



Statens offentliga utredningar  
1993:7  
Kulturdepartementet

# Löneskillnader och lönediskriminering

Om kvinnor och män på  
arbetsmarknaden

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

Betänkande av Löneskillnadsutredningen  
Stockholm 1993



Statens offentliga utredningar

1993:7

Kulturdepartementet

# Löneskillnader och lönediskriminering

Om kvinnor och män på  
arbetsmarknaden

Betänkande av Löneskillnadsutredningen  
Stockholm 1993

SOU  

---

1993:7B



Statens offentliga utredningar  
1993:7  
Kulturdepartementet

# Löneskillnader och lönediskriminering

Om kvinnor och män på  
arbetsmarknaden

Betänkande av Löneskillnadsutredningen  
Stockholm 1993



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90

## Statsrådet Bengt Westerberg

Den 20 juni 1991 bemyndigade regeringen det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om jämställdhet mellan kvinnor och män att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män. Statsrådet Margot Wallström förordnade med stöd av bemyndigandet regeringsrådet Reidunn Laurén som särskild utredare fr.o.m. samma dag. Utredningen antog namnet Löneskillnadsutredningen. Sedan Laurén utsetts till statsråd och entledigats från utredningsuppdraget fr.o.m. den 5 oktober 1991, förordnade statsrådet Birgit Friggebo den 19 november 1991 generaldirektören Ingemar Mundebo som ny särskild utredare fr.o.m. den 25 november 1991.

Till sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 september 1991 förordnades den 27 augusti 1991 rådmannen Margareta Wadstein.

Till sakkunniga i utredningen förordnades den 13 september 1991 fr.o.m. samma dag ombudsmannen Jörgen Andersson, bankkamreren Marianne Bendix, förhandlingsdirektören Ingvar Friman, utredaren Anita Harriman, direktören Rolf Lindholm, förhandlingschefen Ulf Perbeck, sekreteraren Marie Pernebring och utredningssekreteraren Kim Österberg. Fr.o.m. den 14 oktober 1991 entledigades Kim Österberg och förordnades i hennes ställe förbundsdirektören Jan-Åke Porsgren. Fr.o.m. den 13 april 1992 entledigades Ingvar Friman och förordnades i hans ställe förhandlingsdirektören Gunilla Hansén-Larson.

Till expert förordnades fr.o.m. den 13 september 1991 arkivarien Eva Karlsson.

Avdelningsdirektören Lena Johansson och ombudsmannen Tuve Lindberg har biträtt i utredningsarbetet med sin särskilda sakkunskap om lönestatistik och lönebildning.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande (SOU 1993:7) Löneskillnader och lönediskriminering. Ett särskilt yttrande har lämnats av Jörgen Andersson, Marianne Bendix och Anita Harriman.

I en särskild bilagedel (SOU 1993:8) redovisas ytterligare material, särskilt kring arbetsvärdering, som tagits fram under utredningsarbetet. Utredningen har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm i januari 1993

Ingemar Mundebo

/Margareta Wadstein

## Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	7
<i>Summary</i> .....	11
<i>Författningsförslag</i> .....	17
<i>Förkortningar</i> .....	19
<b>1 Utredningens arbete</b> .....	21
1.1 Direktiven .....	21
1.2 Utredningens arbete .....	22
1.3 Disposition av betänkandet .....	24
<b>2 Några utgångspunkter för arbetet</b> .....	25
2.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män .....	27
2.2 Lönediskriminering, osakliga löneskillnader och familje- relaterade hinder .....	30
<b>3 Gällande rätt</b> .....	37
3.1 Konventioner på jämställdhetsområdet .....	37
3.2 Jämställdhetslagen och jämställdhetsavtalen .....	49
<b>4 Lönebildning</b> .....	61
4.1 Lönebildningen i Sverige .....	61
4.2 Lönebildningsprocessen .....	63
4.3 Övergripande lönesättningsprinciper .....	66
4.4 Löneskillnader och lönesättning för kvinnor respektive män ..	69
4.5 Tendenser i lönesättningen .....	76
4.6 Svenska särdrag i lönebildningen .....	78
4.7 Utvecklingstendenser .....	79
<b>5 Kvinnors villkor</b> .....	85
5.1 Allmänt om den svenska ekonomins struktur .....	85
5.2 Kvinnor och män på arbetsmarknaden .....	87
5.3 Hur kvinnor och män fördelar sin tid mellan marknadsarbete, hemarbete och fritid .....	95
5.4 Kvinnors och mäns utbildning .....	98
5.5 Allmänt om kvinnors och mäns löner .....	106
5.6 Löneskillnader i EG-länderna .....	107
<b>6 Löneutveckling och löneskillnader</b> .....	119
6.1 Lönestatistik i Sverige .....	119
6.2 Några statistiska metodfrågor .....	126
6.3 Allmänt om löneskillnader mellan kvinnor och män .....	131
6.4 Allmänt om löneutvecklingen för kvinnor och män .....	134
6.5 Löneutveckling och löneskillnader inom olika branscher och yrkesområden .....	135
6.6 Löneskillnader mellan kvinnor och män inom olika yrkes-/ befattningsgrupper .....	145
6.7 Sammanfattning .....	153



7	<i>Varför löneskillnader mellan kvinnor och män?</i> . . . . .	155
7.1	Några teorier inom forskning om kvinnor och män . . . . .	156
7.2	Ekonomisk teori om orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män . . . . .	160
7.3	Kvinnors och mäns språk . . . . .	164
7.4	Historiska kvarlevor . . . . .	165
7.5	Faktorer och orsaker knutna till personerna som arbetar . . . . .	181
7.6	Faktorer och orsaker knutna till kvinnors och mäns arbetsuppgifter . . . . .	184
7.7	Några övriga faktorer . . . . .	190
7.8	Sammanfattning . . . . .	195
8	<i>Arbetsvärdering</i> . . . . .	199
8.1	Arbetsvärdering som hjälpmedel . . . . .	199
8.2	Vad är arbetsvärdering? . . . . .	201
8.3	Internationella erfarenheter av arbetsvärdering . . . . .	205
8.4	Svenska erfarenheter . . . . .	222
8.5	Sammanfattning av erfarenheterna . . . . .	227
8.6	Strategier som föreslagits för könsneutral arbetsvärdering . . . . .	240
9	<i>Överväganden och förslag</i> . . . . .	255
9.1	Allmän grundsyn . . . . .	255
9.2	Konventioner och lagar . . . . .	258
9.3	Lönebildning, lönestatistik och löneutveckling . . . . .	261
9.4	Lönediskrimineringens art, omfattning och orsaker . . . . .	263
9.5	Förändringar i jämställdhetslagen m.m. . . . .	268
9.6	Arbetsvärdering som hjälpmedel . . . . .	277
9.7	Forskning om lönebildning och löneskillnader . . . . .	283
9.8	Opinionsbildning och information . . . . .	285
9.9	Ekonomiska konsekvenser av förslagen . . . . .	289
	<i>Särskilt yttrande</i> . . . . .	291
	Bilaga 1 Utredarens direktiv . . . . .	293
	Bilaga 2 Referenslitteratur . . . . .	299
	Bilaga 3 EG:s likalönedirektiv . . . . .	309
	Bilaga 4 Exempel på föräldrarnas fördelning av tid för olika dagliga aktiviteter i två familjer med skilda strategier . . . . .	311
	Bilaga 5 Exempel på affischer i opinionsbildningskampanjer i olika länder . . . . .	315

## Sammanfattning

Min uppgift har varit att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering på arbetsmarknaden. Jag bör "dels klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden i fråga om kvinnors respektive mäns löner, dels utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män, som inte har några sakliga grunder".

### *Analyser och kommentarer*

Jag redovisar i *kap. 1 och kap. 2* några utgångspunkter för utredningsarbetet samt uppläggningsen av arbetet och dispositionen av betänkandet.

I *kap. 3* redovisar jag olika konventioner på jämställdhetsområdet samt jämställdhetslagen och jämställdhetsavtalen. Jag berör bl.a. ILO-konventionen nr 100, Europarådets sociala stadga, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor samt EG-rätten och EES. Likaså berör jag vad svensk lagstiftning säger om lönediskriminering och könsdiskriminering m.m. Det centrala i denna redovisning är att Sverige genom internationella konventioner och svensk lag har lagt fast att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete.

I *kap. 4* ger jag en allmän belysning av lönebildning och löneutveckling för kvinnor respektive män. Jag berör bl.a. själva lönebildningsprocessen samt lönesättningen jämte några svenska särdrag och utvecklingstendenser i lönebildningen. Jag konstaterar att lönebildningen är en komplicerad och mångfasetterad process och att det inte är lätt att visa vilka faktorer som är avgörande då löner skall bestämmas för grupper och individer. Det finns många orsaker till löneskillnader och det är många gånger svårt att klart peka ut och kvantifiera dessa orsaker. Somliga av dem är sakliga, andra är osakliga. Min slutsats – utifrån den mera teoretiska analys som görs i det kapitlet – är att det finns osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. De är i allmänhet inte stora, men de finns.

I *kap. 5* redogör jag för några viktiga data rörande den svenska ekonomins struktur, kvinnor och män på arbetsmarknaden samt kvinnors och mäns fördelning av tid på marknadsarbete, hemarbete, fritid m.m. Jag betonar bl.a. att det finns ungefär lika många kvinnor och män på arbetsmarknaden, men att det ändå är stor skillnad på kvinnor och mäns villkor: Kvinnor arbetar kortare tid än män, arbetsmarknaden är könssegregerad, likaså utbildningsvalet. Jag redogör också för löneskillnader i EG-länderna.

I *kap. 6* ger jag en allmän belysning av löneutvecklingen för kvinnor respektive män, särskilt utvecklingen av löneskillnader inom olika branscher och yrkesområden. Jag konstaterar att den mera översiktliga lönestatistik som ofta redovisas i allmän debatt – jämförelser mellan kvinnor respektive män som två stora grupper – är av alltför översiktlig karaktär för att kunna tjäna som underlag för en analys av löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är nödvändigt att "bryta ned" siffror i näringsgrenar och sektorer, att göra stora grupper mindre och mer lika, om man vill precisera och finna tänkbara orsaker till löneskillnaderna. Jag finner efter en sådan granskning en ganska mångfasetterad bild. En slutsats är att kvinnors och mäns olika fördelning efter yrkesnivå, arbetets svårighetsgrad samt kvalifikationsnivå förklarar en stor del av löneskillnaderna.

Ser vi på stora grupper – kvinnor respektive män – så minskade löneskillnaderna fram till mitten av 1980-talet. Därefter avstannade minskningen och i vissa grupper ökade t.o.m. skillnaderna. De senast tillgängliga uppgifterna, för 1991, visar emellertid att denna ökning tycks ha upphört. Den löneskillnad som finns i de stora grupperna kan förklaras med kvinnors och mäns olika fördelning på ålder, yrke, utbildning etc. Det finns emellertid löneskillnader som inte går att förklara, löneskillnader som varierar mellan 1 och 8 procent.

I *kap. 7* söker jag analysera orsakssambanden bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män. Jag redovisar olika teorier inom forskning om kvinnor och män, skildrar ekonomiska teorier och orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män, kvinnors och mäns språk, traditionella värderingar samt faktorer och orsaker knutna dels till personerna som arbetar, dels till kvinnors och mäns arbetsuppgifter. Jag konstaterar att könssegregeringen på arbetsmarknaden är en mycket viktig förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män.

I *kap. 8* redovisar jag fördelar och nackdelar med arbetsvärdering som metod för att jämföra arbeten. Jag menar med arbetsvärdering en systematisk metod för att jämföra och mäta de krav som olika enskilda arbetsuppgifter, befattningar, ställer på utövaren. Jag redovisar internationell och svensk debatt och internationella och svenska erfarenheter.

I Sverige har systematisk arbetsvärdering länge använts som hjälpmedel att sätta löner. Frågan gäller inte så mycket om arbeten skall värderas eller inte, det handlar snarare om i vilken grad värderingen som görs är systematisk eller inte. Vid en samlad bedömning av det material som jag tagit del av finner jag att arbetsvärdering, med sina begränsningar, kan vara ett sätt att lösa problemen med att likalöneprincipen inte är fullt genomförd. Metoden är värd att pröva i större omfattning. Den bör dock i första hand ses som ett redskap för att jämföra kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare. En avgörande förutsättning för att systematisk arbetsvärdering skall utnyttjas som metod är att principen är väl förankrad hos parterna på arbetsmarknaden.

### Överväganden och förslag

Jag redovisar i *kap. 9* mina överväganden och förslag. Min allmänna grundsyn är att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete. Jag anser också att det är väsentligt att nå detta mål. Verkligheten är emellertid att det fortfarande finns löneskillnader – detta trots att lagar och konventioner gällt i flera år, detta trots mångåriga debatter.

Det är ofta svårt att konstatera löneskillnadernas omfattning och klargöra orsakerna till löneskillnader. De kan ibland vara sakligt motiverade, t.ex. av skillnader i arbetstidens längd och förläggning, utbildning och yrkeserfarenhet. Det är också rimligt att aktuell arbetsmarknadssituation och de anställdas arbetsprestation påverkar lönerna. Det finns emellertid löneskillnader som inte går att försvara, löneskillnader som innebär diskriminering, situationer där det inte går att finna annat än en orsak till löneskillnaderna: Könet. Sådana löneskillnader är osakliga och otillåtna enligt svensk lag.

Det går enligt min mening inte att motivera och försvara några osakliga löneskillnader. Det är därför nödvändigt att kraftfullt arbeta för att förändra nuvarande läge och nå målet: Lika lön för lika och likvärdigt arbete. Detta arbete måste beröra alla: Regering och riksdag, politiska partier, arbetsmarknadens organisationer och andra organisationer, skola och andra samhällsorgan samt självfallet alla enskilda människor, kvinnor såväl som män. Det måste också vara ett kraftfullt arbete över ett brett fält. Det finns ingen enkel lösning, det fordras en samverkan där en lång rad av insatser måste göras. Jag föreslår olika medel och metoder i detta arbete.

– Då det gäller *lagstiftning* har Sverige nått jämförelsevis långt. Jag anser emellertid att lagstiftningen på några viktiga punkter bör förstärkas och föreslår förändringar i jämställdhetslagen som innebär att arbetsgivare årligen skall kartlägga förekomsten av och analysera orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller av lika värde.

– Då det gäller *statliga och kommunala bidrag och andra insatser* har Sverige också nått jämförelsevis långt och det är av samhällsekonomiska skäl inte möjligt att nu göra nämnvärt mera på detta område. Jag föreslår emellertid bl.a. att föräldraförsäkringen ändras – antingen vid en eventuell framtida utbyggnad av föräldraförsäkringen eller inom ramen för nuvarande lag – i syfte att stimulera männen att utnyttja sin rätt till betald föräldraledighet och att en genomgång från jämställdhetssynpunkt görs av hela socialförsäkringsområdet. Jag betonar vikten av en god barnomsorg och föreslår att JämO får ökade resurser för arbete med lönefrågor.

– *Systematisk arbetsvärdering* kan vara en väg att förändra värderingar och därigenom löner. Sådan arbetsvärdering kan vara en metod som är värd att pröva då det gäller att bedöma kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare.

En första förutsättning för tillräckligt god statistisk information om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling är att *lönestatistiken redovisas*

*könsuppdelat*. På arbetsplatsnivå bör det finnas lönestatistik som underlag för den årliga *jämställdhetsplanen*, vid *löneförhandlingar* och *uppföljningar* av dessa samt vid *rekrytering*.

*Klara och tydliga lönesystem och lönesättningsprinciper* bör utarbetas på alla nivåer i förhandlingssystemet och på alla arbetsplatser. Det är viktigt att *information* sprids till alla arbetstagare om lönepolitiken och till enskilda arbetstagare hur deras lön har bestämts.

– *Löneförhandlingarna* är självfallet en huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete. Jag utgår från att lönenivåerna också i framtiden kommer att bestämmas i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Vad det då handlar om är att göra såväl arbetsgivare och deras organisationer som arbetstagare och deras organisationer medvetna om gällande lagar om lika lön. Det handlar om medvetna prioriteringar i förhandlingsarbetet.

– *Utbildning, information och opinionsbildning* är en annan huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete. Det gäller att få ett brett medvetande och engagemang, att förändra attityder, att förankra gällande lag i människors medvetande och handlande. Jag föreslår förstärkt information om jämställdhetslagens krav och likalöneprincipens innebörd samt att en nationell informationskampanj med allmänheten som målgrupp ordnas under de närmaste åren. Denna kampanj bör finansieras av arbetsmiljöfonden och utformas i samråd med arbetsmarknadens parter m.fl. Syftet är att sprida kunskap och väcka engagemang. Detta är kanske den viktigaste vägen. Vi når resultat först om alla – kvinnor såväl som män – delar värderingen att lika lön skall gälla för lika och likvärdigt arbete.

## Summary

I have been commissioned to examine the nature and causes of pay differentials between men and women and also the possibilities of rectifying pay discrimination existing on the labour market. I have been charged, "on the one hand, to elucidate the rather complex causal connection between men's and women's pay and, on the other, to investigate the possibilities on the labour market of rectifying such pay differentials between men and women that are not based on objective grounds".

### *Analyses and comments*

I present in *Chapters 1 and 2* some points of departure for the inquiry, and I also indicate the plan of the work and how the report is arranged.

In *Chapter 3* I refer to various international conventions relating to equality between the sexes as well as to the Swedish Act concerning Equality between Men and Women and to agreements concerning such equality. I make reference, for instance to the International Labour Organisation's Convention No. 100, the Council of Europe's Social Charter, the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women as well as European community (EC) law and the European Economic Area (EEA). Similarly, I refer to what Swedish legislation says about pay discrimination, sex discrimination, etc. In this account the key element is that Sweden – through international conventions and Swedish law – has laid down that men and women shall have equal pay for work of equal value.

In *Chapter 4* I give a general review of pay determination and pay development for men and for women. I take up such matters as the actual process of determining pay and pay setting as well as certain distinctive Swedish features and development trends in pay determination. I note that pay determination is a complex and diversified process and that it is not easy to show what factors are the decisive ones when pay is to be fixed for groups and for individuals. There are numerous reasons for pay differentials, and many times it is hard to indicate these reasons clearly and to quantify them. Some of them are objective, others not so. My conclusion – on the basis of the more theoretical analysis made in this Chapter – is that there are non-objective pay differentials between men and women. They are not in general large ones, but they exist.

In *Chapter 5* I record certain important data concerning the structure of the Swedish economy, concerning men and women on the labour market as well as concerning the distribution of men's and women's time in work on the la-

bour market, work in the home, leisure, etc. I stress, among other matters, that although there are roughly an equal number of men and women on the labour market, there is nevertheless a great difference between the terms on which they work. Women work for a shorter time than men, the labour market is sex-segregated, as also is the choice of education. I give, furthermore, an account of pay differentials in the Community countries.

In *Chapter 6* I describe in general terms the development of pay for men and for women, especially the development of pay differentials in various fields of economic activity and occupational sectors. I point out that the more summarized statistics of pay that are often quoted in public discussions – comparisons between men and women as two large groups – are all too general in character to be able to serve as a basis for an analysis of pay differentials between men and women. One must break down figures into major branches of industry, etc. and sectors, make large groups smaller and more equivalent, if one wants to make a more exact analysis and find conceivable reasons for the pay differentials. After such a scrutiny I see that a rather diversified picture emerges. One conclusion can be drawn – the uneven distribution of men and women by occupational level, the degree of difficulty of the work, and the level of qualifications, provide an explanation for much of the pay differentials.

If we look at large groups – of men and of women – we see that pay differentials decreased up to the mid-1980s. Then the decrease came to a halt, the differentials even increasing in certain groups. The most recently available data, for 1991, show however that this increase seems to have ceased. The pay differentials that are to be found in the large groups can be explained by the different distribution of men and women by age, occupation, education, etc. However there are pay differentials that cannot be explained, pay differentials that vary between 1 and 8 per cent.

In *Chapter 7* I endeavour to analyse the causal connection behind existing pay differentials between men and women. I draw attention to various theories in the research concerned with men and women, describe economic theories and reasons for pay differentials between the sexes, the language used by men and women, traditional values as well as factors and reasons related, on the one hand, to those in jobs and, on the other, to the work undertaken by men and women. I note that sex segregation in the labour force is a very important explanation for pay differentials between men and women.

In *Chapter 8* I set out the advantages and disadvantages of job evaluation as a method whereby jobs can be compared. By job evaluation I mean a systematic method by which it is possible to compare and measure the requirements which various specific tasks, appointments, pose for the person performing them. I also give an account of international and Swedish discussions, and of international and Swedish experience.

In Sweden systematic job evaluation has been used for a long time as an aid in the setting of pay. The question is not so much whether or not jobs are to be evaluated, it is more a matter of the degree to which the evaluation carried out is, or is not, systematic. In an overall assessment of the material that I have studied, I have established that job evaluation, with its limitations, can be one way of solving the problems of the principle of equal pay not being fully implemented. The method is worth trying out on a larger scale. However, in the first instance, it should be regarded as a tool by which the pay of men and women working for the same employer is compared. If job evaluation is to be used as a method, there is a decisive requirement – that the principle has the general support of the employer and employee organizations.

#### *Observations and recommendations*

I set out in *Chapter 9* my observations and recommendations. I take the general fundamental view that men and women must have equal pay for equal work or work that is rated as of equal value. I also consider that it is essential that we should attain that goal. In reality, however, there are still pay differentials despite the fact that laws and international conventions have been in force for several years, and despite the matter having been discussed for a long time.

It is often hard to establish the extent of the pay differentials and to elucidate the reason for them. There can sometimes be objective reasons for them, for instance differences in the length and disposition of the time worked, in education and in professional experience. It is also reasonable that the current situation on the labour market and what employees achieve in their jobs should affect pay. However, there are pay differentials that cannot be defended, pay differentials that mean discrimination, situations in which it is only possible to find one reason for the pay differentials – that of the person's sex. Such pay differentials are neither objective nor permissible under Swedish law.

In my view, it is not possible to justify, nor to defend non-objective pay differentials. It is therefore necessary to work energetically to change the present situation and to attain the goal: equal pay for equal work and work of equal value. This work must involve everyone: the Government and Parliament, political parties, employer/employee organizations and other organizations, the schools and other public bodies and, naturally, all private individuals, women as well as men. Vigorous and wide-ranging work is called for. There is no simple solution, what is required is joint action in which a whole series of contributions must be made. I recommend various means and methods in this work:

– Where *legislation* is concerned, Sweden has advanced a relatively long way. I consider however that legislation on certain important points should be



tightened up; I recommend changes in the Act concerning Equality between Men and Women to the effect that employers must each year ascertain whether there exist pay differentials between men and women who do equal work or work rated as of equal value, and analyse the reasons for such differentials.

– As regards contributions by *central and local government and other public measures*, Sweden has advanced a relatively long way and in view of the nation's finances, it is not possible to progress much further in that sphere. However, among other things I recommend, on the one hand, that the parental insurance scheme should be changed – either if it were to be extended in the future or within the framework of the present Act – in order to encourage the men to make use of their right to take paid parental leave and, on the other, that a review with equality between men and women as its starting-point should be made of the whole social insurance field. I underline the importance of good child-care facilities and I recommend that the Equal Opportunities Ombudsman should be allocated increased resources for pay questions.

– *Systematic job evaluation* can provide a way in which evaluations can be changed and in consequence pay. Such job evaluation can be a method that is worth trying out when it is a matter of assessing the pay of men and women working for the same employer.

– If there is to be sufficiently good statistical information about the pay of men and women, and of pay development, it is a primary requirement that the *statistics of pay should be recorded with a breakdown by sex*. At workplace level, pay statistics should be available as a basis for the annual *plan for promoting equality*, at *collective pay negotiations* and when the latter are followed up, as well as in *recruitment*.

– *Clear and unambiguous pay systems and pay-setting principles* should be designed at all levels in the negotiation system, and at all workplaces. It is essential that *information* should be given to all employees regarding pay policy and to individual employees, so that they know how their pay has been fixed.

– *Collective pay negotiations* are naturally a main instrument whereby equal pay can be obtained for equal work and work rated as of equal value. I take it for granted that in the future, too, pay levels will be decided in free negotiations between the employer and employee organizations. It is a matter of making both employers and their organizations, and employees with their organizations, aware of the laws in force relating to equal pay. What is needed is for deliberate priority to be given to this in the negotiating process.

– *Education, information and the moulding of opinion* are other main instruments by which equal pay for equal work and work of equal value can be obtained. What is needed is a widespread awareness and involvement in changing attitudes, for the law in force to be kept to the forefront of people's

minds and be reflected in their actions. I recommend improved information about the requirements embodied in the Act concerning Equality between Men and Women and about the import of the principle of equal pay as well as the launching in the next few years of a national information campaign with the general public as the target group. This campaign, which should be financed by the Work Environment Fund, should be designed in collaboration with the employer and employee organizations and similar bodies. Its aim would be to disseminate facts and to encourage commitment. That, perhaps, is the most important path to take. We shall not attain results until everyone – men as well as women – share the view that equal pay should be received for equal work and work rated as of equal value.

and be reflected in their actions. I recommend improved information about the requirements specified in the Act concerning Equality between Men and Women and about the impact of the principle of equal pay as well as the launching in the next few years of a national information campaign with the general public as the target group. This campaign, which should be financed by the Work Environment Fund, should be designed in collaboration with the employer and employee organizations and similar bodies. Its aim would be to disseminate facts and to encourage commitment. That perhaps is the most important path to take. We shall not attain results until everyone – men as well as women – shares the view that equal pay should be received for equal work and work rated as of equal value.

It is also important to take account of the fact that the present Act does not oblige employers to make use of their right to take paid leave in order to care for other persons who are covered by equality between men and women. The starting-point should be made of the whole social insurance field. I underline the importance of good child-care facilities and I recommend that the Social Democratic Central Board should be allocated increased resources for pay matters.

*Systematic job evaluation* can provide a way in which evaluations can be changed and in consequence pay. Such job evaluation can be a method that is worth trying out when it is a matter of assessing the pay of men and women working for the same employer.

If there is to be sufficiently good statistical information about the pay of men and women, and of pay development, it is a primary requirement that the material of pay should be processed with a breakdown by sex. At workplace level, pay statistics should be available as a basis for the annual plan for promoting equality, at collective pay negotiations and when the latter are followed up, as well as in recruitment.

*Clear and unambiguous pay systems and pay-setting principles* should be designed at all levels in the national system, and at all workplaces. It is essential that information should be given to all employers regarding pay policy and to individual employees, so that they know how their pay has been fixed.

*Collective pay negotiations* are essentially a means instrument whereby equal pay can be obtained for equal work and work rated as of equal value. I take it for granted that in the future, too, pay levels will be decided in free negotiations between the employer and employee organizations. It is a matter of making both employers and their organizations, and employees and their organizations, aware of the laws in force relating to equal pay. What is needed is for deliberate priority to be given to this in the negotiating process.

