

# Að sníða verkfærið að veruleikanum eða veruleikann að verkfærinu? Um jafnlaunastaðal og afnám kynbundinna launa

**Ragna Kemp Haraldsdóttir**, lektor í upplýsingafræði, Félagsfræði-, mannfræði- og þjóðfræðideild Háskóla Íslands

**Guðbjörg Linda Rafnsdóttir**, prófessor í félagsfræði, Félagsfræði-, mannfræði- og þjóðfræðideild Háskóla Íslands

**Guðbjörg Andrea Jónsdóttir**, forstöðumaður, Félagsvísindastofnun

## Útdráttur

Til að vinna gegn kynbundnum launamun og stuðla að jafnrétti á vinnumarkaði var jafnlaunavottun lögfest með séríslenskum jafnlaunastaðli og lögum nr. 56/2017 sem tóku gildi 1. janúar 2018. Markmið staðalsins er að skipulagsheildir komi sér upp stjórnkerfi launa sem tryggi að ákvarðanir í launamálum byggist á málefnalegum sjónarmiðum og feli ekki í sér kynbundna mismunun. Meginmarkmið rannsóknarinnar er að skoða hvort jafnlaunastaðallinn hafi skilað árangri. Viðtöl voru tekin við starfandi vottunaraðila til þess greina framkvæmd og gagnsemi vottunarinnar. Jafnframt var þróun launamunar kynjanna í launarrannsókn Hagstofu Íslands greind fyrir tímabilið 2012-2020. Skipulagsheildir sem höfðu fengið jafnlaunavottun og tóku þátt í launarannsókninni voru bornar saman við óvottadar skipulagsheildir. Einnig voru borin saman laun karla og kvenna fyrir og eftir jafnlaunavottun. Vottunaraðilar líta á jafnlaunavottun sem farsælt skref í þágu launajafnréttis þrátt fyrir alvarlegar athugasemdir varðandi regluverk af hálfu stjórnvalda. Munur á reglulegum launum karla og kvenna hefur dregist saman um tæp átta prósentustig á umræddu tímabili en lítill munur er á þróun launa í skipulagsheildum sem hafa fengið vottun og annarra. Því er ekki hægt að sjá að innleiðing jafnlaunastaðals hafi haft bein áhrif á launamun



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 18, Issue 2 (235-260)

© 2022 Contact: Ragna Kemp Haraldsdóttir, rh@hi.is

Article first published online December 15th 2022 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórnmál & stjórnsýsla 2. tbl. 18. árg. 2022 (235-260) Fræðigreinar

© 2022 Tengiliður: Ragna Kemp Haraldsdóttir, rh@hi.is

Vefbirting 15. desember 2022 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2022.18.2.4>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

kynjanna. Jafnlaunastaðallinn og umræða um hann gæti hafa haft óbein áhrif í þá veru að draga úr launamun kynja almennt. Þótt jafnlaunastaðallinn hafi aukið gæðastarf við launasetningar þá eru áhyggjur af ónákvæmum vinnubrögðum og því að staðallinn veiti mismunun í launasetningu hefðbundinna kvenna og karlastarfa lögmæti. Skortur á samræmdum aðgerðum skipulagsheilda og vottunaraðila er vandamál sem stjórnvöld þyrftu að bregðast skjótt við með skýrum hætti.

**Efnisorð:** Opinber stjórnýsla; jafnrétti; jafnlaunastaðal; jafnlaunavottun; kynbundinn launamunur.

## **Tailoring the tool to reality or the reality to the tool? About the equal pay standard and the elimination of the gender pay gap.**

### **Abstract**

In order to combat the gender pay gap in Iceland and promote equality in the labour market, equal pay certification was enacted with the equal pay standard by law no. 56/2017. The purpose of the standard is for organizations to implement an equal pay system, which ensures that decisions do not include discriminatory practices based on gender. The main purpose of the study is to examine whether the equal pay standard has achieved its goal. Interviews were conducted with all four certification bodies to explore the implementation and the certification of the standard. Furthermore, changes in the gender pay gap were analysed based on Statistics Iceland's data on wages during 2012-2020. The analysis is based on data from organizations that participated in the wage study for the whole time period. Wages of men and women within organizations before and after the equal pay certification were also compared. Certification bodies see the certification as a successful step in the interest of pay equality. However, serious observations were made regarding lack of instructions from the government. The gender pay gap has decreased by almost eight percentage points over the time period although little difference is visible between wage trends in organizations that have received certification and those that have not. Thus, it is not possible to confirm that the implementation of the standard has had any direct effect on the gender pay gap. It may have had an indirect effect through public discourse that has led to a general decrease. Although the equal pay standard has increased the quality of work regarding wage settings, there are concerns about inaccurate work practices and that the standard lends legitimacy to the differences related to occupational segregation and the gender pay gap. The lack of guidelines for precise working practices is a problem that the government should respond to quickly and clearly.

**Keywords:** Public Administration; equality; equal pay standard; equal pay certification; gender pay gap.

## Inngangur

Þrátt fyrir markmið stjórnvalda víða um heim að afnema kynbundinn launamun, þá er það einungis hér á landi sem fyrirtækjum og stofnunum, þar sem starfa að jafnaði 25 einstaklingar eða fleiri á ársgrundvelli, hefur verið gert að innleiða stjórnunarstaðal fyrir jafnlaunakerfi og öðlast jafnlaunavottun (Sigmarsdóttir 2018; Wagner 2020). Markmiðið er að koma í veg fyrir ómálefnalega kynbundna launasetningu (Stjórnarráð Íslands e.d.-a). Jafnlaunavottunin var lögfest hér á landi árið 2017 og samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020 skal jafnlaunavottunin byggja á jafnlaunastaðli ÍST 85 (Staðlaráð Íslands e.d.). Á grundvelli staðalsins geta fyrirtæki og stofnanir sótt um jafnlaunavottun (Jafnréttisstofa e.d.). Markmið jafnlaunavottunar er að sýna fram á að fyrirtæki og stofnanir hafi komið sér upp slíku gæðakerfi og að málsmeðferð og ákvarðanir í launamálum byggist á málefnalegum sjónarmiðum og feli ekki í sér kynbundna mismunun (Stjórnarráð Íslands e.d.-a). Jafnlaunavottunin fór hins vegar hægt af stað. Undir lok árs 2018 var frestur til vottunar framlengdur til ársloka 2022 þar sem skortur var á úttektaraðilum (Félags- og vinnumálaráðuneytið 2018). Þá vanmátu fyrirtæki og stofnanir tímenn sem tók að setja upp jafnlaunakerfi sem einnig olli töfum á innleiðingarferlinu (Forsætisráðuneytið 2020; Stjórnarráð Íslands 2021c).

Í viðtalsrannsókn við stjórnendur fyrirtækja og stofnana sem höfðu fengið jafnlaunavottun kom fram ákveðin gagnrýni á innleiðingu jafnlaunastaðals (Gerða Björk Hafsteinsdóttir, Erla Sólveig Kristjánsdóttir & Þóra H. Christiansen 2020). Stjórnendur gagnrýndu einkum skrifræðið og kerfisvæðinguna við innleiðinguna, auk þess sem þeir höfðu litla trú á tilætluðum árangri staðalsins, þar sem aðilar hefðu of frjálstar hendur við útfærslu viðmiða og gætu hagrætt niðurstöðum ef vilji væri fyrir hendi. Ekki væru ávallt sömu forsendur fyrir útreikningum launa milli vottunaraðila og að huglægt mat væri lagt á frammistöðu starfsfólks. Þá hafa komið fram áhyggjur af því að jafnlaunastaðallinn taki aðeins á hluta þess vanda sem skapar launamun kynjanna. Hann taki t.a.m. ekki á þeim launamun sem skýrist af því að hefðbundin kvennastörf séu minna metin en hefðbundin störf karla (Wagner 2020). Guðbjörg I. Óskarsdóttir og Ragna Kemp Haraldsdóttir (2021) benda jafnframt á að þar sem hefðbundin karlastörf eru að jafnaði metin betur til launa en hefðbundin kvennastörf, geti fyrirtæki og stofnanir fengið jafnlaunavottun og viðurkenningu þess að ekki sé málefnalegur launamunur kynjanna til staðar, þótt meðallaun kvenna séu lægri en meðallaun karla.

Samkvæmt jafnlaunastaðli á að flokka störf og velja viðmið um kröfur sem störfing gera (Staðlaráð Íslands 2012). Skipulagsheildir þurfa því sjálfar að setja sér mælikvarða og markmið sem samræmast starfseminni. Þannig þurfa atvinnurekendur t.d. að ákvarða hvort og hvernig skuli umbunað fyrir einstaklingsbundna þætti með málefnalegum viðmiðum (Stjórnarráð Íslands e.d.-a). Þar skapast mögulega rúm fyrir því að færð séu rök fyrir ólíkum launum fyrir jafn verðmæt störf. Að auki má benda á að konur vinna oftar hlutastörf og styttri vinnudag en karlar, sem endurspeglar kynbundið valdaójafnvægi og þá ábyrgð sem konur bera á ólaunuðum störfum innan fjölskyldna umfram karla (Katrín Ólafsdóttir & Steinunn Rögnvaldsdóttir 2015; Ólöf Júlíusdóttir 2019; Staub

& Rafnsdóttir 2020; Forsætisráðuneyti & fjármála- og efnahagsráðuneyti 2022). Jafnlaunastaðallinn tekur ekki á þessu valdaójafnvægi en skapar ákveðna hættu á því að einstaklingsbundin launaviðmið verði sniðin að kynbundnum veruleika sem er til staðar í þjóðfélaginu.

Gagnsemi þess að hafa innleiðingu staðalsins lögbundna hefur verið dregin í efa, enda samræmist það ekki upphaflegum markmiðum hans. Fyrir lögfestingu staðalsins bauð fyrirtækjaráðgjöf PwC (PriceWaterHouseCoopers) upp á jafnlaunaúttekt frá árinu 2010 og VR (Verzlunarmannafélag Reykjavíkur) jafnlaunavottun frá útgáfu staðalsins ÍST 85:2012 í samstarfi við löggilda vottunarstofu (Guðbjörg Ingunn Óskarsdóttir & Ragna Kemp Haraldsdóttir 2021). Í tilfelli smærri fyrirtækja og stofnana hefur innleiðing jafnlaunastaðals verið talin sérstaklega erfið þar sem þau skorti fjármagn, mannaúð og sérþekkingu á verkefninu (Halldór Benjamín Þorbergsson 2017). Sú gagnrýni samræmist niðurstöðum könnunar forsætisráðuneytisins á innleiðingarferli jafnlaunavottunar. Þar kom fram að jafnlaunakerfið væri of flókið og tímafrekt í uppsetningu auk þess sem sumar kröfur þóttu of íþyngjandi, ekki síst fyrir litla vinnustaði. Flokkun starfa, gerð verklagsreglna, tímaskortur og vottunarferlið sjálft voru helstu áskoranir þátttakenda í könnuninni (Stjórnarráð Íslands 2019).

Gagnrýni á jafnlaunastaðal hefur að nokkru leyti beinst að jafnlaunavottuninni sjálfri, einkum ósamræmi sem gæti í úttektaraðferðum vottunarstofa og því að of fáar vottunarstofur hafi starfsleyfi. Reglugerð um vottun á jafnlaunakerfum nr. 1030 (2017) gefur ekki skýra mynd af vottunarferlinu. Þar kemur fram að vottunaraðili stýri og framkvæmi úttekt á jafnlaunakerfi og þegar viðkomandi hefur lokið við að „sannreyna að jafnlaunakerfi fyrirtækis eða stofnunar uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85“ geti vottunaraðili tekið ákvörðun um vottun og gefið út vottunarskírteini (Forsætisráðuneyti 2017). Um mitt ár 2019 áttu 223 skipulagsheildir enn eftir að öðlast vottun og vottunaraðilar voru einungis fjórir, eins og þeir eru enn árið 2022. Þrátt fyrir áður nefnda gagnrýni hefur jafnlaunavottunin vakið athygli, hér á landi og erlendis sem jákvætt skref í átt að launajafnrétti kynjanna og þótt bera vott um framsækni íslenskra stjórnvalda (Andhov & Bergsson 2021; Sigmarsdóttir 2018; Stjórnarráð Íslands 2021b; IAW e.d.; Wagner 2020). Einnig hefur verið bent á ýmiss önnur jákvæð smitáhrif sem jafnlaunavottunin hefur í för með sér.

