

Útgjöld til atvinnuleysistrygginga

greining útgjalda eftir kyni

Vinnumálastofnun
Reykjavík, september 2011

Útgjöld til atvinnuleysistrygginga: greining útgjalda eftir kyni, 2011
© Vinnumálastofnun
Höfundur: Karl Sigurðsson
Útgáfustaður: Reykjavík

Útdráttur

Vinumálastofnun setti í gang verkefni í kynjaðri fjárlagagerð sumarið 2010 sem miðaði að því að greina útgjöld til atvinnuleysistrygginga út frá kynjasjónarmiðum og meta hvort núverandi aðferðir við greiðslu atvinnuleysistrygginga hefðu mismunandi áhrif á kynin. Atvinnuleysistryggingar skiptast í grunnbætur, tekjutengdar bætur og barnadagpeninga. Verkefninu var í fyrsta lagi ætlað að gefa mynd af hvernig þessar greiðslur koma í hlut kynjanna. Í öðru lagi skyldi taka saman upplýsingar um stöðu kynjanna á vinnumarkaði og hvort greiðslurnar væru í samræmi við þann raunveruleika sem við blasti. Í þriðja lagi skyldu niðurstöðurnar nýttar til að leggja mat á hvort breytinga væri þörf á þeim lögum og reglum sem gilda um greiðslur atvinnuleysistrygginga til að koma með eðlilegri hætti til móts við mismunandi stöðu kynjanna.

Hefðir og rötgróin viðhorf til mismunandi hlutverks kynjanna hvað varðar að sjá um framfærslu heimilismanna og sjá um umönnun, uppeldi og heimilishald ráða miklu um stöðu karla og kvenna á vinnumarkaði. Þetta kemur fram í minni atvinnuþátttöku kvenna og styttri vinnuviku þeirra, konur eru frekar í hlutastörfum og fara í meira mæli af vinnumarkaði tímabundið í tengslum við barneignir og barnauppeldi. Laun kvenna eru að jafnaði talsvert lægri en karla sem stafar m.a. af ofangreindum þáttum, en kynbundinn launamunur er þó fyrir hendi sem ekki verður skýrður af öðrum þáttum en kynferði. Loks eru ýmsir aðrir þættir sem hafa áhrif á stöðu kynja á vinnumarkaði sem skipta máli s.s. viðhorf yfirmanna til hlutverka kynjanna, kynskiptur vinnumarkaðurinn hvað varðar bæði atvinnugreinar og tegundir starfa, o.fl.

Um 58% þeirra sem fengu greiddar atvinnuleysistryggingar á árinu 2010 eru karlar en konur eru um 42%. Skipting atvinnuleysistrygginga er hins vegar nokkuð frábrugðin. Þannig fara um 60% grunnbóta til karla, en 40% til kvenna. Ástæðuna má einkum rekja til þess karlar eru að jafnaði með hærri bótarétt vegna meiri þátttöku á vinnumarkaði eins og rakið hefur verið hér að ofan. Í því samhengi má velta fyrir sér hvort lög um minnkað starfshlutfall skipti máli í því samhengi, en konur fóru í mun meira mæli í minnkað starfshlutfall en karlar.

Karlar fá tæp 70% tekjutengdra bóta en konur rúm 30%. Þarna eru mikil frávik sem ekki er hægt að skýra með öðru en því að laun karla eru að jafnaði hærri en laun kvenna og tekjutenging í atvinnuleysistryggingakerfinu þar með. Þriðji þáttur atvinnuleysistrygginga eru barnadagpeningar og eru konur að fá um 56% þeirra en karlar um 44%. Þarna er um mikið frávik að ræða sem ekki er ljóst hvernig ber að skýra, en ljóst er af þessum tölum að meira er um að konur sem hafa börn á framfæri séu atvinnulausar en karlar með börn á framfæri.

Ljóst er að kafa þyrfti dýpra í ýmsa þætti til að fá betri mynd af samspili aðstæðna kynja á vinnumarkaði og greiðslu atvinnuleysistrygginga:

- horfir ávinnsla og viðhald bótaréttar í tengslum við fjarveru frá vinnumarkaði um lengri tíma t.d. vegna barneigna mismunandi við kynjunum?
- hvaða áhrif hafa lög um minnkað starfshlutfall haft á bótarétt þeirra sem um ræðir og horfir það mismunandi við kynjunum.
- óljóst er hvers vegna hlutfallslega fleiri konur fá barnadagpeninga en karlar, en bendir þó til að konur sem verða atvinnulausar beri í ríkari mæli ábyrgð á börnum en þeir karlar sem verða atvinnulausir.

Um framhald verkefnisins hefur þó ekki verið tekin ákvörðun á Vinnumálastofnun. Greiningin sem slík ætti þó að nýtast í víðara samhengi, bæði við framkvæmd laga um atvinnuleysistryggingar hjá Vinnumálastofnun, en ekki síður við stefnumótun og í almennri umræðu í samfélaginu.