*Education, information and the moulding of opinion* are other main instruments by which equal pay for equal work and work of equal value can be obtained. What is needed is a widespread awareness and involvement in changing attitudes, for the law in force to be kept to the forefront of people's

## Författningsförslag

### Förslag till Lag om ändring i jämställdhetslagen (1991:433)

Härigenom föreskrivs i fråga om jämställdhetslagen  
*dels* att 3, 11, 12, 14 och 35 §§ skall ha följande lydelse,  
*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a, samt närmast före 3 a § en  
ny rubrik av följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Arbetsgivaren skall inom ramen för sin verksamhet bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja jämställdhet i arbetslivet.

Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter meddelas i 4-11 §§.

Närmare föreskrifter om arbetsgivarens skyldigheter meddelas i 3 a och 4-11 §§.

#### *Anställningsvillkor*

#### 3 a §

Arbetsgivaren skall årligen kartlägga förekomsten av och analysera orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt.

Denna skyldighet gäller dock inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.

*Nuvarande lydelse*

En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 4-9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års plan.

I vart och ett av de hänseenden som anges i 4-11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

Vid bedömningen av vad som enligt 4-11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 4-11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

Ombudsmannen skall i framställningen ange vilka åtgärder som bör åläggas arbetsgivaren, vilka skäl som åberopas till stöd för framställningen och vilken utredning som har gjorts.

\_\_\_\_\_

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1994.

*Föreslagen lydelse*

## 11 §

En jämställdhetsplan enligt 10 § skall innehålla en översikt över de åtgärder enligt 3 a och 4-9 §§ som är behövliga på arbetsplatsen och ange vilka av dessa åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året.

## 12 §

I vart och ett av de hänseenden som anges i 3 a och 4-11 §§ får andra regler fastställas i kollektivavtal som har ingåtts eller godkänts av en central arbetstagarorganisation.

## 14 §

Vid bedömningen av vad som enligt 3 a och 4-11 §§ åligger en arbetsgivare som inte är bunden av kollektivavtal enligt 12 § skall hänsyn tas till kollektivavtal i jämförbara förhållanden.

## 35 §

En arbetsgivare som inte följer en föreskrift som anges i 3 a och 4-11 §§ kan vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant föreläggande meddelas av jämställdhetsnämnden på framställning av jämställdhetsombudsmannen.

## Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen eller Arbetsdomstolens domar
ADB	Automatisk databehandling
AFSCME	American Federation of State, Council and Municipal Employees
AG/F	AlmeGas och Svenska Fabriksarbetareförbundets gemensamma arbetsvärderingssystem
AKU	Arbetskraftsundersökningarna
AMV	Arbetsmarknadsverket
ALMEGA	Allmänna arbetsgivareförbundet
ALT	Arbetsvärdering och lönesättning för tjänstemän inom industrin
AU	Arbetsmarknadsutskottet
BAO	Bankernas Arbetsgivareorganisation
BNT	Befattningsnomenklatur Tjänstemän
BVT	Befattningsvärdering tjänstemän
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women
CF	Civilingenjörsförbundet
Dir.	Direktiv
DKK	Danska kronor
Ds	Departementsstencil
EEC	European Economic Community
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFO-modellen	Modell för lönebildning uppkallad efter upphovsmännen Gösta Edgren (TCO) Karl-Olof Faxén (SAF) och Clas-Erik Odhner (LO)
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska Gemenskaperna
EOC	Equal Opportunities Commission (Storbritannien)
EEOC	Equal Employment Opportunities Commission (USA)
EPA	Equal Pay Act (USA)
EU	EES-utskottets betänkande
Eurostat	Statistical Office of the European Communities
FAO	Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation
FN	Förenta Nationerna
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FOS-projektet	Projekt med uppgift att utarbeta modell för lönebildning uppkallad efter upphovsmännen Karl-Olof Faxén (SAF), Clas-Erik Odhner (LO) och Roland Spånt (TCO)
HTF	Handelstjänstemannaförbundet
HÖK	Huvudöverenskommelse
ILO	International Labour Organization
INL	Icke nivåhöjande lönetillägg
INU	Icke nivåhöjande utrymme
ISCO	International Standard Classification of Occupations

ISCO-88 (COM)	EG:s version av International Standard Classification of Occupations
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
Arbetsgivarorganisationen KAB	Arbetsgivarorganisationen Kooperativa och Allmännyttiga Bostadsföretag
KFO	Kooperationens Förhandlingsorganisation
KI	Konjunkturinstitutet
KOM-programmet	Arbetsmiljöfondens program Kvinnor och män i samverkan
KTK	Kommunaltjänstemannakartellen
LNU	Levnadsnivåundersökningarna
LO	Landsorganisationen i Sverige
LU	Långstidsutredningen
MBA-KL	Medbestämmandeavtalet för kommuner och landsting
MBA-S	Medbestämmandeavtalet för staten
MLT	Marknadslönetillägg
NORD	Nordiska ministerrådets utredningsserie
NOU	Norges Offentlige utredninger
NYK	Nordisk Yrkesklassificering
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
Prop.	Proposition
PTK	Privattjänstemannakartellen
SACO/SR	motsvarar numera
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SACO-K	Förhandlingkartellen för SACO-förbund med kommunalt anställda medlemmar
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SALF	Sveriges Arbetsledareförbundet
SAV	Statens arbetsgivarverk
SCB	Statistiska centralbyrån
SHSTF	Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund
SKAF	Svenska Kommunalarbetareförbundet
SIAK	Svensk standard för indelning av Arbetskraftskostnader m.m.
SIAT	Svensk standard för indelning av Arbetstidsbegrepp
SIF	Svenska Industritjänstemannaförbundet
SNI	Svensk Näringsgrensindelning
SOU	Statens offentliga utredningar
SvBmF	Svenska Bankmannaförbundet
TA	Tidningarnas Arbetsgivareförening
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TCO-S	TCO:s statstjänstemannasektion
TCO-OF	TCO:s förhandlingsråd för offentliganställda
TNS	Tjänstgöringsnomenklatur S
VF	Sveriges Verkstadsförening, numera
VI	Sveriges Verkstadsindustrier
ÅKB	Ålder-, kvalifikations- och befordringstillägg
ÄJL	1980 års jämställdhetslag
ÖLA	Överenskommelse om lön och andra anställningsvillkor

# 1 Utredningens arbete

I detta kapitel vill jag redovisa några huvudpunkter i direktiven samt uppläggningsen av arbetet och dispositionen av betänkandet.

## 1.1 Direktiven

Regeringen tillkallade genom beslut i juni 1991 en särskild utredare med uppgift att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering på arbetsmarknaden.

Det sägs i direktiven (Dir. 1991:61; se bilaga 1) att utredaren bör ge en allmän belysning av lönebildning och löneutveckling för kvinnor respektive män, särskilt utvecklingen av sådana löneskillnader inom eller mellan olika branscher och yrkesområden. Utvecklingen av löneskillnaderna bör bl.a. kunna belysas i form av exempel från ett begränsat antal yrken representerande olika arbetsmarknadssektorer. En bedömning bör göras av vilket behov av lönestatistik som föreligger för att en tillräckligt god statistisk information skall kunna ges om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling.

Utredaren bör på grundval av nämnda beskrivning, forskning m.m. lämna en analys av olika orsakssamband bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män. Därvid bör betydelsen av följande faktorer behandlas

- könssegregeringen på arbetsmarknaden och på arbetsplatserna,
- deltidsarbete och ansvar för oavlönat hemarbete,
- förskjutningen mot individuell lönesättning och lokala avtal,
- marknadskrafternas inverkan på lönesättningen,
- lönebildning på den privata i förhållande till den offentliga sektorn,
- traditionella värderingar av kvinnligt och manligt på arbetsmarknaden,
- den manliga dominansen inom förhandlingssystemet samt
- arbetsorganisation, rekrytering och utbildning på arbetsplatsen.

Utredaren bör vidare, bl.a. på grundval av internationella erfarenheter, redovisa för- och nackdelar med arbetsvärdering som en metod att jämföra arbeten som vanligtvis utförs av kvinnor respektive av män. De förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att en könsneutral arbetsvärdering skall kunna få fotfäste på svensk arbetsmarknad samt de krav som följer av de aktuella konventioner m.m. som Sverige godkänt bör redovisas. Om så befinns lämpligt kan inom utredningens ram försök göras med att låta experter genomföra arbetsvärdering av kvinno- respektive mansdominerade arbeten. Utredaren bör vidare sammanställa den forskning som är relevant för utred-



ningens syfte samt ge förslag till hur och på vilka områden som fortsatt forskning bäst kan gagna utvecklingen. Slutligen bör utredaren lämna förslag om vilka åtgärder på informations- och opinionsbildningsområdet som eventuellt kan bidra till att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Därvid bör arbetsmarknadsparternas roll särskilt beaktas.

Utredningsarbetet bör vara redovisat senast vid utgången av år 1992.

## 1.2 Utredningens arbete

Till särskild utredare utsågs i juni 1991 dåvarande regeringsrådet Reidunn Laurén. Till följd av regeringsombildningen lämnade Laurén uppdraget i oktober 1991 och till ny särskild utredare utsågs i november 1991 generaldirektören Ingemar Mundebo. I utredningsarbetet har medverkat ett antal sakkunniga representerande olika arbetsmarknadsorganisationer nämligen ombudsmannen Jörgen Andersson, bankkamreren Marianne Bendix, förhandlingsdirektören Ingvar Friman, utredaren Anita Harriman, direktören Rolf Lindholm, förhandlingschefen Ulf Perbeck, sekreteraren Marie Pernebring och utredningssekreteraren Kim Österberg. I oktober 1991 entledigades Kim Österberg och förordnades i hennes ställe förbundsdirektören Jan-Åke Porsgren. I april 1992 entledigades Ingvar Friman och förordnades i hans ställe förhandlingsdirektören Gunilla Hansén-Larson. Sekreterare har sedan september 1991 varit rådmannen Margareta Wadstein. Avdelningsdirektören Lena Johansson har utarbetat underlag för kapitel 6, ombudsmannen Tuve Lindeberg underlag för kapitel 4 och arkivarien Eva Karlsson för kapitel 5 såvitt rör avsnittet om kvinnors villkor i olika EG-länder i betänkandet.

I en särskild del av detta betänkande (SOU 1993:8) redovisas ytterligare material i ett antal bilagor. Jag har inte tagit ställning till innehållet i dessa bilagor i annan mån än att jag funnit det värdefullt att redovisa också detta material. Av bilagedelen framgår vem som har utarbetat respektive bilaga.

Utredningen har haft ett tjugotal sammanträden. Utredningen har vidare sammanträffat med lönestatistiknämnden och i fråga om försök med arbetsvärdering samrått med arbetsmiljöfonden.

När det gällt frågan om att låta experter genomföra försök med arbetsvärdering av kvinno- respektive mansdominerade arbeten gick det tidigt att konstatera att försök initierade av utredningen skulle ta mycket längre tid att genomföra än som stod till dess förfogande. Utredningen undersökte därför om några försök redan kommit igång, som i stället kunde följas. Det visade sig att ett flertal försök planerats eller redan hade inletts på olika arbetsplatser. Av dessa var det två som med hänsyn till inriktning och tidsmässig uppläggning låg närmast till hands att studera, nämligen Transportföretaget ASG:s och Växjö kommuns.

ASG hade hos arbetsmiljöfondens s.k. KOM-program ansökt om medel för att anlita en konsult för ett arbetsvärderingprojekt i syfte att analysera lö-

ner i vissa kvinno- och mansarbeten inom företaget. Som ett resultat av samrådet med arbetsmiljöfonden beviljades ASG medel för projektet. Utredningen har samrått med ASG och den anlitate konsulten under arbetets gång. ASG har bl.a. sett till att projektet tidsplanerades för att tillgodose utredningens behov.

Det andra arbetsvärderingsprojekt som utredningen kunnat följa har genomförts i Växjö kommun av högskolan i Växjö. Syftet med projektet var att utarbeta en modell för arbetsvärdering, som kommunen sedan skulle kunna använda i sitt jämställdhetsarbete. Medel hade beviljats av civildepartementet och projektet hade inletts redan innan utredningen börjat sitt arbete. Efter önskemål från utredningen kompletterades projektet för att också inriktas på ett test av modellen som instrument för att analysera arbetets värde mot utgående löner i vissa kvinno- och mansarbeten. Projektet beviljades ytterligare medel, nu från kulturdepartementet, dit jämställdhetsfrågorna under mellantiden förts, och anpassades också tidsmässigt till utredningens behov.

Ett uttryck för det samråd som skett med arbetsmiljöfonden är också att KOM-programmet beviljat sociologen Eva Fredholm medel för en studie av värderingar m.m. kring löneskillnader mellan kvinnor och män.

I direktiven heter det att till utredningen bör knytas en referensgrupp, vilket emellertid inte har skett. En referensgrupp tillgodoser närmast behovet av att tillföra en utredning kunskap och möjlighet att utbyta tankar och erfarenheter kring de frågor som uppdraget avser. Det behovet har i stället kunnat tillgodoses på följande sätt.

Utredningen har hållit en hearing med företrädare för lokala arbetsgivare, lokala fackliga företrädare och forskare m.fl. i syfte att öka kunskaperna rörande följande huvudfrågor: Finns det osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män? Vilka tänkbara orsaker har sådana löneskillnader? Vilka möjligheter finns att minska och ta bort dem? I hearingen deltog personaldirektören Kurt Bergholz-Widell, Vattenfall AB, Stockholm, Bo Lindgren, Compensation and Benefits, Telefonaktiebolaget L M Ericsson, Stockholm, utbildaren Birgitta Näslund, Svenska Handelsbanken, Stockholm, personalchefen Rolf Thelin, Hägglunds Vehicle AB, Örnsköldsvik, ombudsmannen Jörgen Andersson, Svenska Kommunalarbetareförbundets avdelning 45, Linköping, ombudsmannen Eva Eriksson, Svenska Hälso- och Sjukvårdens Tjänstemannaförbund, Göteborg, vice ordföranden i Svenska Industritjänstemannaförbundet Lilian Ringsand, Boliden Mineral, Skellefteå, fil. dr Carl le Grand, institutet för social forskning vid Stockholms universitet, fil. dr Gerd Lindgren, Umeå universitet, fil. dr Åsa Löfström, Umeå universitet och ekon. dr Anna Wahl, Handelshögskolan, Stockholm, byrådirektören Ann-Katrine Roth, JämO, samt direktören Anita Trogen, Svenska Arbetsgivareföreningen.

Utredaren och sekreteraren har deltagit i olika seminarier, konferenser och andra möten på inbjudan av företrädare för arbetsmarknadens parter på lokal

och central nivå, politiska organ, m.fl. för att informera om uppdraget och arbetet samt för att komplettera underlaget för arbetet. Utredningen har vidare haft flera kontakter med olika forskare och experter inom områdena arbetsvärdering, ekonomi och jämställdhet.

Parallellt med utredningsarbetet har även flera initiativ till studier av kvinnors och mäns löner tagits på olika nivåer på arbetsmarknaden. Utredningen har försökt hålla sig informerad om resultaten av sådant arbete.

Utredningsarbetet har ständigt varit föremål för stor uppmärksamhet från allmänheten och olika medier. En pressträff har hållits i syfte att informera om uppdraget och arbetet.

Sekretariatet har vidare deltagit i en nordisk konferens om arbetsvärdering i Helsingfors, anordnad av det nordiska likalöneprojektet, och ett forum om likalön i Bryssel, anordnat av EG-parlamentets kvinnorrättsutskott.

### 1.3 Disposition av betänkandet

En väsentlig del av utredningsarbetet har handlat om att sammanställa och analysera material som belyser löneutveckling och löneskillnader mellan kvinnor och män. Det har handlat om statistik, om lagstiftning och konventioner, om forskning inom olika områden.

I kapitel 2-8 redovisas och analyseras detta material. Det är en så långt möjligt objektiv redovisning och analys som görs i dessa kapitel. Mina överväganden och förslag redovisas i kapitel 9. Detta kapitel är av naturliga skäl mera präglad av värderingar. Det innehåller synpunkter och förslag som delvis bör hanteras av politiska organ, delvis av arbetsmarknadens organisationer, delvis av skola och andra samhällsorgan, men som också i hög grad riktar sig till alla människor i alla situationer. Som tidigare nämnts redovisas ytterligare material i en särskild bilagedel (SOU 1993:8).

## 2 Några utgångspunkter för arbetet

Jag vill i detta kapitel redovisa några mera allmänna och principiella utgångspunkter för arbetet. Redovisningen utgår bl. a. från aktuella beslut och utredningar och syftar till att precisera vissa begrepp som vi ofta kommer att möta i betänkandet. Den bygger också på en tolkning av hur direktiven använder vissa uttryck och begrepp.

Jag vill först göra en precisering av uppdragets omfattning.

Det sägs i direktiven att min uppgift är att "dels klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden i fråga om kvinnors respektive mäns löner, dels utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män som inte har några sakliga grunder".

Jag kommer i det följande att redovisa en mängd olika data rörande kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden, i familj och samhälle, inte bara i fråga om löner utan också i fråga om arbetstider, utbildning etc. Som framgår av denna redovisning finns det numera ungefär lika många kvinnor som män på svensk arbetsmarknad. Arbetsmarknaden omfattar – i ett normalläge – närmare 2,2 miljoner kvinnor och drygt 2,2 miljoner män. Det är emellertid betydande skillnader i kvinnors och mäns villkor på arbetsmarknaden. Det finns en stark könsuppdelning, dels i fråga om arbetstid, kvinnor arbetar i högre grad deltid, dels i fråga om arbetsområde, kvinnor och män arbetar i hög grad inom olika yrken. Man kan t.o.m. tala om två arbetsmarknader, en för kvinnor och en för män.

Man kan naturligtvis få en bild av läget genom att enbart studera kvinnor som en grupp och män som en annan grupp och då finna att det är betydande löneskillnader mellan de båda grupperna. Det är emellertid en otillräcklig bild. Om man vill få en mera intressant och användbar bild – "klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden" – måste man gå djupare, försöka klarlägga sådana löneskillnader som enbart beror på kön, försöka klarlägga vilka löneskillnader som kan anses vara sakligt grundade och vilka som kan anses vara osakligt grundade.

Man bör vidare vid en närmare analys av kvinnors och mäns löner skilja mellan olika typer av löneskillnader:

1. *Löneskillnader som är sakligt grundade*, alltså löneskillnader som beror på skillnader i arbetstidens längd och förläggning, utbildning, yrkeserfarenhet etc. Löneskillnaderna kan också bero på kvinnors och mäns värderingar och fördelning på olika slag av arbeten. Löneskillnaderna kan dock sakligt motiveras.

2. *Löneskillnader som är osakligt grundade*, alltså löneskillnader mellan kvinnor och män med lika eller likvärdiga arbeten och där enda förklaringen till rådande löneskillnad är olika kön. Löneskillnaderna kan bero på att kvinnorna som grupp värderas lägre än män som grupp på arbetsmarknaden, vilket leder till att enskilda kvinnor får ett sämre utgångsläge och drabbas av löneskillnader som inte kan sakligt motiveras.

Det är inte min uppgift att mera ingående behandla den förstnämnda gruppen. Det måste – utan att jag därmed tar ställning till rådande lönenivåer och löneskillnader – anses vara rimligt att lönen varierar med hänsyn till arbetstid, utbildning, yrkeserfarenhet etc. Min kartläggning och analys, liksom mina förslag, gäller den sistnämnda gruppen, alltså löneskillnader som inte är sakligt grundade. Jag vill försöka belysa storlek och sammansättning av denna grupp, försöka belysa löneskillnadernas storlek, och överväga vilka verktyg och metoder som kan utnyttjas för att "komma till rätta med" lönediskriminering och könsdiskriminering på svensk arbetsmarknad.

Så till några begrepp som vi ofta kommer att möta i detta betänkande.

*Jämställdhet mellan kvinnor och män* innebär, utöver vad jämställdhetslagen lägger i begreppet, att kvinnor och män har lika rättigheter, skyldigheter och faktiska möjligheter inom alla väsentliga områden i livet. Beslut om jämställdhetsåtgärder, som inte följs av handling, leder endast till formell eller skenbar jämställdhet. Faktisk jämställdhet förutsätter att formella beslut om jämställdhet följs av handlingar som syftar till en reell förändring.

*Lönediskriminering* av kvinnor i direktivens mening föreligger först och främst när kvinnor som individer eller som grupp på arbetsmarknaden betalas mindre än män av orsaker som har föga eller ingenting att göra med deras arbete. Sådana löneskillnader kan också betecknas som osakliga och utgör en av utgångspunkterna för utredningsarbetet. En annan utgångspunkt är att lönediskriminering, fortfarande i direktivens mening, också innefattar löneskillnader som beror på vad jag i fortsättningen betecknar som familjerelaterade hinder. Lönediskriminering av detta slag har sin grund i traditionella könsrollsmönster. Begreppet lönediskriminering kan alltså ha en mera vidsträckt innebörd. Det omfattar då även sådan rättsstridig lönediskriminering som avses i 18 § jämställdhetslagen. Hur och när lönediskrimineringen har uppstått – om den är direkt eller indirekt – saknar betydelse.

Den redovisning och de avgränsningar som jag gör i detta kapitel kan sägas bilda en ram för vilka företeelser knutna till kvinnors löner jag kan och bör behandla i betänkandet. Detta arbete måste också göras helt oberoende av vilka av lönediskrimineringens uttryck som antingen individen själv eller samhället eller andra kan ändra på. Det är alltså en sak att definiera och avgränsa begreppet lönediskriminering och en helt annan att ange vilka åtgärder, som kan tänkas för att det skall gå att komma till rätta med ett eller flera av de uttryck som diskrimineringen tar sig.

Det är ytterligare en fråga för sig vem som ligger närmast till hands för att vidta en viss åtgärd. Ansvaret för en åtgärd kan nämligen inte alltid läggas på den som har förorsakat att diskrimineringen uppkommit. Det är ofta inte ens möjligt att peka ut någon särskild "gärningsman" bakom diskriminering. Det beror helt enkelt på att de faktorer som diskriminerar kvinnor ofta är inbyggda i arbetsliv, samhällsliv och kvinnors och mäns liv i övrigt. Diskrimineringen är strukturell.

Det finns inte någon entydig och allmänt accepterad definition av begreppet lönediskriminering. Jämställdhetslagen ger – som kommer att framgå i det följande – en avgränsning. I allmän debatt kan man emellertid finna både snävare och vidare avgränsningar. Ibland talar man om kollektiv och individuell lönediskriminering och menar i det förra fallet osanktionerad, i det senare fallet sanktionerad lönediskriminering. Det är vid en sådan gränsdragning de senare fallen, osakliga löneskillnader, som omfattas av mitt uppdrag. Jag använder uttrycket *lönediskriminering* då jag talar om osakliga löneskillnader. Jag kommer ibland att använda uttrycket *lönediskriminering i mera vidsträckt mening* och menar då löneskillnader som kan bero på sådana orsaker som exempelvis familjerelaterade hinder.

Lönediskriminering blir med mitt sätt att se saken närmast ett *samhällsproblem* där var och en efter sina möjligheter bör bidra till att de olika uttryck som diskrimineringen tar sig så långt som möjligt försvinner. Den är också ett *individuellt problem* i meningen att nuläget inte kan förändras enbart av samhällsorgan eller av arbetsmarknadsorganisationer. De enskilda människorna har också som individer ett ansvar för att förändra nuvarande läge.

## 2.1 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Begreppet jämställdhet mellan kvinnor och män har inte heller någon entydig innebörd. I jämställdhetslagen har uttrycket *jämställdhet i arbetslivet* getts en bestämd innebörd. Det innebär där kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, anställnings- och andra arbetsvillkor samt utvecklingsmöjligheter i arbetet.

I många år har forskare diskuterat vad det mer allmänna begreppet jämställdhet innebär. Även i den allmänna debatten lägger olika personer olika innebörd i begreppet. Jag utgår från jämställdhetslagens begrepp med tillägg för följande beskrivning av innebörden.

Det råder politisk enighet om att de övergripande målen för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män skall ha lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter inom alla väsentliga områden i livet (se t.ex. prop. 1990/91:113 s. 6 och prop. 1992/93:100 bil. 12 s. 283).

Ett uttryck för innebörden av målen med jämställdhetspolitiken är att *kvinnor i praktiken måste få lika möjligheter till ekonomiskt oberoende som män, ett annat att män i praktiken måste få lika möjligheter att vårda barn.*

Ordet *jämställdhet* brukar endast avse förhållandet mellan kvinnor och män. *Jämlikhet* är däremot ett vidare begrepp. Det avser rättvisa förhållanden mellan alla individer och grupper i samhället och utgår från att alla människor har lika värde oavsett kön, ras, religion, social tillhörighet m.m. Min uppgift är inte att behandla frågor som handlar om jämlikhet, inte heller att behandla alla frågor som handlar om jämställdhet, uppgiften gäller löneskillnader mellan kvinnor och män. Lönefrågorna har emellertid beröringspunkter med andra frågor inom jämställdhetsområdet, varför jag ibland anser det vara nödvändigt att beröra också andra spörsmål än sådana som direkt handlar om kvinnors och mäns löner.

Målet för arbetet för jämställdhet är både kvantitativt och kvalitativt. Det handlar *kvantitativt* om att nå en jämn fördelning mellan kvinnor och män inom alla områden i samhället, t.ex. inom olika utbildningar, yrken, fritidsaktiviteter och maktpositioner. Med jämn könsfördelning brukar i dessa sammanhang avses att andelen kvinnor respektive män i en grupp är 40-60 procent eller jämnare. Finns det mer än 60 procent kvinnor i en grupp är den kvinnodominerad. Finns det mer än 60 procent män i en grupp är den mansdominerad.

Den *kvalitativa* aspekten av jämställdhetsmålet är en önskan att uppnå att både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och värderingar tas till vara och får berika och påverka utvecklingen inom alla områden av samhället. Ett uttryck för denna önskan är också att kvinnor och män alltid skall bedömas efter sina individuella förutsättningar och inte efter kön, efter mer eller mindre förutfattade meningar om vad som anses utmärka kvinnor och män som grupp.

Det råder också numera i stort sett enighet om att olika åtgärder behöver vidtas för att målet jämställdhet skall uppnås. För arbetsmarknadens del har detta kommit till uttryck i jämställdhetslagens krav på arbetsgivare att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete. *Det räcker alltså inte att vänta på en "naturlig utveckling"*. Aktiva jämställdhetsåtgärder kan sägas syfta till att kvinnor, en grupp med sämre utgångsläge än män, till följd av gångna tiders diskriminering både kvantitativt och kvalitativt, skall få samma utgångsläge som den gynnade gruppen, männen. I jämställdhetslagen har det t.ex. kommit till uttryck så att det i första hand gäller att stärka kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Först när kvinnorna har hämtat in männens försprång, kan det bli tal om att behandla båda grupperna lika i fråga om aktiva åtgärder. Att dessförinnan kräva att kvinnor och män behandlas lika, är detsamma som att hävda att gapet mellan kvinnor och män är rättvist och skall bibehållas. Det skulle också innebära att effekten av tidigare diskriminering tillåts att bestå.