Rannsókn Guðbjargar Ingunnar Óskarsdóttur og Rögnu Kemp Haraldsdóttur (2021) sýnir að innleiðing jafnlaunastaðalsins ýtti undir agaðri vinnubrögð, skýrari viðmið launasetningar og aukið gagnsæi ákvarðana. Þá hafi traust starfsfólks til launaákvæðana aukist samhliða aukinni starfsánægju. Þær benda jafnframt á að innleiðing jafnlaunastaðalsins hafi aukið aðhald til samræmis við gæðaviðmið og umbótakröfur staðalsins og það hefði haft smitáhrif langt út fyrir málaflókk jafnréttis. Þessi reynsla endurspeglast í könnun forsætisráðuneytisins þar sem fram kom að innleiðing jafnlaunastaðalsins hjá skipulagsheildum hafi haft jákvæð áhrif á skipulag mannaúðsmála og aukna áherslu á jafnrétti (Forsætisráðuneytið 2020).

Baráttan um launajafnrétti kynjanna er ekki ný af nálinni hér á landi. Formlega baráttu má í raun rekja til stofnunar fyrsta verkakvennafélagsins á Akureyri, árið 1909

sem var nefnt því táknaða nafni Þörfin (Guðbjörg Linda Rafnsdóttir 2007). Fyrstu lög um launajafnrétti kynjanna, Lög um launajöfnuð kvenna og karla tóku gildi 2. maí 1961. Til ýmissa aðgerða hefur verið gripið til að sporna gegn kynbundnum launamun á þeim rúmlega 60 árum sem liðið hafa frá því að löggin tóku gildi. Fram kemur á vef Kvenréttindafélags Íslands að konur hafi gengið út af vinnustöðum sínum sex sinnum síðustu hálfu öldina í þeim tilgangi að mótmæla landlægu kjaramisrétti kynjanna hér á landi (Kvenréttindafélag Íslands 2022). Þessi mótmæli kvenna áttu sér stað á kvennafrídeginum árin 1975, 1985, 2005, 2010, 2016 og nú síðast 2018 - árið sem jafnlaunastaðallinn tók gildi. Það ár voru lesnar upp eftirfarandi kröfur kvenna: „Jafnréttismál eru hagsmunir okkar allra, ekki bara kvenna. Breytum menningunni og hugarfarinu, saman! Stöndum saman og höfum hátt! Breytum ekki konum, breytum samfélaginu! Kjarajafnrétti STRAX!“

Fjallað er um mikilvægi kynjajafnréttis, þar með talið launajafnrétti í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar. Þar kemur fram að á stjórnartímabilinu verði: „Leikreglur vinnu- markaðar ... skýrðar ... og áfram unnið gegn kynbundnum launamun“ (bls. 5). Jafnframt segir að: „Jafnrétti kynjanna [sé] mikilvægur þáttur í heilbrigðu samfélagi og verð[er] áfram forgangsmál ... Auk aðgerða á vinnumarkaði til að draga úr kynbundnum launamun verða jafnréttismál ávallt í forgrunni við ákvarðanatöku“ (bls. 21). „Farið verður í aðgerðir til að draga úr kynbundnum launamun hjá hinu opinbera“ (bls. 50) (Stjórnarráð Íslands 2021a).

Í ljósi áherslna stjórnvaldaá afnám kynbundins launamunar og þess að óleiðréttur launamunur kynjanna var enn 12,6% árið 2020 (Hagstofa Íslands 2022) er meginmarkmiðið greinarinnar að skoða hvort og þá hve miklu jafnlaunavottunin hefur skilað hvað varðar að draga úr kynbundnum launamun á íslenskum vinnu- markaði.

Til að svara því munum við:

1. Greina sjónarhorn fjögurra vottunaraðila á jafnlaunavottunarferlið með því að varpa ljósi á hvernig nýta megi jafnlaunastaðal til gagns.
2. Greina þróun kynbundins launamunar samkvæmt launarannsókn Hagstofunnar 2012-2020 og bera saman fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög sem eru vottuð og óvottuð.
3. Greina þróun kynbundins launamunar samkvæmt launarannsókn Hagstofunnar 2012-2020, fyrir og eftir að fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög fá jafnlaunavottun.

Með því að rekja þróun launa í launagreiningu Hagstofunnar og með viðtölum við alla starfandi vottunaraðila munum við álykta um almenna styrkleika og veikleika jafnlaunastaðals sem verkfæris til að vinna gegn kynbundnum launamun. Hagnýtt gildi rannsóknarinnar felst í því að ljósi er varpað á mögulega kosti og galla jafnlaunastaðals sem tekis til að ná fram markmiðum stjórnvalda um að minnka launamun kynjanna. Rannsóknin mun jafnframt leggja sitt af mörkum við þróun kenninga um kynbundinn launamun og hvað þurfi til svo hægt sé að draga úr honum eða afnema. Áður en fjallað er um kenn-

ingar og helstu niðurstöður rannsóknarinnar, vörpum við frekara ljósi á jafnlaunastaðal Staðlaráðs Íslands og þær kröfur sem hann gerir til fyrirtækja og stofnana.

## 1. Fræðilegar forsendur

### 1.1 Jafnlaunastaðall - kröfur

Alþjóðlegir gædastaðlar eru vel þekktir hérlendis en þeir eru taldir veita tryggingu fyrir gæðum, auðvelda áhættustjórnun og styðja hlítungu laga og regna (Staðlaráð Íslands 2020). Gædastaðlar eru verkfæri sem stuðla að því að samræma og samhæfa kröfur og viðmið til að tilteknum markmiðum sé náð í samfélaginu. Tilvísun í staðla í lögum og reglum er orðið „reglulegur, viðtækur og eftirsóknarverður hluti af löggjöf og góðri opinberri stjórnslu“ (Staðlaráð Íslands 2020, 8). Jafnlaunastaðall er uppbyggður að fyrirmynd alþjóðlegra gædastaðla eins og t.d. ISO9001 og ISO140001 (Stjórnarráð Íslands e.d.-b). Staðlar eru „stjórnþæki sem fleyta fyrirtækjum yfir mjög erfið skref við uppbyggingu og rekstur þar sem þeir innihalda bestu venjur og viðmið sem dregin hafa verið saman af sérfræðingum á hverju sviði“ (Staðlaráð Íslands 2021). Jafnlaunastaðli er ætlað að ná til allrar starfsemi vinnustaða og því ekki hægt að fá vottun á hluta af heild. Fyrirtækjum og stofnunum er gert að skilgreina jafnlaunastefnu, fá samþykktu jafnréttisáætlun ásamt framkvæmdaáætlun, flokka störf þar sem starfslýsingar fylgja hverju starfi og gera launagreiningu fyrir fyrstu vottun. Þá þarf að bera kennsl á lagalegar kröfur og aðrar kröfur sem geta verið ólíkar eftir starfsemi. Gerð er krafa um að skipulagsheildir starfræki jafnlaunakerfið en í því felst að tryggja þær auðlindir sem þarf, s.s. mannaúð, fjármagn og tækjabúnað, til að kerfið virki. Þannig er gerð krafa um vöktun jafnlaunakerfisins, mælingu á árangri sem og greiningu á frábrigðum, úrbótum og forvörnum. Að síðustu er krafa gerð um stýringu skráa, innri úttekt og rýni stjórnenda (Staðlaráð Íslands 2012). Við fyrstu vottun er í raun staðfest að viðkomandi skipulagsheild hafi komið upp jafnlaunakerfi, unnið og skilað öllum nauðsynlegum gögnum til Jafnréttisstofu og starfræki kerfið samkvæmt skilningi jafnlaunastaðals. Hlutverk vottunaraðila er „ekki að greina hvort um launamun er að ræða hjá viðkomandi fyrirtæki eða stofnun heldur eingöngu að meta hvort jafnlaunakerfið sem þau hafa sett sér uppfylli kröfur staðalsins“ (Velferðarráðuneytið 2017, 2). Að lokinni fyrstu vottun er jafnlaunakerfið endurskoðað hjá viðkomandi fyrirtæki eða stofnun. Slík endurskoðun felur í sér að rýna í verklagsreglur og gátlista, endurmeta starfaflokkun, markmiðasetningu og ákvarðanir um umbótaverkefni. Þá fyrst er hægt að vinna að forvörnum og gera umbótaáætlun í samræmi við þau frábrigði og athugasemdir sem komið hafa upp við fyrstu vottun. Slík frábrigði geta verið misalvarleg. Jafnlaunavottunina skal endurnýja í heild sinni á þriggja ára fresti en fyrirtæki og stofnanir fara árlega í gegnum svokallaða viðhaldsvottun.

Að mati Lahuerta (2021) er jafnlaunastaðallinn besta verkfærið til að ávarpa og koma auga á launamisrétti hjá vinnustöðum þar sem hann gerir þá kröfu að verðmeta hvert og eitt starf og bera þau saman við önnur sambærileg störf innan sama vinnustaðar. Að auki geri krafan um launagreiningu vinnustöðum kleift að koma auga á mismunun í launasetningu. Vinnuveitendum er gert frjálst að velja það kerfi sem þeir kjósa.

Fram kemur hjá Staðlaráði að við gerð gædastaðla sé leitast við að lýsa því „hvaða



kröfur eru gerðar og leiðbeint um það hvernig má uppfylla þær, fremur en að þeir lýsi ákveðnu ferli eða fyrirfram mótuðum aðferðum“ (Staðlaráð Íslands 2020, 4). Þannig hafa skipulagsheildir ákveðið frelsi til að ákveða hvernig skuli fylgja stöðlum svo lengi sem þær uppfylli kröfur þeirra og úttektir faggildra vottunaraðila (Helgi Þór Ingason 2015).

Ný lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, tóku gildi 6. janúar 2021. Lögnum er ætlað að „vinna gegn launamisrétti og annarri mismunun á grundvelli kyns á vinnumarkaði, m.a. með því að fyrirtæki og stofnanir uppfylli skilyrði jafnlaunavottunar eða jafnlaunastaðfestingar“ (Lög nr. 150/2020). Ný lög fela í sér nokkrar breytingar á forsendum jafnlaunavottunar þar sem fyrirtæki og stofnanir þar sem starfa að jafnaði 25-49 einstaklingar hafa val um jafnlaunavottun eða jafnlaunastaðfestingu. Fram kemur í niðurstöðum Guðbjargar Ingunnar Óskarsdóttur og Rögnu Kemp Haraldsdóttur (2021) að meginmunurinn milli jafnlaunavottunar- og staðfestingar virðist liggja í því að þegar um staðfestingu er að ræða er engin úttekt eftirlitsaðila annarra en Jafnréttisstofu. Faggildar vottunarstofur koma þá ekki að málun né krefja skipulagsheildir um gæðaskjöl- eða skrár eins og þegar um aðra gæðastaðla er að ræða. Þátttakendur þeirrar rannsóknar töldu mikilvægt að utanaðkomandi aðili vottaði jafnlaunakerfið þar sem eftirlit með kerfinu veitti stjórnendum aðhald og launaákvörðanir yrðu málefnalegri (Guðbjörg Ingunn Óskarsdóttir & Ragna Kemp Haraldsdóttir 2021).

Með reglugerð nr. 933/2019 hefur Jafnréttisstofa skýra heimild til að beita dagsektum. Jafnréttisstofa starfar í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar sem segir að ekki skuli ganga lengra en nauðsyn krefur þar sem beiting dagsekta telst íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Jafnréttisstofa er þó í nánnum samskiptum við nokkra aðila sem eru enn að vinna að innleiðingu jafnlaunavottunar. Í öllum tilfellum er vinnan langt á veg komin og hefur stofan því ekki gripið til þess úrræðis að beita dagsektum (Jón Fannar Kolbeinsson, munnleg heimild 24. september 2022).