Efnisyfirlit

Skilgreiningar	4
Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð	4
Innleiðing kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar í sex skrefum.....	4
Inngangur.....	5
Atvinnuleysistryggingakerfið	5
Greining á kynjasjónarmiðum	6
Staða kvenna á vinnumarkaði – tölfræði og aðrar upplýsingar um kynbundinn mun.....	6
Jafnréttismarkmið og kynjasjónarmið	8
Greining útgjalda atvinnuleysistrygginga eftir kyni	9
Mælikvarðar og aðgerðir.....	11
Lokaorð.....	12
Viðauki I.....	Error! Bookmark not defined.
Lærdómur af verkefninu.....	Error! Bookmark not defined.
Heimildir.....	13

Skilgreiningar

Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð

Kynjuð hagstjórn og fjárlagagerð er það ferli að beita samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða á fjárlagaferlið. Það þýðir að kynjað mat er lagt á fjárlög, kynjasjónarmið eru samofin í öll stig fjárlagaferlisins og að lokum eru tekju- og útgjaldaliðir endurskipulagðir með það að markmiði að stuðla að kynjajafnrétti.¹ Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs árið 2009 er kveðið á um að kynjuð hagstjórn skuli höfð að leiðarljósi við fjárlagagerð og efnahagsstjórn. Þetta er í samræmi við alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að, s.s. CEDAW, sem og í samræmi við lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (nr. 10/2008), en þar segir að vinna eigi að „kynjasamþættingu í stefnumótun og ákvörðunum á öllum sviðum samfélagsins.“

Innleiðing kynjaðrar hagstjórnar og fjárlagagerðar í sex skrefum

Ef notuð er aðferð Elisabeth Klatzer, innleiðing í sex skrefum, er hægt að nota eftirfarandi texta til lýsingar á aðferðinni:

Dr. Elisabeth Klatzer hefur þróað aðferð til að innleiða kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð í sex skrefum. Aðferðin felst í því að í fyrsta skrefi er verkefninu lýst og farið er yfir markmið verkefnisins. Í öðru skrefi er kynjasjónarmiðum lýst, s.s. mismunandi stöðu og þörfum kvenna og karla, stúlkna og drengja. Í þriðja hluta fer hin eiginlega greining fram. Í því skrefi eru oft notuð önnuð greiningartæki. Í fjórða hlutanum eru þróaðir mælikvarðar sem hægt er að nota til að mæla framvindu í jafnréttisátt og í þeim fimmta er farið yfir aðgerðir sem þörf er á til að leiðrétta kynjaskekkju, ef hún finnst. Í sjötta skrefinu er síðan farið yfir eftirlit og mat á verkefninu – hvornig til hefur tekist. Þessi skýrsla miðar við fyrstu fimm skrefin þar sem verkefnið er ekki komið á þann stað að eftirlit og mat hefur farið fram.

¹ Skilgreining Evrópuráðsins

Inngangur

Sumarið 2010 var ákveðið, í samráði við fjármálaráðuneytið, að Vinnumálastofnun skyldi vinna að tveimur tilraunaverkefnum um kynjaða fjárlagagerð. Þetta verkefni, sem snýr að greiðslum atvinnuleysistrygginga, fólst í að greina útgjöld til atvinnuleysistrygginga út frá kynjasjónarmiðum og meta áhrif núverandi aðferða við greiðslu atvinnuleysistrygginga á kynin.

Upplýsingar um atvinnuleysi og bótagreiðslur eru í sjálfu sér vel kyngreinanlegar, en með þessari greiningu er reynt að tengja betur saman greiðsluupplýsingar og bakgrunnsupplýsingar um atvinnuleysi, svo og upplýsingar um stöðu kynjanna almennt á vinnumarkaði og í samfélaginu almennt, svo heildarmyndin verði skýrari.

Hér verða skoðaðar greiðslur atvinnuleysistrygginga á árinu 2010. Bæði er að það eru nýjustu upplýsingar sem liggja fyrir, auk þess sem að á árinu 2010 var kominn stöðugleiki á greiðsluflæðið eftir það mikla umrót sem var á árinu 2009 í kjölfar hrunsins. Samsetning bótagreiðslna á komandi árum ættu því að vera áþekkt því sem var á árinu 2010, komi ekki til breytinga á þeim lögum og reglugerðum sem um greiðslurnar gilda.

Heildargreiðslur atvinnuleysisbóta á árinu 2010 námu um 21,1 milljarði króna. Þar af námu greiðslur dagpeninga (grunnbóta) um 19,6 milljörðum, en tekjutenging sem greidd er fyrstu þrjá mánuði atvinnuleysis og tekur mið af fyrri tekjum skv. ákveðnum reglum, nam um 751 milljónum og greiðslur barnadagpeninga um 682 milljónum.

Atvinnuleysistryggingakerfið

Árið 2006 voru sett ný lög um atvinnuleysistryggingar, nr. 54/2006 (Alþingi 1, e.d.). Talsvert miklar breytingar voru gerðar á eldri lögum og eitt það mikilvægasta var að tekin var upp tekjutenging bóta í þrjá mánuði að afloknu 10 daga tímabili í upphafi á grunnbótum. Það má því segja að bótahluti atvinnuleysistrygginga skiptist í þrennt. Í fyrsta lagi grunnbætur, sem greiddar eru öllum sem eru atvinnulausir óháð fyrri tekjum, en réðust þó af reiknuðum bótarétti hvers og eins út frá fyrri starfshlutfalli og fleiri þáttum atvinnusögu viðkomandi. Grunnbætur voru 149.523 að jafnaði á mánuði fyrir einstakling með fullan bótarétt. Í öðru lagi var þá tekjutengdi hluti atvinnuleysistrygginga, sem greiddur var fyrstu þrjá mánuði atvinnuleysis að afloknu 10 daga tímabili á grunnbótum. Hámarksfjárhæð samanlagðra grunnbóta og tekjutengdra bóta var árið 2010 að jafnaði 242.636 á mánuði, en þó ekki meira en 70% af tekjum fyrri mánaða. Í þriðja lagi eru svo greiddir bætur með hverju ósjálfráða barni sem nema 4% af grunnbótum, eða að jafnaði 5.981 kr. á mánuði með hverju barni.