Jämställdhet har också en formell och en reell sida. Beslut om jämställdhetsåtgärder, som inte följs av handling, har av forskare betecknats som *formella*. Det beror på att de lämnar maktförhållandena orubbade. Till formella jämställdhetsåtgärder kan man även hänföra åtgärder som ändrar formella

maktstrukturer. Formell jämställdhet kan också betecknas som *skenbar*. *Faktisk* jämställdhet, däremot, uppnås när sådana handlingar faktiskt vidtas som syftar till en reell förändring ifråga om makt. Jämställdhet mellan kvinnor och män har också alltmer kommit att uppfattas som en fråga om en ändrad maktfördelning mellan könen (jfr SOU 1990:44, prop. 1990/91:113, AU 17, prop. 1992/93:100 bil. 12, s. 283, Wahl ).

Exempel på vad andra maktförhållanden mellan kvinnor och män kunde ha betytt för kvinnorna på arbetsmarknaden kan hämtas från kvinnohistorikern *Gunhild Kyle*. Om kvinnligt inflytande hade motsvarat den kvinnliga arbetsstyrkan kan man enligt henne anta att kvinnorna i likhet med männen skulle ha handlat i eget intresse och försökt driva igenom sina angelägna krav. Den nedtystade eller undangömda konflikten mellan arbetsliv och familjeliv hade då förmodligen spelat en betydligt större roll i arbetslivet. En lika fördelning av makten mellan kvinnor och män skulle enligt Kyle få konsekvenser för prioriteringar och värderingar i hela samhället.

Vid faktisk jämställdhet måste män i alla samhällsgrupper dela med sig av sina verksamheter på arbetsmarknaden, i det ekonomiska livet, i organisationerna, i det politiska livet, etc. till kvinnorna och ta sin fulla del av ansvaret för vården av barnen och det obetalda arbetet i hemmet – detta jämfört med nuvarande läge.

Det är en utbredd uppfattning att det faktiskt råder jämställdhet mellan kvinnor och män. Många människors och familjers tillvaro präglas säkerligen också av faktisk jämställdhet, men man kan inte säga att det är en verklighet för alla i dag.

Den bild jag här har tecknat speglar också att *det hela tiden sker värdeförändringar i samhället i frågor som gäller kvinnors och mäns villkor*. Trycket och kraven från kvinnorna själva att få vad de ser som sin rättmätiga andel av avkastningen på sina insatser också i det ekonomiska livet har hårdnat den senaste tiden. En orsak till detta är att kvinnorna nu blivit så etablerade på arbetsmarknaden att frågan inte längre gäller möjligheterna till yrkesarbete utan de ekonomiska villkoren för detta.

Jag ser det som en uppgift för utredningen att söka ge en samlad bild av den kunskap som finns om löneskillnader mellan kvinnor och män, av arten av och orsakerna till sådana löneskillnader. Det är svårt att på detta område – liksom på andra områden som gäller människors villkor och värderingar – objektivt beskriva nuvarande läge och analysera pågående förändringar. Det är emellertid min avsikt att så långt möjligt ge sakliga och nyanserade redovisningar. *Jag vill emellertid redan nu ange att min allmänna utgångspunkt är att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete och att det är väsentligt att uppnå detta mål.*

Jag nämnde att det kan vara svårt inte bara att objektivt beskriva nuvarande läge, utan också att analysera pågående förändringar. Det är inte lätt att fånga och väga förändringar i fråga om värderingar, attityder och livsmönster som



faktiskt pågår och att förutse hur det kan komma att se ut om sju till tio år. Det gäller att vara medveten om dels hur seglivade vissa föreställningar kan vara, dels hur snabba vissa förändringar kan vara. Det finns alltid en risk "att utkämpa gårdagens fältslag" då det gäller förändringar i samhälle och bland människor. Alla överväganden rörande "möjligheterna att komma till rätta med förekommande fall av lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden" bör ju bygga på en bedömning av nuvarande och framtida läge, inte av nuvarande och gången tids läge.

Jag är medveten om att denna utredning behandlar frågor som är av kontroversiell natur. Det är *en sak* att det råder en bred enighet om målet lika lön för lika och likvärdigt arbete. Det är *en annan sak* hur vi skall nå detta mål, vilka medel vi skall använda för att förändra en verklighet som ännu inte nått detta mål. Min utgångspunkt är att vi skall nå målet och att både kvinnor och män vill och skall medverka i det arbetet.

Det är viktigt att samhället, särskilt arbetsmarknadens parter och de politiska partierna, fångar upp och tar ställning till konsekvenserna av de värderingsförändringar som sker. Ytterligare en uppgift för utredningen är därför att bidra till att samhället skaffar sig en god beredskap att möta och besvara kvinnors och mäns krav och förväntningar och hittar vägar att skapa medvetenhet om de normer och värderingar som nu kommer till uttryck när det gäller kvinnors och mäns villkor.

## 2.2 Lönediskriminering, osakliga löneskillnader och familjerelaterade hinder

I direktiven anges att uppdraget bl.a. avser möjligheterna att "komma till rätta med förekommande lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden". Innebörden av "lönediskriminering" har inte närmare utvecklats. I direktiven talas om att det finns behov av att "utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män som inte har några sakliga grunder". Det sägs också att jag bör lämna "förslag om vilka åtgärder på informations- och opinionsbildningsområdet som eventuellt kan bidra till att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män". Vad som menas med "osakliga löneskillnader" har inte preciserats, även om direktiven i övrigt kan sägas utveckla vad det är man vill komma till rätta med.

### 2.2.1 Vad är könsdiskriminering?

Det finns ingen för alla situationer fastställd definition av begreppet könsdiskriminering, men uttrycket kan rent allmänt sägas avse en orättvis eller osaklig särbehandling som beror på kön. Jämställdhetskommittén beskrev

innebörden på följande sätt i sitt betänkande (SOU 1978:38): "I dagligt tal betecknar ordet könsdiskriminering ibland varje olägenhet som någon har till följd av sitt kön och ibland varje åtskillnad som görs mellan kvinnor och män. " Jämställdhetslagen syftar till att fånga upp båda dessa aspekter av könsdiskriminering. Det sker dels genom en skyldighet för arbetsgivare att genom aktiva åtgärder bidra till att olägenheter som någon har till följd av sitt kön avlägsnas, dels genom ett förbud mot vissa beteenden från arbetsgivare, som rent rättsligt definieras som könsdiskriminering.

Två former av könsdiskriminering brukar urskiljas: direkt och indirekt. Med *direkt* diskriminering avses att det finns ett syfte, en avsikt, att behandla personer av ett kön orättvist på grund av att de tillhör ett visst kön. När det gäller *indirekt* könsdiskriminering är frågan om avsikt ointressant. Begreppet indirekt, eller dold, könsdiskriminering tar sikte på effekten och uppstår när olika behandling av kvinnor jämfört med män får en orättvis effekt för kvinnor.

Men indirekt diskriminering kan även bli ett resultat av likabehandling. Det gäller t.ex. om olika personer behandlas lika, som inte befinner sig i en jämförbar situation. Det kan nämligen vara så att ett till synes neutralt förfarande, tillämpningen av en till synes neutral bestämmelse eller neutralt kriterium, kan få diskriminerande effekter. Diskrimineringen ligger i att förfarandet typiskt sett försätter personer av ena könet i en sämre ställning än personer av motsatt kön. Antag att en arbetsgivare har som lönepolitik att låta en arbetstagares beredskap att arbeta övertid påverka lönen i höjande riktning. Med största sannolikhet kan en förhållandevis större andel kvinnor än män inte uppfylla villkoren för att det levnadsmönster som ännu råder i samhället är sådant att fler kvinnor än män har hemarbete utanför den ordinarie arbetstiden. En sådan lönepolitik skulle mot den bakgrunden få olika effekt för kvinnor och män, och kan – beroende på hur tydligt mönstret framträder – leda till indirekt diskriminering av kvinnor.

Hur och när orättvisan uppstått spelar inte någon roll för om könsdiskriminering kan anses föreligga. Det finns ett direkt samband mellan jämställdhet och könsdiskriminering. I samma mån som effekterna av könsdiskriminering som ägt rum i gången tid består, brister det i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män.

Rent rättsligt har begreppet könsdiskriminering fått en snävare innebörd i jämställdhetslagens förbudsbestämmelser än uttrycket har i dagligt tal. Syftet är att avgränsa sådana förfaranden som bör träffas av rättsliga påföljder. Avgränsningen har därvid mer styrts av lagtekniska överväganden än av språkliga. I förarbetena till lagen (prop. 1978/79:175 s. 29) konstateras att det i och för sig är tänkbart att formulera ett mer vidsträckt diskrimineringsbegrepp, där syftet är att inte bara fånga upp diskriminering i enskilda fall utan även att ta hänsyn till den bristande jämställdhet som råder när lagen sätts i kraft och till de då rådande faktiska skillnaderna i kvinnors och mäns

möjligheter att hävda sig i arbetslivet. I samma syfte valde lagstiftaren i stället att lita till regler om skyldighet för arbetsgivare att vara positivt verksamma för jämställdheten. Samtidigt bör framhållas att jämställdhetslagens regler om aktiva åtgärder närmast syftar till att avlägsna de spår som finns kvar av gångna tiders medvetna och omedvetna diskriminering av kvinnor. Reglerna kan med andra ord sägas syfta till att komma till rätta med företeelser som i mer allmän mening kan uppfattas som könsdiskriminering. Vidare understryks i lagens förarbeten att de två angivna delarna av lagen – reglerna om förbud mot könsdiskriminering och reglerna om aktiva åtgärder – skall ses som en helhet.

I FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor definieras "diskriminering av kvinnor" som varje åtskillnad, undantag eller inskränkning på grund av kön som har till följd eller syfte att begränsa eller omintetgöra erkännandet av mänskliga rättigheter och grundläggande friheter på det politiska, ekonomiska, sociala, kulturella eller medborgerliga området eller något annat område för kvinnor, oberoende av civilstånd och med jämställdheten mellan män och kvinnor som grund, eller åtnjutandet eller utövandet av dessa rättigheter och friheter.

I ILO-konventionen nr 111 om diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning förstås med uttrycket "diskriminering" varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av bl.a. kön som har till följd att likställdhet med avseende på möjligheter eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskärs.

I både ekonomisk och sociologisk litteratur används ibland uttrycket *statistisk diskriminering*. Med det avses att individer tillskrivs könsegenskaper som anses gälla genomsnittet för könet. Genomsnittliga skillnader, t.ex. avseende muskelstyrka, kroppslängd, mellan kvinnor och män får alltså avgöra. Statistisk diskriminering föreligger också om kvinnor som individer får sämre behandling, t.ex. lägre lön, än män för att kvinnor i genomsnitt har högre frånvarofrekvens än män eller för att kvinnor förväntas föda barn och med större sannolikhet jämfört med män därför lämnar sitt arbete helt eller delvis. Det gäller även om det kan läggas fram statistiskt stöd för den högre frånvarofrekvensen.

Statistisk diskriminering strider mot jämställdhetslagen eftersom den kräver att kvinnor och män bedöms efter sina individuella förutsättningar och inte efter vad som på mer eller mindre goda grunder antas känneteckna kvinnor och män som grupp.

Uttrycket *strukturell diskriminering* brukar användas för att beskriva direkt och indirekt diskriminering som inbyggda fenomen i t.ex. arbetsmarknadens sätt att fungera, i stället för att se dem som uttryck för personliga ställningstaganden. Det avser något som förekommer allmänt och betraktas som normalt. Det visar på en regelbundenhet. Uttrycket kan avse t.ex. att kvinnor

främst finns i låglöneyrken, i befattningar som är lågavlönade och hos arbetsgivare som betalar lägre lön än arbetsgivare, där främst män arbetar.

### 2.2.2 Lönediskriminering

"Lönediskriminering" i direktiven får till en början i vart fall anses innefatta vad jämställdhetslagen lägger i det rättsliga begreppet lönediskriminering.

Jämställdhetslagen drar endast upp gränserna för i formell mening rättsstridig könsdiskriminering. Diskrimineringsförbudet i 15 § avser enbart vissa individuella fall hos en och samma arbetsgivare och täcker t.ex. inte strukturell könsdiskriminering. I lönehänseende begränsas begreppet i 18 § till att endast avse vissa beteenden vid lika och likvärdigt arbete.

Redan direktivens ordalydelse talar för att utredningsuppdraget omfattar mer än lönediskriminering i rent lagteknisk mening. Det talas om "förekommande lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden". Även den bakgrundsredovisning som ges i direktiven utgör stöd för att uttrycket där har en mer allmän innebörd och bör tolkas så att dessa även avser lönediskriminering av kvinnor som grupp på arbetsmarknaden i stort. Direktiven bör inte heller anses begränsade till löneskillnader vid lika eller likvärdigt arbete. Å andra sidan är inte utgångspunkten att man skall komma tillrätta med *alla* löneskillnader mellan kvinnor och män. *Uppdraget är först och främst att utreda möjligheterna att komma till rätta med löneskillnader, som inte har några sakliga grunder.*

### 2.2.3 Familjerelaterade hinder - familjelivets inverkan på förvärvsarbetet

Inom tidig svensk kvinnoforskning talade man om att det fanns *kvinnospecifika* hinder för kvinnors och mäns jämställdhet. Dessa hinder ansågs drabba gifta kvinnor med barn, de bar merparten av hemarbetet, hade ansvar för och vård av barn, varav bl.a. följde bristande geografisk rörlighet. Sedan uttrycket myntades har det blivit vanligare att män börjat ta större del i ansvaret för att vård av barn och hem delas mer lika. Med den utveckling som har skett är det i dag därför mer träffande att i stället beteckna de hinder som just beskrivits som familjespecifika. Å andra sidan är det en olöslig ekvation att förena heltids yrkesarbete och omsorg om småbarn – även med fullt utbyggd barnomsorg – för två samtidigt yrkesarbetande föräldrar. Kvinnorna tycks tidigare än männen bli medvetna om denna oförenlighet och därvid "välja" att själva ta hand om lösningen. De har i realiteten en begränsad valfrihet. Annorlunda uttryckt: när kvinnor väljer okonventionellt och "fritt" ges deras val mindre auktoritet.

Det kan förefalla oriktigt att tala om familjeliv och barn som "hinder" som "drabbar" kvinnor. Barn är också till glädje för såväl kvinnor som män. Men när det gäller lönearbete och möjligheter att höja lönen "kostar" i realiteten barn och familjeliv mer för kvinnorna än för männen. De flesta kvinnor och män vill både skaffa barn och engagera sig fullt ut i arbetslivet, men för kvinnor är det fortfarande svårare än för män att kunna förena strävandena. Jag kallar alltså denna situation *familjerelaterade* hinder. Det finns också kvinnor som därför helt frivilligt väljer att inte skaffa barn men som ändå hindras både befodringsmässigt och lönemässigt av föreställningar om kvinnors familjerelaterade hinder som inte stämmer med deras individuella förutsättningar. Dessa kvinnor får sägas vara statistiskt diskriminerade.

Av de orsaker till löneskillnader, som direktiven nämner, utgör ansvaret för oavlönat hemarbete en viktig del. En vanlig följd av detta är deltidanställning. För att jämställdhet, inte minst i lönehänseende, skall kunna uppnås behöver familjerelaterade hinder så långt möjligt undanröjas. Vissa kan reduceras genom samhällsåtgärder. Exempel på samhällsåtgärder som vidtagits är bl.a. sådana som syftat till bättre tillgång på barnomsorg och åtgärder inom socialpolitik och skattepolitik. Andra familjerelaterade hinder kan reduceras genom åtgärder som vidtas av arbetsgivare. Som exempel kan framhållas bestämmelsen i 5 § jämställdhetslagen, som anger att arbetsgivaren skall underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Det kan ske genom att arbetsgivaren stimulerar och underlättar för männen att utnyttja sin rätt till föräldraledighet. Det kan också gälla att se över arbetsorganisation och arbetstider. Andra åtgärder som kan vara aktuella i detta syfte är att t.ex. räkna tid för vård av barn som en merit, att begränsa övertid eller arbete på obekvämt arbetstid, att göra det möjligt med deltidarbete även på högre tjänster eller att införa flexibel arbetstid (jfr prop. 1990/91:113 s. 70f.).

Jag kan sammanfatta vad jag tagit upp i detta avsnitt på följande sätt. Lönediskriminering av kvinnor i vidsträckt mening skulle med utgångspunkt i de föregående resonemangen, främst grundade på direktiven, föreligga först och främst när kvinnor som individer och som grupp på arbetsmarknaden betalas mindre än män av orsaker som har föga eller ingenting att göra med deras arbete. Sådana löneskillnader är osakliga. De kan ha uppkommit genom att kvinnor tidigare medvetet utestängts från vissa arbeten eller medvetet underbetalats. De kan också bero på att till synes könsneutrala åtgärder vidtagits som fått diskriminerande effekter. Hur och när de har uppstått saknar dock betydelse. Det avgörande för om lönediskriminering föreligger är att effekten dröjer kvar. Med detta sätt att se saken innebär osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män alltid lönediskriminering.

I ett samhällsperspektiv kan löneskillnader till kvinnors nackdel orsakade av familjerelaterade hinder ses som ett utslag av strukturell könsdiskriminering. Ur en arbetsgivares synvinkel medför det givetvis inte lönediskrimine-

ring att betala lägre månadslön till deltidsarbetande kvinnliga arbetstagare än till heltidsarbetande män. En sådan löneskillnad är inte heller osaklig. Men den är ändå en lönemässig olägenhet som kvinnor typiskt sett har till följd av kön och den kan därför sägas utgöra lönediskriminering i vidsträckt mening. Som framgick nyss kan dock enskilda arbetsgivare, i likhet med vad som gäller i fråga om orsakerna till annan strukturell könsdiskriminering, bidra till att minska familjerelaterade hinder. Ibland är det dock enbart med åtgärder utanför arbetsplatsen som det går att komma tillrätta med dessa. De familjerelaterade hindren kan – trots den glädje barn utgör för såväl kvinnor som för män – typiskt sett ha större negativ inverkan – direkt eller indirekt – på kvinnors löner än på mäns. *Utredningsuppdraget innefattar alltså även löneskillnader som beror på att fler familjerelaterade hinder reser sig under kvinnornas livscykel än under männens.*

Även lönediskriminering i strid med jämställdhetslagen kan, i varje fall indirekt, ha sin grund i familjerelaterade hinder.

Skillnader i lön mellan kvinnor och män på en arbetsplats kan ha grundlagts genom annan direkt eller indirekt könsdiskriminering som inte omedelbart har att göra med lörens bestämmande. De kan vara en följd av könsdiskriminering vid tillsättningar av befattningar (anställningsdiskriminering eller ibland i ekonomisk litteratur benämnt jobbdiskriminering) och uttagningar till olika interna utbildningar. De kan också ha uppkommit som ett resultat av könsdiskriminering vid arbetsgivarens ledning och fördelning av arbetet eller det sätt på vilket arbetet är organiserat. Sådana förfaranden kan i sin tur vara könsdiskriminering, som är förbjuden enligt jämställdhetslagen. När en manlig arbetstagare får högre lön än en kvinnlig arbetstagare till följd av en omfördelning av arbetsuppgifter mellan honom och den kvinnliga arbetstagaren, föreligger inte lönediskriminering i strid med jämställdhetslagen. Däremot kan den omfördelning av arbetsuppgifter, som leder till den höjda lönen, innebära ett brott mot förbudet mot könsdiskriminering vid ledning och fördelning av arbetet. Själva löneskillnaden som är ett resultat av könsdiskrimineringen behöver alltså inte strida mot jämställdhetslagen. Den bör dock ses som uttryck för lönediskriminering i vidsträckt mening.



## 3 Gällande rätt

Det sägs i direktiven i samband med behandlingen av frågan om arbetsvärdering att jag bör redovisa krav som följer av de aktuella konventioner m.m. som Sverige godkänt. Uppdraget i denna del får förstås så att det innefattar en genomgång av krav som rör arbetsvärdering. Också några andra aspekter bör dock beskrivas (jfr dir.1988:43 om beaktande av EG-aspekter), bl.a. för att klargöra räckvidden av de många konventioner som redan nu är gällande rätt i Sverige.

### 3.1 Konventioner på jämställdhetsområdet

#### 3.1.1 Allmänt om konventioners bindande verkan

En internationell överenskommelse, en konvention, som har undertecknats av en stat blir normalt folkrättsligt bindande för staten först i och med att staten ratificerar, godkänner, den. För att konventionen också skall kunna åberopas inför svenska domstolar och myndigheter måste den dessutom införlivas med svensk nationell rätt genom att t.ex. en svensk lag stiftas. Det kan nämnas att i vissa länder, t.ex. Nederländerna och Österrike, utgör en internationell överenskommelse, som staten ratificerat, automatiskt en del av den interna rättsordningen så snart överenskommelsen trätt i kraft.

Om en konflikt skulle föreligga mellan intern svensk rätt och en internationell konvention som ratificerats av Sverige men inte införlivats med svensk rätt, är det den svenska rätten som tar överhanden, inte konventionens bestämmelser. Såvitt möjligt bör dock en svensk lag tolkas så att den överensstämmer med Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner.

Internationella rekommendationer är inte juridiskt bindande på samma sätt som konventioner, eftersom någon form av ratifikation inte förekommer. Det inflytande som rekommendationer kan ha på ett lands lagstiftning och praxis är därför frivilligt.

EG-rätten skiljer sig på många sätt från traditionell folkrätt. Genom EG, som kan sägas vara ett rättsligt system, har en helt ny rättsordning skapats, den s.k. gemenskapsrätten. Romfördraget, som ingår i den s.k. primärrätten, utgör en slags grundlag. Andra rättsakter, såsom förordningar och direktiv, utgör den s.k. sekundärrätten. Romfördraget och en betydande del av sekundärrätten är direkt tillämpliga i medlemsländerna, eftersom de används av nationella myndigheter utan någon mellankommande nationell rättsbildning. Förordningar utgör i och med att de beslutats av behöriga EG-organ automatiskt del av medlemsländernas interna rätt. Det krävs alltså inte något särskilt



godkännande av de nationella parlamenten för detta. Direktiv riktar sig till medlemsländerna och anger att ett visst resultat skall uppnås inom en bestämd tid men överlåter åt länderna att bestämma form och tillvägagångssätt för den nationella tillämpningen.

Vissa bestämmelser har också s.k. direkt effekt. Det innebär att de grundar rättigheter och/eller skyldigheter inte bara för medlemsländerna utan också för enskilda. Detta gäller t.ex. bestämmelser om förbud mot könsdiskriminering i Romfördraget. Även bestämmelser i direktiv kan få denna verkan om den nationella rätten inte anpassats till direktivets krav på ett korrekt sätt eller det inte har införlivats inom den föreskrivna tiden. Direktivets direkta effekt kan dock bara avse bestämmelser som ger enskilda rättigheter gentemot det allmänna.

Om en domstol i ett medlemsland skulle finna att en nationell bestämmelse strider mot en EG-bestämmelse, skall domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen. EG-rätten har alltså företräde framför nationella regler. Det är en viktig skillnad jämfört med den traditionella folkrättsliga synen i Sverige.

Relevanta EG-regler har tagits in i det s.k. EES-avtalet för att gälla också i EFTA-länderna. I EES-avtalets huvudbestämmelser ingår bl.a. Romfördraget. I bilagor till avtalet har relevanta regler i den sekundära EG-rätten, dvs. främst direktiv och förordningar, tagits in och anpassats till ett EES-sammanhang. Bland dessa ingår EG-regler som rör frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är för närvarande oklart när EES-avtalet kommer att träda i kraft.

Riksdagen har, genom en lag om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) (EES-lagen), beslutat att införliva EES-avtalets huvudbestämmelser (artiklarna 1-129) i svensk rätt genom s.k. inkorporering (prop. 1991/92:170, 1992/93:EU1). Lagförslaget innebär att bestämmelserna helt enkelt förklaras gälla som lag i Sverige. De delar av avtalets bilagor som motsvarar EG-förordningar inkorporeras också i den svenska rätten. Motsvarigheter till EG-direktiv transformeras, dvs. arbetas om, till svenska regler. I den mån bestämmelser i EES-avtalet till sitt materiella innehåll är likadana som motsvarande EG-regler, skall bestämmelserna tolkas i överensstämmelse med EG-domstolens avgöranden fram till avtalets ingående den 2 maj 1992.

### **3.1.2 Många konventioner tar upp lön som en jämställdhetsfråga**

Sverige har ratificerat flera internationella konventioner som tar sikte på jämställdhetsfrågor. De konventioner som behandlar lön och anställningsförmåner för kvinnor och män, tar undantagslöst upp ämnet som en fråga om "lika lön". Internationella överenskommelser som till en början bör omnämnas i detta sammanhang är FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna år 1948 (artikel 23 andra stycket) och 1966 års internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (artikel 7(a)(i)).

ILO:s, den internationella arbetskonferensens, konvention nr 111 om diskriminering (anställning och yrkesutövning) antogs år 1958 av arbetskonferensen och ratificerades av Sverige år 1962. Konventionen har ratificerats av 109 stater. Den rör, till skillnad från ILO:s likalönekonvention, inte enbart jämförelser mellan kvinnor och män. Den definierar diskriminering som

– varje åtskillnad, uteslutning eller företräde på grund av ras, hudfärg, kön, religion, politisk uppfattning, nationell härstamning eller socialt ursprung, som har till följd, att likställdhet med avseende på möjlighet eller behandling i fråga om anställning eller yrkesutövning omintetgörs eller beskärs.

Vissa ytterligare preciseringar av innebörden av "diskriminering" görs.

Artikel 3 innehåller de materiella bestämmelserna. En stat som anslutit sig till konventionen förbinder sig, såvitt gäller lika lön för arbete av lika värde, bl.a. att vidta vissa närmare angivna åtgärder såsom att få till stånd samverkan med arbetsmarknadens parter och andra berörda organ i syfte att främja att likalönepolitiken främjas och godtas och att utfärda sådana lagar och stödja sådana undervisningsprogram som kan vara ägnade att trygga att politiken godtas och tillämpas. Staten skall vidare varje år redogöra för hur konventionen tillämpas och då ange de åtgärder som vidtagits och de resultat som uppnåtts.

1981 års ILO-konvention (nr 156) om jämställdhet mellan manliga och kvinnliga arbetstagare: arbetstagare med familjeansvar, ratificerades av Sverige år 1982. Totalt har 18 stater ratificerat konventionen, som kan ses som en komplettering till konventionen nr 111 och har till syfte att täcka tidigare inte omfattade skillnader mellan kvinnor och män som görs på grundval av familjeansvar. Den tar inte upp några lönefrågor.

De konventioner som är av störst intresse för utredningsuppdraget är ILO-konventionen nr 100 om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde, Europarådets sociala stadga jämte tilläggsprotokoll och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Dessa kommer att behandlas närmare i det följande. De krav som EG-rätten och EES ställer i fråga om lön och andra anställningsvillkor för kvinnor och män kommer också att redovisas.