## 1.2 Kenningar um kynbundinn vinnumarkað

Ýmsar kenningar hafa verið settar fram um orsakir kynbundins vinnumarkaðar og kynbundinna launa, þrátt fyrir tilraunir stjórnvalda og fleiri aðila til að afnema slíkt með laga-setningu og fleiri aðgerðum. Cech og Blair-Loy (2010) benda á að einkum tvenns konar hugmyndafræði takist á við að útskýra þetta ástand. Annars vegar kenningar um að hver og einn sé metinn að eigin verðleikum (e. meritocracy) en þær kenningar varpa ljósinu fyrst og fremst á einstaklinginn sem beri ábyrgð á eigin stöðu. Hins vegar kenningar um ábyrgð skipulagsheilda (e. structural explanations) sem leggja áherslu á að gerendahæfni einstaklinga sé takmörkuð af því skipulagi sem einkenni atvinnulífið og komi í veg fyrir jöfn tækifæri kynjanna. Hér verður fjallað stuttlega um þessar tvær kenningar með það fyrir augum að skilja hvaða öfl eru til staðar sem koma í veg fyrir að launajafnrétti verði að veruleika og að kynbundin störf hverfi, jafnvel þótt stjórnvöld setji lög um launa-jöfnuð og um jafnlaunastaðal sem tæki til að tryggja slíkan jöfnuð.

Kenningar um að staða á vinnumarkaði helgist af því hvernig hver og einn sé metinn að verðleikum (e. meritocracy) hafa verið áberandi á síðustu árum. Þessar kenningar

benda á að konur þurfi að efla sig á sama hátt og karlar til að ná sömu stöðu og þeir á vinnumarkaði. Hér er gengið út frá því að kynbundin laun helgist af því að konur skorti menntun og reynslu til að standa jafnfætis körlum á vinnumarkaði og fá sambærileg laun (Arrow, Bowled & Daurlauf 2000). Þessu tengt eru kenningar Hakim (2007, 2016) um að konur velji sér störf sem hafi minna virði en hefðbundin karlastörf. Þær velji störf sem hafi minni ábyrgð og séu þar af leiðandi lægra launuð. Samkvæmt þessum kenningum er það fyrst og fremst mannauður hvers og eins sem skapar einstaklingi verðleika sem síðan er umbunað fyrir með hærri launum og stöðu. Þau sem, á hinn bóginn, skortir þennan mannauð geta ekki vænst sömu gæða á vinnumarkaði og hin (Arrow, Bowled & Daurlauf 2000).

Kenningar sem vísa til skipulagslegra (e. structural) þátta svo sem hvernig atvinnu- og fjölskyldulífið er skipulagt, benda á að ójöfn staða á vinnumarkaði helgist hvorki af áhugaleysi kvenna, né að þær skorti menntun og reynslu, heldur af því að konur séu fórnarlömb skipulagslegrar bjögunar (e. biases) sem komi í veg fyrir velgengi þeirra í atvinnulífinu (Cech & Blair-Loy 2010). Þessu tengt eru kenningar Acker (1990, 2006) um áhrif kynjakerfisins á fyrirtæki og stofnanir. Þar er fjallað um hvernig vinnuvenningin sé afsprengi karllægra viðmiða um hvað séu ákjósanlegir eiginleikar einstaklinga til að hljóta framgang í atvinnulífinu. Þessi viðmið og gildi sem af þeim leiða komi í veg fyrir jafnrétti á vinnumarkaði. Bolzendahl og Myers (2004) taka í sama streng og benda á að með aukinni atvinnuþátttöku kvenna hafi orðið æ ljósara að ójöfn staða á vinnumarkaði sé ekki afsprengi einstaklingsbundinna aðstæðna, hvað þá áhuga- og reynsluleysis þeirra, heldur sé hefðbundnu skipulagi atvinnu- og fjölskyldulífs um að kenna. Atvinnuþátttaka kvenna undanfarin ár hafi afhjúpað ranghugmyndir um vangetu kvenna og grafið undan einstaklingsbundnum skýringum á kynbundnum ójöfnuði.

Báðar þessar kenningar eru mikilvægar til að túlka áhrif eða áhrifaleysi jafnlaunastaðals og jafnlaunavottunar á íslenskum vinnumarkaði, þar sem staðallinn leitast við að jafna stöðu einstaklinga sem taldir eru gegna jafn verðmætum störfum innan skipulagsheilda. Í fyrrnefndri skýrslu forsætisráðuneytisins (2020) er athyglinni einmitt beint að mikilvægi þess að útrýma kynbundnum launamun með því að greina betur kynbundna verkaskiptingu á vinnumarkaði. Þá er samkvæmt skýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða fjallað um bætt verklag til að kynja- og jafnréttissjónarmið séu hluti af ákvarðanatöku og þannig hluti af öllu fjárlagaferlinu (Forsætisráðuneyti & fjármála- og efnahagsráðuneyti 2022). Ýmsar rannsóknir hafa bent til þess að kynbundinn launamunur felist ekki eingöngu í kynskiptum vinnumarkaði heldur einnig innan afmarkaðra starfsstétta, svo sem innan akademíunnar, einkum í tengslum við framgangskerfin (Finnborg Salóme Steinþórsdóttir 2022).

Eins og sést á þessu þá hafa ýmsar leiðir verið farnar til að útrýma kynbundnum launamun, eins og stjórnvöld og löggjafinn hafa boðað. Ólíkar kenningar hafa komið fram um hvers vegna árangurinn hefur ekki orðið meiri en raunin er. Með aðferðum sem er lýst hér á eftir greinum við sjónarhorn fjögurra vottunaraðila á hvernig nýta megi jafnlaunastaðalinn til gagns. Jafnframt greinum við þróun kynbundins launamunar samkvæmt launarannsókn Hagstofunnar árin 2012-2020 og berum saman fyrirtæki,



stofnanir og sveitarfélög sem eru vottuð og óvottuð, fyrir og eftir að þau hafa fengið jafnlaunavottun.

## 2. Aðferðir

Rannsóknin er hluti af stærri rannsókn á áhrifum jafnlaunastaðals á launamun kynjanna og er styrkt af Jafnréttissjóði. Gagnsafnið byggir annars vegar á eiginlegum viðtölum við vottunaraðila jafnlaunastaðals og viðmælendur (meðal annars framkvæmdastjóra, rekstrarstjóra og/eða mannauðsstjóra) hjá 20 sveitarfélögum, stofnunum og fyrirtækjum sem eru ólík hvað varðar starfsemi, staðsetningu og stærð. Hins vegar byggir gagnsafnið á launarannsókn Hagstofu Íslands árin 2012-2020. Í þessum hluta er einungis unnið með þann hluta gagnasafnsins sem tekur til vottunaraðilanna og launarannsóknar Hagstofunnar. Markmiðið er þrjúþætt: að afla upplýsinga um vottunarferlið sjálft, kosti þess og galla að mati vottunaraðila, að skoða breytingar á launamun kynjanna innan vottaðra og óvottaðra skipulagsheilda í launarannsókn Hagstofu Íslands árin 2012-2020 og að greina þróun kynbundins launamunar samkvæmt sömu launarannsókn fyrir og eftir jafnlaunavottun. Tilgangurinn var að skoða hvort og þá hvaða árangri innleiðing jafnlaunastaðals hefur náð til þessa í samburði við þau fyrirtæki/stofnanir/sveitarfélög sem ekki hafa innleitt staðalinn og greina reynslu vottunaraðila af innleiðingar- og framkvæmdaferli jafnlaunavottunar.

Blandaðri rannsóknaraðferð var beitt (e. mixed methods) við öflun gagna í rannsókninni. Með blandaðri aðferð nálgast rannsakandi efnið með því að sameina eða tengja saman hvort tveggja, eiginlegar og meginlegar aðferðir. Í rannsókninni var því bæði aflað gagna úr eiginlegum viðtölum og unnið með meginleg gögn úr launarannsókn Hagstofunnar. Að beita blandaðri aðferðafræði takmarkast ekki við að greina báðar tegundir gagna, heldur felur það í sér notkun beggja aðferða samhliða þannig að heildarstyrkur rannsóknar verður meiri en við aðra hvora aðferðina (Creswell & Plano Clark 2017). Þannig eru upplýsingar frá mismunandi auðlindum notaðar til að auðvelda rannsakanda að öðlast dýpri skilning á viðfangsefninu (Ásta B. Schram 2014).

### 2.1 Þátttakendur

Haft var samband við stjórnendur þeirra fjögurra vottunarstofa sem fengið hafa rekstrarleyfi til að votta jafnlaunakerfi fyrirtækja og stofnana á Íslandi en það eru í stafrófsröð BSI Group, Icert ehf, Versa vottun ehf. og Vottun hf. Rannsakendur lögðu mikla áherslu á að hafa allar stofnarnar með í rannsókninni til að geta greint frá sjónarmiðum allra hagsmunaaðila. Tekin voru fjögur hálf-stöðluð (e. semi-structured) djúpvíðtöl við sex viðmælendur í þessum fjórum skipulagsheildum. Tvö víðtöl voru hópvíðtöl með tveimur viðmælendum hvort. Þátttakendur voru valdir með það að markmiði að þeir hefðu yfirgripsmikla reynslu og þekkingu af viðfangsefninu og gætu þannig veitt innsýn í vottunarferli og aðkomu vottunaraðila að innleiðingu jafnlaunastaðals (Braun & Clarke 2013). Öllum viðmælendum var heitið nafnleynd að því marki sem hægt er miðað við að vinnustaðir þeirra eru tilgreindir í rannsókninni og því ekki tilgreint nánar hvaðan hver viðmælendi kemur eða hvaða svör tilheyrja hverju þeirra (Charmaz 2014).

Þátttakendur í megindlegum hluta rannsóknarinnar eru úr launarannsókn Hagstofu Íslands sem byggir á úrtaki launagreiðenda þar sem starfa að jafnaði 10 einstaklingar eða fleiri. Rannsóknin nær til alls starfsfólks hjá ríkisstofnunum en úrtak er einnig tekið úr fyrirtækjum á almennum vinnumarkaði og sveitarfélögum. Launagreiðendur skila gögnum mánaðarlega á rafrænu formi beint úr launakerfi sínu inn í rannsóknina (Hagstofa Íslands 2022b). Einungis var unnið með gögn frá skipulagsheildum sem hafa verið í launarannsókninni öll árin 2012 til 2020 og þar sem fjöldi starfsfólks er að jafnaði 25 eða fleiri þar sem ekki er krafa um að smærri vinnustaðir innleiði jafnlaunastaðalinn.

Alls höfðu 157 fyrirtæki og stofnanir í launarannsókninni fengið vottun fyrir 1. október 2020. Af þeim voru 40 fyrirtæki eða stofnanir sem hafa ekki tekið þátt í rannsókn Hagstofunnar öll árin og því ekki höfð með í gögnum þessarar rannsóknar. Til samanburðar eru 78 skipulagsheildir sem hafa tekið þátt í launarannsókninni öll árin 2012 til 2020 en höfðu ekki fengið vottun fyrir 1. október árið 2020. Alls er því unnið með gögn frá 195 skipulagsheildum. Heildarfjöldi starfsfólks hjá þessum skipulagsheildum árið 2020 var rúmlega 56 þúsund (sjá töflu 1).

