

Sp.

14. Tillaga til þingsályktunar

[14. mál]

um kannanir á tekjuskiptingu og launakjörum.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Karl Steinar Guðnason, Karvel Pálmason.

Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta framkvæma nákvæmar kannanir á launakjörum og tekjuskiptingu í þjóðfélaginu, sem mættu verða grunnur að sanngjarnari tekjuskiptingu og hagkvæmara launafyrirkomulagi. Kannanirnar skulu sérstaklega miðast við að gera grein fyrir hvort vissir hópar hafi ekki öðlast þá hlutdeild bætts þjóðarhags, sem almennt geti talist réttmæt, og skulu þannig unnar að á grundvelli þeirra megi ákveða hvaða aðferðum hægt sé að beita til að auka laun og tekjur þeirra einstaklinga eða hópa sem verst eru settir.

Kannanirnar skulu sérstaklega miða að því að upplýsa, meta og undirbyggja eftirtalda þætti:

1. Að fyrir liggja á einum stað, þar sem tölfræðileg tölvuúrvinnsla er möguleg, allar upplýsingar um lífskjör og kjaramál er máli skipta og nauðsynlegar eru til tölfræðilegrar greiningar hverju sinni og seinni liðir ályktunarinnar fjalla um.
2. Að framkvæma tölfræðilegan samanburð á hvers konar kjaraatriðum — í hvaða formi sem þau eru látin í té — innan og milli starfsgreina, fyrirtækja, stofnana, verkalýðsfélaga, atvinnuvega eða byggðarlaga.
3. Að rannsaka forsendur flokkaskipunar og annarra kjaraatriða hinna margvíslegu kjarasamninga, þ. e. a. s. meta vægi hinna ýmsu eðlisþátta vinnunnar eða annarra áhrifaþátta með vinnurannsóknnum, t. d. a) ábyrgðar, b) áhættu, c) hæfni, d) lífaldurs, e) prófa, f) starfsaldurs, g) starfsreynslu, h) streitu, i) óþrifnaðar, j) viðhorfa, k) þekkingar, e) erfiðis o. fl. þátta sem að gagni mættu koma.
4. Að upplýsa hlutfall hinna ýmsu launakerfa í launakjörum almennt þannig að hægt sé að sjá hvaða þáttur launakjara sé mest ákvarðandi um launakjör hvernar starfsstéttar, svo sem dagvinnutaxtar, yfirvinnutaxtar, afkastahvetjandi launataxtar, yfirborganir og aðrar duldar greiðslur eða kjarapættir.
5. Að upplýsa hvernig aldurs- og kynskipting sé eftir launatöxtum, yfirborgunum og starfsgreinum.
6. Að rannsaka hvort og hvers vegna sumir hópar eru verr í stakk búnir til að ná fram bættum lífskjörum í gegnum almenna kjarasamninga, og á sama hátt að rannsaka hvers vegna öðrum hópum hefur tekist að ná mun betri kjörum en almennt þekkist í landinu.
7. Að meta heilsufræðileg, félagsleg og hagfræðileg áhrif hinna mismunandi launakerfa og vinnuaðstæðna.
8. Að athuga hvort víðar sé hægt að koma við að skaðlausu afkastahvetjandi launakerfum, t. d. hjá hinu opinbera.
9. Að leita skýringa, ef um marktækan mismun er að ræða milli launakjara einstakra byggðarlaga, atvinnuvega, verkalýðsfélaga, starfsgreina eða ólíkra rekstrarforma í atvinnurekstri.
10. Að kanna hvort brögð séu að því að launamisrétti sé falið í stöðuheitum.
11. Að athuga hvort uppbygging launataxta og annarra launakjara kalli fram mismun í kjörum karla og kvenna, t. d. vegna aðildar að mismunandi verkalýðsfélögum.
12. Að kanna hvaða áhrif skert starfsgeta eða starfsþrek hefur í reynd á eðlilega tekjuskiptingu í þjóðfélaginu — og í hve ríkum mæli hún er ákvarðandi um lífskjör — þegar önnur atriði eru sambærileg.