### 3.1.3 ILO-konventionen nr 100

Att förverkliga principen om lika lön för kvinnor och män har varit ett av ILO:s mål alltsedan bildandet genom Versaillesfördraget efter första världskriget år 1919. Bland principer av "särskild och brådskande betydelse" som ILO enligt fredsfördraget skulle arbeta för nämns principen att kvinnor och män skall få "lika lön för arbete av lika värde".

ILO:s konvention nr 100 om lika lön, den s.k. likalönekonventionen, antogs av internationella arbetskonferensen år 1951. Den kom inte att ratificeras av Sverige förrän år 1962. Den har numera ratificerats av 111 stater. Den hör

därmed till de tio ILO-konventioner som vunnit bredast anslutning av de numera över 170 ILO-konventionerna.

Enligt konventionens artikel 1 (a) innebär uttrycket "lön" dels fastställd grund- eller minimilön och dels tillägg av olika slag som direkt eller indirekt, kontant eller som naturaförmån, utges av en arbetsgivare till en arbetstagare på grund av ett anställningsförhållande.

I artikel 1 (b) slås fast att uttrycket "lika lön till kvinnor och män för arbete av lika värde" hänför sig till lönesatser som fastställs utan könsdiskriminering. Konventionens referens till "lika värde" går alltså längre än till uttryck som "lika arbete" eller "samma arbete". Konventionen innehåller ingen definition av innebörden av "lika värde". I det förslag till text som slutligen förelades arbetskonferensen angavs uttrycket "lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde" innebära att lönesatser skall bestämmas med utgångspunkt i arbetets innehåll utan hänsyn till om arbetet utförs av en kvinna eller en man. Hänvisningen till arbetets innehåll togs i den slutliga versionen av konventionen in i en särskild artikel om objektiv arbetsvärdering på grundval av det arbete som skall utföras, vilken blev artikel 3.

Artikel 2 ålägger medlemsländerna att främja och trygga tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde. Principen skall kunna tillämpas genom lagstiftning, i lag fastställd eller erkänd ordning för bestämmande av lön eller genom kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagare eller genom en kombination av de angivna utvägarna.

Artikel 3 handlar om värdering av arbete. Den anger i första punkten att åtgärder skall vidtas för att främja en objektiv värdering av arbetsuppgiften på grundval av den arbetsuppgift som skall utföras (the work to be performed), om konventionens bestämmelser därigenom lättare kan genomföras. Enligt andra punkten kan metoderna för en sådan värdering bestämmas av en myndighet som fastställer löner eller av kollektivavtalsparterna om lönesatserna bestäms i avtal.

Tredje punkten av artikel 3 kompletterar den negativa definitionen i artikel 1 (b) ("utan hänsyn till kön"). Av bestämmelserna följer att löneskillnader som motsvarar skillnader, fastställda vid en objektiv värdering av den arbetsuppgift som skall utföras och som inte tar hänsyn till kön, är förenliga med principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde.

I artikel 4 anges att varje medlem på lämpligt sätt skall samarbeta med vederbörande arbetsgivar- och arbetstagarorganisation för att genomföra konventionens bestämmelser.

Kontrollen av hur konventionen tillämpas följer de regler som finns för kontroll av ILO-konventioner och som är inbyggt i ILO:s konstitution. För Sveriges del är det väsentligen två grenar av kontrollsystemet som har betydelse. Den ena utgörs av den årliga rapporteringen enligt artikel 22 i ILO:s konstitution. Den ger regeringen tillfälle att återkommande kontrollera tillämpningen i lagstiftning och praxis av en godtagen konvention och vid be-

hov sörja för ändringar. Den andra utgörs av den verksamhet som bedrivs av den oberoende expertkommittén och som kommittén redovisar varje år i en rapport till den internationella arbetskonferensen. Rapporter rörande likalönekonventionen har avlämnats vid tre tillfällen: åren 1956, 1975 och 1986.

Samtidigt med likalönekonventionen antog internationella arbetskonferensen rekommendation nr 90 om lika lön. Den behandlar metoderna för likalöneprincipens tillämpning. Bland annat anmodas medlemsstaterna att, där så är lämpligt, vidta åtgärder för att i samråd med arbetsmarknadens parter införa eller främja införandet av metoder för en objektiv arbetsvärdering, genom arbetsanalys eller på annat sätt, av den arbetsuppgift som skall utföras, i syfte att nå en klassificering av arbetsanställningar utan hänsyn till kön (artikel 5). Olika åtgärder föreslås i artikel 6 för att höja kvinnliga arbetstagares arbetsproduktion samt för att i skilda hänseenden likställa dem med manliga arbetstagare. Slutligen framhålls, i artikel 7, att inget bör underlåtas för att inför den allmänna opinionen klargöra skälen för att principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde bör genomföras.

Likalönekonventionen innehåller som framgått inte ett ovillkorligt krav att åtgärder vidtas för att införa en objektiv arbetsvärdering och föreskriver ännu mindre någon viss arbetsvärderingsmetod. Av tredje punkten i artikel 3 följer dock att någon form av objektiv värdering av arbetsuppgiften är den enda metod som konventionen anvisar för lönedifferentiering utan att bryta mot likalöneprincipen. Oberoende expertkommittén har för sin del också uttalat att själva idén att betala lön till kvinnor och män efter värdet av deras arbetsuppgifter medför att någon teknik måste antas för att man skall kunna objektivt mäta och jämföra det relativa värdet av arbetena. När värdet av olika arbeten skall jämföras måste det också finnas ett lämpligt förfarande som garanterar en värdering fri från hänsyn till kön. Arbetsvärdering är alltså den grundläggande metoden för konventionens likalönebegrepp. Men konventionen utesluter inte andra metoder för att främja införandet av lika lön. De metoderna beskrivs dock inte.

Konventionen kräver inte att löneskillnader i det allmänna löneläget mellan olika regioner, sektorer eller ens företag överges, om sådana skillnader gäller lika för kvinnor och män. Oberoende expertkommittén har dock understrukit att principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde går längre än till att bara omfatta fall där arbeten utförs på samma företag och av både kvinnor och män. Allmänt sett måste hänsyn tas till att kvinnor företrädesvis arbetar i vissa typer av arbete och är koncentrerade till vissa sektorer av arbetsmarknaden.

Konventionen förbjuder inte bara direkt utan också indirekt könsdiskriminering. Förbudet omfattar t.ex. användningen av till synes objektiva kriterier som uttryckligen eller underförstått definieras med utgångspunkt i eller hänförs till arbetstagarens kön. Det är enligt oberoende expertkommittén inte heller tillräckligt att ersätta särskilda "lönesatser för kvinnor" och "lönesatser

för män" med liknande lönesatser som beskrivs med ett neutralt språk men där man bibehåller beskrivningen av arbetet och den existerande löneskillnaden. I så fall består ett antagande att könsdiskriminering föreligger. Om arbetsvärdering tidigare har använts måste metoderna ersättas av nya som baseras på faktorer utan hänsyn till kön.

Statens roll när det gäller tillämpningen av likalöneprincipen framgår av artikel 2, som redovisats ovan. Den är i vissa fall att *trygga* och i andra endast att *främja*. Den närmare innebörden härav är enligt oberoende expertkommittén följande. Staten är folkrättsligt sett skyldig att *trygga* tillämpningen bara i de fall där staten har ett direkt eller indirekt inflytande på lönesättningen. Det betyder främst att en sådan skyldighet föreligger för staten och statligt ägda företag och andra statliga juridiska personer i deras egenskap av arbetsgivare.

På områden där parterna i fria förhandlingar utesluter staten från lönebildningen, inskränker sig statens skyldighet folkrättsligt sett till att *främja* tillämpningen av likalöneprincipen. Samtidigt ligger i detta en skyldighet för staten att vara aktiv. Det finns visserligen ingen allmän skyldighet enligt konventionen att införa en lag om lika lön. Men om det, som i Sverige, finns en likalönelag, är *staten även i ett sådant fall skyldig att trygga likalöneprincipens genomförande och tillämpning*.

Oberoende expertkommittén framhåller att konventionens respekt för rätten till kollektiva förhandlingar innefattar ett motsvarande gemensamt ansvar hos både arbetsgivare och arbetstagarorganisationer för en effektiv tillämpning av likalöneprincipen.

I en s.k. general observation år 1990 uttalar oberoende expertkommittén, efter att ha granskat inlämnade rapporter om tillämpningen av konventionen, bl.a. att de flesta stater som är bundna av den har svårigheter vid tillämpningen. Dessa förefaller bero på att tillgången på data och forskning är obefintlig eller bristfällig. Det råder även okunnighet om arbetsvärdering, utan vilken det också är svårt att avgöra olika arbetens relativa värde. Kommittén erinrar om nyttan med att utarbeta objektiva arbetsvärderingssystem för att jämföra värdet hos olika arbetsuppgifter i enlighet med artikel 3 i konventionen och hänvisar till de resultat som har nåtts i vissa länder. Kommittén uttrycker också förhoppningen att regeringarna och parterna på arbetsmarknaden anstränger sig för att samla in och analysera data om löner och anställningsvillkor för att fullt ut kunna dokumentera art och omfattning av rådande orättvisor och vidta åtgärder för att avskaffa dem.

### 3.1.4 Europarådets sociala stadga med tilläggsprotokoll

Den europeiska sociala stadgan är en internationell överenskommelse som utarbetades inom Europarådet åren 1953-1961. Sverige ratificerade stadgan år 1962. Vissa förpliktelser undantogs dock från ratifikation. År 1979 utsträck-

tes ratifikationen något. Sverige har därmed godtagit 62 av de 72 förpliktelserna. Av Europarådets 25 medlemsländer har 19 ratificerat samtliga eller flertalet artiklar i stadgan.

Stadgan innehåller i sak 19 artiklar med bestämmelser om bl.a. arbetsmarknadspolitik, arbetsvillkor och arbetarskydd. Syftet är att garantera sociala rättigheter samt att höja levnadsstandarden och öka den sociala välfärden.

Artikel 4 rör rätten till skälig lön. I artikelns mom. 3 förbinder sig staterna att erkänna kvinnliga och manliga arbetstagares rätt till lika lön för arbete av lika värde. Rättigheterna i artikel 4 skall verkställas antingen genom kollektivavtal, lagstiftning eller på annat lämpligt sätt.

De stater som har ratificerat stadgan skall avge rapport rörande de artiklar som ratificerats. Rapporterna granskas av två olika kommittéer. Resultatet av deras arbete kan utgöra underlag för rekommendationer från Europarådets ministerkommitté till länder som i något avseende inte uppfyller stadgans krav.

År 1987 färdigställdes ett tilläggsprotokoll till stadgan, som trädde i kraft i september 1992. Protokollet har ratificerats av Sverige. De nya rättigheter som införts genom tilläggsprotokollet finns uppräknade i protokollets del I och preciseras närmare i fyra olika artiklar i del II.

Artikel 1 i del II gäller alla arbetstagares rätt till lika möjligheter och lika behandling i frågor som rör anställning och yrkesutövning utan diskriminering på grund av kön. Skyddet gäller även personer som söker arbete. I artikelns första punkt erkänner de fördragsslutande parterna att effektivt utövande av rätten till lika möjligheter och lika behandling i frågor som rör anställning och yrkesutövning utan diskriminering på grund av kön måste säkerställas och utfäster sig att vidta lämpliga åtgärder för att tillförsäkra och främja tillämpningen av denna bl.a. när det gäller anställningsvillkor och arbetsförhållanden, inbegripet lön.

Punkten 3 anger att punkten 1 i artikeln inte skall utgöra hinder för vidtagande av speciella åtgärder som syftar till att avhjälpa faktiska brister vad avser jämställdhet.

Bestämmelserna i tilläggsprotokollet kan verkställas genom lagstiftning, kollektivavtal eller andra lämpliga åtgärder (artikel 7). Övervakning av tillämpningen sker på samma sätt som gäller för stadgan (artikel 6).

Systemet för att övervaka att stadgan efterlevs är föremål för översyn.

### 3.1.5 FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor

FN antog år 1979 konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Den ratificerades av Sverige år 1980. Ytterligare mer än 110 länder har ratificerat konventionen.

Konventionen behandlar alla väsentliga områden av livet och förbjuder både direkt och indirekt diskriminering av kvinnor.

Artikel 11 behandlar kvinnors villkor i arbetslivet. Den ålägger konventionsstaterna att avskaffa diskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden för att med jämställdheten som grund säkerställa samma rätt bl.a. till lika lön och lika behandling vad beträffar arbete av lika värde. Punkten 1 d) av artikeln tar därefter särskilt upp rätten till lika lön, inklusive förmåner, och till lika behandling vad beträffar arbete av lika värde liksom till lika behandling i fråga om arbetsvärdering.

En särskild kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW) granskar vilka framsteg som tillämpningen av konventionen leder till. Det sker genom behandlingen av rapporter om vilka åtgärder som vidtagits och vilka framsteg som gjorts, som konventionsstaterna skall lämna minst vart fjärde år. CEDAW kan lägga fram förslag och allmänna rekommendationer till konventionsstaterna.

Det antagna sambandet mellan en könsuppdelad arbetsmarknad och lönediskriminering har intresserat CEDAW. Frågan om lika lön för arbete av lika värde oavsett kön har tagits upp i de flesta konventionsstaternas rapporter. Samtidigt har CEDAW kunnat konstatera att det inte alltid är klart för konventionsstaterna att denna princip går längre än principen om lika lön för lika arbete. En allmän rekommendation antogs därför av CEDAW år 1989. CEDAW konstaterar i denna att det återstår mycket att göra för att omsätta principen om lika lön för arbete av lika värde i praktiken och därmed bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. CEDAW rekommenderar bl.a. att konventionsstaterna överväger studier, utveckling och antagande av metoder för arbetsvärdering som grundas på könsneutrala kriterier, i syfte att underlätta jämförelse av traditionellt kvinnodominerade arbeten med traditionellt mansdominerade. Staterna bör vidare så långt som möjligt stödja inrättandet av ett tillämpningssystem och uppmuntra arbetsmarknadens parter att se till att principen tillämpas.

### **3.1.6 EG-rätten och EES**

Sverige beräknas kunna bli medlem av EG tidigast år 1995. I och med ett medlemskap kommer gemenskapsrätten att gälla fullt ut också i Sverige. *Redan när EES-avtalet träder i kraft blir emellertid EG:s regler bl.a. om lika lön bindande också i Sverige.*

Som angetts ovan under 3.1.2 finns i Romfördraget några bestämmelser som en enskild kan lägga till grund för en talan mot en annan enskild i domstol. EG-domstolen är ensam behörig att tolka gemenskapsrätten. Till de bestämmelser som domstolen ansett enskilda förpliktade av hör likalönebestämmelsen i artikel 119, som har följande lydelse:

Varje medlemsstat skall under första etappen säkerställa och upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete.

I denna artikel skall med "lön" förstås den gängse grund- eller minimilönen samt alla övriga förmåner som arbetstagaren direkt eller indirekt, kontant eller som naturaförmån, får av arbetsgivaren på grund av anställningen.

Lika lön utan könsdiskriminering innebär att

- a) ackordslön för lika arbete skall fastställas enligt samma beräkningsgrunder,
- b) tidlön skall vara lika för lika arbete.

I Maastrichtavtalet, som bl.a. reglerar EG:s omvandling till en europeisk union (EU), föreslås ett tillägg till artikel 119. I detta slås fast att bestämmelsen inte hindrar särskilda åtgärder som syftar till att underlätta för kvinnor att ha förvärvsarbete eller att förebygga eller uppväga nackdelar i deras yrkeskarriärer. Innebörden av tillägget är något oklar.

Enligt ett uttalande av EG-domstolen i fallet *Defrenne II* avser förpliktelsen både offentliga och privata arbetsgivare och fackföreningar. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt eftersom artikelns förhistoria synes tala klart mot en sådan tolkning. Artikel 119 kom till för att garantera att konkurrensen i medlemsländerna inte skulle snedvridas av att kvinnor betalades lägre lön än män för lika arbete. Efter hand har dock artikeln, genom flera avgöranden i EG-domstolen, kommit att få stor betydelse för utvecklingen i riktning mot jämställdhet mellan kvinnor och män i EG-länderna, särskilt i Storbritannien. Avgörandena har också haft stora ekonomiska konsekvenser.

Artikeln 119 talar om "lika lön för lika arbete" men grundar sig på ILO-konventionen nr 100. Gemenskapsrätten har genom det år 1975 antagna direktivet om lika lön bringats helt i överensstämmelse med ILO-konventionens uttryck "lika lön för arbete av lika värde".

EG-direktivet (75/117/EEC) om lika lön innehåller för medlemsländerna bindande riktlinjer hur artikel 119 i Romfördraget skall tillämpas.

Här bör inskjutas att EG:s ministerråd har utfärdat ytterligare fyra direktiv för att främja kvinnornas ställning. Av dessa bör särskilt framhållas direktivet år 1976 (76/207/EEC) om lika behandling för kvinnor och män när det gäller tillträde till anställning, yrkesutbildning och befordran samt arbetsvillkor. Det innehåller bestämmelser som innebär att varken direkt eller indirekt könsdiskriminering är tillåten.

Artikel 1 i likalöndirektivet lyder:

Principen om lika lön för kvinnor och män som skisserats i artikel 119 i fördraget, härefter kallad "likalönsprincipen", innebär att för lika arbete eller för arbete som tillerkänns lika värde all diskriminering på grund av kön skall avskaffas vid alla former och villkor för ersättningen.

I synnerhet när ett arbetsvärderingssystem används för att bestämma lön, måste detta vara baserat på samma kriterier för både kvinnor och män och vara utformat så, att det utesluter all diskriminering på grund av kön.

Något krav att arbetsvärdering skall införas finns alltså inte. Artikeln reglerar bara vad som skall gälla i de fall arbetsvärdering används.



## Artikel 2 lyder:

Medlemsstaterna skall i sin nationella lagstiftning införa sådana åtgärder, som behövs för att göra det möjligt för alla anställda som anser sig för fördelade på grund av att likalönsprincipen inte tillämpats att göra sina rättigheter gällande vid domstol efter att eventuellt ha hänfört sig till andra behöriga myndigheter.

## Artikel 3 lyder:

Medlemsstaterna skall avskaffa all diskriminering mellan kvinnor och män som strider mot likalönsprincipen och som kan hänföras till lagar och andra författningar.

## Artikel 4 lyder:

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att bestämmelser i kollektivavtal, löneskalor, löneavtal eller individuella anställningsavtal som strider mot likalönsprincipen skall eller får förklaras olagliga eller får ändras.

Artikel 5 skyddar anställda mot bestraffningsåtgärder som en reaktion av arbetsgivaren mot anställda som väcker talan för att framtvinga att principen om lika lön följs.

Artikel 6 och 7 innehåller bestämmelser om att det skall finnas effektiva medel att garantera att likalöneprincipen tillämpas. De innefattar information till de anställda om deras rättigheter enligt direktivet.

På likalöneområdet har EG-domstolen, som redan antytts, genom sin praxis utvecklat gemenskapsrätten. Det har i fyra fall under tiden fram till EES-avtalets ingående skett genom mål som har gällt medlemsstaters brott mot artikel 119 i Romfördraget.

Ett av fallen rörde Storbritannien. EG-kommissionen påstod att Storbritannien inte hade fullgjort sina åtaganden enligt likalönedirektivet när det gällde att tillämpa det i fall av "arbete är av lika värde". Enligt likalönedirektivet är arbetsvärdering endast en av flera metoder för att bestämma om arbeten är av lika värde medan det enligt den dåvarande brittiska lagen var den enda metoden. Till detta kom att arbetsgivaren inte hade någon skyldighet att införa arbetsvärdering och där sådan hade införts, ansåg de brittiska domstolarna att den inte var bindande om den inte hade accepterats av båda parterna på arbetsplatsen. Det gick heller inte att angripa arbetsvärderingssystem som var indirekt könsdiskriminerande. I sin dom år 1982 fällde domstolen Storbritannien för brott mot artikel 119. Storbritannien har härefter ändrat sin likalönelag.

I ett annat fall var det Danmark som stämdes av EG-kommissionen, som påstod att den danska likalönelagen var snävare än likalönedirektivet. Skälet var att den danska lagen tog upp "lika arbete". Också Danmark fälldes av domstolen, år 1985, och har nu ändrat sin likalönelag. Domstolens s.k. generaladvokat - närmast jämförbar med en revisionssekreterare i Högsta domstolen - ansåg att det inte heller var tillåtet att, som i den danska lagen, begränsa möjligheten för en arbetstagare att jämföra löner till samma arbetsplats. Den

frågan hade formellt inte väckts av EG-kommissionen, varför domstolen inte tog slutlig ställning.

Enskilda personer i en medlemsstat kan inte föra mål till EG-domstolen. De kan dock fästa EG-kommissionens uppmärksamhet på eventuella brott mot Romfördraget. De kan vidare i vissa fall tvinga fram ett förfarande i EG-domstolen genom att föra ett mål om t.ex. lönediskriminering till en nationell domstol. Enligt artikel 177 skall EG-domstolen i form av tolkningsbesked bl.a. avgöra frågor som rör tolkningen av Romfördraget och giltigheten och tolkningen av t.ex. direktiv. När sådana frågor väcks vid en nationell domstol får, eller i vissa fall skall, den nationella domstolen underställa EG-domstolen frågan för besked. EG-domstolen har fram till tidpunkten för EES-avtalets ingående lämnat 18 tolkningsbesked om likalön. Domstolen har härigenom utvecklat innehållet i gemenskapsrätten. De flesta avgörandena rör främst artikel 119 och i mindre grad likalönedirektivet.

I flera fall har EG-domstolen kommit in på frågan om artikel 119 inte endast omfattar direkt utan också indirekt könsdiskriminering. En slutsats av bl.a. *Bilka*-fallet är att artikel 119 har direkt effekt också vid indirekt diskriminering (jfr dock prop. 1991/92:170 bil. 10 s. 4).

Innebörden av uttrycket "lön" har domstolen behandlat i flera mål. Enligt domstolen omfattar "lön" enligt artikel 119 dels andra förmåner som grundas på ett anställningsförhållande såsom arbetsgivarens inbetalningar till pensionsfonder, dels naturaförmåner som inte grundar sig på avtal med arbetsgivaren, såsom fria resor för familjemedlemmar och pensionerade anställda (*Worringham and Humphreys* och *Garland*).

I *Barber* slog domstolen fast att varje anställningsförmån skall bedömas för sig. Någon helhetsbedömning av samtliga förmåner skall alltså inte göras, eftersom det kan föringa betydelsen av artikel 119, ansåg domstolen.

Kravet på lika lön kan vidare bara uppfyllas genom en höjning av den lägre lönen (*Defrenne II*).

Likalöneprincipen gäller även om två personer inte varit anställda samtidigt hos samma arbetsgivare, t.ex. när en kvinna får lägre lön än sin manliga företrädare på samma arbete (*Macarthys*).

*Murphy* gällde frågan om EG-rättens princip om lika lön för arbete av lika värde också omfattade ett fall där en grupp kvinnors arbete hade värderats högre än ett arbete som utfördes av en man, och kvinnorna trots det hade lägre lön än mannen. Frågan besvarades jakande av domstolen. Artikel 119 kräver dock inte att en arbetstagare betalas efter vad hans eller hennes arbete i och för sig är värt. Den ger därför inget skydd mot att kvinnor endast får lika och inte högre lön än män, vars arbete är av lägre värde.

I *Rummler* väcktes frågan om vilka faktorer som får användas i ett arbetsvärderingssystem. EG-domstolen uttalade att likalönedirektivet inte förbjuder användningen av faktorer som mäter krav på muskelstyrka eller muskelansträngning eller som mäter hur tungt ett arbete är. Detta gäller dock bara om

det arbete som skall utföras, med hänsyn till arbetets beskaffenhet, faktiskt kräver en viss fysisk styrka. Förutsättningen är dock att systemet som helhet utesluter könsdiskriminering genom att också ta hänsyn till andra faktorer. Det måste alltså råda balans i systemet.

I *Rummler* uttalade domstolen vidare att det följer av likalönedirektivet att

- kriterier för inplaceringen på olika lönenivåer skall garantera lika lön för vad som objektivt sett är lika arbete, oavsett om detta utförs av en kvinnlig eller en manlig arbetstagare
- det förhållandet att man, vid bestämmandet av om ett arbete är särskilt ansträngande eller särskilt tungt, håller sig till värden, som svarar mot vad den genomsnittliga arbetstagaren av ett visst kön förmår, utgör en form av särbehandling på grund av kön, som är förbjuden enligt likalönedirektivet
- ett arbetsvärderingssystem, för att inte vara könsdiskriminerande som helhet, också – i den utsträckning arbetsuppgifter som skall utföras i verksamheten tillåter det – skall innehålla faktorer, som arbetstagare av båda könen är särskilt ägnade att uppfylla. Det sistnämnda innebär att om t.ex. muskelstyrka (som är en typisk manlig egenskap) och fingerfärdighet (som är en typisk kvinnlig egenskap) är relevanta för arbetsuppgifterna, får arbetsvärderingssystemet inte belöna den ena utan att samtidigt belöna den andra.

Det bör framhållas att det slutliga avgörandet av en tvist om lika lön där EG-domstolen har lämnat ett tolkningsbesked ligger hos den nationella domstolen. Denna är visserligen bunden att följa det tolkningsbesked som EG-domstolen lämnat i saken men detta innehåller inte något beslut hur den nationella domstolen skall döma i själva tvisten. Tolkningsbeskedet anger bara hur den nationella domstolen skall tolka de delar av EG-rätten som är aktuella att använda i tvisten. Det går således inte att med hjälp av EG-domstolens domar avgöra vilken utgången blivit i EG-ländernas nationella domstolar.

Jämställdhetsfrågorna i EES-avtalet återfinns under avtalets avsnitt om sociala frågor, artiklarna 69 och 70. Enligt artikel 69 i avtalet skall varje avtalslutande part säkerställa och upprätthålla principen om lika lön för kvinnor och män för lika arbete. Artikelns lydelse är härefter identisk med artikel 119 i Romfördraget. Artikel 70 innebär att Sverige skall främja principen om lika behandling av kvinnor och män genom att tillämpa och genomföra direktivet om lika lön och de övriga fyra EG-direktiv som gäller på jämställdhetsområdet. Artikeln hänvisar till bilagor till EES-avtalet som återger de nämnda direktiven. Direktivens bestämmelser ingår inte i fulltext i själva avtalet, men kommer att publiceras i sin helhet på alla officiella språk, således även svenska. Enligt artikel 6 i EES-avtalet skall den rättspraxis som utvecklats av EG-domstolen på bl.a. likalöneområdet fram till avtalets ingående också gälla i Sverige. I 5 § EES-lagen har också tagits in en s.k. lagvalsregel, som innebär att EES-avtalets bestämmelser om lika lön gäller före förbudet mot lönediskriminering i jämställdhetslagen, om en svensk domstol skulle finna att de strider mot varandra.