**Tafla 1.** Fjöldi fyrirtækja/stofnana/sveitarfélaga og starfsfólks í launarannsókn Hagstofu Íslands öll árin 2012-2020, eftir vottunarári

Vottunarár	Fjöldi skipulagsheilda	Fjöldi starfsmanna alls 2020
2017	3	2.013
2018	11	3.646
2019	32	13.474
2020	71	27.424
Ekki fengið vottun í október 2020	78	9.809
<b>Alls</b>	<b>195</b>	<b>56.366</b>

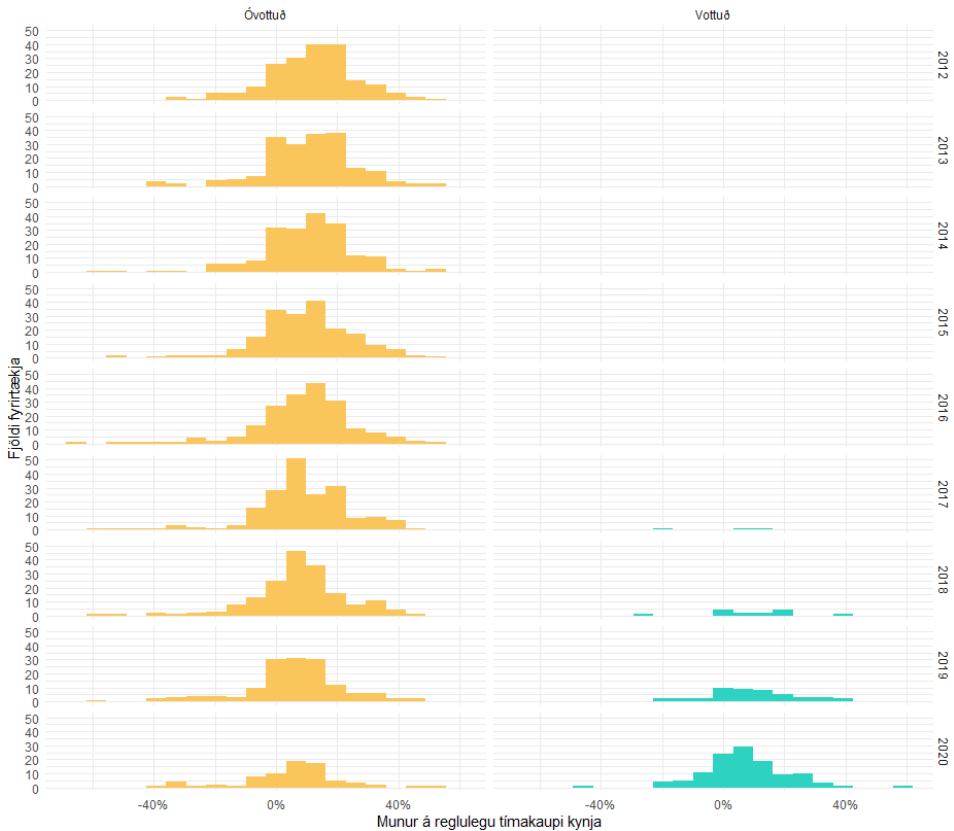
## 2.2 Mælitæki og gögn

Í launarannsókn Hagstofu Íslands er safnað ítarlegum upplýsingum um laun, launakostnað, greiddar stundir og ýmsa bakgrunnsþætti starfsfólks og launagreiðenda. Í þessari rannsókn er unnið með mun á reglulegum launum<sup>1</sup> (á unna stund) kynjanna í októbermánuði árin 2012 til 2020. Launamunur sem fæst með því að bera saman regluleg laun kynja er örliðið frábrugðinn og í flestum tilfellum minni en óleiðréttur launamunur sem birtur er reglulega af Hagstofu Íslands, þar sem tilfallandi eða breytileg yfirvinna er ekki inni í reglulegum launum. Útreikningur á óleiðréttum launamun kynja (e. unadjusted gender pay gap) byggir á aðferðum Structure of Earnings Survey (SES) frá Eurostat, hagstofu Evrópusambandsins og er þar stuðst við regluleg heildarlaun í októbermánuði ár hvert, það er grunnlaun og aukagreiðslur sem eru gerðar upp á hverju útborgunartímabili, þar með taldar álagsgreiðslur og tilfallandi yfirvinna (Hagstofa Íslands 2021). Aðrar breytur sem unnið er með í þessari rannsókn eru tímasetning vottunar, fjöldi starfsfólks og hlutfall kvenna meðal starfsfólks.

### 2.3 Úrvinnsla

Í viðtalshluta rannsóknarinnar var lögð áhersla á að veita innsýn í að skilja rannsóknar-efnið í raunverulegum aðstæðum og fanga sjónarmið og reynslu viðmælenda (Esterberg 2002; Silverman 2017). Rannsakendur settu saman viðtalsramma fyrir eigindleg viðtöl en héldu sig ekki við ákveðna röð spurninga eða orðalag (Braun & Clarke 2013). Viðtölin voru hljóðrituð og afrituð með athugasemdum og hugleiðingum. Við greiningu var stuðst við aðferðir grundaðrar kenningar (e. grounded theory) sem inniheldur greiningu samhliða gagnaöflun og sífelldan samanburð. Með því að safna gögnum hjá öllum vottunarstofum komust rannsakendur nær því að veita alhliða mynd af viðfangsefninu sem gaf tækifæri til að þróa kenningar sem byggjast á gögnunum fremur en fyrirfram gefnum hugmyndum (Taylor o.fl. 2016). Að lokinni afritun viðtala var farið kerfisbundið yfir gögnin. Þau voru marglesin af nákvæmni og kóðuð samhliða (Taylor o.fl. 2016). Fyrst með opinni kóðun þar sem viðtöl og athugasemdir voru marglesin og þannig fundin þemu í gögnunum og síðan með MindManager til að kortleggja kóða og tilvitnanir en einnig voru skrifaðir minnispointar. Lengd viðtala í þessum hluta rannsóknarinnar var á bilinu 67 til 95 mínútur eða samtals 321 mínútur.

Við úrvinnslu meginlegu gagnanna var gerð greining með bundnu líkani (e. fixed effects model) í tölfræðiforritinu R (Croissant & Millo 2008, 2018). Með notkun plm (e. panel linear model) þakkans sem hannaður var til að gera greiningu yfir tíma, var gerð línuleg aðhvarfsgreining á launamun kynjanna árin 2012-2020 þar sem stýrt er fyrir fyrirtæki/stofnanir og sveitarfélög og skoðuð áhrif vottunar, stærðar skipulagsheildar og hlutfalls kvenna í starfsmannahópi. Mynd 1 sýnir að dreifing fylgibreytunnar er nálægt því að vera normaldreifð öll árin.



**Mynd 1.** Dreifing á óleiðréttum launamun eftir fyrirtækjum/stofnunum/sveitarfélögum og stöðu vottunar

Skoðað var hvort breytingarnar væru meiri hjá þeim skipulagsheildum sem höfðu innleitt jafnlaunastaðal og greint eftir því hvaða ár þær fengu vottun. Jafnframt voru skoðuð áhrif fjölda starfsfólks og hlutfalls kvenna í hópi starfsfólks.

### 3. Niðurstöður

Hér verður gerð grein fyrir helstu niðurstöðum rannsóknarinnar, með því að fjalla fyrst um viðtalsgögnin sem tekin voru við fulltrúa þeirra fjögurra vottunarstofa sem voru starfræktar árið 2021 og síðan um þau gögn sem byggja á launarannsókn Hagstofunnar.

#### 3.1 Vandinn við vottunarferlið - kúrekaiðnaður

Þótt margt hafi gengið vel í vottunarferlinu þá bentu vottunaraðilar á alvarlega vankanta sem tengjast helst vöntun á samræmdum kröfum hjá vottunarstofum. Einn viðmælandi sagði: “Það er kúrekaiðnaður þarna úti“ og vísar til þess að ekki sé hægt að tryggja samanburðarhæfi úttekta. Þá kom fram að það skorti alfarið eftirlit með vottunaraðilunum sjálfum. Slíkt væri ólíðandi því án eftirlits væri t.d. ekkert samræmi um fjölda eða

innihald úttektardaga. Viðmælendur virðast því upplifa að eftirlitsaðilinn, Jafnréttisstofa, sé óvirk í samanburði við aðra eftirlitsaðila. Mögulega er ástæðan sú að mati viðmælanda að þættir sem tengjast jafnréttismálunum eru ekki eins áþreifanlegir og t.d. umhverfismálin eða samgöngumálin og því er erfiðara að taka á þeim.

Aðspurðir um þá gagnrýni að vinna við jafnlaunavottun gangi of hægt vegna skorts á vottunaraðilum benda viðmælendur á kerfisbundnar ástæður þess. Sækja þurfi um faggildingu fyrir stjórnkerfisadferðafræði sem er samkvæmt ISO-17021 staðli. Þá þurfi að sækja tiltekið skyldunámskeið sem ráðuneytið hefur umsjón með sem þó er einungis haldið á þriggja ára fresti. Venju samkvæmt er veitt faggilding fyrir tiltekinni aðferðafræði fyrir hvern og einn alþjóðlegan staðal. Hins vegar sé sú reglugerð [1030/2017] sem sett var fyrir vottun jafnlaunastaðals fremur opin og því óljóst hvaða viðmið eigi að nota varðandi dagafjölda eða lágmarks tímamörk fyrir hverja úttekt, hvernig eigi að bregðast við frávikum o.s.frv. Slík óvissa sé ekki til staðar þegar eftirlit sé haft með öðrum stöðlum. Því skorti samræmi á milli vottunarstofa og því séu þær að vinna að þessu verkefni á ólíkan hátt. Það kæmi niður á gæði vottunar og trúverðuleika hennar að vinnubrögðin væru ólík. Þá kom fram að vottunaraðilum er ætlað að meta gæði launagreininga. Þá séu vottunarstofur að bjóða lægra verð með því að stytta vottunarferlið og rýni kerfisins. Viðmælendur höfðu almennt áhyggjur af gæðum vottunarinnar þegar tímaskortur er orðinn þetta mikill og samkeppni til staðar.

Við erum að brjóta á reglunum ... af því að við getum ekki, tíminn leyfir það ekki. Við höfum tvo daga, þá höfum við notað fyrri daginn í skjalaskoðun og undirbúning, forúttektina og síðan er seinni dagurinn vottunarúttektin en það er náttúrulega ekki heill dagur, það þarf að gera skýrslu, það er kannski einhverjir tímar.

Einn viðmælandi bendir á að ákveðið keppnissskap hafi komið upp í fyrirtækjum og stofnunum fyrst eftir lögfestinguna þar sem markmiðið hafi verið að sýna sem lægstan kynbundinn launamun „sem var bara frábært, en á móti kemur að menn voru að reyna að hreinsa út til að skýra muninn“. Með öðrum orðum þá var verið að hagræða upplýsingum á þann hátt að launamunurinn sýndist sem minnstur. Það er gert með því að leggja inn eða bæta við tilteknum breytum svo munurinn sýnist málefnalegur. Óútskýrður launamunur er samkvæmt viðmælendum þannig orðinn nánast enginn, enda sé í raun hægt að hreinsa jafnlaunakerfið af slíkum launamun með áður nefndunum „hreinsunum“ þangað til gögnin sýni svo gott sem engan óútskýrðan launamun. Annar viðmælandi var sömu skoðunar og sagði að sú staðreynd að framkvæmd úttekta reynist ekki samanburðarhæf drægi úr trúverðuleika verkefnisins.

### 3.2 Virði starfa - launagreining og starfaflokkun

Viðmælendur bentu á vandkvæði við mat á virði starfa og launagreiningu. Í jafnlaunastaðli er ekki sett fram krafa um tiltekna aðferðafræði við flokkun starfa eða launagreiningu, þrátt fyrir að skýrt sé í viðauka að launagreining þurfi að taka til heildarlauna. Þetta hefur leitt til misræmis á milli aðila um hvaða laun eru notuð við launagreiningu. Sum

fyrirtæki og stofnanir nota strípuð grunnlaun í einn mánuð, önnur heildarlaun með allri yfirvinnu eða öðrum fríðindum yfir heilt ár. Þetta var gagnrýnt af viðmælendum sem bentu á að vottunaraðilar þurfi að hafa allar greiðslur og umbun með í útreikningum. Þrátt fyrir að vottunaraðilar gerðu hvað þeir gætu til að fá fram heildargreiðslur þá er ekki endilega allt talið fram, s.s. fríðindi sem koma ekki fram í bókhaldi.

