skuli vera greidd fyrir jafn verðmæt störf. Hvort störf eru jafn verðmæt byggist á heildstæðu mati. Akureyrardómarnir byggja á því að störf séu sambærileg að inntaki og ytri búnaði.

Lögin gera ekki ráð fyrir því að samanburður einskorðist við sama vinnustað, heldur gera þau ráð fyrir því að jöfn laun og kjör séu tryggð fyrir jafn verðmæt en ólík störf sem jafnframt kunna að vera unnin á ólíkum vinnustöðum sem allir falla undir starfsemi atvinnurekanda. Evrópudómarnir sem farið var yfir að ofan (Lawrence, Allonby og Tesco) staðfesta þetta.

Mikilvægt er að horfa einnig til markmiðsákvæðis kynjajafnréttislaganna, en meginmarkmið laganna er að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Akureyrardómarnir vísa til markmiðs jafnréttisлага og segja að þau myndu ekki nást ef launajöfnuður ætti einungis að ná til fólks innan sömu starfsstéttar.

Til þess að koma á launajafnrétti þarf að grípa til aðgerða til að leiðrétta kerfisbundið vanmat á kvennastörfum. Þetta má bera saman við niðurstöðu í nýsjálenska málinu sem fjallað er um að ofan, en markmið þeirra laga er sambærilegt við það íslenska og bæði ríki hafa fullgilt ILO-samþykkt nr. 100.

Sömuleiðis mætti draga lærdóm af bresku jafnlaunamálunum, þar sem byggt er á starfsmati sem er sambærilegt við það sem sveitarfélög á Íslandi hafa notað. Starfsmatið tekur eingöngu til grunnlauna, en við mat á því hvort laun séu jöfn á að líta til allra launa og kjara, sama í hvaða formi. Fjárhagsleg áhætta af því að uppfylla ekki kröfur laganna um jöfn laun fyrir jafn verðmæt störf er veruleg.

25 Áfrýjunardómstóll Nýja-Sjálands CA631/2013 [2014] NZCA 516. Terranova Homes & Care Limited gegn Service and Food Workers Union Nga Ringa Tota Incorporated.

26 Forsætisráðuneyti (2021). Verðmætamat kvennastarfa. Tillögur starfshóps forsætisráðherra um endurmat á virði kvennastarfa, bls. 33–34.

10. Samantekt og helstu niðurstöður

Þróunarverkefni um virðismat starfa felur í sér breiðari nálgun á mati á virði starfa en áður hefur verið notuð hjá ríkinu. Með tilkomu jafnlaunavottunar hafa ríkisstofnanir innleitt jafnlaunaviðmið til að byggja mat starfa á en jafnlaunavottun fjallar aðeins um mat starfa og laun hvernar stofnunar fyrir sig en horfir ekki á allar ríkisstofnanir sem eina heild. Jafnvirðisnálgun jafnréttislaga krefst víðtækari nálgunar en svo, þar sem hún felur í sér að bera þarf saman ólík en jafn verðmæt störf þvert á stofnanir. Til að byggja upp þekkingu á jafnlaunamálum innan þátttökustofnana hófst þróunarverkefnið á fræðslu til stofnana um inntak jafnlaunaákvæðisins og hvernig megi framkvæma virðismat starfa í samræmi við bestu mögulegu þekkingu í þágu launajafnréttis.

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

Safnað var gögnum frá stofnununum, þar á meðal starfslýsingum, þeim viðmiðum sem stofnun hefur notað við jafnlaunavottun, mati starfa út frá þeim viðmiðum og upplýsingum um samsetningu mannauðs og röðun í störf. Að lokum var unnið með upplýsingar frá stofnununum á vinnufundum með hverri og einni.

Í framhaldi af vinnu með stofnununum fjórum vann Jafnlaunastofa upplegg að matskerfi fyrir aðgerðahóp um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði. Ein af tillögum með skýrslu þessari lýtur að því að þróa kerfi áfram í samstarfi við þátttökustofnanirnar og meta störf stofnananna fjögurra út frá því kerfi með samræmdum hætti.

Niðurstöður verkefnisins lúta að því að formgera samstarf aðila um tilteknar aðgerðir til að fylgja betur eftir verkefnum sem unnið hefur verið að á vettvangi aðgerðahóps.

Tillögur

Aðgerðahópur um launajafnrétti og jafnrétti á vinnumarkaði leggur til að formgert verði samstarf aðila um tiltekna aðgerðir til að fylgja eftir verkefnum sem unnið hefur verið að á vettvangi aðgerðahóps. Þau verkefni verði eftirfarandi:

1

Unnið verði áfram með þátttökustofnununum fjórum í áframhaldandi mati allra starfa og farið í launagreiningu. Markmið verði m.a. að meta kostnað við leiðréttingu hópa ef til þess kemur.