## 3.2 Jämställdhetslagen och jämställdhetsavtalen

### 3.2.1 Frågan om lika lön i äldre jämställdhetslagen

Genom den äldre jämställdhetslagen (1979:1118) (ÄJL) införlivades för första gången en del av likalönekonventionens bestämmelser med svensk nationell rätt. 4 § första punkten ÄJL var tillämplig på anställningsvillkor. I paragrafen anvisades två metoder för att jämföra arbeten och arbetsuppgifter. Bestämmelsen var utformad som en presumtionsregel. Enligt denna förelåg missgynnande på grund av kön när en arbetsgivare tillämpade sämre anställningsvillkor för arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpade för arbetstagare av motsatt kön, när de utförde arbete, som enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet var att betrakta som lika eller som var likvärdigt enligt en överenskommen arbetsvärdering, om arbetsgivaren inte kunde visa att de olika anställningsvilkoren berodde på skillnader i arbetstagnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte berodde på arbetstagnas kön. ÄJL gav "likvärdigt arbete" samma innebörd som ILO-konventionen om lika lön. Jämfört med könsdiskriminering vid anställning gavs lönediskriminering litet utrymme i förarbetena (prop. 1978/79:175).

ÄJL:s avsnitt om aktiva åtgärder innehöll ingen uttrycklig regel rörande lön och anställningsvillkor.

Arbetsdomstolen har bara prövat två fall av lönediskriminering enligt ÄJL, AD 1984 nr 140 och 1991 nr 62 (se nedan avsnitt 3.2.6). Båda fallen har rört lika arbete.

Fallet AD 1984 nr 140 gällde två kvinnor som arbetade som blankettekniker inom ett landsting. De ansåg sig diskriminerade lönemässigt i jämförelse med en man som arbetade med blankettfrågor vid en annan förvaltning inom landstinget och var placerad fem lönegrader högre. Domstolen hade i målet att ta ställning till flera olika frågor.

Den första frågan var vilken principiell betydelse som skulle tillmätas det förhållandet att de jämförda arbetstagnas individuella anställningsvillkor hade fastställts genom kollektivavtal. Domstolen uttalade här att det stod klart att själva det förhållandet att en individuell lönesättning var överenskommen genom kollektivavtal inte medförde att diskrimineringsförbudet skulle vara satt ur spel. Förbudet var generellt tvingande. Kollektivavtalsparterna kunde inte göra avvikelser.

Den andra frågan gällde innebörden av anvisningen i lagtexten att arbetsuppgifterna skall vara att betrakta som lika enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Domstolen ansåg att lönediskrimineringsförbudet skulle få synnerligen liten betydelse om lagtexten tolkades precis efter ordalagen och vidare att det saknades konkret stöd i förarbetena för att lagtexten skulle ha den innebörd som ordalagen gav intryck av. Det var därför enligt

domstolens mening berättigat att i detta fall tolka lagregeln utan sträng bundenhet till ordalagen. Formuleringen "enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet" borde ses som ett uttryck för vad som på flera ställen betonades i förarbetena om vikten av att vid likhetsprövningen gängse uppfattningar i arbetslivet skulle respekteras och de rättstillämpande organen skulle avhålla sig från att göra egna värderingar om vad som är lika arbete. Kollektivavtalets innehåll borde tillmätas avsevärd betydelse vid bedömningen av om arbetsuppgifterna var lika. En förutsättning var dock att avtalet innehöll en reglering eller uttalanden i övrigt, som mer konkret tog sikte på arbetsuppgifterna. I detta fall var bestämmelserna i kollektivavtalet så allmänt avfattade att de inte uteslöt att arbetstagare inom olika lönegrupper hade lika arbetsuppgifter. Domstolen fann efter en noggrann genomgång av utredningsmaterialet att arbetsuppgifterna inte kunde betraktas som lika.

Domstolen var inte enig. Vice ordföranden och de två arbetstagarledamöterna ansåg att arbetsuppgifterna var att betrakta som lika. De två arbetsgivarledamöterna var ense med majoriteten om utgången men ansåg att den lönegradsplacering som hade fastställts genom kollektivavtal var ett klart uttryck för parternas värdering av arbetsuppgifterna. Dessa kunde redan på grund därav inte anses vara lika.

### 3.2.2 Den nya jämställdhetslagen bygger på samma huvudprinciper som ÄJL

Den nya jämställdhetslagen (1991:433) trädde i kraft den 1 januari 1992. Den bygger på samma huvudprinciper som ÄJL men innehåller i flera hänseenden en skärpning i förhållande till vad som tidigare gällde. En uttrycklig strävan har varit att anpassa lagen till EG-rätten.

I den nya lagen har intagits en uttrycklig bestämmelse om att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor (1 § andra stycket). Föreskriften skall uppfattas som en programförklaring om ändamålet med lagen; avsikten är alltså inte att man vid tillämpningen av lagen skall behandla kvinnor och män olika. I denna mening är lagen fortfarande könsneutral till sin utformning.

De materiella bestämmelserna i lagen bygger liksom tidigare på en uppdelning mellan regler om aktiva jämställdhetsåtgärder och regler om förbud mot könsdiskriminering. I förarbetena (prop. 1990/91:113) betonas liksom tidigare att man inte kan se frågan om aktiva åtgärder som en sak för sig och förbudet mot könsdiskriminering som något annat. Lagtekniskt har lagstiftaren valt att söka komma åt könsdiskriminering på arbetsmarknaden på två sätt: dels genom ett krav att arbetsgivare vidtar aktiva åtgärder så att könsdiskriminering i mer allmän mening avskaffas, dels genom ett förbud mot vissa förfaranden mot enskilda personer i individuella fall, vilka rent rättsligt kallas könsdiskriminering. Det gäller alltså att se helheten och att reglerna sam-

mantagna är ägnade att främja en utveckling i riktning mot jämställdhet mellan kvinnor och män.

Bestämmelserna om aktiva åtgärder för jämställdhet mellan kvinnor och män (3-14 §§) avser främst behandlingen av kvinnor och män som grupper i arbetslivet. De kan ersättas av andra bestämmelser i kollektivavtal. Reglerna tar inte i första hand sikte på att skydda enskilda arbetstagare. Syftet med reglerna är att de skall verka pådrivande och mana till ökade ansträngningar, främst för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden men också att komma åt strukturell könsdiskriminering av i första hand kvinnor på arbetsmarknaden. De syftar alltså framåt och kan sägas vara inriktade på att avskaffa könsdiskriminering i mer allmän mening. Det är inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet som t.ex. nya normer för meritvärdering, arbetsvärdering och lönesättning skall utarbetas. Det är också i detta arbete som allmänna orättvisor mellan kvinnor och män i t.ex. lönehänseende skall angripas.

Det andra huvudavsnittet i lagen gäller reglerna om förbud mot könsdiskriminering (15-21 §§) och skall garantera rättvisa i det enskilda fallet. Förbudet är tvingande och omfattar nu uttryckligen såväl direkt som indirekt könsdiskriminering. Till skillnad från reglerna om aktiva åtgärder är diskrimineringsförbudet inriktat på vissa konkreta handlingar i förfluten tid. En grundläggande utgångspunkt är vidare att kvinnor och män skall bedömas efter sina individuella förutsättningar och inte efter aldrig så välgrundade föreställningar om vad som kännetecknar kvinnor och män som grupp. Statistisk diskriminering är alltså olaglig.

Vad som är otillåten könsdiskriminering definieras i 15 § jämställdhetslagen. Härmed avses att någon missgynnas under sådana omständigheter att missgynnandet har ett direkt eller indirekt samband med den missgynnades könstillhörighet. Förbudet mot könsdiskriminering i enskilda fall har begränsats till de situationer som beskrivs i 16-20 §§. Förbudet avser såväl direkt som indirekt könsdiskriminering och omfattar även lön och andra anställningsvillkor. Könsdiskriminering i arbetslivet som inte omfattas av lagens diskrimineringsförbud får angripas med hjälp av bestämmelserna om aktiva åtgärder.

I specialmotiveringen till 15 § förklaras förbudet mot indirekt diskriminering. Det sägs innebära att könsdiskriminering föreligger om ett beslut som en arbetsgivare fattat på i och för sig könsneutrala grunder leder till att en kvinna eller en man försätts i en klart sämre situation än personer av motsatt kön och det inte finns några godtagbara sakliga skäl för åtgärden.

Den uppfattningen har ibland uttryckts att jämställdhetslagen som sådan skulle ha kommit till för att bryta, inte följa, värderingar som finns på arbetsmarknaden och att den utformning som diskrimineringsförbudet fått skulle stå i strid med det uppfattade syftet. Som redan framhållits är det viktigt att se lagen som en helhet. En bärande tanke i såväl den nya som den äldre jämställdhetslagen är att det inte är genom diskrimineringsförbudet som nya normer i

jämställdhetens intresse skall formuleras. Det har alltså aldrig funnits någon avsikt att göra det till lagstiftarens eller t.ex. arbetsdomstolens sak att t.ex. formulera nya meritvärderingsnormer eller nya normer för arbetsvärdering och lönesättning. Den praxis som redan tillämpas på arbetsmarknaden skall alltså bilda utgångspunkt för hur diskrimineringsförbudet skall tillämpas. Diskrimineringsförbudet har alltså inte tillkommit för bryta värderingarna på arbetsmarknaden. En viktig förutsättning är dock här att arbetsmarknadens värderingar inte är direkt eller indirekt könsdiskriminerande.

I den mån nya och ändrade normer i jämställdhetens intresse behöver införas på arbetsmarknaden t.ex. vartefter värderingar i samhället i övrigt ändras, är det lagens syfte att sådana åtgärder skall vidtas inom ramen för lagens och jämställdhetsavtalens bestämmelser om skyldighet för arbetsgivaren att bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete.

Tillsynen över hur lagen efterlevs åligger Jämställdhetsombudsmannen (JämO) och jämställdhetsnämnden. Nämnden prövar efter framställning av JämO om arbetsgivare skall föreläggas vid vite att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder. Arbetsmarknadens parter svarar för efterlevnaden av de jämställdhetsavtal som träffats med stöd av lagen. JämO har talerätt i arbetsdomstolen i diskrimineringsstämmer men JämO får inte föra ett diskrimineringsärende beträffande en organiserad arbetstagar till domstolen, om den fackliga organisationen väljer att föra arbetstagarens talan. Är arbetstagaren oorganiserad kan JämO föra dennas talan, om arbetstagaren eller den arbetsökande begär det. En enskild arbetstagar kan också själv väcka talan om könsdiskriminering mot sin arbetsgivare, vilket då sker i tingsrätt med möjlighet att överklaga till arbetsdomstolen, för den part som förlorar i första instans.

Lagen innehåller också regler om skadestånd och påföljder, vilka är i stort sett oförändrade jämfört med vad som gällde enligt ÄJL.

### **3.2.3 Skyldighet för parterna att samverka i det aktiva jämställdhetsarbetet**

I 2 § har införts en bestämmelse som inte hade någon motsvarighet i ÄJL. Den anger att arbetsgivare och arbetstagar är skyldiga att samverka i jämställdhetssträvandena. Enligt andra stycket skall arbetsgivare och arbetstagar särskilt verka för att utjämna och förhindra skillnader mellan kvinnor och män, som utför arbete som är lika eller att betrakta som likvärdiga. Uttrycken "lika" och "likvärdiga" hänför sig i lagen genomgående till arbetsuppgiften. Något annat är med jämställdhetslagens sätt att se inte heller möjligt. Det blir särskilt tydligt i denna bestämmelse, som ju tar sikte på kvinnor och män som grupper och eftersom lagen, som redan nämnts, förbjuder statistisk diskriminering.

Jämställdhetslagen innehåller däremot ingen särskild regel som ålägger arbetsgivaren att inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet t.ex. verka för

att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män när de utför arbete som är att betrakta som lika eller av lika värde. En sådan hade föreslagits under utredningsarbetet med den nya lagen, men kritiserats. Kritiken gick ut på att det knappast var möjligt för en enskild arbetsgivare att med framgång följa ett sådant åläggande, eftersom lönerna i allmänhet bestämts efter förhandlingar mellan förbunden eller kartellerna på arbetsgivar- respektive arbetstagsidan.

Enligt jämställdhetslagen är det arbetsgivaren som har det yttersta ansvaret för att bestämmelserna i lagen följs. Ett motsvarande ansvar har arbetsgivaren enligt flera av de jämställdhetsavtal, som har träffats mellan parterna på arbetsmarknaden. Lagen bygger dock, liksom jämställdhetsavtalen, på förutsättningen att arbetsgivare och arbetstagare gemensamt verkar för att jämställdhetsfrågorna drivs aktivt på arbetsplatsen. Syftet med den angivna samverkansregeln är att betona att arbetsmarknadens parter inom ramen för den fria förhandlingsrätten har ett gemensamt ansvar för att utjämna och förhindra skillnader i löner och andra anställningsvillkor för arbeten som är lika eller att betrakta som likvärdiga. Samverkansregeln är därför inte sanktionerad, varken genom skadestånd eller möjlighet till vitesföreläggande.

Bestämmelsen i 2 § andra stycket får ses i samband med förbudet mot lönediskriminering i 18 §. Bestämmelsen kompletterar detta på så sätt att parterna förutsätts samverka i syfte att skapa en lönepolitik i företaget som förebygger lönediskriminering. Det bör dock påpekas att, till skillnad från vad som gäller i 18 §, någon hänvisning till förhållandena på arbetsmarknaden inte görs. En sådan skulle enligt förarbetena kunna konservera bestående skillnader också när det gäller värderingar av vilka arbeten som skall anses lika eller likvärdiga. Bestämmelsen kan alltså ses som ett uttryck för vad som tagits upp under 3.2.2, nämligen att lagen som helhet, om än inte i varje bestämmelse, faktiskt syftar till att bana väg för att nya värderingar i samhället återspeglas också i arbetslivet. En klar och tydlig lönepolitik som bygger på könsneutrala värderingar anges i förarbetena vara av största betydelse när det gäller att motverka att osakliga skillnader uppkommer i löner och andra anställningsvillkor. Uttrycket "könsneutral" har inte närmare definierats.

### 3.2.4 Förbud mot lönediskriminering i individuella fall

Förbudet mot lönediskriminering är också i den nya lagen utformat som en presumtionsregel med möjlighet för arbetsgivaren att komma med motbevisning. Prövningen sker alltså i två steg. I 18 § första stycket anges att otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för en arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden. Presumtionen bygger på att man gör en jämförelse mellan de arbetsuppgifter som utförs av två individer av motsatt kön. Jämförelsen kan göras både med



en annan arbetstagare och med flera. Det kan däremot inte bli fråga om att jämföra kvinnor och män som olika grupper anställda. Sådana övergripande jämförelser kan i stället göras när en arbetsgivare överväger vilka aktiva åtgärder för jämställdhet som bör vidtas. Jämförelsen måste också ske hos en och samma arbetsgivare. Presumtionen avser inte heller de enskilda arbetstagarnas förutsättningar för arbetet eller andra förhållanden, som vid sidan av innehållet i arbetet kan påverka arbetstagarnas lön.

Om prövningens första steg leder till att det är fråga om lika eller likvärdiga arbeten, är utgångspunkten att otillåten lönediskriminering föreligger. Denna presumtion kan i nästa led i prövningen, som nämnts, motbevisas av arbetsgivaren. I 18 § andra stycket anges att arbetsgivaren kan göra det genom att visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet. I detta led kan man alltså beakta t.ex. förhållanden som har med de enskilda arbetstagarna att göra. Dessa kan medföra att en löneskillnad mellan arbetstagare av olika kön är tillåten, trots att deras arbeten är lika eller likvärdiga.

En utgångspunkt vid tillämpningen av förbudet mot lönediskriminering är att det inte skall ske några ingrepp i den frihet, som arbetsmarknadens parter har att i förhandlingar bestämma om lönestrukturer och löneutveckling. Det betonas i förarbetena att tillämpningen av förbudet inte heller bör tillåtas leda till något ingrepp i den värdering av olika arbetsuppgifter eller de normer i övrigt för lönesättning, som tillämpas på arbetsmarknaden. Det gäller under förutsättning att dessa inte i sig är direkt eller indirekt könsdiskriminerande. Diskrimineringsförbudet kan alltså inte användas för att ändra de rådande förhållandena, som innebär att kvinnor oftast har de lägst värderade arbetsuppgifterna, förutsatt att värderingarna inte är könsdiskriminerande. Strukturell könsdiskriminering kan alltså inte lösas med diskrimineringsförbudet. Sådan får i enlighet med vad som redovisats tidigare angripas genom aktiva jämställdhetsåtgärder.

### **3.2.5 Två metoder för att jämföra innehållet i arbeten**

I paragrafen anvisas två metoder för att jämföra arbeten och arbetsuppgifter. Den ena används för att jämföra arbeten som är lika och den andra för att jämföra arbeten som är att betrakta som likvärdiga på arbetsmarknaden.

När det gäller prövningen av om arbeten är lika föreskrivs inte längre att de jämförda arbetena skall vara att betrakta som lika enligt kollektivavtal eller praxis inom verksamhetsområdet. Någon saklig ändring har dock inte varit åsyftad. I propositionen sägs att vad det i realiteten blir fråga om vid bedömningen är om arbetstagarna utför samma arbete, dvs. om arbetsuppgifterna är lika. Vidare hänvisas till arbetsdomstolens dom i AD 1984 nr 140, för vilken redogjorts ovan. Jämförelsen skall avse arbetstagarnas arbetsuppgifter.

Det bör dock anmärkas att arbetsmarknadsutskottet (AU 1990/91:17) uttalat att innebörden av regeringens förslag i 18 § är att utrymmet för att anse arbeten som lika begränsats något i förhållande till vad som tidigare gällde.

I specialmotiveringen till 18 § anges vidare bl a följande (s. 109).

När man skall bedöma om två arbeten är lika måste man jämföra de arbetsuppgifter, som ingår i de båda arbetena. Om det inte är fråga om samma arbete, måste med nödvändighet jämförelsen visa åtminstone några skillnader mellan de olika arbetena.

Prövningen måste då gå ut på en bedömning av om skillnaderna är sådana att de kan förväntas ha någon betydelse för lönesättningen. I allmänhet torde varken kollektivavtal eller praxis ge något svar på frågan om skillnaderna skall tillmätas någon lönemässig betydelse. Om nu ett kollektivavtal eller praxis inte ger någon ledning i ett konkret fall, måste domstolen ändå kunna göra en bedömning. Denna får då närmast grundas på hur stora skillnaderna är mellan arbetsuppgifterna och om de är av sådant slag som brukar beaktas när löner sätts.

Vad det därvid i realiteten blir fråga om är en bedömning av de jämförda arbetenas värde i förhållande till varandra. Föreligger det mer än obetydliga skillnader mellan arbetena kan det knappast vara frågan om lika arbete. Däremot kan arbetena vara att betrakta som likvärdiga beroende på vilken betydelse skillnaderna tillmäts på arbetsmarknaden.

Enligt den andra metoden jämförs arbeten som är att betrakta som likvärdiga på arbetsmarknaden. Man behöver vid denna jämförelse inte hålla sig inom samma yrkeskategori utan kan jämföra arbeten fritt, så länge dessa finns inom en och samma arbetsgivares verksamhetsområde.

Enligt 4 § ÅJL krävdes för en prövning av om två arbeten var likvärdiga att det fanns en överenskommen arbetsvärdering mellan vederbörande arbetsmarknadsparter. Vad som avsågs med uttrycket framgick inte närmare och det prövades aldrig i domstol. Som skäl för att slopa kravet på en överenskommen arbetsvärdering anges i förarbetena att det på största delen av arbetsmarknaden knappast alls förekommer sådana arbetsvärderingar och att möjligheterna att få till stånd prövning av frågor om likvärdigt arbete därför var begränsade. Genom lagändringen är det nu möjligt att få en domstolsprövning av om olika arbetsuppgifter är likvärdiga, även om det inte finns en överenskommen arbetsvärdering. Ett syfte med lagändringen på denna punkt har varit att få en bättre anpassning till EG-rätten.

I specialmotiveringen till 18 § anges beträffande denna jämförelsemetod vidare följande (s. 110).

Om det finns en överenskommen arbetsvärdering skall den självfallet ligga till grund för bedömningen, förutsatt att arbetsvärderingen i sig inte är könsdiskriminerande. I de fall det inte finns någon genomförd arbetsvärdering får bedömningen grundas på andra omständigheter. Vad det därvid i praktiken närmast blir fråga om är bevisning om hur olika arbetsuppgifter förhåller sig till varandra när det gäller de krav som uppgifterna ställer på den som skall utföra dem. Sådan bevisning kan förebringas t. ex. genom vittnes- eller sakkunnigförhör. Det kan också ske genom jämförelser med andra yrkesområden där man kanske har genomfört arbetsvärderingar som i och för sig skulle kunna tillämpas på det aktuella fallet.

Det bör i sammanhanget noteras att det värde som ett visst arbete tillmäts inte skall sammanblandas med värdet av de meriter som en viss arbetstagare besitter. Den prövning som enligt lagen skall göras för att klarlägga om arbetena är att betrakta som likvärdiga avser således arbetets beskaffenhet, oavsett vilken person som utför det.

### 3.2.6 Arbetsgivarens skäl för löneskillnader skall prövas

I detta led av prövningen kan man beakta skillnader i fråga om sakliga förutsättningar mellan två enskilda arbetstagare av olika kön, vars löner skiljer sig trots att arbetena är lika eller likvärdiga. Med sakliga förutsättningar menas de båda individernas personliga kvalifikationer. Bedömningen av kvalifikationerna görs med utgångspunkt i de meritvärderingsnormer, som arbetsgivaren normalt använder vid anställning. Förutsättningen är dock att normerna inte är direkt eller indirekt könsdiskriminerande. I tillämpningen av jämställdhetslagens förbud mot könsdiskriminering vid anställning har det visat sig att arbetsgivarna på de olika arbetsmarknadssektorerna för sin bedömning i merit-hänseende normalt utgår från kriterierna utbildning, yrkes- och arbetslivserfarenhet och personlig lämplighet. Det finns dock skillnader mellan sektorerna när det gäller hur fasta och utslagsgivande normerna är.

Arbetsgivaren kan också söka förklara varför det görs skillnad mellan kvinnor och män som har att utföra lika eller likvärdigt arbete genom att visa på ett icke könsdiskriminerande mönster i lönerna och anställningsvillkoren i övrigt på arbetsplatsen.

Löneskillnaderna får inte bygga på genomsnittliga skillnader mellan könen som består t.ex. i att kvinnor kan väntas oftare än män utnyttja sin lagliga rätt till ledigheter från arbetet. Också här är alltså statistisk diskriminering förbjuden.

Ledning för hur bestämmelsen skall tillämpas kan också hämtas i EG-domstolens avgörande i *Danfoss*, där en dansk skiljenämnd hade begärt tolkningsbesked. Målet rörde i första hand bevisbördefrågor men EG-domstolen uttalade sig också om det var tillåtet att använda olika faktorer, t.ex. flexibilitet, yrkesutbildning och yrkeserfarenhet, för att ge vissa arbetstagare personliga tillägg utöver de avtalade minimilönerna. Beträffande de två förstnämnda uttalade domstolen att om användningen medför att kvinnor generellt sett missgynnas får kriterierna användas endast om arbetsgivaren kan visa att de har betydelse för de konkreta arbetsuppgifter, som arbetstagarna utför. Domstolen godtog dock användning av yrkeserfarenhet utan att ställa upp motsvarande krav. *Danfoss*-fallet innebär alltså att bedömningen av vilka meriter som arbetsgivaren får använda för att motivera olika lön vid lika eller likvärdiga arbeten skall avgöras av meriternas betydelse i det konkreta fallet. En arbetsgivare kan inte grunda löneskillnader mellan kvinnor och män på att för männens del också beaktats några tänkta eller planerade arbetsuppgifter

eller på att männen har några kvalifikationer, som saknar betydelse för arbetet.

När det gäller arbetsgivarens möjlighet att bryta presumptionen om direkt eller indirekt könsdiskriminering gäller fortfarande uttalandet i förarbetena till ÄJL (prop. 1978/79:175) att det inte kan anses röra sig om någon allmänt sett stark presumtion. Även på denna punkt är dock förarbetena i övrigt knapphändiga, jämfört med beskrivningen av presumptionens innebörd i anställningsfallet.

Vilka krav som kan ställas på arbetsgivaren har belysts av arbetsdomstolen i följande fall. Där ställdes kraven ganska lågt.

I fallet AD 1991 nr 62 var parterna ense om att en kvinnlig och en manlig journalist utförde arbete som var att betrakta som lika och i målet var alltså ostridigt att presumptionen för lönediskriminering var tillämplig. Lokalradion i Dalarna hade i början av år 1988 anställt den kvinnliga journalisten med en individuellt bestämd månadslön på 10 800 kr. Lönen hade beräknats utifrån 1987 års löneläge och med beaktande av ett uppskattat utfall av 1988 års lönerörelse. Nio månader senare anställdes den manlige journalisten. Han fick också en individuellt bestämd månadslön, som emellertid var 700 kr högre. Under elva månader utförde sedan de båda journalisterna arbete som var att betrakta som lika. Därefter gjordes en allmän lönerevision inom företaget och kvinnan fick då en något högre lön än mannen.

Domstolen hänvisade inledningsvis till uttalandet i förarbetena att det vid lönediskriminering inte behöver röra sig om någon allmänt sett stark presumtion och framhöll att uttalandet angav att kraven på arbetsgivarens motbevisning inte kan ställas högt. Domstolen konstaterade därefter att det var klarlagt att lokalradion inte skulle ha kunnat anställa mannen till en lägre lön än han efter budväxling slutligt begärde och att det var ett sakligt önskemål av arbetsgivaren att få anställa mannen. Denne var klart överlägsen övriga sökande och det skulle ha varit en beaktansvärd nackdel för företaget, om han inte hade kunnat anställas. Domstolen framhöll därefter att dessa omständigheter knappast räckte för att bryta presumptionen. Härtill kom emellertid att det hade gått nio månader mellan de båda anställningarna och att det under tiden hade varit en lönerörelse. Domstolen fann att de nu angivna förhållandena sammantaget utgjorde en saklig förklaring till den uppkomna löneskillnaden mellan kvinnan och mannen som var av tillräcklig vikt för att bryta presumptionen. En ledamot var skiljaktig och menade att kravet på arbetsgivarens motbevisning borde ställas högre än vad majoriteten gjort. Det borde enligt denna ledamot krävas objektivt konstaterbara omständigheter av en viss tyngd för att bryta presumptionen.

För det fall den som anser sig lönediskriminerad har framgång med sin talan blir det enskilda anställningsavtalet ogiltigt till den del som avtalet innehåller bestämmelser om lönen. I 23 § föreskrivs att ett avtal är ogiltigt i den mån det föreskriver eller medger sådan könsdiskriminering som är förbjuden

enligt 16-20 §§. En ny överenskommelse om lönen måste träffas mellan arbetsgivaren och den enskilda arbetstagaren. Bestämmelsen avser även kollektivavtal. Ett kollektivavtal blir ogiltigt i den mån det föreskriver sämre förmåner för en eller flera personer av det ena könet. Enligt arbetsdomstolens praxis (AD 1985 nr 134) kan lagen i vissa fall få utfyllande verkan på kollektivavtalet.