13. Að rannsaka og upplýsa með hvaða hætti atvinnureksturinn í landinu notar hina ýmsu launaliði til að réttlæta verðhækkunarbeiðnir sínar fyrir verðlagsnefnd.
14. Að kanna hvaða möguleikar felast í tekjutilfærslukerfum ríkisins, t. d. skatta- og almannatryggingakerfinu, til að jafna tekjuskiptingu og stuðla að aukinni hlutdeild láglaunafólks, lífeyrisþega og annarra minnihlutahópa í vaxandi þjóðartekjum.
15. Að athuga á grundvelli þessara upplýsinga hvort ekki sé hægt í samráði við aðila vinnumarkaðarins að samræma og einfalda hinn mikla frumskóg kjaraákvæða og launataxta er nú gilda í landinu.

Niðurstöður ofangreindra kannana skal jafnan leggja fyrir Alþingi, þegar þær liggja fyrir.

Greinargerð.

Þáttill. þessi var lögð fram í mars 1979 og aftur á síðasta þingi.

Hún er hér lögð fram aftur nú í óbreyttri mynd, enda hafa engar ábendingar eða tillögur komið fram síðan, sem næðu betur því markmiði sem að er stefnt með þessari tillögu.

Mikill meiri hluti efnahagslegra ákvarðana, sem teknar eru á Alþingi og í ríkisstjórn, miða að því að bæta kjör þeirra sem verst eru settir í þjóðfélaginu. — Slík vinnubrögð eru og í fullu samræmi við álit stórs hluta þjóðarinnar um framkvæmd á grundvallarhugmyndum um þjóðfélagslegt réttlæti.

Næg atvinna síðustu áratuga hefur útrýmt almennri fátækt. Stefnan í menntamálum hefur og valdið því, að alþýðufólk hefur með aukinni menntun náð fram aukinni verðmætasköpun og þannig aukið tekjur sínar og þjóðarinnar. — Þá má og nefna breytingar sem gerðar hafa verið í skatta-, almannatrygginga- og félagsmálum sem hafa haft áhrif í þá veru að bæta stöðu vissra hópa í þjóðfélaginu, svo sem barnafjölskyldna, aldraðra og öryrkja.

Margt er þó sem bendir til þess að ekki sé nóg að gert, og enn má finna hópa í þjóðfélaginu sem bæði hafa lág laun og litlar tekjur.

Hið opinbera getur bætt hér úr með aðgerðum á sviði skatta-, félags- og atvinnumála, en til þess að slíkt verði gert á sem árangursríkastan hátt þarf að liggja fyrir hver vandinn er og hvers eðlis. — Þá er ekki síður mikilvægt í þessu sambandi að um það hefur ekki verið eining á vinnumarkaðinum hverjir teljast skuli til láglaunahópa og hverjir til lágtekjuhópa. Auðvitað verður ekki úr því skorið í rannsókn sem þessari, en hins vegar ætti með slíkri rannsókn að skapast grundvöllur til raunhæfari umræðna og ákvarðana en nú á sér stað.

Markmið þessa tillöguflutnings er margþætt og afrakstur hennar, ef samþykkt og framkvæmd yrði, margnýtilegur á fjölmörgum sviðum þjóðlífsins. — Þó hér virðist við fyrstu sýn um ærið yfirgripsmikil, torleyst og umdeilanleg atriði að ræða, þá er þekking á þeim alger forsenda fyrir því, að efnahags- og kjaramálum verði stjórnað af einhverri skynsemi og sanngirni með einhverjum árangri og án alvarlegra árekstra.

Það er engum blöðum um það að fletta, að kaup og kjör eru höfuðdeilmál sérhvers iðnvædds samfélags og sanngjörn uppbygging og þróun kjaramála forsenda réttmætrar skiptingar og hlutdeildar þjóðfélagsþegnanna í bættum þjóðarhag, auk þess sem slíkt tryggir vinnufrið, vaxandi atvinnuuppbyggingu í þjóðfélaginu og heilbriggt efnahagslíf.

Oft skortir líka í öllum umræðum um kjaramál alla sanngirni og þekkingu, vegna þess að staðreyndir hafa ekki legið fyrir til að draga réttmætar og sanngjarnar ályktanir af þróun þessara mála undanfarna áratugi.