Í kjölfar hruns bankakerfisins og hins snarpa samdráttar á vinnumarkaði sem fylgdi í kjölfarið með stórauðni atvinnuleysis voru sett lög (Alþingi 2, e.d.) til bráðabirgða um tvo þætti atvinnuleysistrygginga sem miðuðu að því að draga úr líkum á uppsögnum og þörf fyrir atvinnuleysistryggingar. Annars vegar var opnað á að atvinnurekendur og launþegar gætu í sameiningu ákveðið að starfshlutfallið skyldi minnkað og áttu einstaklingar þá rétt á fullum hlutfallslegum atvinnuleysisbótum á móti. Hins vegar var sjálfstætt starfandi einstaklingum gert kleyft tímabundið að sækja atvinnuleysisbætur án þess að loka rekstrinum og þannig náð sér í verkefni tímabundið á móti bótum. Hvoru tveggja þessara ákvæða voru áfram í gildi á árinu 2010.

Í lögnum um Atvinnuleysistryggingar er farið ítarlega yfir rétt til atvinnuleysistrygginga. Meginatriðin eru að einstaklingar þurfa að vera atvinnulausir að fullu eða að hluta til og hafa unnið í amk. 3 mánuði í amk. 25% starfi á síðustu 12 mánuðum. Einstaklingar þurfa að vera tilbúnir til að ráða sig til almennra starfa, geta hafið störf innan tiltekins frests og vera í virkri atvinnuleit.

Greining á kynjasjónarmiðum

Staða kynjanna á vinnumarkaði er að mörgu leyti ólík. Þegar launavinna varð helsta form tekjuöflunar meginþorra heimila í kjölfar iðnbyltingarinnar voru það fyrst og fremst karlar sem stunduðu launavinnu en hlutverk kvenna var að sinna heimilishaldi og uppeldi barna. Á síðari hluta síðustu aldar breyttust viðhorf til þessa mismunandi hlutverka kynjanna smátt og smátt og launavinna kvenna þykir nú sjálfsögð og eðlileg víðast hvar á Vesturlöndum.

Samt sem áður eru þau viðhorf víðast hvar ríkjandi að karlmenn hafi það hlutverk að vera meginfyrirvinna heimilis, en tekjur kvenna af vinnu utan heimilis sé frekar viðbót við heimilistekjurnar. Rannsóknir sýna þó að „[þ]rátt fyrir að konur séu farnar að sinna mikilvægari störfum og séu meira menntaðar, er ábyrgðin á heimilinu og börnunum að stórum hluta í höndum þeirra“ (Jóhanna Friðriksdóttir, 2009).

Staða kvenna á vinnumarkaði – tölfræði og aðrar upplýsingar um kynbundinn mun

Staða kvenna á vinnumarkaði ræðst því að nokkru marki af þessari sögulegu hefð og viðhorfum. Hér verða nefndir nokkrir þættir. Atvinnuþátttaka kvenna er jafnan minni en karla. Árið 2010 var atvinnuþátttaka kvenna 77,6% á móti 84,5% meðal karla (Hagstofan 1, e.d.). Athyglisvert er þó að atvinnuþátttaka ungra kvenna (<25 ára) er meiri en ungra karla, en greinilegt er að ábyrgð kvenna á heimili og börnum veldur því að atvinnuþátttaka kvenna á hefðbundnum vinnualdri (25-54 ára) er aðeins 85,3% á móti 93,4% meðal karla.

Tafla 1. Atvinnuþátttaka eftir kyni og aldri 2010

	<i>Karlar</i>	<i>Konur</i>
16-24 ára	71,6	76,5
25-54 ára	93,4	85,3
55-74 ára	72,7	59,9
Alls	84,5	77,6

Mun hærra hlutfall kvenna en karla er í hlutastörfum, eða um 38% kvenna á móti 14% karla eins og fram kemur í töflu 2 (Hagstofan 1, e.d.).

Tafla 2. Starfandi í fullu starfi og hlutastarfi eftir kyni 2010

	<u>Fjöldi starfandi</u>		<u>Hlutfall</u>	
	<i>Karlar</i>	<i>Konur</i>	<i>Karlar</i>	<i>Konur</i>
Fullt starf	74.900	49.900	86%	62%
Hlutastarf	12.200	30.300	14%	38%
Samtals	87.100	80.200	100%	100%

Þá er vinnutími kvenna að jafnaði styttri en karla, konur vinna að jafnaði tæpa 35 klst. á viku á meðan karlar vinna að jafnaði hátt í 44 klst eins og sjá má í töflu 3 (Hagstofan 1, e.d.). Ef aðeins er horft á þá sem eru í fullu starfi sést að karlar vinna að jafnaði í um 47 klst. á viku en konur í rúmar 41 klst. Af þeim sem eru í hlutastarfi vinna konur á hinn bóginn fleiri stundir á viku en karlar, eða tæpar 24 klst. á móti um 22 klst. hjá körlum.

Tafla 3. Vinnutími karla og kvenna 2010

	Karlar	Konur
Vinnutími	43,6	34,8
Í fullu starfi	47,0	41,3
Í hlutastarfi	22,2	23,8

Þegar fjöldi starfandi og vinnutími í fullu starfi og hlutastarfi er vegið saman kemur í ljós að „vinnuframlag“ karla var um 58% á árinu 2010, en kvenna um 42%.