För överträdelse av lönediskrimineringsförbudet kan betalas såväl ekonomiskt som allmänt skadestånd. Ekonomiskt skadestånd skall motsvara den förlust som den diskriminerade har lidit genom arbetsgivarens handlande. I fall av lönediskriminering är det fråga om skillnaden mellan den lön som den diskriminerade borde ha uppburet och den lön som faktiskt har utgått under en viss förfluten tid. För hur lång tid bakåt det är möjligt att kräva ersättning för mellanskillnaden avgörs enligt förarbetena av de preskriptionsfrister som normalt gäller inom arbetsrätten, dvs. de frister som anges i 64-66 §§ och 68 § medbestämmandelagen.

Det allmänna skadeståndet avser att ge den diskriminerade en ekonomisk ersättning för den kränkning som hon eller han varit utsatt för. Det allmänna skadeståndet förutsätts även fylla en allmänpreventiv funktion. Avsikten är alltså att det skall avskräcka andra arbetsgivare från överträdelser av förbudet.

### 3.2.7 Indirekt lönediskriminering

När det gäller den närmare innebörden av indirekt diskriminering t. ex. ifråga om anställningsvillkor sägs i förarbetena att den bör ansluta till den som gäller i EG-rätten och att det är själva effekten av arbetsgivarens beslut som står i focus. Som exempel från EG-domstolens praxis nämns det s.k. *Bilka*-fallet. Målet gällde om ett varuhus, utan att bryta mot EG:s likalöneregler, kunde ge en pensionsförmån bara till heltidsanställda och undanta deltidsanställda från förmånen. Domstolen svarade att det var ett brott mot likalönebestämmelserna, om följderna blev att ett mycket större antal kvinnor än män utestängdes från förmånen och företaget inte kunde visa att det hade objektiva grundade skäl som inte hänger samman med de anställdas kön.

Förarbetena hänvisar i fråga om indirekt diskriminering också till ÄJL:s förarbeten. I anslutning till lönediskrimineringsförbudet framgår där att sådana normer för arbetsvärdering som är indirekt könsdiskriminerande inte får ställas upp. Det anges därvid endast att det gäller i den mån avseende fästs vid sådana faktorer som motsvarar typiska och genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män om normerna saknar betydelse för arbetet.

Allmänt kan sägas att, jämfört med vad som gäller ifråga om anställning och befordran, lagens förarbeten i fråga om lön och andra anställningsvillkor är knapphändiga. Genom den uttryckliga hänvisning som nu sker i förarbetena till EG-rätten får ytterligare ledning sökas i denna och i praxis från EG-domstolen och EG-ländernas nationella domstolar. *Danfoss*-domen kan också

i fråga om indirekt diskriminering ge sådan. Som angetts under 3.2.6 kommer EG-domstolens hittillsvarande rättspraxis också till följd av EES-avtalet att gälla i Sverige när avtalet träder i kraft.

Det har, utom i ett fall, av tidsskäl inte varit möjligt att granska nationell domstolspraxis i olika EG-länder: den danska skiljenämnden i Danfoss-fallet följde EG-domstolens tolkningsbesked. I samma lönegrupp hade männen i genomsnitt högre lön än kvinnorna. Arbetsgivaren motiverade detta med att männen i snitt hade längre yrkeserfarenhet och bättre utbildning än kvinnorna. Skiljenämnden fann i sin dom att arbetsgivaren inte lyckats bevisa att löneskillnaderna mellan kvinnorna och männen enbart och fullt ut kunde tillskrivas yrkeserfarenhet och utbildningsmeriter eller andra könsneutrala kriterier. Arbetsgivaren ålades därför att höja kvinnornas löner drygt fyra år tillbaka i tiden. Domen berörde omkring 360 kvinnor. Domen var inte enhällig. Efter domen har arbetsgivaren och den fackliga organisationen enats om ett nytt lönesystem. De har också enats om en ändrad lönesättning för 135 av kvinnorna. Dessa har fått mellan 50 och 2 100 DKK högre månadslön. Efter hand som lönekraven för övriga år görs upp med utgångspunkt i det nya systemet väntas de retroaktiva löneförhöjningarna totalt komma att uppgå till flera miljoner DKK.

### 3.2.8 Lön som fråga i jämställdhetsavtalen

I alla de tre stora centrala jämställdhetsavtalen, som träffades i anslutning till ÄJL, togs frågan om lika lön för arbete av lika värde upp. Det sågs antingen som ett av målen för det aktiva jämställdhetsarbete som arbetsgivarna är skyldiga att bedriva eller som ett av medlen att uppnå jämställdhet. Avtalen angav dock inte vilka konkreta åtgärder som skall vidtas.

1977 års överenskommelser på den privata sektorn ersattes våren 1983 av ett gemensamt jämställdhetsavtal mellan SAF och LO/PTK. I avtalet konstaterar parterna inledningsvis att de är ense om att kvinnor och män skall ha lika möjligheter på arbetsmarknaden. Härigenom kan också, heter det, den nuvarande ojämna fördelningen mellan kvinnor och män i olika sysselsättningar ändras. Detta anges i sin tur leda till att skillnader i genomsnittlig lön för kvinnor och män kan försvinna. I avtalets § 1 anges målen för jämställdhetsarbetet. Ett av dem är att kvinnor och män skall ha lika lön för arbete av lika värde och även i övrigt lika anställningsvillkor. Avtalet innehåller vidare bestämmelser om arbetsgivarens ansvar och de lokala parternas uppgifter. Enligt § 3 samverkar arbetsgivaren och de lokala fackliga organisationerna fortlöpande för att uppnå de uppställda jämställdhetsmålen. Vidare skall vidtagna jämställdhetsåtgärder regelbundet utvärderas.

På det statliga arbetstagarområdet finns sedan år 1984 ett särskilt avsnitt om jämställdhet mellan kvinnor och män, 7 kap. 39-40 §§, intaget i medbestämmandeavtalet (MBA-S). Avtalet har slutits mellan å ena sidan

Statsanställdas förbund, dåvarande TCO-S och Centralorganisationen SACO/SR och å den andra sidan Statens arbetsgivarverk. Med jämställdhet avses enligt 39 § kvinnors och mäns lika rätt i fråga om arbete, arbetsvillkor och utvecklingsmöjligheter i arbetet. I paragrafen anges vidare under fem uppsatser på vilket sätt jämställdhet uppnås. Bl.a. skall åtgärder vidtas för att lika lön betalas för arbete av lika värde.

På det kommunala området gällde tidigare medbestämmandeavtalet för kommuner och landsting, MBA-KL 80. Avtalet träffades 1980 mellan å ena sidan Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet och å den andra sidan Svenska Kommunalarbetareförbundet och dåvarande KTK och SACO/SR-K. Frågor om jämställdhet utgjorde ett särskilt kapitel (kap. III) i avtalet. Också MBA-KL 80 angav i en bestämmelse målet med jämställdhetsarbetet. Det var enligt 13 § mom. 2 att kvinnor och män sökte sig till olika typer av arbeten utifrån fallenhet och intresse och inte efter traditionella könsrollsval. Också enligt MBA-KL 80 skulle målet nås bl.a. genom att lika lön betalades för likvärdigt arbete. MBA-KL 80 har fr.o.m. den 1 april 1992 ersatts av ett avtal benämnt Utveckling -92, som är ett centralt kollektivavtal utan lokal verkan. I förhandlingsprotokollet till avtalet anges att befintliga lokala avtal om medbestämmande och arbetsmiljö inte upphör att gälla som följd av att MBA-KL 80 inte längre gäller. I den mån lokala medbestämmandeavtal träffade i anslutning till MBA-KL 80, som fortfarande gäller, reglerar frågor om aktivt jämställdhetsarbete, torde det i MBA-KL 80 angivna målet lika lön för likvärdigt arbete också fortfarande gälla. Det nya centrala kollektivavtalet innehåller inte några bestämmelser om aktiva jämställdhetsåtgärder. För de delar av de kommunala och landstingskommunala områdena som saknar lokala medbestämmandeavtal som reglerar aktiva jämställdhetsåtgärder, torde således i övrigt jämställdhetslagens regler gälla fullt ut.

När det gäller arten och omfattningen av konkreta jämställdhetsfrämjande åtgärder, som vidtagits på löneområdet i direkt anslutning till jämställdhetsavtalen, har det inte gått att få fram särskilt många uppgifter. Det förefaller bero på att någon tydlig koppling mellan lön och jämställdhet inte har gjorts av parterna. Några projekt redovisas i avsnitt 8.4 och i bilagedelen till detta betänkande.

## 4 Lönebildning

### 4.1 Lönebildningen i Sverige

Det sägs i direktiven att jag bör ge en allmän belysning av lönebildning och löneutveckling för kvinnor respektive män, bl.a. bör lönebildningen på den privata i förhållande till den offentliga sektorn belysas, likaså utvecklingen av löneskillnader inom eller mellan olika branscher och yrkesområden. Löneutveckling och löneskillnader behandlas i följande kapitel, främst kapitel 6. I detta kapitel vill jag belysa lönebildningsprocessen, bl.a. lönepolitik och lönesättning, lönesättningsprinciper och tendenser i lönesättningen samt några svenska särdrag och utvecklingstendenser i lönebildningen.

Man kan se lönebildningsprocessen ur olika synvinklar. Ostridigt har lönebildningen stort inflytande på samhällsekonomiska förhållanden som inflation, tillväxt och sysselsättning. Nationalekonomerna talar om behovet av en riktig resursallokering, dvs. arbetskraftens och kapitalets fördelning mellan olika verksamheter. För samhället är det viktigt att allokeringen blir optimal. Lönen är ett viktigt medel att påverka arbetskraftens fördelning på branscher och regioner men också mellan arbetsplatser och yrken.

En del av lönebildningen det senaste decenniet har skett centralt och reglerats i rekommendationer mellan bl.a. SAF och LO till förbunden. En annan del har kommit till uttryck i branschavtal. Resterande del har skett i lokal lönebildning. Tre nivåer i lönebildningen är inget unikt för den privata sektorn. Bilden ser ut på motsvarande sätt inom många andra avtalsområden, t.ex. den offentliga sektorn. Det finns dock en tendens att den centrala nivån får allt mindre betydelse.

Främst är det utrymmet för löneförhandlingarna om den s.k. löneramen och fördelningen mellan selektiva och generella löneinsatser som har reglerats i centrala eller i vissa fall branschvisa avtal under 1980-talet. I den lokala lönebildningen har branschavtal omsatts till lokala löneavtal och därefter eller i samband därmed har individernas löner fastställts. Den löneglidning, som förekommit har delvis skett i det lokala avtalet, delvis löpande under avtalsåret i form av olika lönejusteringar vid sidan om avtalen. Endast till en mindre del har löneglidningen uppstått i branschvisa eller förbundsvisa avtal. Det är en självklarhet att avtalsparternas avsikter främst kommit till uttryck i de avtalsreglerade löneåtgärderna medan marknadskrafterna i stor utsträckning styrt löneglidningen.

Lönebildningen är naturligtvis en effekt av både avtalsreglerade löneförändringar och löneglidning. I lönestatistiken går det inte att urskilja om en del



av lönebeloppen utgör löneglidning utan det är lönen, oavsett ursprung, som kan belysas där.

Inte bara samhällsekonomiskt är lönebildningen av stor betydelse. Lönebildningen är viktig ur arbetsgivarnas synvinkel för att klara personalförsörjningen och som belöningsinstrument. För individen är lönen viktig för att klara försörjningen. Individen vill kunna påverka den egna lönen och helst också förstå varför man har den lön man har. Företag, myndigheter och kommuner etc. behöver arbetskraft av rätt slag till rätt plats vid rätt tidpunkt.

Dessa intressen sammanfaller inte alltid. Ett antal problem för lönebildningen uppstår därför. Sannolikt blir det fler problem ju mer komplicerad samhällsstrukturen är. Lönebildningsprocessen vid arbetsplatser och för individer är av särskilt intresse. Det är summan av alla åtgärder på det lokala planet som ger inte bara positiva eller negativa samhällsekonomiska effekter, det är även av avgörande betydelse för om lönediskriminering skall uppstå.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att enkla och entydiga lönebildningsteorier saknas inte bara i Sverige. Inte minst är det sambanden mellan individ och samhälle som är otillräckligt utvecklade. Det är svårt att se orsakssambanden, även för ekonomer.

Detta beror inte bara på att forskningen släpar efter utan också på det lönestatistiska underlagets utformning och kvalitet. Möjligheten att ta hänsyn till alla påverkande faktorer när man analyserar lönebildningen är liten, vilket försvårar en analys, särskilt om analysen skall avse hela arbetsmarknaden. *Lönebildningen är en komplicerad och mångfasetterad process som inte så lätt låter sig fångas vare sig i teori eller praktik.*

Avsaknaden av både en gemensam och bra teori för lönebildningen bidrar och har bidragit till problem i förhandlingssammanhang. Lönebildningsteorier blir mest efterhandskonstruktioner med vars hjälp man granskar facit. Arbetsgivare och fackliga organisationer – liksom olika arbetsgivare och olika fackliga organisationer sinsemellan – gör ofta olika bedömningar av de ekonomiska förutsättningarna och konsekvenserna av de avtal som träffas. Detta är i och för sig inte onaturligt med hänsyn till de roller man har i förhandlingsprocessen och vis à vis medlemmar.

Jag avstår från att här behandla några teorier och modeller, som ofta debatterats under senare år. Det gäller *EFO-modellen* från slutet av 1960-talet, som försökte beskriva sambanden mellan lönebildning och samhällsekonomi, *FOS-projektet* från slutet av 1980-talet, som redovisade vissa slutsatser för den framtida lönepolitiken, samt *humankapitalteorin*, som behandlar resonemangen om livsinkomst, utbildning, skatter och löneprofil. Dessa modeller och teorier tycks mig nämligen inte vara av någon väsentlig praktisk betydelse vid löneförhandlingar idag. De har också utförligt behandlats i olika ekonomiska och fackliga skrifter.

## 4.2 Lönebildningsprocessen

Lönebildningsprocessen kan ses på flera sätt. I ett övergripande synsätt kan den ses i perspektiv av de medel som används när lönen skall fastställas för grupper eller individer. Förhandlingsprocessen och lönesystemet är två hörnstenar. Det finns också andra restriktioner i lönesättningsprocessen. Statlig inkomstpolitik "modell Rehnberg" kan hänföras hit liksom ekonomiska begränsningar, t. ex. i form av lönsamhet och likviditet. Samtliga dessa faktorer skulle också kunna kallas institutionella förhållanden om man vill använda gängse ekonomiterminologi. Till dessa kan också anslags- och budgetsystem hänföras. Det senare är särskilt betydelsefullt för lönesättningen inom den offentliga sektorn.

Hur många funderar egentligen över varför lönen är 15 382 kronor och inte 14 879 kronor? Inte många. Kanske är det inte så konstigt eftersom det inte finns allmänt tillämpade normer eller modeller som anger exakt vilken lön man skall ha, med hänsyn till det arbete som utförs.

I 1960- och 1970-talens normativa lönesystem fanns i många fall en stark koppling mellan lön, tjänst och arbetsuppgifter. Detta gäller fortfarande för flertalet LO-grupper. I system med individuell och differentierad lönesättning, som blir alltmer dominerande bland tjänstemän, är det i stället ett antal faktorer och kriterier som bedöms när lönen skall sättas. En lönedifferentiering innebär löneskillnader mellan olika grupper och lönespridning mellan individer med hänsyn till erfarenhet och kompetens samt kvantitativ och kvalitativ prestation. Även inom LO-området finns tendenser till ökad lönedifferentiering.

Visst finns det lönemodeller som försöker beskriva hur lönen påverkas av olika faktorer, men i första hand används dessa för samhällsekonomiska resonemang. De är i allmänhet för grova instrument som underlag för förhandlings- och lönesättningsprocessen. Nya synsätt och analysmetoder växer emellertid fram.

Traditionellt har man försökt använda tillgänglig lönestatistik och brutit ned och analyserat denna på olika sätt. Men härvid uppstår lätt problem. Den lönestatistik som finns anger hur arbetsuppgifter av olika slag betalas men den ger ofta inte någon information om individuella variationer med hänsyn till hur arbetsuppgifterna utförs. Det är svårt att fånga värdet av kvantitativ och kvalitativ prestation i en lönestatistik för befattningar och yrken.

I ett samhällsekonomiskt perspektiv kan man se lönebildningsprocessen som sambandet mellan löner, priser, produktivitet och arbetsmarknadsläge etc. Sänker vi blicken något kan man också på övergripande nivå se lönebildningen som ett förlopp där lönepolitiska värderingar via en lönesättningsprocess påverkar lönestrukturen. Detta är naturligtvis en mycket schematisk och förenklad bild som kräver en vidareutveckling. Men det kan ändå vara fruktbart att se lönebildningen som en process där lönepolitiken är målet för lönebildningen, lönesättningen medlet och lönestrukturen resultatet.

En kraftig fokusering på lönerelationer medför att kopplingen till prestationen blir otydlig och därmed också förståelsen för varför den egna lönen är vad den är. Hur lönen kan påverkas genom arbetsinsatsen blir en sekundär företeelse. Men intresset verkar successivt förskjutas från detta statiska synsätt till ett mer dynamiskt där utvecklingsmöjligheterna sätts i centrum. Denna utveckling kan göra det lättare att se orsaken till de löneskillnader som finns och därmed tydliggöra den diskriminering som förekommer.

Vi närmar oss nu pudelns kärna. Vad får vi egentligen lön för? Det är en frågeställning som kräver olika infallsvinklar. Vad är egentligen en rättvis lön? Man kan se individens lön i ett brett perspektiv, från en behovsrelaterad social rättighet till ett belöningsinstrument för gjorda arbetsinsatser. Lönerna i Sverige bestäms i stor utsträckning mot bakgrund av de arbetskrav som ställs vilket innebär att man hamnar mellan dessa extremer.

Nu sker även en förändring av SAF-LO-områdets avtal mot en mer decentraliserad lönebildning med personlig löneutveckling. Frågan är hur denna utveckling kan påverka lönerelationerna mellan kvinnor och män.

För LO:s grupper inom det privata området förekommer ett antal olika modeller när lönen skall fastställas. Det finns raka ackord och lagackord samt minimilöner och normallöner. Minimilöner är vanligast förekommande. Normallöner förekommer främst inom handels- och transportområdet.

I de nya lönesystem som växer fram kan den i kollektivavtal reglerade lönen komma att bestå av fyra olika delar nämligen; grundlön (som varierar mellan olika yrken), befattningsdel (som beror på hur kvalificerat arbetet är), individuell del (som motsvarar anställningstidstillägg och yrkestidstillägg) samt en resultatlönedel.

Individuell och differentierad lönesättning har numera ersatt olika normativa lönesystem inom den offentliga sektorns tjänstemannaområde. Ett mer flexibelt lönesystem håller på att utvecklas även för LO-grupperna inom kommunerna.

Man kan se individuell och differentierad lönesättning som en motpol till normativa lönesystem där lönen ofta är centralt reglerad eller möjligen bestämd efter ålder och anställningstid. Sådana system var dominerande för tjänstemän inom den offentliga sektorn ända in på slutet av 1980-talet, även om de successivt luckrades upp med olika inslag som medger en viss lönedifferentiering mellan både arbetsuppgifter och individer. De tariffsystem, som nu används är vanligen av lägstyp, dvs. högre lön kan förekomma men inte lägre.

Typiskt för en individuell och differentierad lönesättning är *hög grad av decentralisering (dvs. stort inflytande för de lokala parterna, främst arbetsgivaren), differentiering och individualisering, få inslag av centrala regler, stort lokalt inflytande över det ekonomiska utrymmet för löneåtgärder samt ett system med ett icke-nivåhöjande löneutrymme.*

Vid en decentraliserad, individuell och differentierad lönesättning kan lönesystemets inflytande på lönebildningsprocessen begränsas till tre områden nämligen förekomsten av icke-nivåhöjande utrymme, av normativa inslag samt av kriterier för lönesättning.

Individuell och differentierad lönesättning innebär inte att lönerna bestäms fritt eller godtyckligt. I allmänhet sker en grundlig bedömning av de individer som skall lönesättas utifrån flera olika perspektiv. Allt från detaljerade bedömningar och poängsättning till helhetsbedömningar förekommer. Olika värderingar sker när lönen fastställs. En bedömning sker normalt både av befattning, individ och marknad. Skilda åsikter om lönesättningen mellan arbetsgivare och fack bryts i förhandlingar innan individernas lön fastställs i förhandlingar. Löner för nyanställda fastställs normalt ensidigt av arbetsgivaren. Vissa högre tjänstemän träffar enskilda anställningsavtal.

En marknadsbedömning är egentligen både en befattnings- och en individbedömning. Det är fråga om hur olika krav och egenskaper värderas lönemässigt i omvärlden. Eller, om man så vill, hur efterfrågan och utbud av viss arbetskraft påverkar priset, dvs. lönen. Denna kunskap behövs för att rätt kunna avväga lönen för anställda vid den egna arbetsplatsen.

Lönesystemet, förhandlingsprocessen och olika restriktioner är betydelsefulla vid lönesättningen. Det tekniska lönesystemet kan påverka lönesättningen på både ett önskat och ett oönskat sätt. Det ligger i sakens natur att normativa lönesystem medför en kraftig styrning. Det finns emellertid en glidande skala även för lönesystem av detta slag. Individuella inslag förekommer i form av tariffsystem t.ex. för lärare.

I förhandlingsprocessen ligger en maktbalans mellan arbetsgivare och fack samt strategi och taktik i avtalsförhandlingarna. Avtalssystem och förhandlingsordning påverkar denna process. Ofta formuleras lönesättningsprinciper i de kollektivavtal om löner som träffas. Dessa faktorer påverkar naturligtvis såväl bedömningen av och fördelningen inom löneutrymme som löneprofil.

Restriktioner i form av statlig inkomstpolitik och ekonomiska begränsningar kan också ha stor betydelse för lönebildningen liksom arbetsmarknadsläge och utbildningsutbud.

Den lönepolitiska grundsynen är naturligtvis avgörande för lönesättningen, även om denna påverkas av olika kringförhållanden. Ekonomiska och fördelningsmässiga restriktioner är därvidlag av stor betydelse för lönesättningen.

Är det arbetsuppgifter, befattningskrav eller individuella egenskaper som har störst betydelse för lörens storlek? Det varierar från fall till fall. Det finns olika uppfattningar om vad som väger tyngst. Arbetsuppgifternas art och svårighetsgrad samt kompetenskrav i befattningen har av tradition stor betydelse i den svenska lönebildningen. Individuella egenskaper samt kvalitativa och kvantitativa prestationer påverkar också lönen. Detta har hittills skett kan-

ske mer subjektivt och på ett mindre formaliserat och därmed också otydligt sätt, men en förändring tycks vara på gång.

Hur kan man väga samman befattnings- och individegenskaper? Det finns inte något allmänt system på arbetsmarknaden för att göra detta. Den balanspunkt som uppstår blir helt enkelt resultatet av hur man värderar olika bakomliggande faktorer och kriterier. Inte heller i detta avseende finns det någon exakt vetenskap.

Kärnan i lönesättningen är de kriterier som används för att fastställa lönen. Vid en individuell lönesättning sker en värdering i tre dimensioner nämligen befattning, individ och marknad. Men det går att göra en strukturering av faktorer och kriterier även på andra sätt. Vissa kriterier är lönenivellerande, andra är lönedifferentierande. Vissa kriterier går att påverka, andra styrs av omvärlden. Vissa faktorer är relevanta, andra är exempel på godtycke. De senare kan bidra till lönediskriminering.

Det finns fyra olika slags värderingar som kan göras när lönen skall fastställas. En är att studera innehållet i befattningen, dvs. vad en anställd *skall göra*. Det är också möjligt och vanligt att klassificera vad de anställda *faktiskt gör*. Ett tredje sätt att systematisera är att klassificera vad en person *kan göra*, dvs. någon form av meritvärdering. För det fjärde kan man också värdera *hur arbetet utförs* kvalitativt och kvantitativt, dvs. en prestationsmätning.

För att kunna analysera löneskillnader och avgöra om lönediskriminering förekommer bör samtliga dessa fyra aspekter bedömas, kvantifieras och vägas mot varandra i en och samma situation och vid ett och samma tillfälle.

Mest utvecklade är värderingssystem inom den privata sektorn. Stora skillnader finns dock mellan olika företag.

### 4.3 Övergripande lönesättningsprinciper

Lönesättningskriterier inom ramen för en lönepolitik är ett väsentligt inslag för hur lönerna bestäms i Sverige idag. Vissa lönepolitiska principer gemensamma för arbetsgivare och fackliga organisationer finns inskrivna i avtal inom flertalet avtalsområden. Exempel på detta följer från några områden.

Lönepolitiken anger vilka mål som finns för lönesättningen. I avtal centralt och branschvis brukar övergripande principer fastläggas. Den utvecklas ofta ytterligare i lokala avtal på arbetsplatserna där lönepolitiken omsätts till principer för hur lönerna skall bestämmas för just den verksamhet som bedrivs.

I ett mer övergripande perspektiv kan lönepolitik också ses som ett medel att nå ett bättre ekonomiskt resultat. Mål eller medel blir avhängigt av vilken betraktelsenivå man väljer. Lönen är ett viktigt styrmedel för arbetsgivaren. Något schablonartat kan man hävda att de lönesättningsprinciper, som tillämpas på en arbetsplats har dels en extern roll för att klara personalförsörjningen, dels en intern roll att motivera den personal som finns anställd.

Några korta utdrag ur avtalstexter som belyser parternas gemensamma lönepolitiska syn är klagörande. Lönesättningens faktiska resultat kräver en särskild analys. Det är ibland ett långt steg från teori till verklighet.

Ett dokument från det *privata tjänstemannaområdet* finns i VF:s (numera VI) och SIF:s avtal (1991-09-03). I detta avtal sägs:

"Lönesättningen skall vara individuell och differentierad. Lönerna skall bestämmas med hänsyn till ansvaret och svårighetsgraden i respektive befattning och den enskilde tjänstemannens sätt att uppfylla dessa krav. Lönen bör öka med stigande ansvar och svårighetsgrad och med tjänstemannens prestation och duglighet. Parterna konstaterar att även marknadskrafterna påverkar löneavvägningen.

För högre tjänstemän, såväl chefer som specialister, är faktorer som ledningsförmåga, omdöme och initiativ, ekonomiskt ansvar, samarbetsförmåga samt idérikedom och innovationskraft av särskild betydelse vid den individuella lönesättningen.