2

Stofnað verði til samstarfsverkefnis um heildstætt virðismatskerfi sem taki til ríkisstofnana til að byrja með. Verkefnið er mikilvægt langtíma verkefni þar sem kalla þarf að borðinu þá aðila sem best þekkja til og byggja á reynslu af slíkum kerfum hér á landi og erlendis.

3

Forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og aðilar vinnumarkaðarins stofni starfshóp sem fengi það hlutverk að þróa samningaleið að nýsjálenskrir fyrirmynd með verkstjórn ríkissáttasemjara. Í því felst að komið verði á aðgengilegri samningaleið til að fjalla um jafnlaunakröfur einstaklinga.

4

Forsætisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, aðilar vinnumarkaðarins og Jafnlaunastofa vinni í sameiningu að gerð verkfæra og fræðslu sem styðji við samstarfsverkefni um heildstætt virðismatskerfi.

Bókun SA

Samtök atvinnulífsins (SA) tóku þátt í vinnu aðgerðahóps um launajafnrétti sem skipaður var haustið 2021. Í aðgerðahópnum áttu sæti, auk SA, fulltrúar frá ASÍ, BSRB, BHM, KÍ, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti. Nú liggur fyrir skýrsla aðgerðarhóps um launajafnrétti um virðismat starfa. Þar kemur fram að verkefni hópsins hafi eingöngu snúið að því að koma á fót þróunarverkefni um mat á virði starfa til að greina hvaða þættir það eru sem einkenna kvennastörf og kunna að vera vanmetnir. Í vinnu hópsins var því megináhersla lögð á þróunarverkefnið með tilteknum völdum stofnunum ríkisins.

Í skýrslunni leggur hópurinn fram fjórar tillögur sem SA geta ekki samþykkt óbreyttar, sér í lagi tillögu 3 um að próa samningaleið að nýsjálenskri fyrirmynd. Það skýtur skökku við að leggja það til að þróuð verði samningaleið að nýsjálenskri fyrirmynd þar sem slíkt var ekki hluti af vinnu aðgerðarhópsins. Sjónamiðum fulltrúa SA um að taka þá tillögu út eða breyta tillögunni þannig að samningaleiðir yrðu almennt skoðaðar var hafnað. Enn fremur var breytingartillögum fulltrúa SA varðandi aðrar tillögur skýrslunnar hafnað.

SA gera athugasemdir við að þróuð verði samningaleið um jafnlaunakröfur einstaklinga og stéttarfélaga að nýsjálenskri fyrirmynd. Það eitt að velja Nýja-Sjáland sem fyrirmynd vekur furðu enda er skipulag vinnumarkaðar þar í landi gjörólíkt því sem gerist á Norðurlöndunum, stéttarfélagsaðild er þar innan við 17% og lágmarkslaun ákvörðuð af stjórnvöldum á grundvelli laga. Hér er um róttækar kerfisbreytingar á íslenskum vinnumarkaði að ræða og tillagan lögð fram án þess að ítarleg skoðun á mögulegum áhrifum og afleiðingum, til að mynda á kjarasamninga hafi farið fram. Til þess að mögulegt sé að ráðast í viðlíka kerfisbreytingu og þessi tillaga gengur út á þyrfti, að mati SA, að eiga sér stað dýpra samtal atvinnurekenda og allra stéttarfélaga um þessa leið svo sátt næðist um.

Endurmat á virði kvennastarfa hlýtur að fela í sér endurmat á virði starfa, óháð kyni. Ef meta á störf sérstaklega til hærri launa á þeim grundvelli að konur sinna þeim frekar en karlar er hætt við að um það náist ekki sátt á vinnumarkaði. Stéttarfélög eru lögformlegur samningsaðili um kaup og kjör félagsmanna sinna. Ef ná á fram sérstakri hækkun launa tiltekinna kvennastarfa er því óhjákvæmilegt að breið sátt náist fyrst á meðal heildarsamtaka launafólks, annars vegar og viðsemjenda þeirra á vinnumarkaði, hins vegar. Núgildandi fyrirkomulag við gerð kjarasamninga, þar sem hver hópur rekur sjálfstæða kjarastefnu, vinnur gegn sátt á vinnumarkaði um virði starfa. Forsenda og fyrsta skref breytinga er að framangreindir fulltrúar launafólks skuldbindi sig til samstarfs og samvinnu og að vinnulöggjöfinni verði breytt til að styðja við endurbætur og framþróun vinnumarkaðarins.