Mikilvægt atriði í þessu samhengi er sá mismunur sem er á launum karla og kvenna. Þannig má sjá á tölum Hagstofunnar (2, e.d.) sem sýndar eru í töflu 4 að heildarlaun karla á árinu 2010 voru 418 þúsund og kvenna 337 þúsund og heildarlaun kvenna þar með um 81% af heildarlaunum karla. Munurinn er minni ef litið er á regluleg laun, sem skýrist væntanlega af meiri tekjum karla af óreglulegri yfirvinnu eða aukastörfum. Hér er miðað við miðgildi launa, en ef notast er við meðaltal er munurinn enn meiri, sem skýrist þá af því að mun fleiri karlar en konur hafa mjög há laun sem liggja langt frá meðaltali.

Tafla 4. Laun karla og kvenna 2010

	Karlar	Konur	Laun kvenna sem hlutf. af launum karla
Heildarlaun	418.000	337.000	81%
Reglul. heildarl.	386.000	320.000	83%
Regluleg laun	329.000	305.000	93%

Þessi munur skýrist að hluta til af þeim mun sem er á starfshlutfalli og lengd vinnuviku karla og kvenna og rakið var hér að ofan. Rannsóknir hafa á hinn bóginn sýnt að þó tekið sé tillit til ofangreindra þátt sem og annarra þátta eins og menntunar, starfsaldurs og ábyrgðar eru konur samt sem áður með talsvert lægri laun en karlar (Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal, 2004, og Velferðarráðuneytið, 2011). Nokkuð mismunandi er hve mikill munurinn mælist úr slíkum könnunum en benda má á rannsókn sem Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og ParX unnu fyrir Samtök atvinnulífsins og ASÍ árið 2009. Þar kom í ljós um 7% óútskýrður launamunur milli kynja í nokkuð stóru gagnasafni um laun í allmörgum fyrirtækjum. Munurinn var um 12% árið 2006 en úrtakið var þá nokkuð frábrugðið (Hagfræðistofnun og ParX 2009). Reglubundnar kannanir VR á kynbundnum launamun gefa svipaða niðurstöðu – að óútskýrður kynbuninn launamunur hefur verið nálægt 10% meðal félagsmanna VR síðustu ár, en hefur þó heldur farið minnkandi (VR, e.d.).

Allir þeir tölfræðilegu þættir sem hér hafa verið raktir hafa áhrif á atvinnuleysisbótarétt og upphæð greiðslna til karla og kvenna. Þeir sem ekki eru á vinnumarkaði eða stopult vinna sér inn minni bótarétt og gildir það því frekar um konur en karla. Jafnframt vinnur fólk sér inn minni bótarétt sem er í hlutastörfum og þar sem konur eru mun frekar í hlutastörfum en karlar er bótaréttur þeirra að jafnaði minni af þeim sökum. Loks hafa heildarlaun áhrif á upphæð tekjutengdra bóta þannig að ef heildarlaunin eru innan ákveðinna marka fer upphæð tekjutengda hluta atvinnuleysisbótanna hlutfallslega lækandi. Ljóst er að slíkt gildir í meira mæli um konur en karla, þar sem þær eru að jafnaði með lægri laun en karlar.

Í skýrslu Evu Bjarnadóttur og Eyglóar Árnadóttur, Konur í kreppu (2011), sem unnin var fyrir Velferðarvaktina er farið nánar yfir þann mismun sem er á stöðu karla og kvenna á vinnumarkaði, m.a. ýmislegt sem tengist ofangreindum þáttum. Þannig er vakin athygli á stöðu kvenna að afloknu fæðingarorlofi en fjarvera kvenna á vinnumarkaði vegna barneigna hefur áhrif á framfærslu og/eða bótarétt. Þannig segir í skýrslunni:

Rétturinn til atvinnuleysisbóta takmarkast þó við að nýbakaða foreldrið sé í virkri atvinnuleit og ekki bundið yfir ungu barni, svo til að eiga heimtingu á bótum þarf að sýna fram á örugga gæslu barnsins. Fáist ekki gæsla fyrir barnið þegar fæðingarorlofi sleppir er foreldri því hvorki starfandi né á það rétt á atvinnuleysisbótum. Þetta tímabil getur auðveldlega varað í ár eða lengur svo foreldrið missir þá fyrri bótarétt sinn (sem miðast við vinnu síðustu tólf mánuði). Slík staða veldur alvarlegum vandræðum lendi foreldri í langtímaatvinnuleysi. Sérstök hættu er á þessu þegar stutt[ur] tími líður á milli barneigna (Eva og Eygló, 2011: 12-13).

Þetta hefur bein áhrif á stöðu kynjanna á vinnumarkaði, en meiri líkur eru á að móðirin taki sér launalaust leyfi til að sinna börnum eftir að fæðingarorlofi lýkur heldur en faðirinn.

Þá kemur fram hjá þeim Evu og Eygló (2011) að staða einstæðra foreldra á vinnumarkaði er eðli máls samkvæmt erfiðari en sambúðarfólks og þar sem konur eru yfir 90% einstæðra foreldra má gera ráð fyrir að sá þáttur hafi meiri áhrif á stöðu kvenna en karla, m.a. hvað varðar bótarétt og upphæð tekjutengingar í atvinnuleysistryggingakerfinu. Þá ber að hafa í huga að atvinnuleysisbætur eru það lágar að eðlilegt er að atvinnulaust barnafólk, og ekki sist einstæðir foreldrar, taki börn úr dagvistun á meðan þeir hafa ekki vinnu, til að spara sér útgjöld vegna dagvistunar. En þar með eru viðkomandi einstaklingar ekki í virkri atvinnuleit og lenda því gjarnan í sömu stöðu og þeir foreldrar sem verða eða kjósa að vera heima í kjölfar þess að fæðingarorlofi lýkur, réttur til bóta er takmarkaður og bótaréttur gæti skerast ef fjarvera af vinnumarkaði teygist á langinn.