För arbetsledare i produktion och för arbetsledande personal beaktas vid löneavvägningen att en tillfredsställande lönedifferentiering uppnås i förhållande till underställd personal. Vid lönejämförelserna beaktas även förmåner vid sidan av kontantlönen. Avvägningen av lönerna skall dock också ske från arbets- och meritvärderingsmässiga grunder. Motsvarande gäller löneavvägning för specialister och övriga tjänstemän med mera kvalificerade arbetsuppgifter.

För äldre tjänstemän gäller samma principer som för yngre tjänstemän."

De nu citerade principerna för lönesättning har återfunnits i centrala eller förbundsvisa uppgörelser på den privata tjänstemannasidan i två decennier. Sedan i vart fall början av 1970-talet och fram till och med uppgörelsen mellan SAF och PTK 1984 har dock även följande princip uttryckts i uppgörelserna: "Någon skillnad i lönesättningen på grund av kön skall ej ske." Fr.o.m. 1985 års avtal finns motsvarande lydelse inte med i avtalen på privatjänstemannasidan.

De nämnda skrivningarna för enskilda sektorn kan jämföras med dem inom det statliga området. Vi kan utgå från vad som sägs i *sektoravtalet för civil statsförvaltning* (2 kap. 2 § och 3 § ur avtal 1991-06-27) men motsvarande skrivningar finns även för affärsverksområdet och sektor försvar.

"Lönebildningen skall utformas med utgångspunkt från verksamhetens samlade krav. En förutsättning för en effektiv verksamhet är att myndigheterna kan rekrytera och behålla den personal som behövs.

Lönesystem och lönesättning skall medverka till att målen för verksamheten nås och att denna bedrivs effektivt och rationellt.

Lönesättningen skall utformas så att den stimulerar till engagemang och utveckling i arbetet, bidrar till en ändamålsenlig lönedifferentiering och uppfattas som rättvis av de anställda. Samma grunder för lönesättningen skall gälla för kvinnor och män.

Lönebildningen bör därför utformas så att den bidrar till en god personal- och kompetensförsörjning både på kort och lång sikt."

Vidare sägs:

"Grundläggande faktorer för lönesättning är dels ansvar, arbetsuppgifternas svårighetsgrad och övriga krav som är förenade med arbetsuppgifterna, dels den anställdes skicklighet och resultat i förhållande till verksamhetsmålen.

Skicklighet definieras på olika sätt för olika arbetsuppgifter. För t. ex. chefer är faktorer som ledningsförmåga, omdöme, initiativkraft, ekonomiskt eller administrativt ansvarstagande samt samarbetsförmåga av särskild betydelse vid lönesättningen."

För den *kommunala sektorn* exklusive Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF) finns bl.a. i ÖLA (avsnittet om löneavtal) 1992 § 2 följande skrivning om lönesättningen.

"Parterna är ense om att utrymmet för revisionsförhandlingar i ökad utsträckning skall användas för en individuell och differentierad lönesättning. Lönerna skall bestämmas utifrån ansvaret, respektive befattnings svårighetsgrad och de krav i övrigt som är förenade med befattningen samt arbetstagarens sätt att uppfylla dessa krav.

För arbetstagare i lednings- och specialistfunktioner är faktorer som ledningsförmåga, omdöme och initiativ, ekonomiskt eller administrativt ansvar samt samarbetsförmåga av särskild betydelse vid lönesättningen.

Vid lönesättningen av arbetsledare skall skäligen hänsyn tas till underställd personals löneläge."

Den första slutsats man kan dra av dessa lönepolitiska formuleringar för olika tjänstemannaområden är att de är relativt *likartade*. Att svårighetsgraden i arbetet och sättet att fullgöra arbetsuppgifterna skall vara avgörande för lönesättningen är ett genomgående tema.

Men det finns också *skillnader*. "Lönekork" för arbetsledare, dvs. att dessa normalt skall ha högre lön än underställd personal, tas upp inom den privata och kommunala sektorn. Åldersfaktorn kommenteras endast inom privat sektor medan kön bara nämns för statligt anställda. Marknadskrafterna tas upp i privata sektorns avtalsskrivningar men inte inom stat och kommun. Inom den statliga sektorn hänvisas till personalförsörjningen. Verksamhetens krav är tydligast utmejslat i den statliga sektorns skrivningar.

I SKAF:s avtal med kommunförbunden (HÖK) anges lönesättningsprinciper på följande sätt:

"Arbetstagare inplaceras i lönegrad med hänsyn till arbetstagarens – huvudsakliga arbetsuppgifter – utbildning – ansvar – yrkeskunighet – specialistuppgifter som kräver särskild kompetens – ansträngning – löneläget på orten eller i regionen."

I branschavtalen mellan LO- och SAF-förbund varierar omfattningen kraftigt av lönepolitiska inslag i form av t.ex. lönesättningsprinciper. I vissa avtal finns knappast några skrivningar av detta slag. I andra avtal finns relativt omfattande skrivningar liknande de i olika tjänstemannaavtal.

Tre exempel på det senare redovisas närmare. Det första från livsmedelsbranschens avtal för 1991–1993, § 2, lyder som följer:

"Som riktlinjer för den lokala lönedifferentieringen gäller, att lönen skall avvägas med hänsyn till svårigheten i de arbetsuppgifter, som den anställda har att utföra.

Parterna är överens om att en arbetare skall kunna i sin anställning öka sin inkomst till följd av ökad erfarenhet, ökade krav i befattningen, ökat ansvar, förbättrade yrkeskunskaper och övriga kvalifikationer samt lång anställning i företaget."

Det andra exemplet är hämtat från Svenska Fabriksarbetareförbundets avtal med ALMEGA och det gemensamma systemet "Arbetsvärdering, fabriksyrken".

"Helt allmänt kan dock konstateras att arbetsvärderingsresultaten aldrig läggs till grund för lönesättningen på så sätt att *lönen i dess helhet* fastställs med hänsyn enbart till den erhållna slutpoängen för respektive arbeten. Resultatet får istället påverka endast *en del av lönen*, som alltså bör variera med de i arbetet ställda kraven. Härutöver bör självfallet även andra lönesättningsfaktorer inverka på lönen, t.ex. prestationsfaktorn vid ackordsarbete, där ju endast ackordsriktpunkten (penningfaktorn) fixerats på grundval av arbetsvärderingen, medan utgående ackordsförtjänst beror på den faktiska prestation arbetaren utför i förhållande till normalprestationen. Vidare bör, utöver den efter arbetsvärdering fastställda lönen, den duglighet som arbetaren uppvisar i arbetet påverka lönen, t.ex. i form av individuella tillägg, som anknyter till arbetarens kvalifikationer, eventuellt fastställda genom någon form av systematisk kvalifikationsbedömning."

Slutligen kan det vara av intresse med ett kort citat från det grafiska området (civilavtalet 1991-92). Detta betraktas av LO som en innovation genom att arbetsorganisation samt löne- och befattningsutveckling knyts samman.

"Lönen skall avvägas med hänsyn till ansvar och svårighetsgrad i respektive befattning. Lönen bör öka med stigande ansvar, svårighetsgrad och yrkesskicklighet. Vidare skall individens utbildning, erfarenhet och mångkunnighet beaktas.

Lönesättningen skall vidare understödja en arbetsorganisation som stimulerar arbetsutveckling, intresse för utbildning och mera omväxlande och kvalificerade arbetsuppgifter. En löneutveckling i samklang med individens utveckling i befattningen och yrket bör utformas.

Månadslönen kan även kompletteras med premie, bonus eller annan rörlig del."

#### 4.4 Löneskillnader och lönesättning för kvinnor respektive män

De teorier som finns kan inte ens sammantagna ge en bra förklaring till lönebildningen på samhällsekonomisk makronivå än mindre på mikronivå, dvs. arbetsplatser och individer. Detta gäller inte minst löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Det är naturligtvis besvärande för en förutsättningslös analys att inte kunna beskriva problematiken mer än fragmentariskt från en teoretisk utgångspunkt. Den faktiska lönesättningen skiljer sig åt lika mycket som de teorier för lönebildningen som finns, från ett renodlat marknads- perspektiv till en centraliserad styrning av aktörerna på arbetsmarknaden. Detta gör det svårt att tolka löneskillnader i statistiken och dra slutsatser om lönediskrimineringens storlek.

Lönebildningsprocessen styrs inte bara genom det formella lönesystemet utan också genom den informella normbildningen på arbetsmarknaden, som ger legitimitet åt de fördelningssystem som råder. En intressant fråga är om skillnader finns i de medvetna och omedvetna strategier som kvinnor och män



använder i sina resonemang och sitt handlande. Vilka effekter har då dessa på det fackliga handlandet och arbetsgivarens agerande?

Vi får utgå från den forskning som finns, vissa hypoteser, den samlade erfarenheten inom arbetsmarknadens organisationer, arbetsplatsvisa undersökningar samt visst siffermaterial från bl.a. Statistiska centralbyrån (SCB) för att belysa arten av och orsakerna till de löneskillnader som finns. Ett subjektivt bedömningsinslag blir därigenom ofrånkomligt.

Följande figur kan utgöra en utgångspunkt för det fortsatta resonemanget.

#### LÖNESKILLNADER MELLAN KVINNOR OCH MÄN

STRUKTURELLA LÖNE- SKILLNADER	STATISTIK- BEGRÄNSNINGAR	LÖNE- DISKRIMINERING
-------------------------------------	-----------------------------	-------------------------

Med *strukturella löneskillnader* avses statistikdifferenser som beror på olika ålders-, yrkes- och utbildningssammansättning etc. i den mån löneeffekterna på grund av sådana skillnader har beaktats i de statistiska metoder som använts.

Med *statistiskbegränsningar* avses sådana löneskillnader (statistikdifferenser) som beror på sådana strukturella faktorer som inte kan belysas eller har belysts och inte kan beaktas eller har beaktats i den lönestatistik och det analysförfarande, som använts. Flera skäl kan tänkas till att den senare situationen uppstår. Relevanta variabler kan exempelvis saknas i statistiken och analysbrister kan föreligga genom att all tillgänglig information inte utnyttjas. Det kan finnas oklarhet mellan de teoretiska sambanden, t.ex. på grund av att forskning saknas. Metodologiska problem kan föreligga och det kan finnas fel eller brister i statistiken. Sannolikt är det de tre förstnämnda faktorerna som är av störst betydelse. I den fortsatta texten illustreras några delasppekter inom området statistikbegränsningar, men det kan finnas fler problem.

Den reguljära lönestatistik som SCB och arbetsmarknadens parter förfogar över kan inte ens efter en närmare analys fullständigt förklara varför vissa löneskillnader finns utan bara att de finns. När vi i olika lönestatistiska underlag konstaterar att löneskillnader mellan kvinnor och män är så stora kan detta bero på flera olika saker.

För det första finns vad man normalt kallar strukturella skillnader, dvs. skillnader i personalsammansättningen.

Kvinnor och män har t.ex. olika yrkes- och ålderssammansättning. Detta påverkar naturligtvis lönenivåerna och därmed också löneskillnaderna mellan könen. Vissa av dessa strukturella skillnader är lätta att få grepp om och är därmed också lätta att beakta i en analys.

Det torde finnas ett grått fält mellan de olika fälten i figuren, främst mellan strukturella löneskillnader och lönediskriminering. Erfarna lönesätta-re/statistiker kan räkna upp ett antal faktorer som kan tänkas bidra till löneskillnader till kvinnornas nackdel. Jag kommer att nedan redovisa dessa. Det bör understrykas att det handlar om hypoteser som inte bekräftats. *Att jag redovisar dessa betyder självfallet inte att jag instämmer i alla redovisade uppfattningar, men för att få en allsidig spegling av debatten vill jag ändå nämna dem.*

Det finns faktorer är svåra eller omöjliga att fånga i en vanlig lönestatistik. För dessa kan man använda det sammanfattande begreppet statistikbegränsningar. Slutligen finns det en resterande löneskillnad när strukturella effekter och statistikbegränsningar har analyserats och beaktats i analysen. Denna resterande löneskillnad utgör lönediskriminering. Det är viktigt att göra klart för sig hur dessa förhållanden påverkar löneskillnader och lönestatistik dels vid en enskild arbetsplats, dels för ett större område, t.ex. en arbetsmarknadssektor.

Jag vill något ytterligare belysa detta resonemang utifrån en enskild arbetsplats respektive utifrån aggregerad (sammanpressad) lönestatistik. *Lönediskriminering kan i statistiksammanhang definitionsmässigt endast uppstå vid en enskild arbetsplats. Den lönestatistik som normalt används omfattar ofta ett mycket stort antal arbetsplatser. Detta är en alldeles grundläggande analyskomplikation för utredningen.*

Anledningen är bl.a. följande. Strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män kan vid en viss arbetsplats ha mycket stor betydelse för löneskillnaden mellan kvinnor och män. För en hel arbetsmarknadssektor eller bransch kan skillnaden vara både större och mindre men ändå avgörande för möjligheten att dra slutsatser om lönediskriminering.

"Statistikbegränsningar" är av mer subtilt slag. Primärt beror det på att forskning och teoribildning i stor omfattning saknas. I andra hand beror det på att den tillgängliga lönestatistiken inte kan användas till att förklara de löneskillnader som finns. Här finns kvinnors och mäns värderingar och preferenser. Vi vet att utbildnings- och yrkesval skiljer sig åt mellan kvinnor och män. Vi vet också att skolbetyg och resultat från högskoleprov skiljer sig åt. Rätt eller fel så finns det en statistiskt säkerställd skillnad där flickor i genomsnitt har bättre betyg än pojkar och pojkar i genomsnitt bättre resultat vid högskoleproven.

Det är från denna utgångspunkt otillfredsställande att utgå från att det inte kan finnas andra faktorer än de strukturella som kan ge upphov till löneskillnader som inte innefattar lönediskriminering. I en objektiv analys bör man åtminstone exemplifiera inverkan av faktorer även om de inte går att kvantifiera. Jag återkommer därför med en exemplifiering.

En del av de faktorer som kallas statistikbegränsningar kan ha viss betydelse på ett övergripande plan medan andra har betydelse främst vid en analys

av en viss arbetsplats. Sett i ett könsperspektiv kan både riktning och storlek variera.

Den tredje delen av löneskillnad, *lönediskrimineringen*, beräknas vanligen som en restpost. Konsekvensen av att alla strukturella faktorer inte kan beaktas i en analys är att lönediskrimineringen, beräknad på något av dessa sätt kan komma att felskattas. Sannolikt verkar övriga faktorer (statistikbegränsningar) i samma riktning. Härutöver finns olika typer av mätfel och statistikfel, som ökar osäkerheten i de siffermaterial som redovisas.

Vad är bakgrunden till strukturella löneskillnader? Det finns säkert lika många förklaringar som det finns påverkande faktorer.

Att den strukturella löneskillnaden mellan kvinnor och män utgör ungefär 2/3 eller mer av den totala löneskillnaden framgår av ett antal undersökningar där skillnader i könssammansättning inom t.ex. arbetsmarknadssektor, region, sysselsättningsgrad, arbetsplats, yrke, arbetssvårighetsgrad, kompetens (bl.a. utbildning) och erfarenhet har beaktats.

Det verkar finnas en tendens att ju mer sofistikerat ett hänsynstagande till alla lönedifferentierade faktorer görs och ju fler som beaktas desto större del av den totala löneskillnaden kan förklaras. Detta har bekräftats av en aktuell SACO-undersökning och en del av det material som utredningen har bearbetat. Man kan därför få en felaktig uppfattning om storleken av en lönediskriminering beräknad som en restpost, särskilt om man bortser från mätfel och det som i figuren kallas statistikbegränsningar. Ofta brister det vid lönejämförelser mellan kvinnor och män i detta avseende. Det sätts i allmänhet likhetstecken mellan den löneskillnad som har beräknats och lönediskriminering oavsett hur sofistikerad analys som har gjorts. Samtidigt tycks det ofta ske en sammanblandning av orsaker till rent strukturella löneskillnader samt till lönediskriminering.

I perspektiv av utredningsdirektiv och gällande lagstiftning är det lönediskriminering i form av osakliga löneskillnader och inte löneskillnader i allmänhet som är föremål för det primära intresset för utredningen. Det är viktigt att detta förhållande kommer till uttryck i studier av hur löner bestäms och lönebildning går till. En analys av eventuell diskriminering måste ske utifrån de resterande löneskillnader som kvarstår när effekten av alla väsentliga strukturella faktorer har eliminerats. Det kan således finnas en tendens att felskatta löneskillnader på grund av diskriminering om man inte kan fånga in alla relevanta strukturfaktorer i analysförfarandet.

Poängen i resonemanget om strukturella faktorer är att alla struktureffekter behöver beaktas samtidigt för att man skall kunna se om lönediskriminering är aktuell.

Hur uppkommer lönediskriminering om marknaden fungerar, dvs. arbetsgivarna agerar rationellt? Detta är naturligtvis en nyckelfråga.

Sett i ett perspektiv av marknadskrafter så sätts ju priset på arbetskraft, dvs. lönen, utifrån ett jämviktsläge i efterfrågan och utbud. Med detta synsätt

kan ingen ha fel lön ifall informationen om lönesättningen i omvärlden är tillräcklig för att individ och facklig organisation skall kräva rätt lön, förutsatt att arbetsgivarna agerar rationellt. Lönediskriminering kan ses som ett tecken på att lönebildningen inte har fungerat.

Om kvinnor är mindre lönekänsliga än män så kan viss del av den löneskillnad vi inte kan förklara med strukturella skillnader bero på detta. En annan orsak kan vara att prissättningen på arbetskraft, dvs. lönen, inte avgörs i en förhandling där vissa baskrav är uppfyllda, t.ex. god löneinformation. Man måste veta vilka lönekrav som är marknadsmässiga när man söker arbete.

Om lönesättningen skall bli marknadsmässig krävs att både arbetsgivare och fack samt berörda individer har en god uppfattning om vilken lön som gäller för vissa arbetsuppgifter och arbetsinsatser. Den kunskapen minskar när man går från normativa lönesystem till individuell och differentierad lönesättning särskilt om den lönestatistiska informationen från de förhandlande parterna begränsas. Hemliga löner för de anställda kan verka i samma riktning.

Arbetsgivarna är inte beredda att betala mer än värdet av den anställdes prestation, men däremot mindre åtminstone så länge detta inte påverkar de anställdas motivation.

I en SACO-studie om löneskillnaderna inom den kommunala sektorn konstateras att de totala löneskillnaderna mellan kvinnor och män är ca 36 procent. Tar man hänsyn till skillnader i ålder, befattning, region och sysselsättningsgrad kan man förklara 80 till 90 procent av denna löneskillnad. Endast mellan 1 och 7 procentenheter av den totala löneskillnaden återstår för olika yrken efter en närmare statistisk analys. Dessa skillnader är konstaterade signifikanta. Kan man utifrån detta dra slutsatsen att lönediskriminering föreligger? Invändningar mot en sådan slutsats kan resas både mättekniskt och statistiskt i övrigt. För det första finns det rena modellbegränsningar genom att ett antal lönedifferentierande faktorer inte finns med eller har schabloniserats. Exempel på detta är arbetets svårighetsgrad. För det andra har inte betydelsen av olika preferenser och individuella faktorer såsom produktivitet kunnat beaktas. Vad man kan konstatera är att en förmodad lönediskriminering uppgår till maximalt 1-7 procent för de yrken som studerats.

Studien är ändå intressant från många utgångspunkter bl.a. därför att den liksom många andra undersökningar förklarar en mycket stor del av de löneskillnader som finns i lönestatistiken. En slutsats är att det kan föreligga lönediskriminering men också att fler förklaringsvariabler kan behövas. Ofta är emellertid datamaterialet en begränsande faktor vid fortsatt analys.

En slutsats som framkommit i flera av de statistiska undersökningar som utredningen (bl.a. den från SACO) studerat är att det finns ett samband mellan lönenivå och andel kvinnor i yrket. Vilken slutsats kan man dra om lönebildningen av detta faktum? Samband är en sak, slutsatser om orsak och ver-

kan kräver ytterligare analys. Det visar följande exempel. Om det föreligger ett samband mellan löneläge och andel kvinnor i olika yrken så följer det inte automatiskt att löneläget sjunker om andelen kvinnor ökar. Därmed inte sagt att det inte är så. Det krävs dock ytterligare information för att kunna dra denna slutsats.

Lönespridningen tycks vara lägre för kvinnor än för män, både uppåt och nedåt, visar bl.a. en undersökning av Sveriges Universitetslärarförbund från högskoleområdet. För yrkesgrupper som är antalsmässigt tunga och verk samma inom den offentliga sektorn är det särskilt vanligt att lönespridningen är liten. Dessa grupper är ofta kvinnodominerade.

Låt oss komplicera bilden ännu något. Även om det är klarlagt att löneutvecklingen har varit sämre inom yrken med en hög andel kvinnor så kan detta bero på flera faktorer. En förklaring skulle kunna vara att män lönesätts på annat sätt än kvinnor. En annan möjlig förklaring kan vara att kvinnor är mindre lönekänsliga än män och därför inte avstår från ett yrke enbart därför att löneläget är lågt. Det går att studera detta genom att beräkna löneelasticiteten för olika yrken på motsvarande sätt som man studerar priselasticiteten för olika varor dvs. hur efterfrågan varierar till följd av priset.

Den löneskillnad som finns kan även bero på att många kvinnor inte försöker optimera sin lön. Detta kan ha att göra med preferenser och kännedom om marknadslöneläget, men också med familjerelaterade hinder. Om kvinnor accepterar att arbeta för 95 % av den lön man kan få om man byter arbete eller flyttar från orten så påverkas naturligtvis genomsnittslönen negativt utan att en enskild arbetsgivare har svarat för någon lönediskriminering.

En strukturfaktor är att kvinnorna vanligen är genomsnittligt yngre än männen när de förra har en kvalificerad befattning. Denna ålderskillnad motsvarar en löneskillnad som kan ställa till problem vid lönejämförelser mellan kvinnor och män.

En annan faktor tycks vara att kvinnor är yngre än män i mansdominerade yrken och därför har lägre lön än männen vilket naturligtvis kan förklaras av att kvinnor först på senare tid har sökt sig till vissa yrken. Detta kan ibland bero på formella eller informella spärrar i många yrken, i andra fall på traditionella utbildnings- och yrkesval. Motsatsen tycks ibland också gälla, vilket framgår av det statistiska underlaget till utredningen. Män tycks ofta ha lägre löneläge än kvinnor i kvinnodominerade yrken förmodligen för att de är yngre än kvinnorna och ofta stannar kort tid i yrket.

Det räcker således inte bara med statistik utan denna måste kompletteras med ett kvalificerat analysförfarande. I vissa fall får man kanske acceptera begränsningar av totalöverblicken. Kvaliteten behöver prioriteras framför kvantiteten. Härvid minskar naturligtvis generaliseringsmöjligheterna.

I lönestatistiken går det normalt inte att skilja personer med bonuslön eller resultatlön från andra. Detta kan vara en annan teoretisk orsak till löneskillnader som inte beror på diskriminering. Om kvinnor i lägre utsträckning finns

inom arbetsplatser med sådana löneformer och löneläget där är högre kan en aggregerad lönestatistik ge en vilseledande bild av lönediskrimineringen. Hur det faktiskt förhåller sig saknar vi för närvarande kunskap om. Detta analysproblem kan hänföras till figurens "statistikbegränsningar". Det får ses som ett teoretiskt exempel på ett problem som kan uppstå.

Att andelen kvinnor inom den offentliga sektorn är hög är en kombination av traditionella utbildnings- och yrkesval och att jobben finns där de finns. Vård, omsorg och utbildning är tunga yrkesområden för kvinnor. Ett lägre löneläge för många tjänstemannagrupper inom den offentliga sektorn hänger samman med att stat och kommun i många fall har använt sig av en monopolarbetsgivarställning i lönebildningen. Det är mer fråga om diskriminering av offentligt anställda än av just kvinnor. Men synsättet hos arbetsgivarna har ändrats och en förändring är på väg.

Man kan i detta sammanhang även rikta invändningar mot att många nomenklaturer inte är rättvisande för kvinnor. Man bör samtidigt komma ihåg att det inte enbart är klassificeringen av arbetsuppgifter som styr lönesättningen utan också hur arbetsuppgifterna utförs och marknadskrafternas inverkan till följd av utbud och efterfrågan av viss arbetskraft. Detta medför en lönedifferentiering mellan och inom yrken. Hur dessa två senare värderingsinslag inverkar på lönebildningen för kvinnor jämfört med män är dock dåligt belyst. Klassificering och lönestatistik är således inte normerande för lönebildningen utan enbart hjälpmedel i lönesättningsarbetet.

Om av olika skäl, t.ex. familjerelaterade hinder, kvinnor kan tänkas ha och ha haft en annan inställning och andra möjligheter att maximalt utnyttja sin förmåga i arbetslivet så kan detta påverka löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Dessa borde emellertid fortsätta att minska vartefter ansvaret för barn och hem delas mellan föräldrarna.

Preferenser som ett tryggt arbete och mindre stress skulle kunna verka i samma riktning. Kanske har män genomsnittligt ett annat beteende. Det finns tydliga exempel på att rörlighet lönar sig lönemässigt, särskilt inom SACO-området. Om män är mer benägna till rörlighet på arbetsmarknaden så kan detta förklara en del av de löneskillnader som finns. Å andra sidan finns undersökningar som visar att rörlighet inte alltid lönar sig för kvinnor (Löfström-Löwander).

Det kan finnas andra aspekter än lönen som har stor betydelse, t.ex. anställningsvillkor och inte minst arbetstidens förläggning. Det är inte självklart att kvinnor och män gör samma värdering härvidlag. Även detta kan förklara vissa löneskillnader.

I ett extremperspektiv kan man se marknaden som avgörande för lönesättningen. Den andra extremen är att lönen avgörs i avtalsförhandlingar eller fastställs av arbetsgivaren, t.ex. genom politiska beslut. Både i ett analys- och åtgärds perspektiv är den teoretiska utgångspunkten betydelsefull.

Lönediskriminering kan behöva delas upp i en *medveten* respektive *omedveten* del inte minst i ett åtgärds perspektiv. Här avses medveten i perspektiv av den som diskriminerar. Man kan gå vidare och hävda att diskriminering, både medveten och omedveten, kan ske direkt eller indirekt. En analys skulle också kunna göras utifrån vem som diskriminerar. Det behöver inte alltid vara arbetsgivaren ensam som diskriminerar. Den fackliga organisationen kan också ha ett ansvar.

Vilket utrymme finns i lagstiftningen för en successiv löneanpassning? Vilka möjligheter finns för en arbetsgivare som diskriminerar att finansiera ett rättställande utanför avtalat löneutrymme? Vilket ansvar har fackliga organisationer som i lokala löneavtal medverkat till diskriminering? Skall vissa arbetsplatser få ut mer pengar än andra där man försökt minska löneskillnaderna? Det är lätt att peka på problem, på svåra frågor att besvara. Det är svårare att ge bestämda svar.

Det finns ett antal faktorer som kan bidra till löneskillnader mellan kvinnor och män utan att det självklart är fråga om lönediskriminering. Denna kan därför felskattas om man utgår från den löneskillnad som inte statistiskt kan förklaras, dvs. en restpost även om korrigering har gjorts för vissa strukturella faktorer inverkan. Dessa har hänförs till "statistikbegränsningar".