Starfaflokkun er veigamikill þáttur í undirbúningi jafnlaunavottunar og í raun er engin ein leið sem ætlast er til að allir noti á sama hátt. Margir nýta stigagjöf þar sem gefin eru stig út frá ákveðnum þáttum s.s. ábyrgð, mannaforráðum, starfsreynslu og persónubundnum hæfnipáttum. Bent var á að jafnréttislögin væru gölluð hvað varðar starfaflokkunina því þar standi að launin þurfi að vera þau sömu eða jafnverðmæt sem valdi því að margir leggi áherslu á „sömu“ í stað þess að horfa til þess að þau séu jafnverðmæt. Upplifun viðmælanda var að þau sem útbúi starfsflokkinna hugsuðu sem svo að þau megi vera með jafn marga starfaflokka og störfin eru mörg. Þetta er í samræmi við reynslu annarra vottunaraðila sem sýndi að margir hefðu farið offari í gerð starfaflokkunar, væru jafnvel með „40 starfaflokka fyrir 40 störf“.

Eins kom fram að það skipti verulegu máli hver kæmi að gerð starfaflokkunar. Einn viðmælandi lagði áherslu á að sem flestir kæmu að starfaflokkun. Annar viðmælandi nefndi að helst þyrfti að hafa jafnt kynjahlutfall í þeim hópi sem ynni við starfaflokkunina sem væri ekki alltaf hægt. Enn annar benti hins vegar á að þau hafi tekið eftir því að konur meti eigin störf of lágt. Það sé því ekki endilega þannig að einungis karlar mætu störf kvenna lægra. Fram kom að þetta gæti verið vegna stöðu þeirra í skipuritinu þar sem „skipuritið endurspegladi starfaflokkunina“.

Viðmælendur höfðu ólíka reynslu af áhrifum æðstu stjórnenda á starfaflokkunina. Allt frá því að vera engin í að það væri forstjórinn sem hefði ákvörðunarvaldið. Einn viðmælandi sagði: „Virði starfa kemur frá forstjóranum. Það kemur ekki frá mannauðsdeildinni hvernig við flokkum, vegna þess að um leið og þú segir að eitt starf sé verðmætara en annað, þá ertu að hækka viðkomandi í launum. Og hver ákvarðar launin? Það er forstjórinn“. Reynsla þessa viðmælanda endurspegladist í samþættingu skipurits og launasetningar þar sem hann hafði dæmi um fyrirtæki þar sem kona hafði verið lækkuð í skipuritinu af því að forstjórinn vildi ekki leiðrétta launamun einstaklinga í framkvæmdastjórn þar sem viðkomandi var áður. Viðmælandi okkar lýsti þessu svona:

Þetta er bara forstjórinn sem ræður þessu. En jafnlaunavottun getur ekkert gert í þessu, ekki neitt. Ég held að það hafi bara verið tilviljun að kona hafi verið í þessu starfi ... og það kemur einhver utan að [vottunaraðili] sem að sem setur frávík á það að viðkomandi er með miklu lægri laun. Ég [forstjóri] vil ekki borga meira fyrir þetta, þá breyti ég [forstjóri] bara skipuritinu.

Reynsla vottunaraðila var sú að við starfaflokkun þyrfti að taka tillit til bæði kjarasamninga og stéttarféлага. Samkvæmt viðmælanda var kjarni málsins sá að við starfsflokkin væri verið að skoða sama atriðið tvisvar og þannig sjáist „kristaltært“ að kjarasamningar raði konum lægra en körlum af því forsendur starfaflokkunar væru fengnar úr kjara-



samningum. Þetta viðhorf kom einnig skýrt fram hjá öðrum viðmælendum sem töldu kjarasamningana vera með innbyggðan kynbundinn launamun. Þetta væri hægt að sjá með því að skoða hvert og eitt stéttarfélag og hvernig störf eru metin þar. Viðmælendur tóku dæmi:

... þú ert kannski með verðmætahóp hérna og þú ert með segjum bara tvö stéttarfélög í þessum hópi. Og það er annað stéttarfélagið er nánast bara karlar og í hinu stéttarfélaginu eru nánast bara konur. Og þetta eru jafnverðmæt störf fyrir þetta fyrirtæki eða stofnun. En aftur á móti er bara mikið betri launasetning í karlastéttafélaginu heldur en kvennastéttafélaginu. Og þá ertu komin með óútskýrðan kynbundinn launamun. Bara út frá kjarasamningum. Þetta eru fyrst og fremst kjarasamningarnir.

Launajafnrétti kynjanna er margþætt að mati viðmælenda. Fyrst þurfi að ná launajafnrétti innan hvers vinnustaðar og síðan að horfa til stærri myndarinnar, vinnumarkaðarins, og meta kvennastörf þar. Vottunaraðila höfðu ólíkar leiðir við mat á því hvort starfaflokkun sé í raun rétt innan fyrirtækja og stofnana. Viðmælandi líkti ferlinu við rannsóknarvinnu og sagði að það þyrfti að

tala við starfsmenn, skoða hvernig þeir eru flokkaðir, út af hverju eru þeir í þessum flokk ... maður þarf að spyrja eða átta sig á því hvað viðkomandi er að vinna, hvort hann þekki eitthvað þessa flokkun og stigagjöf. Það er nú bara svona ein af þessum kröfum, hlutum sem að þarf að skoða bara, er viðkomandi að vinna þessa vinnu eða er hann í einhverju, er hann í annarri vinnu sem ætti að flokkast í öðrum flokki.

Þá höfðu viðmælendur tekið eftir misræmi á milli starfsmats og starfaflokkunar, þ.e. að þegar verið er að meta einhverja þætti, s.s. andlegt og líkamlegt álag, þá eru flokkar mögulega skilgreindir með lítið álag en eftir samtali við starfsfólk sem tilheyrir þeim flokki kæmi í ljós að þau eru mögulega undir hvað mestu álagi. Hins vegar kom einnig fram að sumar vottunarstofur gæfu sér ekki tíma í slíka rannsóknarvinnu. Einn viðmælandi útskýrði vinnulag við starfaflokkun með eftirfarandi hætti:

við náum ekki að sannreyna skilurðu, við náum ekkert að taka viðtöl við starfsfólk eða fara að skoða starfsstöðvarnar og aðstæðurnar eða þú veist, sannreyna í raun neitt sem starfaflokkunarkerfið segir, segist byggjast á, þú veist kröfurnar. Það ættum við að gera ef þetta væri gæðastjórnunarkerfi.

Ferlið við skoðun starfaflokka er flókið að mati viðmælenda. Launagreiningin væri prófunin á starfaflokkuninni. Stigagjöfin er algeng svo vottunarstofurnar eru að skoða starfaflokkunina út frá einhverju úrtaki en eins og einn viðmælandi komst að orði „svo förum við inn í starfaflokkunarskjalið .. og oft eru þetta svo margir [áhersla], mörg þrep, eða margir liðir að skoða, að það er í raun og veru oft varla hægt að rýna í starfaflokkun-

ina, þú sérð ekki skóginn fyrir trjánnum sko“. Starfaflokkunina þurfi stöðugt að uppfæra að mati viðmælenda og það eru þau að sjá í viðhaldsúttektum reyndari aðila eða eins og annar viðmælandi orðaði það „það eru nokkur fyrirtæki sem eru að gera þetta vel og eru að rýna starfaflokkana sína aftur og aftur, og aftur og aftur“.

### 3.3 Tími, hraði og þvinganir – hindranir í veginum

Viðmælendum bar saman um að innleiðing jafnlaunastaðals, sem fæli í sér innleiðingu á gæðakerfi, umbótahugsun og stöðluðu verklagi, væri til bóta fyrir fyrirtæki og stofnanir. Viðmælendur nefndu að það hefði komið þeim á óvart hversu lítinn grunn eða bjargir sumir vinnustaðir hefðu hvað varðar gæðastarf og að þeir hefðu jafnvel aldrei sett saman verklagsreglu um nokkurn hlut. Einn viðmælandi lýsti þessu svona:

Mörg af þessum fyrirtækjum sem við erum að lenda í, eru ekki með neitt sko, ekki með neitt stjórnunarkerfi og jafnvel vantar skipurit og þú veist, það er bara ekkert, en hérna, þau, ég trúi því alveg sko og heyrir það líka að þau upplifi þetta allt sem einhverja skriffinnsku og vandamál og vesen.

Viðmælendur sáu mikinn mun á þeim skipulagsheildum sem höfðu reynslu af notkun gæðastaðla. Þeir aðilar hefðu oft sérhæft starfsfólk, mannaúdsstjóra, gæðastjóra eða skjalastjóra sem styddi við innleiðingarferlið. Viðmælandi lýsti þessu svona: „þau bæta þessu á sig sko bara sko svona [smellir fingri] af því að ferlin eru öll til staðar“. Hins vegar er meirihluta þeirra sem fara í jafnlaunvottun ekki með nein slík ferli og þekkja hvorki stjórnunarkerfi né starfaflokkunarkerfi. Flestir eru að taka sín fyrstu skref.

Eins og fram kom hér að ofan líkti viðmælandi vottunarferlinu sem eins konar kúrekaiðnaði enda vantaði skýran ramma. Annar viðmælandi lagði áherslu á hraða, þ.e. að það hefði mátt hugsa jafnlaunakerfið betur frá upphafi og ekki taka efni staðalsins svona hrátt upp úr ISO 14000. Aðlaga hefði þurft staðalinn betur að því sem hann ætti að ná fram, þ.e. jafnlaunamarkmiðum. Einn viðmælandi orðaði þetta svona: „Í fyrsta lagi hefði ekki átt að hoppa út í þetta svona skarpt. Eiginlega hefði þurft að vera svona einhver, hvað eigum við að kalla það, svona innkeyrsla eða aðlögunartími ... en svo getur maður sagt á móti að ef það hefði verið þriggja ára aðlögunartími áður en að fyrstu fyrirtækin og stofnanirnar ættu að klára, þá hefði ekkert gerst í þrjú ár“.

Bent var á að hraðinn hafi einnig áhrif á gæði vinnunnar. Flestar skipulagsheildir miði við áramót og þá eru þær samkvæmt viðmælendum „að þröngva síðustu mánuðunum inn í einhverja lágmarksvirkni á kerfinu til þess að geta hakað í einhver box ... en samt er engin raunveruleg virkni á kerfinu“. Áhættan væri sú að fyrirtæki og stofnanir þyrftu, eins og einn viðmælandi orðaði það „að fara í einhverja brjálæðislega innleiðingu á handahlaupum“ til þess að fá ekki dagsektir enda „allir skíthræddir við dagsektirnar sko“. Þá kom fram að það væru margir stjórnendur fyrirtækja og stofnana, sérstaklega þeirra minni, sem upplifðu innleiðingarferlið sem eins konar brekku, ekki síst þar sem skjölun hefði verið ábótavant.

Viðmælendur lögðu áherslu á að jafnlaunastaðall væri stjórnunarstaðall sem væri byggður á reynslu atvinnulífsins og ýmissa sérfræðinga þannig að það væri nauðsynlegt, ef markmiðið væri að taka jafnlaunamál föstum tókum, að setja sér stefnu og markmið og

úthluta ábyrgð. Einn viðmælandi orðaði það þannig að það þyrfti vissulega að gera marga hluti og „þá ertu að upplifa sumt sem skriffinnsku og einhverja kvöð en þetta er það sem er bara talin góð stjórnun, að halda svona utan um þetta“. Aðrir viðmælendur lýstu svipadri reynslu þannig að „það [væri] alltaf einhver ástæða fyrir skjalfestingunni, hún [væri] aldrei bara, af því bara eða til að gera lífið leitt, það [væri] alltaf einhver mjög rík og góð ástæða“.