Annað mikilvægt atriði sem þessu tengist og hefur áhrif á stöðu kvenna á vinnumarkaði, ábyrgð, starfshlutfall og laun eru viðhorf yfirmanna til kvenna og kynhlutverka, en í skýslu Evu og Eyglóar kemur fram að „Viðtöl við atvinnurekendur sýndu fram á hugmyndir þeirra um kynjuð foreldrahlutverk, þ.e. feður sem fyrirvinnur og mæður sem umönnunaraðila“ (Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir, 2011).

Loks ber að nefna að vinnumarkaðurinn er mjög kynskiptur. Konur og karlar skiptast með mjög mismunandi hætti á atvinnugreinar og gegna mismunandi störfum. Mikilvægasta atriðið hvað það varðar eru trúlega að karlar eru mun frekar í stjórnunarstörfum en konur. Slíkt getur haft margvísleg áhrif á stöðu kynjanna gagnvart atvinnuleysistryggingakerfinu, þó hugsanlega séu þau fremur óbein en bein.

Jafnréttismarkmið og kynjasjónarmið

Markmiðið með greiningu útgjalda til atvinnuleysistrygginga í anda kynjaðrar fjárlagagerðar er að fyrir liggi gögn sem auðveldi skoðun á því á hvern hátt þessir þrír þættir, grunnatvinnuleysisbætur, tekjutengdar atvinnuleysisbætur og barnadagpeningar, koma í hlut kynjanna og hvort sú skipting sé eðlileg í samhengi við stöðu kynjanna á vinnumarkaði.

Þar sem greiðsla atvinnuleysisbóta fer að miklu leyti eftir þeim lögum sem í gildi eru og reglugerðum sem settar eru í tengslum við þau, er í sjálfu sér ekki gert ráð fyrir að þessi greining hafi bein áhrif á vinnubrögð og starfsaðferðir Vinnumálastofnunar. Langtímamarkmið með greiningu af þessu tagi er því frekar að upplýsingar nýtist til skoðunar á þeim reglum og lögum sem settar hafa verið um greiðslu atvinnuleysistrygginga með kynjasjónarmið í huga, sem og í raun breytingar á ýmsum þáttum sem snúa að vinnumarkaðsþátttöku karla og kvenna í víðara samhengi. Í þessu samhengi þarf að huga að sjónarmiðum eins og:

- Áhrif á þátttöku á vinnumarkaði – hefur greiðsla atvinnuleysistrygginga mismunandi áhrif á kynin hvað varðar ólaunaða vinnu á mótí launavinnu, skólasókn, barneignir, fjárhagslegt sjálfstæði, o.s.frv.
- Hvaða áhrif hafa þær reglur sem gilda um bótarétt á kynin – eru þær óhagstæðari þeim sem gegnt hafa hlutastörfum, unnið minni yfirvinnu, ekki sóst eftir starfsframa (t.d. vegna ábyrgðar á börnum og heimili), o.s.frv.
- Skammur tími tekjutengingar – hafa reglur þar um mismunandi áhrif á stöðu kynja á vinnumarkaði og í samfélaginu?

Greining útgjalda atvinnuleysistrygginga eftir kyni

Í töflu 5 má sjá að alls fengu 27.103 einstaklingar greiðslur vegna atvinnuleysistrygginga árið 2010. Þar af voru 15.686 karlar, eða um 58% heildarhópsins, og 11.417 konur, eða um 42% heildarhópsins.

Rúmlega 60% atvinnuleysisbótanna, eða 12,7 milljarðar króna, runnu til karla og tæp 40%, eða um 8,4 milljarðar, til kvenna. Karlar fá því hlutfallslega heldur hærrí greiðslur vegna atvinnuleysistrygginga en fjöldi þeirra segir til um. Í töflu 1 má sjá að konur eru að jafnaði að fá greidda fleiri daga en karlar, eða 130 á mótí 123 hjá körlum, en greiðslur að jafnaði pr. dag eru hærrí til karla eða 6.582 kr á mótí 5.614 kr. til kvenna.

Tafla 5. Fjöldi einstaklinga sem fékk greiðslur úr atvinnuleysistryggingum árið 2010, heildargreiðslur og heildarfjöldi daga – greiðslur og dagar pr. einstakling