Slíkar kannanir og rannsóknir sem þessi þáttill. gerir ráð fyrir hafa að einhverju leyti verið framkvæmdar, en í of litlum og sundurlausum mæli til að á

þeim megi byggja. — Slik yfirgripsmikil könnun og rannsókn sem tillagan gerir ráð fyrir er varla á færi aðila vinnumarkaðarins að framkvæma. Liggur því næst við að ætla að hún verði framkvæmd á vegum stjórnvalda og á þeirri forsendu er tillaga þessi flutt. Einnig má benda á að í lögum um stjórn efnahagsmála, í kaflanum um samráð stjórnvalda við samtök launafólks á sviði efnahagsmála, segir í 5. gr., að verkefni samráðs þessa skuli m. a. vera að fjalla um atriði sem horfa til framfara á sviði atvinnu-, verðlags-, kjara- og launamála og efnahagsmála almennt. — Má því ætla að slíkar upplýsingar hljóti að verða mjög hagnýtar og ómetanlegar við ýmsa sameiginlega ákvarðanatöku bæði hjá stjórnvöldum og aðilum vinnumarkaðarins.

Skal nú leitast við að skýra þá 15 liði sem þessi tillaga byggist á, en jafnframt á það bent, að hér þarf ekki að vera um tæmandi liði að ræða og mætti við framkvæmd og úrvinnslu þeirra bæta við frekari þáttum sem að gagni mættu koma.

Um 1. lið.

Hinar margvíslegu upplýsingar, sem hér kynnu að koma að notum, eru fyrir hendi á víð og dreif um Þjóðfélagið, t. d. hjá Þjóðhagsstofnun, Kjararannsóknarnefnd, verkalýðsfélögum, Hagstofu, verðlagsstjóra, skattstofum og tryggingakerfinu, en aðrar upplýsingar, sem nauðsynlegar eru, liggja ekki á lausu og þeirra þyrfti að afla með könnunum eða á annan löglegan hátt.

Eðlilegt má telja að slíkar upplýsingar séu varðveittar á einum stað, þar sem hægt sé að endurbæta þær eins og tilefni gefast til og vinna úr þeim.

Ekki er óeðlilegt að álíta Kjararannsóknarnefnd í tengslum við Þjóðhagsstofnun rétta aðila til að sinna slíku verkefni, þó einstaka verkefni mætti fela öðrum aðilum. T. d. mætti ef til vill fela Háskóla Íslands sum rannsóknar- og könnunarverkefni.

Um 2. lið.

Ef upplýsingasöfnun samkvæmt 1. lið er nægjanleg, þá opnast möguleikar til að framkvæma hlutlausan og raunhæfan samanburð á hvers konar kjaraatriðum, sem að gagni gætu komið fyrir ríkisvaldið og aðila vinnumarkaðarins við gerð kjarasamninga eða við mótun launa- og tekjustefnu í landinu.

Um 3. lið.

Margir spyrja sjálfa sig og aðra af hverju er greitt meira fyrir þessa vinnu en aðra og sýnist sitt hverjum.

Raunhæfir mælikvarðar byggðir á vinnurannsóknum um eðli vinnunnar, þar sem gert er ráð fyrir að hinir fjölbreytilegu eðlisþættir hennar geti á einhvern hátt vegið upp hvor á móti öðrum, hljóta að vera nauðsynlegir til að hægt sé á einhvern sanngjarnan hátt að ákveða kaup og kjör skv. flokkaröðun eða á annan hátt.

Aðalreglan hingað til er að flokkaröðunin er ákveðin í aðalkjarasamningum eða öllu heldur sérkjarasamningum einstakra félaga af einhvers konar samstarfsnefndum um starfsmat, t. d. af Kjaranefnd hjá starfsmönnum hins opinbera (sbr. lög 29/1976 og lög 46/1973). Það, sem einkum hefur verið lagt til grundvallar, er, að því er næst verður komist, ábyrgð, sjálfstæði í starfi, menntun, starfsaldur hjá sama aðila, en ekki endilega starfsreynslan sem slík, rökstuðningur stéttarfélags og oft á tíðum framboð og eftirspurn og ekki sist viðhorf til starfsins. Ein regla sannast með undantekningum, að því færri sem vinna í starfsgreininni því betur er hún launuð. En tæpast er hægt að tala um að neinar formlegar reglur gildi hér um og er reyndar nokkuð misjafnt eftir stéttarfélögum á hverju slíkt starfsmat byggist.