### 3.4 Ávinningur eða árangur jafnlaunastaðals

Þrátt fyrir áður nefnda galla þá voru viðmælendur sammála um að það væri ávinningur af innleiðingu jafnlaunastaðals. Það væri kostur að útbúa kerfi utan um launaákvæðanir og launasetningu. Einn viðmælandi sagði að með jafnlaunastaðli skapaðist „einhver festa, eitthvað skikk á þessar ákvæðanir, þessi krafa um skjalfestingu og svona málefnalegar ástæður fyrir launaákvörðunum“. Stjórnendur gætu vísað í jafnlaunaviðmið sem væri jákvætt því það veitti aðhald í launaákvörðunum. Viðmælendur töldu þó jafnlaunastaðalinn ekki halda launum niðri. Einn viðmælandi orðaði það þannig að „það er enginn að verða stoppaður af ef hann sýnir góða frammistöðu, kerfið breytist bara“ og aðrir viðmælendur lögðu áherslu á að þetta með launapakíð væri allt „misskilningur, alger misskilningur ... það væri mjög óeðlilegt ef það væru bara ein strípuð laun fyrir alla ... af því það væri ekki mikið jafnrétti í því að allir fái sömu laun af því að fólk stendur sig misvel“.

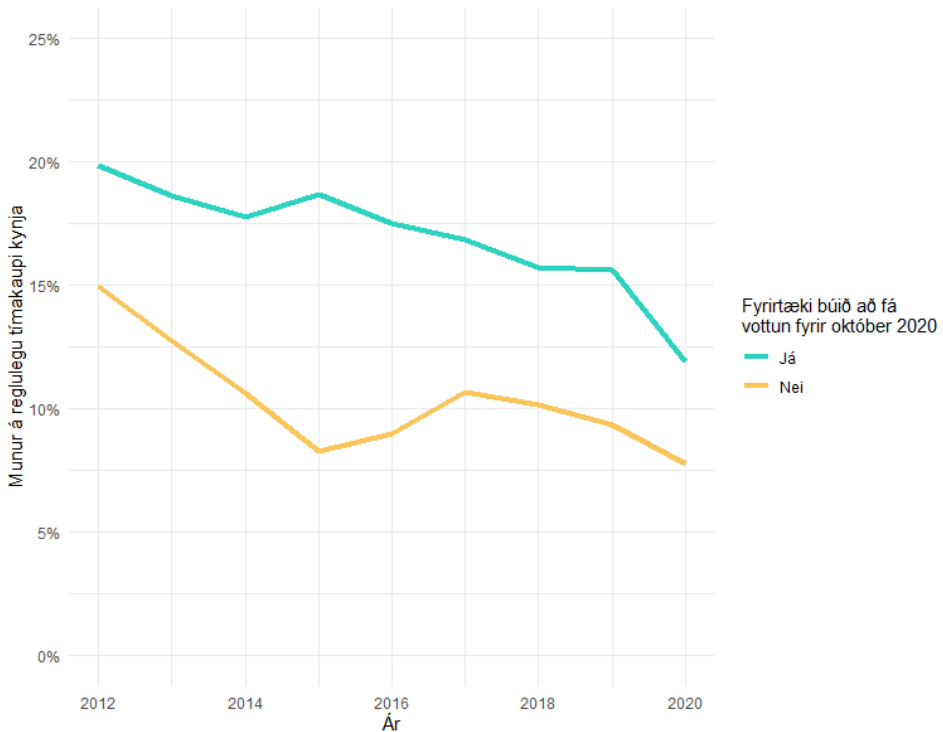
Viðmælendur töldu að skipulagsheildir hefðu lært að meta jafnlaunastaðal sem stjórnunartæki. Stærsti kosturinn væri að jafnlaunastaðallinn leiddi til stöðugra umbóta, það væri „gæðahugsunin, alltaf aðeins að finnpússa, alltaf pínulítið að laga, og bara það eitt og sér, færir þig rosalega áfram. Og við erum á frábærri leið, bara út af því hjóli“ samkvæmt einum viðmælanda. Viðmælendur sögðu að ýmislegt sem hefði gengið á hér áður fyrr ætti ekki lengur við sbr. eftirfarandi frásögn:

Hérna fyrir einhverjum fjórum árum þá var einmitt svona ráðning sem var svona bara, *besti vinur aðal* og hann fékk miklu meira en allir aðrir, en þá er líka nokkuð ljóst að þetta má ekki gerast aftur og sem betur fer erum við núna komin með kerfi sem kemur í veg fyrir að þetta gerist aftur.

Árangurinn gæti þó verið enn meiri enda hafi vinnumarkaðurinn í raun misst af einstöku tækifæri, því vottunaraðilar væru ekki að vinna eftir samræmdri launagreiningu og starfaflokkum fyrir íslenskan vinnumarkað. Einn viðmælandinn lýsti þessu þannig: „Við töpuðum algjörlega þessu æðislega tækifæri þarna. Þú veist að geta bara skoðað íslenskan vinnumarkað með bara lagasetningu, það eru allir að gera þetta. Það eru bara allir að gera þetta á mismunandi hátt“.

### 3.5 Launamunur kynjanna 2012 til 2020

Við greiningu á fyrirliggjandi gögnum frá Hagstofu Íslands kom fram að nokkuð hefur dregið úr launamun karla og kvenna á árunum 2012 til 2020. Mynd 2 sýnir mun á reglulegu tímakaupi kynjanna á tímabilinu 2012 til 2020 greint eftir því hvort fyrirtækin eða stofnanirnar hafa fengið vottun fyrir októbermánuð 2020 eða ekki.



**Mynd 2.** Munur á reglulegu tímakaupi kynja árin 2012-2020 eftir stöðu jafnlaunavottunar

Eins og sjá má á mynd 2 er launamunur kynja nokkuð mismunandi eftir því hvort fyrirtæki/stofnanir/sveitarfélög höfðu fengið vottun eða ekki og er munurinn heldur meiri hjá þeim sem höfðu farið í gegnum vottunarferlið fyrir 1. október 2020 en þeim sem ekki höfðu gert það. Árið 2012 var launamunur kynja hjá starfsfólki þeirra 195 skipulagsheilda sem hér er fjallað um tæp 19%, en var kominn niður í rúm 11% árið 2020. Munurinn í upphafi tímabilsins var heldur meiri meðal karla og kvenna í þeim fyrirtækjum/stofnunum/sveitarfélögum sem hafa fengið vottun, tæp 20% samanborið við 15% hjá þeim sem ekki hafa fengið vottun. Tafla 2 sýnir jafnframt að mesti launamunur kynja var innan skipulagsheilda sem fengu vottun árin 2018 og 2019 en í þeim hópi eru stór fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög, en launamunur kynja fer alla jafna vaxandi með aukinni stærð skipulagsheilda. Í lok tímabilsins sem er til skoðunar, var launamunur kynja rúm 12% hjá starfsfólki í fyrirtækjum/stofnunum/sveitarfélögum sem hafa fengið vottun en tæp 8% hjá þeim sem ekki hafa fengið hana. Það hefur því dregið álíka mikið úr launamun kynja í skipulagsheildum sem ekki hafa fengið vottun, rúm 7 prósentustig, samanborið við tæp 8 prósentustig hjá þeim sem fengið hafa vottun (sjá töflu 2).

**Tafla 2.** Munur á reglulegu tímakaupi kynja eftir stöðu vottunar þann 1. október 2020, yfir níu ára tímabil, 2012 til 2020

Staða vottunar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Fjöldi fyrirtækja
Vottun 2017	13,9%	12,8%	14,5%	15,5%	14,3%	14,5%	10,3%	11,3%	7,4%	3
Vottun 2018	21,4%	20,9%	18,4%	17,3%	15,9%	16,5%	15,2%	14,7%	13,4%	11
Vottun 2019	24,4%	24,1%	23,9%	24,4%	23,4%	22,0%	21,1%	20,3%	16,2%	32
Vottun 2020	13,4%	11,5%	10,2%	12,0%	10,4%	10,0%	8,7%	8,5%	6,3%	71
Ekki fengið vottun í október 2020	15,0%	12,8%	10,6%	8,3%	9,0%	10,7%	10,2%	9,4%	7,8%	78
<b>Alls</b>	<b>18,8%</b>	<b>17,5%</b>	<b>16,4%</b>	<b>16,4%</b>	<b>15,8%</b>	<b>15,5%</b>	<b>14,6%</b>	<b>14,3%</b>	<b>11,0%</b>	<b>195</b>

Þrjú líkön með bundnum hrifum (e. fixed effects model) eru sýnd í töflu 3, öll sýna þau að launamunur kynja innan skipulagsheilda lækkar jafnt og þétt þau níu ár sem greiningin nær til. Líkan 1 sýnir að jafnlaunavottun hefur ekki marktæk áhrif á lækkunina ( $t=-1,84$ ;  $p=0,066$ ), það er að segja breytingar á milli ára eru nokkuð sambærilegar hvort sem skipulagsheild hefur fengið vottun eða ekki. Í líkani 2 er stærð skipulagsheildar (fjöldi starfsmanna) bætt inn í greininguna. Stærð skipulagsheildar hefur ekki heldur áhrif á breytingar á launamun kynja yfir tíma ( $t=-1,64$ ;  $p=0,102$ ). Líkön 1 og 2 hafa bæði lágt skýringargildi en þau skýra um 9% af dreifingu í breytingum á launamun kynja. Í líkani 3 er hlutfalli kvenna í hópi starfsfólks bætt inn. Við það hækkar skýringarhlutfall í 18%, en launamunur kynja eykst með hækkandi hlutfalli kvenna innan skipulagsheilda.

**Tafla 3.** Munur á reglulegum launum kynja frá 2012 til 2020, líkön með bundnum hrifum, stýrt fyrir skipulagsheildir

	Líkan 1			Líkan 2			Líkan 3		
	Stuðull	Staðal- villa	t-gildi	Stuðull	Staðal- villa	t-gildi	Stuðull	Staðal- villa	t-gildi
<i>Ár</i>									
2013	-0,006	0,006	-1,05	-0,006	0,006	-1,01	-0,006	0,006	-1,08
2014	-0,013	0,006	-2,18 *	-0,013	0,006	-2,15 *	-0,014	0,006	-2,45 *
2015	-0,019	0,006	-3,24 **	-0,019	0,006	-3,19 **	-0,020	0,006	-3,67 ***
2016	-0,021	0,006	-3,68 ***	-0,021	0,006	-3,60 ***	-0,023	0,006	-4,07 ***
2017	-0,030	0,006	-5,08 ***	-0,029	0,006	-4,97 ***	-0,032	0,006	-5,80 ***
2018	-0,033	0,006	-5,98 ***	-0,034	0,006	-5,78 ***	-0,038	0,006	-6,86 ***
2019	-0,045	0,006	-7,43 ***	-0,044	0,006	-7,23 ***	-0,050	0,006	-8,61 ***
2020	-0,045	0,007	-6,34 ***	-0,044	0,007	-6,27 ***	-0,052	0,007	-7,75 ***
<i>Jafnlaunavottun</i>									
Vottun fyrir 1. okt. 2020	-0,012	0,007	-1,84	-0,012	0,007	-1,79	-0,003	0,006	-0,52
<i>Stærð skipulagsheildar</i>									
Fjöldi starfsmanna				0,000	0,000	-1,64	0,000	0,000	-1,09
<i>Kynjahlutfall í skipulagsheild</i>									
Hlutfall kvenna í hópi starfsfólks							0,444	0,035	12,60 ***
Fjöldi mælinga	1728			1728			1728		
Fjöldi skipulagsheilda	192			192			192		
R <sup>2</sup>	0,09	***		0,09	***		0,18	***	

#### 4. Umræður

Meginmarkmið rannsóknarinnar var að greina sjónarhorn þeirra fjögurra vottunaraðila sem höfðu löggildingu á sviði jafnlaunavottunar árið 2021 með það að markmiði að varpa ljósi á hvernig nýta megí jafnlaunastaðalinn til gagns. Þá voru borin saman laun karla og kvenna innan skipulagsheilda sem höfðu fengið vottun við skipulagsheildir án vottunar, sem og vottaðra skipulagsheilda fyrir og eftir vottun. Helstu niðurstöður sýna að þótt margt hafi gengið vel í vottunarferlinu og það haft í för með sér jákvæðar hliðarverkanir, svo sem aukið gagnsæi í launum, þá gera vottunaraðilar alvarlegar athugasemdir við skort á samræmdum vinnubrögðum. Lítur það bæði að því hvernig skipulagsheildir standa að úttektinni og hvernig vottunaraðilar sinna vottunaraferlinu. Vottunaraðilar kalla eftir frekari „uppskrift“ frá stjórnvöldum t.d. að góðri launagreiningu og samræmdri vinnuáhrifum sem hægt væri að vinna eftir. Er þetta í samræmi við sýn stjórnenda vottaðra fyrirtækja og stofnana (Gerða Björk Hafsteinsdóttir o.fl. 2020).