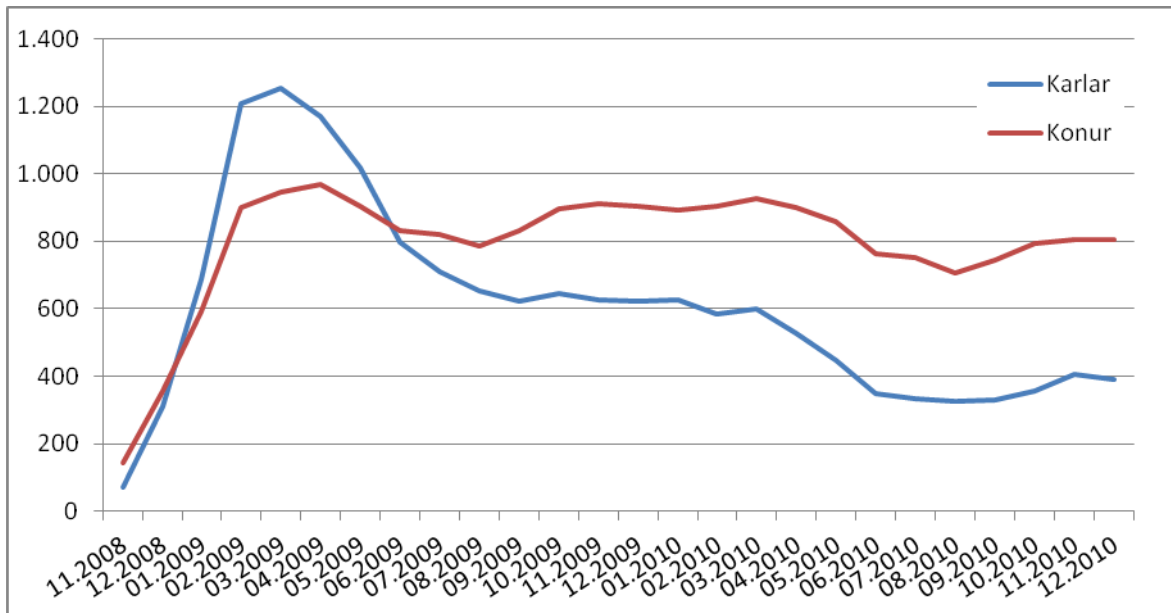
	Fjöldi	Heildar-greiðslur	Fjöldi daga	Greiðslur pr. einst	Dagar pr. einst.	Greiðslur pr. dag
Karlar	15.686	12.716.337.296	1.932.108	810.681	123	6.582
Konur	11.417	8.360.339.873	1.489.069	732.271	130	5.614
Alls	27.103	21.076.677.169	3.421.177	777.651	126	6.161
	Hlutfall	Hlutfall	Hlutfall	frávik frá meðaltali		
Karlar	57,9%	60,3%	56,5%	1,04	0,98	1,07
Konur	42,1%	39,7%	43,5%	0,94	1,03	0,91
Alls	100%	100%	100,0%			

Ástæðan fyrir að karlar eru að fá hærrí greiðslur skýrist einkum af því að karlar sem missa vinnuna hafa að jafnaði hærrí bótarétt en konur, eða um 94% bótarétt á mótí 88% hjá konum. Minni bótaréttur kvenna skýrist m.a. af því að mun hærrí hlutfall kvenna en karla, sem komu á bætur, voru í hlutastörfum en ekki í fullu starfi.

Líkt og fram kemur í inngangskafli voru strax í kjölfar hrunsins sett lög um minnkað starfshlutfall. Á fyrstu mánuðum ársins 2009 voru yfir 2.000 manns komnir í minnkað starfshlutfall á grundvelli þessara laga og voru karlar talsvert fleiri en konur eða yfir 1.200 þegar mest var. Hins vegar fækkaði körlum í þessu úrræði mun hraðar en konum og voru þeir orðnir færri en konur þegar kom fram í júní. Sú þróun hélst áfram út árið 2010 að körlum í minnkuðu starfshlutfalli fækkaði jafnt og þétt, en fjöldi kvenna breyttist ekki mikið. Þetta ákvæði skýrir því að hluta til hlutfallslega minni greiðslur til kvenna en karla á árinu 2010, því að jafnaði eru þeir sem eru í minnkuðu starfshlutfalli aðeins að fá nálægt 25% bætur. Til lengri tíma virðist þetta úrræði því ýta undir hefðbundið kynjamynstur, þ.e. að konur gegni hlutastörfum í meira mæli en karlar, vinni styttri vinnudag, sinni heimilisstörfum í meira mæli en karlar og beri meiri ábyrgð á uppeldi barna. Í skýrslu um konur á vinnumarkaði í Asíu og áhrif

efnahagskreppunnar á stöðu þeirra (ILO og ADB, 2011) kemur fram að vinnuframlag kvenna minnkaði með ýmsum hætti í kjölfar kreppunnar, og meira en karla. Það leiddi til að tekjur kvenna dugðu síður til framfærslu og minnkaði fjárhagslegt sjálfstæði kvenna. Yfirvinna minnkaði eða hvarf, aukavinna og annað sem gaf viðbótartekjur minnkaði mikið og síðast en ekki síst var áberandi tilhneiging til að konur færu í hlutastörf. Konurnar hafa svo í talsverðum mæli setið eftir í þessum hlutastörfum sem hefur dregið úr möguleikum þeirra á fjárhagslegu sjálfstæði.

Loks er umhugsunarvert að þeir sem eru í minnkuðu starfshlutfalli ganga á bótarétt sinni með sama hraða og þeir sem eru að fullu atvinnulausir.



Mynd 1. Fjöldi karla og kvenna í minnkuðu starfshlutfalli

Í töflu 6 er skoðuð nánar skipting atvinnuleysisbóta í grunnbætur, tekjutengdar bætur og bætur vegna barna og er nokkur munur þar á milli kynja. Skipting grunnbóta (dagpeninga) er þannig að um 61% renna til karla en um 39% til kvenna.

Mun herra hlutfall tekjutengdra bóta rennur á hinn bóginn til karla, um 70% á móti 30% til kvenna, en um 60% þeirra sem fá tekjutengdar bætur eru karlar og 40% konur. Karlar eru því væntanlega að fá hlutfallslega hærri tekjutengdar bætur en konur vegna hærri viðmiðunartekna að jafnaði fyrir atvinnuleysistímabil en konur. Þá er heldur herra hlutfall karla en kvenna að fá tekjutengdar bætur yfir höfuð þó munurinn sé ekki mikill, munar rétt um 1-2 prósentustigum.