Um 4. lið.

Þegar deilt er um kaup og kjör, þá er oftast verið að deila um taxtakaupið sem byggist á flokkaröðuninni og samanburður gerður á þeim grundvelli. — En hjá sumum hópum er taxtakaupið ekki afgerandi þáttur heildartekna og enn öðrum óverulegur þáttur. Sanngjarn samanburður verður því varla gerður nema öll launakerfin séu dregin inn í myndina. — Hugsanlega mætti ætla að tekjur á tímaeiningu séu heppileg viðmiðunarstærð.

Um 5. lið.

Hér er fyrst og fremst átt við það að upplýsa einfaldlega hlutfallsskiptingu karla og kvenna í einstökum launaflokkum hinna ýmsu kjarasamninga og líversu yfirborgarir eru ráðandi og mismunandi í kjörum karla og kvenna, en það ætti að sýna á marktækan hátt hvor hópurinn sé meiri láglaunahópur. — Það sama á við um aldur, en niðurstöður þessar gætu leitt í ljós hvort tekjur aukist reglulega fram að einhverju aldursmarki og minnki síðan úr því eða hvort um óreglulegra línurit væri að ræða.

Nauðsynlegt væri, eftir því sem kostur er, að kanna slíkt gagnvart öðrum launakerfum og fá þannig sem sannasta mynd af slíkri skiptingu.

Vissulega kæmi hér til álita að athuga aðrar hópmyndanir í þjóðfélaginu sem ekki teljast heinlínis sjálfstæðir kjaraaðilar skv. 6. lið.

Um 6. lið.

Hér er að sjálfsögðu fyrst og fremst átt við þá hópa sem koma fram sem sjálfstæður kjaraaðili, þ. e. a. s. þeir sem vinna sömu, svipuð eða sambærileg störf eða starfa á sama vinnustað, mynda stærri hópa í verkalýðsfélögum eða enn stærri hópa í landssamtökum ákveðinna tegunda verkalýðsfélaga eða jafnvel landshluta. En eins og í 5. lið koma hér ýmsar hópmyndanir einnig til álita, t. d. elli- og örorku-, ekkna- og ekklaífeyrisþegar, einstæðir foreldrar og hinir fjölmörgu hópar atvinnurekenda, þ. e. a. s. þeir, sem teljast ekki launþegar vegna þess að þeir fá ekki sínar tekjur samkvæmt kjarasamningum nema þá á óbeinan hátt.

Rannsaka á hvort einhver slíkra hópa er óeðlilega vanbúinn, t. d. vegna samsetningar eða aðstöðuleysis eða af öðrum ástæðum, til að berjast fyrir bættum lífskjörum, og á sama hátt á að rannsaka hvort aðrir hópar hafi náð óeðlilegri aðstöðu eða notfært sér aðstöðu sína á óeðlilegan hátt til að knýja fram lífs- og launakjör sem eru í engu samræmi við vinnuframlag þeirra.

Um 7. lið.

Hér er í æðimörg horn að líta. Vinnuaðstæður eru launakjör út af fyrir sig. Óprifa- legar, heilsuspillandi og óaðlaðandi vinnuaðstæður hafa án efa veruleg áhrif á starfsgetu sem og vinnuframlag starfsfólks. — Það gæti því hvort tveggja í senn verið hagur vinnuveitandans sem launþegans ef samanburðarkönnun á sambærilegum vinnustöðum leiddi í ljós marktækan mismun á vinnuframlagi betri vinnuaðstæðum í hag.

Alkunna er að margvísleg launakerfi eru notuð á vinnumarkaðinum til að auka afköst eða árangur, önnur til að ná samfelldari vinnu, t. d. vaktaálag, enn önnur til að halda góðum starfskröftum, t. d. yfirborgarir, og einnig eru launakerfi til að halda starfsemi gangandi í misjafnlega langan tíma, t. d. dagvinnu- og yfirvinnutaxtar.