Launagreiningin sýndi að kynbundinn launamunur hefur dregist saman á árunum 2012 – 2020, en líttill munur er þó á þróun launa í skipulagsheildum sem hafa fengið vottun (minnkun um tæp 8%) og hinna (minnkun um rúm 7%). Ekki er hægt að segja til um á grundvelli þessara gagna hvað mikið af launaþróuninni megí rekja til jafnlaunastaðalsins og þeirrar umræðu sem skapast hefur í kringum hann, og hvort sú umræða hafi haft smitáhrif yfir á skipulagsheildir sem ekki hafi farið í gegnum vottun. Stærð skipulagsheilda hefur ekki áhrif á launaþróunina, en að jafnaði er launamunur kynja meiri eftir því sem hlutfall kvenna er hærra, sem styður fullyrðingar vottunaraðila að launamuninn megí að miklu leyti rekja til kjarasamninga. Hér ber að hafa í huga að launagreiningin sýnir almennan mun á reglulegum launum karla og kvenna óháð því hvaða störfum þau gegna, á meðan jafnlaunavottunin tekur til samanburðar laun fyrir sambærileg störf. Því geta skipulagsheildir verið með talsverðan kynbundinn launamun sem ekki eru gerðar athugasemdir við í jafnlaunavottun, ef hann þykir „málefnalegur“.

Jafnlaunastaðallinn, sem hefur þótt bera vott um framsækni og kjark íslenskra stjórnvalda til að hlutast til um kynbundinn launamun skipulagsheilda (sjá t.d. Andov & Bergsson 2021; Sigmarsdóttir 2018; IAW e.d.) getur þar með „gefið lögmæti“ því að hefðbundin kvennastörf séu verr metin til launa en hefðbundin störf karla. Á þetta benda vottunaraðilarnir og taka því í sama streng og t.d. Wagner (2020) sem telur þetta áhyggjuefni.

Jafnlaunavottunin festi þannig mögulega í sessi rök fyrir ólíkum launum sem greidd eru fyrir hefðbundin kvenna- og karlastörf. Vottunin komi því ekki í veg fyrir kynbundid valdaójafnvægi innan og utan skipulagsheilda (sjá t.d. Katrín Ólafsdóttir & Steinunn Rögnvaldsdóttir 2015) heldur skapi ákveðna hættu á að einstaklingsbundin launaviðmið verði sniðin að kynbundnum veruleika sem þegar er til staðar. Um slíkt ástand er fjallað í kenningum Cech og Blair-Loy (2010) og Acker (1990, 2006) sem benda á að konur séu fórnarlömb skipulagslegrar bjögunar (e. biases) sem komi í veg fyrir velgengi þeirra í atvinnulífinu. Í sama streng taka kenningar Bolzendahl og Myers (2004) sem benda á að aukin atvinnuþátttaka kvenna hafi afhjúpað ranghugmyndir um vangetu þeirra og grafið undan einstaklingsbundnum skýringum á kynbundnum ójöfnuði, í líkingu við



þær sem haldið hefur verið á lofti af Arrow, Bowled og Daurlauf (2000) og Hakim (2007, 2016).

Fræðilegt gildi rannsóknarinnar felst í þeim niðurstöðum að þrátt fyrir jafnlaunastaðalinn þá þurfi enn að ryðja burt kerfislægum hindrunum (Acker 1990; Cech & Blair-Loy 2010) innan skipulagsheilda sem geti stuðlað að kynbundnum launamun. Þessar kerfislegu hindranir gera ráð fyrir að til sé málefnalegur grundvöllur fyrir kynbundnum launamun, sem m.a. vísar til þess að hefðbundin kvennastörf séu að jafnaði verr metin til launa en hefðbundin karlastörf. Fræðafólk eins og Hakim (2007, 2016) og Arrow og félagar (2000) verja slíka launasetningu og vísa til þess að kynin séu ólík og að konur velji sér störf sem séu minna virði en hefðbundin karlastörf. Á sama hátt og þessar kenningar hafa átt undir högg að sækja, þá er þetta meðal þess sem jafnlaunastaðallinn er hvað mest gagnrýndur fyrir, þ.e. að hann formfesti það ástand að hefðbundin kvennastörf séu að jafnaði metin til lægri launa en hefðbundin karlastörf og komi því í veg fyrir frekari leiðréttingu hvað það varðar.

Rannsóknin leiðir í ljós að þrátt fyrir að jafnlaunavottunin sé bundin í lög þannig að öll fyrirtæki með fleiri en 25 starfandi einstaklinga á ársgrundvelli eigi að innleiða jafnlaunastaðal, þá skipar hugtakið frelsi lykilhlutverk þegar kemur að mati á kostum og göllum jafnlaunavottunar. Frelsi virðist þannig lykilhugtak við þróun, innleiðingu og framkvæmd jafnlaunavottunar. Skipulagsheildir hafa þannig ákveðið frelsi til útfærslu viðmiða við starfaflokkun og launagreiningu (Staðlaráð Íslands 2012). Þau geta sett upp eins marga starfaflokka og þau kjósa og þar með minnkað líkurnar á óleiðréttem launamun við launagreiningu. Mælikvarðar og markmið fyrir forsendum jafnlaunavottunar eru því í höndum stjórnenda sem hana innleiða. Fram kom í viðtölum að jafnréttislögin væru gölluð þegar kæmi að starfaflokkuninni þar sem þar standi að launin þurfi að vera „þau sömu eða jafnverðmæt“ sem valdi því að margir leggi áherslu á „sömu“ störf í stað þess að horfa til þess að þau séu jafnverðmæt. Upplifun viðmælenda var að vinnuveitendur sem standi í innleiðingu jafnlaunavottunar hugsuðu sem svo að þau geti sett upp 50 starfaflokka af því þau bjóði upp á 50 tegundir starfa og fari þannig offari í gerð starfaflokka til að koma í veg fyrir óleiðréttan launamun kynjanna. Það kemur því á óvart þegar tekið er tillit til þeirra gagnrýnisradda sem beinast að jafnlaunastaðlinum hversu mikið frelsi fyrirtæki og stofnanir í raun hafa til að útfæra þau viðmið sem þau setja sér. Frelsið býr í reglugerðinni og staðlinum sjálfum sem unninn er að fyrirmynd alþjóðlegra gæðastaðla. Fyrirtæki og stofnanir hafa ákveðið frelsi til að ákveða hvernig skuli fylgja stöðlum svo lengi sem þær uppfylli kröfur þeirra og úttektir faggildra vottunaraðila (Helgi Þór Ingason 2015; Guðbjörg Ingunn Óskarsdóttir & Ragna Kemp Haraldsdóttir 2021). Staðlar eru samt sem áður hugsaðir sem eins konar samræmismat til að tryggja „virkni, gæði og öryggi vöru, kerfa, ferla, þjónustu og í starfsmannahaldi“ (Staðlaráð Íslands 2020, 18). Þrátt fyrir þetta ætlaða samræmismat er frelsið ítrekað í reglugerð [1030/2017] sem sett var fyrir vottun jafnlaunastaðals. Viðmælendur sögðu þá reglugerð ekki gefa skýr svör um framkvæmd eða kröfur til vottunarstofa hvað varðar úttektirnar sjálfar. Vottunaraðilum sé í raun ætlað að meta gæði launagreininga og hvort staðallinn sé uppfylltur. Í reglugerðinni kemur fram að þegar vottunaraðili hafi lokið við að „sann-

reyna að jafnlaunakerfi fyrirtækis eða stofnunar uppfylli kröfur staðalsins ÍST 85“ geti sá hinn sami tekið ákvörðun um vottun og gefið út vottunarskírteini. Reglugerðinni fylgja hins vegar engar nánari leiðbeiningar um hvað þessi sönnunarbyrði vottunaraðila inniheldur hvað varðar rannsóknarvinnu gagnvart starfaflokkun eða launagreiningu, umfang skoðunar, fjölda viðmælenda eða lágmarks tímafjölda. Viðmælendur voru því sammála um að verkefnið væri ekki einfalt og ekki ljóst hvernig eigi að uppfylla óskrifadar kröfur og hvað þær í raun þýddu. Skortur á eftirliti eða viðmiðum gæfi tilefni til samkeppni milli vottunaraðila sem kepptust við að ná sem flestum vottunum á sem skemmstum tíma.

Þrátt fyrir þetta halda vottunaraðilar því fram fullum fetum að jafnlaunastaðallinn hafi skilað árangri. Þau hafa öll upplifað að viss vakning eigi sér stað þegar fólk „sér ljósið“ og áttar sig á þeirri innbyggðu mismunun sem finna má við gerð launagreininga. Sama má segja þegar rýnt er í virði starfa og uppbyggingu starfaflokka, út frá eiginleikum starfs, en ekki einstaklinga sem sinna störfunum. Hins vegar er ljóst – og það sjá einnig vottunaraðilar – að gallarnir eru margir þegar kemur að vottunarferlinu sjálfu, aðferðafræði vottunaraðila, skort á regluverki með ráðgjöfum og eftirliti vottunaraðila og ekki síst með ólíkum og stundum „hraðsoðnum“ aðferðum vottunaraðila við jafnlaunavottun.

Sérstaða rannsóknarinnar felst í því að hún leggur áherslu á jafnlaunastaðallinn sem verkfæri, framkvæmd hans og árangur. Styrkleikinn felst einkum í tegund þeirra gagna sem notuð eru. Annars vegar viðtölum við alla starfandi vottunaraðila, sem hafa hvað mesta yfirsýn yfir framkvæmd vottunarinnar. Hins vegar launarannsókn Hagstofunnar. Hagnýtt gildi tengist þeirri þörf sem er á úttekt á árangri staðalsins, og mikilvægi þess að sú mikla vinna sem góð jafnlaunaúttekt felur í sér skili árangri. Það sem stjórnvöld geta lært af niðurstöðum rannsóknarinnar er nauðsyn frekari stefnumótunar á sviði staðalsins, einkum frekari skilgreiningar sem tengjast starfaflokkun, launagreiningu og vottun. Með því móti má tryggja frekara samræmi í úttektum vottunarstofanna.

Það má líta á það sem veikleika rannsóknarinnar að fremur stutt er um liðið frá því að jafnlaunastaðallinn var innleiddur og mögulega eiga jákvæðar breytingar sem gerðar hafa verið á launakerfi fyrirtækja og munu draga úr „ómálefnalegum“ launamun kynjanna, eftir að koma í ljós. Fyrsta vottun jafnlaunastaðals er vottun á því að viðkomandi skipulagsheild starfræki jafnlaunakerfi og hafi unnið að undirbúningi jafnlaunavottunar í samræmi við skilyrði staðalsins og lagalegar kröfur. Hins vegar er það ekki fyrr en að lokinni fyrstu vottun sem eiginlegar úrbætur geta orðið, þegar frábrigði hafa komið í ljós, aðgerðaáætlun hefur verið samþykkt við rýni stjórnenda og athugasemdir vottunaraðila hafa skilað sér. Sú staðreynd að einungis tæp 5 ár eru liðin frá lögfestingu jafnlaunastaðals þýðir að fæst fyrirtæki og stofnanir hafa farið oftar en einu sinni í gegnum heildstæða vottun sem gerist á þriggja ára fresti. Rýni jafnlaunamála á vinnustöðum er því enn í úrbótaferli og líklegt að árangur innleiðingar eigi enn eftir að líta dagsins ljós í mörgum tilfellum. Úrbótaferlið er, líkt og önnur gæðiferli, fólgið í ákveðinni hringrás sem felur í sér að skipuleggja, gera, gáta [vakta, mæla] og aðhafast (e. plan, do, check, act) þar sem stöðugt er leitað leiða til úrbóta (Staðlaráð Íslands 2012). Við teljum hins vegar mikilvægt að varpa ljósi á stöðuna eins og hún blasir við í dag, með þá von í huga að stjórn-

völd bregðist við og geri það sem í þeirra valdi stendur til að sníða helstu agnúana af framkvæmdinni. Áframhaldandi rannsóknar er þörf þegar fram líða stundir, m.a. á því hvort og þá hvernig jafnlaunastaðallinn hafi ólík (smit)áhrif eftir starfsgreinum.