Á hinn bóginn fer mun hærri hluti barnadagpeninga til kvenna en karla. Þannig eru um 54% þeirra sem fá barnadagpeninga konur en 46% karlar. Og enn herra hlutfall heildargreiðslna barnadagpeninga fer til kvenna en karla, eða um 56% á móti 44% til karla. Munurinn á kynjum skýrist í þessu tilviki fyrst og fremst af því að mun herra hlutfall kvenna fær barnadagpeninga en karla, eða ríflega helmingur atvinnulausra kvenna á móti um þriðjungu atvinnulausra karla. Upphæð á einstakling er hins vegar svipuð milli karla og kvenna, enda um fasta upphæð að ræða sem greidd er fyrir hvert barn. Þessi niðurstaða bendir til að talsverður munur sé á hópi atvinnulausra karla og kvenna – konur sem verða atvinnulausar bera í ríkari mæli ábyrgð á börnum en atvinnulausir karlar.

Tafla 6. Fjöldi einstaklinga sem fékk greiðslur úr atvinnuleysistryggingum árið 2010 og upphæð greiðslna, brotið niður eftir tegund

	Fjöldi	Dagpeningar	Tekjutenging	Barnadagpen.	Samtals
Karlar	15.686	11.896.111.748	522.005.601	298.219.947	12.716.337.296
Konur	11.417	7.747.814.931	228.828.776	383.696.166	8.360.339.873
Alls	27.103	19.643.926.679	750.834.377	681.916.113	21.076.677.169

	Hlutfall	Dagpeningar	Tekjutenging	Barnadagpen.	Samtals
Karlar	57,9%	60,6%	69,5%	43,7%	60,3%
Konur	42,1%	39,4%	30,5%	56,3%	39,7%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%

Rétt er að skoða þetta í samræmi við vinnumarkaðstengdar upplýsingar sem raktar voru hér í fyrri kafla, s.s. hvað varðar mismunandi atvinnuþátttöku kynjanna, mismunandi starfshlutfall og vinnutíma, aðgengis að dagvistun eftir að fæðingarorlofi lýkur, auk þess munar sem er á launum kynja og kynbundins launamunar sem ítrekað kemur fram í rannsóknum.

Mælikvarðar og aðgerðir

Hér hafa verið teknar saman helstu upplýsingar um greiðslu atvinnuleysisbóta til karla og kvenna á einu ári – árinu 2010. Verkefnið miðaði að því að taka saman upplýsingar af þessu tagi til að þær væru aðgengilegar og einnig til að hægt væri að nýta þær til nánari skoðunar á því hvort sá laga- og reglurammi sem gildir um atvinnuleysistryggingakerfið komi á einhvern hátt mismunandi við karla og konur og hvort þörf sé á breytingum á lögum, reglum eða aðferðum við greiðslu atvinnuleysistrygginga.

Greining á gögnunum leiðir í ljós hvaða áhrif mismunandi skipting launaðrar og ólaunaðrar vinnu kynjanna, sem speglast m.a. í mismunandi atvinnuþátttöku og vinnutíma, hefur á rétt til atvinnuleysistrygginga. Mælikvarðar sem hægt er að nota til fylgjast með framvindu þessara mála út frá þessu verkefni eru í samræmi við greininguna hér á undan, þ.e. að kyngreina greiðslur atvinnuleysisbóta út frá tekjutengingu og bótarétti. Jafnframt þarf að fylgjast með minnkuðu starfshlutfalli og barnadagpeningum. Niðurstöður greiningarinnar er hægt að nýta í víðara samhengi, t.d. til að skoða áhrif ólíkrar stöðu kynjanna á vinnumarkaði. Einnig væri gagnlegt að Vinnumálastofnun gefi reglulega út skýrslur þar sem birtar eru kyngreindar upplýsingar um helstu þætti bótaréttar, bótafjárhæða og annarra tölulegra upplýsinga atvinnuleysistrygginga.

Ljóst er að kafa þyrfti dýpra í ýmsa þætti til að fá betri mynd af samspili aðstæðna kynja á vinnumarkaði og greiðslu atvinnuleysistrygginga. Einkum virðist óljóst hvers vegna konur fá mun hærra hlutfall barnadagpeninga en fjöldi þeirra á atvinnuleysissskrá segir til um.

Þetta verkefni gefur tilefni til skoðunar á fleiri þáttum sem varla eru þó á verksviði Vinnumálastofnunar. Þar má nefna lagalegar spurningar s.s. hvort ávinnsla og viðhald bótaréttar séu óréttlát gagnvart þeim sem fara af vinnumarkaði tímabundið/ítrekað til að sinna uppeldi barna að afloknu fæðingarorlofi, sér í lagi ef ekki fæst gæsla fyrir barnið eins og fram kom í skýrslu Evu Bjarnadóttur og Eyglóar Árnadóttur, Konur í kreppu (2011).

Aðra tengda þætti væri einnig vert að skoða, s.s. hvort lítill munur á lægstu launum og atvinnuleysisbótum ýti undir að ákveðnir hópar fólks reyni frekar að vera á bótum en í vinnu og hvort slíkt ýti undir svarta vinnu samhliða töku atvinnuleysisbóta og þá hvort slíkt horfi mismunandi við körlum og konum.