Það er augljóst að slík launakerfi hafa ekki sömu áhrif, hvorki á launþegann sjálfan né árangur vinnu hans. Öll hafa þau sína kosti og sína galla, ýmist heilsufræðilega, félagslega eða hagfræðilega. — En nauðsynlegt er að slíkt sé metið á hlutlausan hátt.

Um 8. lið.

Opinber rekstur margs konar, t. d. framleiðslurekstur, hefur oft verið gagnrýndur bæði að seku og óseku fyrir slægan árangur, skipulagsleysi og óráðsiu. Einn liður í að auka samkeppnisfærni hans um starfskrafta og auka skipulag hans, afköst og ráðdeildarsemi liggur ef til vill í að borga laun með sambærilegum hætti og einkareksturinn í landinu gerir, t. d. með afkastahvetjandi launakerfum.

Um 9. lið.

Ef tölfræðilegir útreikningar skv. 2. lið sýna marktækan mismun um einhverja þætti sem athuga ber, þá gefur auga leið að leita þarf skýringa með könnunum eða á annan hátt ef æskilegt þykir þar um að bæta.

Um 10. lið.

Segja má að erfitt og torsótt geti verið að kanna hversu mikil brögð geti verið að því að launamisrétti sé falið í stöðuheitum. — Kemur þar margt til, m. a. að eðli og uppbygging flokkaskipunar og launataxta er bæði flókin, margþætt og oft óljós skil á milli taxtaþrepa í ýmsum starfsgreinum, sem gefur aukna möguleika á að fela misrétti í stöðuheitum.

Erfitt getur því reynst fyrir verkalýðsfélögin að gæta hagsmuna og réttinda umþjóðenda sinna. Ber einnig að nefna í þessu sambandi Jafnréttisráð sem fylgjast á með því að lögum nr. 78/1976, um jafnrétti karla og kvenna, sé framfylgt.

Slíkt getur í mörgum tilfellum kallað á mjög nákvæmt starfsmat og er oft vandmeðfarið að meta af fyllstu réttisýni hugsanlegt launamisrétti, þó oft geti slíkt misrétti verið augljóst.

Óeðlilegt er að svo yfirgripsmiklar kannanir á launakjörum séu gerðar án þess að reynt sé að kryfja slíkt til mergjar.

Um 11. lið.

Staðreynd er að kynbundin starfsskipting er almennt talin ríkjandi í mörgum atvinnugreinum, þó óljóst sé í hve ríku mæli karlmenn sitji að betur launuðum störfum en konur, — einnig að konur veljast jafnan í láglaunastörf.

Kannanir hafa leitt í ljós að launamunur milli karla og kvenna er einnig innan sömu starfsgreina.

Slíkar staðreyndir krefjast að leitað sé skýringar á því, hvort uppbygging launataxta og annarra launakjara kalli fram mismun í kjörum karla og kvenna, og á því, hvers vegna þau störf, sem konur stunda, séu jafnan lægst launuð. Er t. d. einhverra skýringa að leita á launamismun karla og kvenna vegna aðildar að mismunandi verkalýðsfélögum.

Með skírskotun til jafnréttislaga, nr. 78/1976, er brýnt að fá svar við slíkum spurningum í þjóðfélagi þar sem þegnarnir eiga skv. lögum að búa við sömu laun fyrir sömu störf.

Um 12. lið.

Skert starfsgeta eða starfsþrek hefur vitaskuld áhrif á lífsafkomu og kjör margra hópa, bæði vegna andlegrar og líkamlegrar fötlunar og vegna aldurs, sjúkdóma og slysa.

Slíkar breytingar á högum fólks koma oft fyrirvaralaust — og hafa mikil áhrif á lífsafkomu og hagi þess. Slíkt mat og könnun geta verið erfið í framkvæmd, en nauðsynlegt er að leita leiða til að kanna hvaða áhrif það getur haft á tekjuskiptingu í þjóðfélaginu — og í hve ríku mæli skert starfsgeta er ákvarðandi þegar um er að ræða aðra sambærilega þætti, eins og t. d. menntun og starfsreynslu.