## 5. Lokaorð

Niðurstöður rannsóknarinnar vekja upp spurningar um hvort jafnlaunastaðallinn sé verkfæri sem hægt er að beita í þeim tilgangi að rekja upp alla þræði og leiðrétt meðvitað og ómeðvitað ranglæti í launauppbyggingu skipulagsheilda, eða hvort honum sé beitt sem verkfæri til að útskýra stöðuna eins og hún er, án þess að breyta grunnstöðum hennar. Með öðrum orðum, er verkfærið sniðið að veruleikanum eða veruleikinn að verkfærinu? Þrátt fyrir að sú spurning vakni er ljóst að innleiðing jafnlaunavottunar hefur að jafnaði aukið gæðastarf við launasetningu skipulagsheilda. Engu að síður eru áhyggjur af ónákvæmum vinnubrögðum og því að staðallinn lögfesti varanlega þann mun sem tengist launasetningu hefðbundinna kvenna og karlastarfa.

Af þeim sökum má draga þá lokaályktun að skortur á reglum um samræmd og nákvæm vinnubrögð skipulagsheilda og vottunaraðila sé stórt vandamál sem stjórnvöld þurfa að bregðast við með skýrum hætti og sem allra fyrst.

## Aftanmálgreinar

- 1 Regluleg laun eru greidd mánaðarlaun fyrir umsamin vinnutíma hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu. Í þessum launum eru hvers konar álags-, bónus- og kostnaðargreiðslur sem tilheyra launaliðum sem eru gerðir upp á hverju útborgunartímabili hjá launagreiðanda, en ekki tilfallandi eða breytileg yfirvinna.

## Heimildir

- Acker, J. (1990). „Hierarchies, jobs, bodies: A theory of gendered organizations“, *Gender & Society* 4(2), 139–158.
- Acker, J. (2006). „Inequality regimes: Gender, class, and race in organizations“, *Gender & Society* 20(4), 441–464.
- Andhov, M. og Bergsson, B. (2021). „Equal Pay and EU Public Procurement Law – Case Study of Mandatory Icelandic ÍST85 Standard“, *Nordic Journal of European Law* 4(1). <https://doi.org/10.36969/njel.v4i1.23178>
- Ásta B. Schram (2014). „A Mixed Methods Content Analysis of the Research Literature in Science Education“, *International Journal of Science Education* 36(15), 2619–2638. <https://doi.org/10.1080/09500693.2014.908328>
- Arrow, K., Bowles, S. og Durlauf, S. (2000). *Meritocracy and Economic Inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Braun, V. og Clarke, V. (2013). *Successful qualitative research: a practical guide for beginners*. London: Sage.
- Cech, E.A. og Blair-Loy, M. (2010). „Perceiving Glass Ceilings? Meritocratic versus Structural Explanations of Gender Inequality among Women in Science and Technology“, *Social Problems* 57(3), 371–397. <https://doi.org/10.1525/sp.2010.57.3.371>
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory* (2. útg.). Thousand Oaks: Sage.
- Creswell, J.W. og Plano Clark, V.L. (2017). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Croissant, Y. og Millo, G. (2008). „Panel Data Econometrics in: The Package“, *Journal of Statistical Software* 27(2), 1–43. Sótt af <https://www.jstatsoft.org/article/view/v027i02>

- Croissant, Y. og Millo, G. (2018). *Panel Data Econometrics with R*. New York: John Wiley & Sons. <http://doi.org/10.1002/9781119504641>
- Esterberg, K.G. (2002). *Qualitative methods in social research*. Boston: McGraw-Hill.
- Finnborg Salóme Steinþórsdóttir (2022). *Jafnrétti og háskólastöður: Framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Haskola---idnadar--og-nyskopunarraduneytid/jafnrretti-haskolastodur-skyrsla-MRN-0122.pdf>
- Forsætisráðuneytið (2020). *Jafnrétti 2020, skýrsla forsætisráðherra um jafnréttismál 2018-2019*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=7f13c41c-5323-11ea-9455-005056bc530c>
- Forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið (2022). *Kortlagning kynjasjónarmíða – Stöðuskýrsla 2022*. Sótt af [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/\\_Kortlagning\\_kynjasjonarmida\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf)
- Gerða Björk Hafsteinsdóttir, Erla Sólveig Kristjánsdóttir og Þóra H. Christiansen (2020). „Þetta er allt manna verk“: Upplifun stjórnenda á áhrifum jafnlaunavottunar á kjarumhverfi“, *Stjórnmál & stjórnsýsla* 16(2), 261-283. <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2020.16.2.9>
- Guðbjörg Ingunn Óskarsdóttir og Ragna Kemp Haraldsdóttir (2021). „Innleiðing jafnlaunakerfis hjá skipulagsheldum: Stuðningur, hindranir og næstu skref“, *Timarit um viðskipti og efnahagslíf* 18(2), 21-44. <https://doi.org/10.24122/tve.a.2021.18.1.2>
- Guðbjörg Linda Rafnsdóttir (2007). „Verkalýðshreyfingin og staða kvenna og karla á vinnumarkaði“, í Sumarliði R. Ísleifsson og Þórunn Sigurðardóttir (ritstj.), *Samfélagsleg áhrif verkalýðshreyfingarinnar á 20. öld. Framtíðarsýn á 21. öldinni* (bls. 41-54). Reykjavík: Efling-stéttarfélag og Reykjavíkur Akadémían.
- Hagstofa Íslands (2021). „Óleiðréttur launamunur kynja 14% árið 2019“. Sótt af <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/laun-og-tekjur/oleidrettur-launamunur-kynjanna-2019/>
- Hagstofa Íslands (2022a). „Talnaefni“. Sótt af [http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_\\_launogtekjur\\_\\_1\\_laun\\_\\_1\\_laun/VIN02010.px/table/tableViewLayout1/?rxid=-37caf142-cbb6-473e-8dec-fcf3ebf39743](http://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag__launogtekjur__1_laun__1_laun/VIN02010.px/table/tableViewLayout1/?rxid=-37caf142-cbb6-473e-8dec-fcf3ebf39743)
- Hagstofa Íslands (2022b). „Lýsigögn – Laun“. Sótt af [hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/3d596bf1-2123-456d-825b-ca93261c2ed3.pdf](https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2019/3d596bf1-2123-456d-825b-ca93261c2ed3.pdf)
- Hakim C. (2007). „Women, careers, and work-life preferences“, *British Journal of Guidance & Counselling* 34(3), 279-294. <https://doi.org/10.1080/03069880600769118>
- Hakim C. (2016). *Key Issues in Women's Work. Female Diversity and Polarisation of Women's Employment*. London: Routledge-Cavendish. <https://doi.org/10.4324/9781843146148>
- Halldór Benjamín Þorbergsson (2017). *Umsögn um breytingu á lögum nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, þskj. 570, 437. mál. Alþingi*. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/erindi/146/146-1359.pdf>
- Helgi Þór Ingason (2015). *Gæðastjórnun. Samræmi, sambljórnur og skipulag*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- LAW (e.d.). „Equal Pay in Iceland: Setting a New Standard“. Sótt af <https://www.womenalliance.org/equal-pay-in-iceland-setting-a-new-standard/>
- Jafnréttisstofa (e.d.). „Jafnlaunavottun“. Sótt af <https://www.jafnrretti.is/is/vinumarkadur/jofn-laun-og-jafnir-moguleikar/hvad-er-jafnlaunavottun>
- Katrín Ólafsdóttir og Steinunn Rögnvaldsdóttir (2015). *Staða kvenna og karla á íslenskum vinnumarkaði*. Reykjavík: Velferðarráðuneytið.
- Kvenréttindafélag Íslands (2022). „Fátækt kvenna og fjölþætt mismunur skammarlegur blettur á íslensku samfélagi“. Sótt af <https://kvenrettindafelag.is/fataekt-kvenna-og-fjolthaett-mismunun-skammarlegur-blettur-a-islensku-samfelagi/>
- Lahuerta, S.B. (2021). „Comparing Pay Transparency Measures to Tackle the Gender Pay Gap: Best Practices and Challenges in Belgium, Denmark and Iceland“, *European Equality Law Review* 2, 1-20. Sótt af <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5536-european-equality-law-review-2-2021-pdf-1-349-kb>
- Lög um eignarhald, kynjahlutföll og starfandi stjórnarformenn nr. 13/2010.

- Lög um um faggildingu o.fl. nr. 24/2006.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008.
- Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020.
- Lög um launajöfnuð kvenna og karla nr. 60/1961.
- Ólöf Júlíusdóttir (2019). *Timinn, ástin og fyrirtækjamennning: Valdaójafnvægi kvenna og karla í stjórnendastöðum í íslensku efnahagslífi* (doktorsritgerð). Háskóli Íslands: Reykjavík.
- Reglugerð um vottun á jafnlaunakerfum fyrirtækja og stofnana á grundvelli staðalsins ÍST 85. Sótt af <https://island.is/reglugerdir/nr/1030-2017>
- Sigmarsdóttir, S. (2018). „Once more, Iceland has shown it is the best place in the world to be female“, *The Guardian*, 5. janúar. Sótt af <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/jan/05/iceland-female-women-equal-pay-gender-equality>
- Silverman, D. (2017). *Doing Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Staðlaráð Íslands (2012). *ÍST 85:2012 Jafnlaunakerfi – kröfur og leiðbeiningar*. Reykjavík: Staðlaráð Íslands.
- Staðlaráð Íslands (2020). *Staðlar og lögjöf*. Sótt af [https://www.stadlar.is/library/Skrar/stadlarad\\_stadlar\\_og\\_loggjof\\_2020.pdf](https://www.stadlar.is/library/Skrar/stadlarad_stadlar_og_loggjof_2020.pdf)
- Staðlaráð Íslands (2021). „Staðlar veita forskot“. Sótt af <https://www.stadlar.is/frettir/stok-frett/2021/01/05/Stadlar-veiti-forskot/>
- Staub, M. og Rafnsdóttir, G.L. (2020). „Gender, agency, and time use among doctorate holders: The case of Iceland“, *Time & Society* 29(1), 143–165. <https://doi.org/10.1177/0961463X19884481>
- Stjórnarráð Íslands (e.d.-a). „Jafnlaunavottun“. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/jafnretti/jafnlaunavottun/>
- Stjórnarráð Íslands (e.d.-b). „Forsaga“. <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/jafnretti/jafnlaunavottun/forsaga/>
- Stjórnarráð Íslands (2021a). *Sáttmáli um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri-breytingarinnar – grans framboðs*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali2021.pdf>
- Stjórnarráð Íslands (2021b). „Ísland í efsta sæti Alþjóðæfnaðagsráðsins um kynjajafnrétti tólfta árið í röð“. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/03/31/Island-efsta-saeti-Althjodaeafnahagsradsins-um-kynjajafnretti-tolfta-arid-i-rod/>
- Stjórnarráð Íslands. (2021c). „Staða jafnlaunavottunar í árslok 2020“. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/01/13/Stada-jafnlaunavottunar-i-arslok-2020/>
- Taylor, S.J., Bogdan, R. og DeVault, M.L. (2016). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource*. Hoboken: Wiley.
- Velferðarráðuneytið (2017). *Sértæk viðmið fyrir vottunaraðila jafnlaunastaðalsins ÍST 85 – Leiðbeinandi reglur*. Sótt af <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a45afc70-d519-11e7-9422-005056bc530c>
- Wagner, I. (2020). „Equal Pay Work For Equal Value? Iceland and the Equal Pay Standard“, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society* 29(2), 477–496. <https://doi.org/10.1093/sp/jxaa032>
- World Economic Forum (2021). *Global Gender Gap Report 2021*. Sótt af [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2021.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf)