Þá mætti skoða samspil kynferðis og annarra þátta s.s. þjóðernis hvað varðar stöðu á vinnumarkaði og þar með gagnvart atvinnuleysistrygginum líkt og nýlegar kenningar í félagsvísindum ganga út frá (sjá t.d. Guðbjört Guðjónsdóttir 2010). Þá væri áhugavert að skoða tengsl aldurs og atvinnuleysistrygginga – t.d. stöðu ungs fólks sem hefur áunnið sér takmarkaðan bótarétt og hvernig það tengist barneignum, fæðingarorlofi og greiðslum barnadagpeninga. Einnig stöðu eldra fólks og hvort kynin standi mismunandi að vígi gagnvart uppsögnum og möguleikum á ráðningum í kjölfar atvinnuleysis.

Lokaorð

Þessi skýrsla er samantekt á tilraunaverkefni sem Vinnumálastofnun tók þátt sem liður í kynjaðri fjárlagagerð. Verkefnið miðaði að því að greina útgjöld til atvinnuleysistrygginga út frá kyni með það að markmiði að átta sig betur á hvort karlar og konur standi á einhvern hátt mismunandi að vígi gagnvart atvinnuleysistryggingakerfinu, hvort einhver kerfisbundin mismunun eigi sér stað sem ekki sé augljós dags daglega, hvort vinnubrögð og ferlar við útreikninga og meðhöndlun mála leiði til mismununar eftir kyni og hvort þörf sé á lagabreytingum eða reglugerðarbreytingum til að vinna að jafnari stöðu karla og kvenna hvað varðar atvinnuleysistryggingar.

Sýnt er fram á að allmikill munur er á atvinnuleysistryggingum eftir kyni, bæði hvað varðar upphæð bóta, bótarétt og samsetningu bóta hvað varðar grunnbætur, tekjutengdar bætur og barnadagpeninga. Í skýrslunni er velt upp hugsanlegum skýringum þar á, reynt er að sýna fram á hvernig þetta tengist sögulegum og menningarlegum þáttum, s.s. hefðbundunum viðhorfum til stöðu kynjanna í samfélaginu.

Loks er farið lauslega yfir hvort þörf sé á að grípa til sérstakra aðgerða og þá hverra, auk þess sem litið er til þess hvort Vinnumálastofnun, sem sá aðili sem helst kemur að framkvæmd laga um atvinnuleysistryggingar, getur unnið ítarlegri og reglubundnari kyngreiningu gagna um atvinnuleysistryggingar og nýtt þau betur í almennri framkvæmd sem og við undirbúning fjárlaga.

Heimildir

Alþingi. (e.d.). *Lög um atvinnuleysistryggingar, 2006 nr. 54 14. júní*. Sótt 15. september 2011 af: <http://www.althingi.is/lagas/140a/2006054.html>

Alþingi. (e.d.). *Lög um breygingar á lögum nr. 54/2006, um atvinnuleysistryggingar og lögum nr. 88/2003 um Ábyrgðasjóð launa, vegna sérstakra aðstæðna á vinnumarkaði*. Sótt 15. september af: <http://www.althingi.is/altext/stjt/2008.131.html>

Eva Bjarnadóttir og Eygló Árnadóttir. (2011). *Konur í kreppu? Samantekt á opinberum tölulegum gögnum á áhrifum efnahagshrunsins á velferð kvenna*.

Guðbjört Guðjónsdóttir. (2010). *The experiences of female immigrant hotel workers in the Icelandic labor market*. Mastersritgerð: Háskóli Íslands, Félags- og mannvísindadeild.

Guðmundur Jónsson. (2004). Hvers kyns velferðarkerfi? Ísland í spegli hinna kvenvænu velferðarkerfa á Norðurlöndum. Í Irma Erlingsdóttir (ritstjóri), *Fléttur II. Kynjafræði - kortlagningar* (bls. 191-214). Reykjavík: Gutenberg.

Hagfræðistofnun Háskóla Íslands og ParX. (2009). Rannsókn á launamun kynjanna. Byggt á gagnasafni ParX. Sótt 15. september 2011 af: http://www.sa.is/files/Rannsókn%20ParX%20á%20launamun%20-%20febrúar%202009_1760864915.pdf

Hagstofa Íslands. (e.d.). *Atvinnuþátttaka, atvinnuleysi, vinnutími og fjöldi starfandi*. Sótt 15. september 2011 af: <http://hagstofan.is/Hagtolur/Laun,-tekjur-og-vinnumarkadur/Vinnumarkadur>

Hagstofa Íslands. (e.d.). *Laun fullvinnandi launamanna á almennum vinnumarkaði*. Sótt 15. september 2011 af: <http://hagstofan.is/Hagtolur/Laun,-tekjur-og-vinnumarkadur/Laun>

International Labour Organization (ILO) og Asian Development Bank (ADB). (2011). *Women and Labour Markets in Asia. Rebalancing for gender equality*. Bangkok: ILO.

Jóhanna Friðriksdóttir. (2009). *Álag og andleg líðan kvenna á Íslandi*. BA-ritgerð, félagsfræði: Háskóli Íslands, Félags- og mannvísindadeild.

Velferðarráðuneytið. (2011). *Jafnréttisþing 2011. Skýrsla velferðarráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála*. Reykjavík: Prentsmiðjan Viðey.

VR (e.d.). *Launamunur kynjanna óbreyttur milli ára*. Sótt 15. september 2011 af: <http://www.vr.is/index.aspx?GroupId=477206>

Þorgerður Einarsdóttir og Kristjana Stella Blöndal. (2004). Kynbundinn launamunur: Umræðan um skýrðan og óútskýrðan launamun kynjanna í gagnrýnu ljósi. Í Irma Erlingsdóttir (ritstjóri), *Fléttur II. Kynjafræði - kortlagningar* (bls. 247-271). Reykjavík: Gutenberg.