Um 13. lið.

Ef slík könnun sem þessi þáttill. gerir ráð fyrir upplýsir að yfirborganir séu miklu ráðandi um launakjör almennt, er samhliða nauðsynlegt að upplýsa hvaða áhrif það hefur í reynd á verðlagsþróun í landinu, því varla getur það talist eðlilegt að lágláunahópar, sem eingöngu taka laun samkvæmt kjarasamningum, beri kostnaðarhækkanir vöru og þjónustu sem leiðir af slíku.

Um 14. lið.

Þau hagstjórnartæki, sem stjórnvöld hafa helst yfir að ráða til tekjujöfnunar-áhrifa, eru í gegnum skatta- og almannatryggingakerfið. Þessum hagstjórnartækjum hefur því eðlilega verið beitt til að bæta kjör þeirra sem verst eru settir vegna skertrar starfsgetu, starfsþreks eða annarra félagslegra aðstæðna.

Hér er um stóran hóp fólks að ræða, þar sem t. d. öryrkjar eru milli 7 og 8 þúsund og fjöldi aldraðra einnig með skerta starfsgetu. Erfitt reynist því oft á tíðum fyrir þetta fólk að fá starf við sitt hæfi á vinnumarkaðinum og á það því oft undir högg að sækja í starfsvali og launakjörum.

Lífeyrir almannatrygginganna og ákvarðanir stjórnvalda í skattamálum eru því mjög ákvarðandi um lífsafkomu og hagsmuni þessa fólks. — Ekkjur, ekklar og einstæðir foreldrar eru í mörgum tilfellum einnig mjög afkomulega háð þeim tekjutilfærslukerfum sem stjórnvöld hafa yfir að ráða. Slíkir hópar hafa ekki verkalyðsfélög til að gæta réttar síns og eru því háðir ákvörðunum stjórnvalda hverju sinni um afkomu sína. Leita ber því allra tiltækra leiða til að tryggja þessu fólki réttmæta og eðlilega hlutdeild í vaxandi þjóðartekjum.

Um 15. lið.

Brýna nauðsyn ber til að athuga hvort ekki væri hægt á grundvelli slíkra upplýsinga sem þáttill. gerir ráð fyrir að einfalda og samræma þann frumskóg launataxta og mismunandi kjaraatriða sem almennt gilda í landinu.

Slíkan aragrúa launataxta hlýtur að teljast hagkvæmt að einfalda og samræma, því slíkt flókið og margþætt kjarakerfi er kostnaðarsamt, torveldar, tefur og skapar ýmsa erfiðleika í allri samningagerð, auk þess sem slíkt fyrirkomulag eykur líkur á misrétti og óréttlátri tekjuskiptingu í þjóðfélaginu.

Hér er því um hagsmunamál allra aðila að ræða, bæði aðila vinnumarkaðarins, ríkisvaldsins og þjóðarinnar í heild. Slíkt mætti einnig gera án afskipta stjórnvalda, þó æskilegra væri að þau hefðu forgöngu í svo yfirgripsmiklu og vandasömu verki.

Á grundvelli slíkra upplýsinga sem þáttill. gerir ráð fyrir mætti auðvelda slíka samræmingu og einföldun á allri samningagerð, og þær eru raunar forsendan fyrir að slíkt sé framkvæmanlegt, hvor leiðin sem farin yrði — með eða án afskipta stjórnvalda, ef slíkt þætti ganga inn á frjálsan samningsrétt.

Vissulega er hér um ærið yfirgripsmikið og jafnvel kostnaðarsamt verkefni að ræða. En líta verður til þess, að mörg af þessum atriðum má framkvæma með litlum tilkostnaði og á skömmum tíma, en önnur eru framtíðarverkefni, sem taka langan tíma og kosta töluvert.

En allt er þetta mikilvægt og hagnýtt, og kostnaðurinn gæti skilað sér í bættem skilyrðum til uppbyggingar heilbrigðs efnahagslífs og betri og réttlátari kjörum fólksins í landinu.