Hur löneskillnaderna mellan kvinnor och män skall tolkas behöver därför successivt utvecklas för att en statistisk analys skall kunna ge en rättvisande bild av den lönediskriminering som kan förekomma. En slutsats är att inte alla strukturella faktorer har kunnat beaktas i de statistiska undersökningar som genomförts. Andra delar av analysen har inte kunnat genomföras i avsaknad av teori eller adekvat lönestatistik.

## 4.5 Tendenser i lönesättningen

1980-talet kännetecknades av ett sökande efter modeller och vägar att komma ur 1970-talets stela lönestruktur för offentligt anställda samt många privatanställda inom LO-kollektivet. Löneglidningen var samtidigt hög. En början till decentralisering inleddes. Arbetsgivaren och de flesta fackliga organisationerna fick lokalt större inflytande över lönesättningen och de normativa inslagen fick allt mindre betydelse.

Den dubbla obalansen blev, i vart fall när det gäller tjänstemän, ett allmänt vedertaget begrepp för lönerelationerna till den privata sektorn. Kvalificerade tjänstemän hade lägre löneläge inom stat och kommun. Mindre kvalificerade arbetsuppgifter betalades däremot bättre inom offentlig sektor. På arbetarsidan är bilden delvis en annan.

Offentliga sektorn fick under denna period kraftiga personalförsörjningsproblem särskilt vad gäller kvalificerad personal med teknisk inriktning på grund av de löneobalanser som fanns gentemot den privata sektorn i samband med överhettningen av ekonomin under slutet av 1980-talet. Löneskillnaderna

mellan olika grupper minskade i allmänhet men lönespridningen mellan individer med likartade arbetsuppgifter ökade över lag för kommunalt och statligt anställda.

Den offentliga sektorn karaktäriserades under 1970-talet av att lönerna bestämdes centraliserat för kollektiv inom ramen för lönesystem med kraftigt normativa inslag i form av lönegrader och löneklasser. Jämlikhetssträvanden hade stor betydelse för lönesättningen.

1980-talet innebar stora förändringar i lönesystemsammanhang. Tjänstemannagrupperna inom stat och kommun fick nya flexibla lönesystem med individuell och differentierad lönesättning i stället för stelbenta lönegradssystem. Tidigare lönesattes tjänster, numera tjänstemän eller anställda. En individrelaterad och differentierad lön tycks alltmer få fotfäste för lönesättningen inom både LO- och TCO-områdena. Inom LO utvecklas en modell för hur en utveckling i arbetet skall se ut. Den går ut på att genom befattningsutveckling breddas arbetsinnehållet, arbetskraven ökar och därmed också lönen. Alla anställda skall ha rätt att lära sig mer i arbetet och garanteras en löneutveckling i takt med utvecklingen i arbetet. LO kallar detta "personlig löneutveckling".

Bakom denna förändring inom det offentliga området ligger problem med personalförsörjning och effektivitet. Den offentliga sektorn har anpassat sig till den privata sektorns tjänstemannalönesystem för att kunna åstadkomma en bättre marknadsanpassning av lönerna och därmed underlätta personalförsörjning och utveckling av verksamheten.

Exempel på kvarvarande normativa lönesystem är ett tarifflönesystem för anställda inom SKAF:s område samt ett för lärare inom det allmänna skolväsendet. Dessa system utgår från lönegradsplacering av olika befattningar och automatisk uppflyttning av lönen efter viss anställningstid. Ett liknande system fanns för alla kommunalt anställda fram till 1988. En successiv uppluckring av lönegrader och löneklassinplacering av kommunalt anställda har emellertid skett under slutet av 1970-talet och början av 1980-talet genom att tjänster inplacerades i lönegradsintervall (lönefält) i stället får en bestämd lönegrad. Härutöver har användningen av tilläggsloneklasser skapat en ökad flexibilitet inom ramen för ett normativt lönesystem. Dessa åtgärder visade sig emellertid inte vara tillräckliga utan ett fullständigt systemskifte blev nödvändigt för att bl.a. klara personalförsörjningen.

Det statliga området lämnade sitt lönegradssystem vid årsskiftet 1989/90. Även inom det statliga området hade ett successivt frigörande skett från lönegrads- och löneklasssystem av liknande slag som inom det kommunala området. Lönegradsfält, marknadslönetillägg och en övergång från löneklassuppflyttning efter tid till ett liknande men något mer omfattande system med tjänstetidsklasser är steg på vägen. Även efter 1990 finns vissa normativa inslag kvar inom det statliga området främst inom Statsanställdas förbunds område.



1990-talets början karaktäriseras av ett vägval när även staten bytte lönesystem. I ett svep åstadkom man vad det kommunala tjänstemannaområdet hade inlett redan 1986. En decentralisering genomfördes med en individuell och differentierad lönesättning. Lokal lönepolitik och kriterier för lönesättning motsvarande de som finns inom den privata sektorn började utvecklas.

Även för den *privata sektorn* tycks 1990-talet innebära ett trendbrott. Arbetsgivarna söker från 1987 nya vägar för lokal lönebildning och samverkan. SAF och SAF-förbunden började hösten 1991 skicka ut ett antal försöksbalonger med ett nytt lönetänkande.

LO talar numera om utvecklingsmöjligheter ("det utvecklande arbetet") och icke-nivåhöjande utrymme (INL används inom arbetarområdet som en motsvarighet till INU för offentligt anställda och ÅKB för privat tjänstemän.) Detta framgår bl.a. av lönepolitiken inför 1993 års förhandlingar.

En ny löne- och personalpolitik håller på och utvecklas inom den *statliga sektorn*. Decentralisering och harmonisering av löner, allmänna anställningsvillkor liknande andra sektorer är huvudingredienser i denna. Arbetsuppgifter och resultat skall ersätta titel och tjänst som avgörande för lönen. SAV tänker sig successivt gå mot en helt lokal lönebildning inom några år.

Samordningen mellan arbetsgivarna är stark, både i sak och tidsmässigt, vilket kan försvåra "marknadens" funktion. Inom det fackliga området har ett antal nya samarbetskonstellationer bildats.

Även på det *kommunala området* har kommit nya tankegångar i fråga om lönebildningen. Enskilda kommuners ekonomi, produktivitet utveckling samt löneläget i olika regioner skall få större betydelse för lönebildningen hävdar företrädare för kommunförbunden. Centrala löneavtal lever kvar tills vidare men löneutrymmet skall fördelas lokalt. Lönerna måste bestämmas av verksamhetsintressen i högre utsträckning.

I den redovisade lönepolitiska kursändringen ligger facklig dynamit i fråga om löneram, förhandlingsnivå, konflikträtt och fackligt inflytande.

## 4.6 Svenska särdrag i lönebildningen

Forskning om lönebildning är i huvudsak knuten till andra länder och tidsperioder med skilda förutsättningar jämfört med Sverige. Vi avviker i vissa avseenden vilket minskar generaliseringsmöjligheterna av forskningsresultat och erfarenheter.

Vad är det som har präglat den svenska lönebildningen? Det kan ha sin betydelse för analysen och inte minst för åtgärdsdiskussionen att känna till detta.

I Sverige har vi haft

- en stor offentlig sektor med liten konkurrens
- mindre lönediskriminering än i många andra länder

- små löneskillnader och en tendens till minskande löneskillnader mellan kvinnor och män och i ett längre perspektiv
- starka fackliga organisationer och välorganiserade arbetsgivare
- fastställande av lön genom kollektivavtal
- samordnade centrala förhandlingar

Vi förefaller stå inför en

- utveckling mot individuell och differentierad lönesättning
- utveckling mot decentraliserad lokal lönebildning över hela arbetsmarknaden

En omfattande offentlig sektor, ofta utan konkurrens från privat sektor vad gäller verksamheten, har medfört att lönerna har bestämts med ibland mycket litet marknadsinslag. Detta har påverkat lönebildningen inom hela den offentliga sektorn och därmed också för kvinnorna. Man kan konstatera att skillnader i löner har uppstått i förhållande till den privata sektorn även i de fall där lönejämförelser kan göras. Det tycks vara så att kvalificerade arbetsuppgifter betalas bättre i privat tjänst och vice versa. Härutöver finns en stor verksamhet där jämförelser inte kan göras därför att jämförbara grupper saknas.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män i Sverige är mindre än i omvärlden och har minskat sedan 1960-talet. Minskningen tycks ha gått i vågor med kraftigt minskade skillnader under 1970-talet medan en viss stagnation har skett under 1980-talet. Om detta innebär ett permanent brott i utvecklingen eller en tillfällig paus kräver en vidare analys. En preliminär bedömning ger vid handen att de totala löneskillnaderna i vissa fall har ökat något. Däremot har de "restlöneskillnader" som kan tyda på lönediskriminering minskat något eller i alla fall inte ökat lika mycket som de totala löneskillnaderna före ett hänsynstagade till strukturella förändringar. Detta framgår av SCB:s och parternas sifferunderlag till utredningen.

Hur kan en utveckling mot individuell och differentierad lönesättning påverka kvarvarande lönediskriminering och löneskillnader i övrigt? Egentligen är detta en helt avgörande analys. Vi kan konstatera att det finns diskriminering både inom arbetar- och tjänstemannaområdet samt att denna i ett längre perspektiv har minskat inom båda dessa områden. Slutsatsen måste bli att lönesystemet hittills inte har varit avgörande för löneutvecklingen.

## 4.7 Utvecklingstendenser

Ofta är reaktionen att nya lönesystem med individuell och differentierad lönesättning med automatik skulle missgynna kvinnor. Ibland stöder man sig på utvecklingen under de senaste åren. Männerna har ju hävdats sig väl under slutet av 1980-talet. En tendens till minskande löneskillnader mellan kvinnor och män har i många fall brutits. Det är naturligtvis lätt att dra slutsatsen att detta sammanhänger med de nya lönesystem som införts för många offentligt anställda bl.a.

Men det finns anledning att granska eventuella samband lite ytterligare. Marknadskrafterna har gynnat löneutvecklingen för t.ex. datapersonal och tekniker och dessa är ofta män. Detta väger in tungt. Samtidigt har efterfrågan på personal inom mansdominerade branscher som t.ex. byggindustrin tidigare varit stor. Detta har verkat i samma riktning. En annan faktor är att kvinnor finns till stor del i "mjuka" yrken inom vård, omsorg och utbildning. I kombination med att den konkurrensutsatta industrin är och bör vara löneledande tidsmässigt kan männen komma att ligga lönemässigt före särskilt i en högkonjunktur. Löneanpassningen för både kvinnor och män inom andra branscher tar tid. Den kommer naturligtvis inte att underlättas av besparingskrav och medelsbrist särskilt inom den offentliga sektorn.

Pågående strukturomvandling av den offentliga sektorn kan vara positiv för kvinnor. Genom att ett bättre resursutnyttjande tvingas fram kan kvinnors potential komma att utnyttjas bättre vilket också borde komma att avspegla sig i lönekuvertet.

Min uppfattning är att den tendens till vissa ökande löneskillnader som man kunde se under 1980-talet kan ha berott på på marknadskrafter och en expansiv ekonomi i lika stor utsträckning som på nya lönesystem och decentraliserade förhandlingar. Personalförsörjningsproblem inom många områden, inte minst offentlig sektor, hade måst lösas oavsett förhandlings- och lönesystem.

Utformningen av centrala avtal och branschavtal påverkar självfallet också lönebildningen, inte bara lönesystemet. Generella tillägg i kronor eller procent har en viss betydelse liksom fördelningen mellan generella åtgärder och lokala potter. Generella tillägg i kronor innebär att alla löneskillnader beräknade i procent minskar. Krontalspåslag har minskat löneskillnaderna mellan kvinnor och män även om löneglidningen inom den privata sektorn ofta har haft en motsatt fördelningsprofil. Å andra sidan innebär ju större lokala potter åtminstone teoretiskt en bättre möjlighet att åtgärda lönediskriminering i lokala förhandlingar.

*Det finns således faktorer som talar både för och emot en differentierad lönesättning och lokala förhandlingar ur ett kvinnoperspektiv.*

Diskriminering är i vissa avseenden lättare att konstatera och åtgärda i många normativa system, men inte alltid. Om befattningar lönesätts är det naturligtvis lätt att se om kvinnor har lägre lön än män, men det är inte självklart att de faktiska arbetsuppgifterna är desamma. Under 1970- och 1980-talen har det funnits en tendens åtminstone inom den offentliga sektorn att befattningarna och de tjänstebenenämningar som använts blivit alltmer intetsägande om de faktiska arbetsuppgifterna. Vad gör t.ex. en statlig byrådirektör? Denna tendens kan komma att förstärkas. I detta perspektiv kan olika befattningsnomenklaturer ha stort värde inte minst i ett analysperspektiv.

Det är inte självklart att diskriminering lättare uppstår i ett visst lönesystem. Den diskriminering som finns inom den offentliga sektorn har till stor

del uppstått i normativa lönesystem, medan den för tjänstemän i privat tjänst har uppkommit inom ramen för individuell och differentierad lönesättning. Samtidigt tycks löneskillnaderna mellan kvinnor och män och lönediskrimineringen ha minskat i minst lika stor utsträckning inom privata tjänstemanna-sektorns system som inom arbetarområdets normativa system. Bilden är således splittrad. Dessa förhållanden talar därför inte mot att individuell och differentierad lönesättning kan bidra till mindre löneskillnader mellan kvinnor och män.

Om det är 1980-talets högkonjunktur, dvs. marknadskrafter och ekonomi, som har varit avgörande för trendbrottet i löneskillnadernas utveckling och inte en ökad användning av lönesystem med decentraliserad och differentierad lönesättning, vilka slutsatser kan vi dra för framtiden av detta? Marknadssuget är inte beständigt. ADB-personal och tekniker, som gynnades under 1980-talets högkonjunktur, är kanske inte 1990-talets vinnare. EG kan föra med sig att nya grupper, t.ex. språklärare och jurister, får möta en ökad efterfrågan. Därmed kan kvinnor komma i en bättre situation. Detta kan sprida sig till även andra grupper anställda med språkkunskaper. Detta gynnar kvinnor. Säkert finns det också andra exempel på att marknadskrafter och löneglidning inte gynnar samma grupper över en längre tidsperiod.

Ekonomiska begränsningar och rationaliseringskrav särskilt inom kommuner och landsting, där en mycket stor del av kvinnorna arbetar, kan å andra sidan verka hämmande för löneutvecklingen för kvinnor totalt sett eftersom många arbetar inom vård, omsorg och utbildning. Även om det borde vara väl så viktigt att hantera människor som maskiner kan de närmaste åren komma att innebära svårigheter att hävda löneutvecklingen i kvinnodominerade yrken jämfört med mansdominerade. Men detta är egentligen ett annat problem än lönediskriminering. Det är viktigt att hålla isär dessa två frågor.

Två faktorer kan tala till kvinnornas lönefördel även på kort sikt. De är dels produktivitet och effektivitet, dels ökad konkurrens inom den offentliga sektorn.

Ökad konkurrens kan på sikt skapa marknadslöner även för många typiska kvinnoyrken. Det kan bli lättare att tillgodogöra sig löneförbättringar genom att byta arbetsgivare. Det finns och har funnits en tendens att monopolarbetsgivare betalar lägre löner än andra även för män, vilket ligger helt i linje med nationalekonomisk teori. En ökad lönedifferentiering inom t.ex. vård och omsorg knuten till höjd effektivitet kan verka i en för kvinnor positiv riktning av lönesättningen och inte tvärt om. I detta sammanhang kan utvecklingsmöjligheter i arbetet ha stor betydelse. Historiskt har stora homogena kollektiv tenderat att få en sämre löneutveckling än andra grupper åtminstone på tjänstemannaområdet. Tyvärr är just kvinnorna samlade i antalsmässigt tunga yrken.

Lokala avtal och lokal lönebildning gör det lättare att beakta individuella skillnader vid lönesättning av individer även inom antalsmässigt tunga yrken. Om de kriterier man använder när lönerna bestäms lokalt även omfattar områden där kvinnor har sin starka sida bör detta kunna bidra till en likformig löneutveckling för såväl kvinnor som män även inom tjänstemannaområden med individuell och differentierad lönesättning.

Det går inte att med bestämdhet säga att kvinnor skulle missgynnas jämfört med män av det paradigmskifte som sker i fråga om lönesystem. Tvärt om är det så att kvinnor som gör ett bra arbete inom kvinnodominerade yrken lättare kan få en löneutveckling som avviker från kollektivet i genomsnitt vilket bidrar till att höja genomsnittslönen för hela gruppen. En mångfald lönesättningskriterier kan härvidlag göra det lättare att undvika lönediskriminering på sikt. Allt fler kvinnor med lönesättningsansvar borde borge för en utveckling i samma riktning.

Med en decentraliserad och differentierad lönesättning ökar sannolikt uppföljningsbehoven lokalt. En särskild granskning av löneutvecklingen för kvinnor och män kan vara en väg att gå. Eventuella skillnader kan därmed lättare konstateras och åtgärdas. En överblick över vad man betalar för motsvarande arbetsuppgifter och arbetsinsatser i omvärlden är önskvärd. I detta perspektiv är det viktigt att tydliggöra värderingar och redovisa alla relevanta kriterier vid lönesättningen. Härvidlag borde det inte finnas skilda åsikter hos arbetsgivare och fackliga organisationer. Gemensamma lönesättningsprinciper kan utgöra en lämplig grund.

*Jag vill sammanfatta denna analys av nuläge och utvecklingstendenser på följande sätt.*

Lönebildningen är en komplicerad och mångfasetterad process. Det är inte lätt att visa vilka faktorer som är avgörande då löner skall bestämmas för grupper och individer. Lönebildningen är en process där många aktörer medverkar: arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, anställda och arbetssökande, ibland också politiska organ, genom direkt medverkan eller indirekt medverkan, t.ex. genom förändringar inom skattepolitik och socialpolitik. Lönebildningen är ett resultat av en intresse- och maktkamp och av marknadsläge, bl.a. aktuell samhällsekonomi och tillgång och efterfrågan på arbetskraft.

Det är lätt att konstatera att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män på svensk arbetsmarknad. Detta faktum kommer att ytterligare belysas i följande kapitel, främst kapitel 6. Det är svårare att konstatera vilka löneskillnader som är osakligt grundade och i vilken omfattning de i så fall är det.

Vare sig de som hävdar att det inte finns några osakliga löneskillnader eller de som hävdar att dessa löneskillnader är mycket stora och lätta att bevisa kan få stöd i denna analys av lönebildningsprocessen och i tillgänglig teori och praktisk erfarenhet. Det finns många orsaker till löneskillnader och det är många gånger svårt att klart peka ut och kvantifiera dessa orsaker. Jag har i

detta kapitel nämnt ett stort antal faktorer som kan förklara löneskillnader mellan kvinnor och män. Somliga av dem är sakliga, andra är osakliga.

Det finns skäl att dra följande slutsats av den mera teoretiska analys, i första hand från ekonomisk och statistisk utgångspunkt, som gjorts i detta kapitel: *Det finns osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. De är i allmänhet inte stora, men de finns.*



## 5 Kvinnors villkor

Som en bakgrund till min redovisning av studier rörande löneutveckling och löneskillnader samt till mina överväganden och förslag vill jag kort redogöra för några viktiga data rörande den svenska ekonomins struktur, kvinnor och män på arbetsmarknaden, kvinnors och mäns utbildning samt kvinnors och mäns fördelning av tid på marknadsarbete, hemarbete, fritid m.m. De stora förändringar som ägt rum de senaste decennierna av både ekonomi, arbetsmarknad och livsstil berör naturligtvis både kvinnor och män. I första hand redovisar jag sådana ändringar som rör kvinnornas situation.

### 5.1 Allmänt om den svenska ekonomins struktur

För att få en allmän uppfattning om den svenska ekonomins produktionsstruktur kan man utgå från en modell som använts av långtidsutredningen, bl.a. 1992, i vilken den svenska ekonomin delats in i åtta producerande sektorer så som framgår av tabell 5.1.

Tabell 5.1 *Ekonomins struktur 1989*

	Procentuella andelar av totala ekonomins	
	Produktion	Antal arb. timmar
Konkurrensutsatt varuproduktion	18	18
därav kapitalintensiv	5	3
därav kunskapsintensiv	9	9
därav arbetsintensiv	5	6
Skyddad varuproduktion	15	16
<b>Summa varuproduktion</b>	<b>33</b>	<b>34</b>
Bostäder och energi	13	2
Privata tjänster	32	36
<b>Summa näringslivet</b>	<b>79</b>	<b>72</b>
Staten	5	6
Kommunerna	16	22
<b>Hela ekonomin</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Källa: Finansdepartementet

Tabellen avser alltså förhållandena 1989. Den innehåller ingen fördelning av antalet arbetade timmar efter kön. En viss förändring har hunnit ske sedan



1989. Nästan hälften av varuproduktionens anställda arbetar inom företag som tillhör de skyddade sektorerna.

Ett viktigt kännetecken på tjänsteproduktionen har varit att de flesta sektorerna har varit skyddade från internationell konkurrens. Den privata tjänsteproduktionens andel uppgick 1990 till 42 procent och den offentliga till 24 procent av ekonomin. Summa tjänsteproduktion uppgick därmed till 66 procent av hela ekonomin. Tjänsteproduktionens andel av ekonomin har ökat i betydelse de senaste decennierna. En följd av detta är att det totala antalet arbetstimmar i den konkurrensutsatta varuproduktionen har minskat från 20 procent 1975 till 17 procent 1990.

### 5.1.1 Utnyttjandet av kvinnors och mäns resurser efter näringsgren

Analys av arbetsmarknaden i ett könsperspektiv har fokuserats på kvinnors och mäns antalsmässiga fördelning. Ett försök att analysera kvinnors och mäns fördelning av tid mellan olika verksamheter har utförts av långtidsutredningen 1990. En viss uppfattning av hur antalet faktiskt arbetade timmar fördelar sig över tiden mellan kvinnor och män över olika näringsgrenar kan man få av tabell 5.2. Oberoende av vilket perspektiv som läggs, framkommer att *kvinnor i genomsnitt lägger sin arbetstid inom helt andra områden än män*. Kvinnor har i mycket buri med sig sina traditionella uppgifter ut på arbetsmarknaden, till vård, undervisning och service.

Tabell 5.2 Faktiskt arbetade timmar för kvinnor och män fördelade över näringsgrenar 1963 och 1988. Procent

Näringsgren	1963			1988		
	Relativ fördelning Kvinnor (%)	Män (%)	Andel kvinnor (%)	Relativ fördelning Kvinnor (%)	Män (%)	Andel kvinnor (%)
Jordbruk, skogsbruk m.m.	9	17	19	2	7	18
Gruvor- och tillverknings- industri m.m.	23	38	21	14	30	24
därav verkstadsindustri	4	11	14	5	15	20
Byggnadsindustri	1	12	4	1	11	7
Handel, restaurang, hotell	24	12	46	15	15	42
Samfärdsel, post, tele	4	9	17	5	9	26
Bank- och försäkringsverks.	5	3	43	8	9	40
Offentlig förvaltning och andra tjänster	34	9	62	55	19	66
därav offentlig förvaltning, undervisn., sjukvård, social- vård	25	8	72	48	13	72
<b>Summa</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		<b>100</b>	<b>100</b>	

Källa: Bearbetning av beräkningar av Christina Jonung och Inga Persson publicerade i Långtidsutredningen 1990, bilaga 23.

Nära hälften av kvinnornas marknadsarbete utfördes år 1988 inom området offentlig förvaltning, undervisning, sjukvård och socialvård. Expansionen inom detta område täcker mer än väl hela nettoexpansionen av kvinnors marknadsarbete. Kvinnornas andel av antalet timmar (66 procent) är dock något lägre än deras andel av antalet sysselsatta (75 procent) beroende på att fler kvinnor arbetar deltid. Männens marknadsarbete är mer spritt över näringsgrenarna, men nästan en tredjedel äger rum inom tillverkningsindustrin m.m. Männen har minskat sitt marknadsarbete inom framför allt jord- och skogsbruk och tillverkningsindustri och också ökat det inom den offentliga förvaltningen m.m. Det finns också ett klart samband mellan kvinnornas ökade förvärvsintensitet och ökningen av verksamheten inom vård och omsorg.

Av tabell 5.3 framgår kvinnors och mäns fördelning av sysselsatta efter näringsgrenar 1990.

Tabell 5.3 Sysselsatta fördelade efter några näringsgrenar. 1990

	Kvinnor		Män	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Tillverkningsindustri, byggnadsverksamhet m.m.	302 000	14	1 011 000	43
Handel, restaurang m.m.	321 000	15	326 000	14
Undervisning, sjukvård och socialvård	997 000	46	213 000	9
Övriga näringsgrenar	542 000	25	796 000	34
<b>Summa</b>	<b>2 162 000</b>	<b>100</b>	<b>2 346 000</b>	<b>100</b>

Källa: Arbetskraftundersökningarna (AKU), SCB

## 5.2 Kvinnor och män på arbetsmarknaden<sup>1</sup>

Fram till början av 1970-talet utgick den familjerättsliga lagstiftningen från att mannen var ansvarig för familjens försörjning. Successivt därefter och fram till änkepensionernas avskaffande år 1988 har kvinnor och män i ett äktenskap fått samma ekonomiska ansvar för sin egen och sina barns försörjning. Möjligheterna till ett livsvarigt underhåll för kvinnor vid äktenskapsskillnad har tagits bort. Kvinnor bedöms nu ha en egen försörjningsförmåga och anses nu också ha försörjningsskyldighet och skyldighet att bygga upp sitt eget pensionsskydd. Staten är inte längre skyldig att träda in om mannen går bort. Kvinnor har i större utsträckning än tidigare underhållsskyldigheter gentemot barnen.

<sup>1</sup>Avsnittet bygger till större delen på Christina Jonungs framställning i Ds 1989:44.

I ett arbetsmarknadsperspektiv har jämställdheten två dimensioner. En är *hur olika former av arbeten fördelas mellan kvinnor och män*. Det gäller dels fördelningen av hemarbete och marknadsarbete, dels fördelningen av olika utbildningar och yrken mellan kvinnor och män. En annan är *den ekonomiska ersättningen för olika arbeten* – könsmässiga löneskillnader och ekonomiska konsekvenser av en ojämn fördelning av hemarbetet.

### 5.2.1 Förvärsarbete är självklart för kvinnor i dag

Kvinnors deltagande på arbetsmarknaden har ökat i stort sett kontinuerligt under hela 1900-talet. I ett historiskt perspektiv framstår dock de senaste decenniernas förändringar som unika, dels genom att de varit så starka, dels genom att de berört andra demografiska grupper än tidigare, nämligen gifta kvinnor och småbarnsföräldrar. Att ha ett arbete på arbetsmarknaden är idag näst intill lika vanligt för kvinnor som för män. Kvinnor väljer inte längre mellan antingen hemarbete eller marknadsarbete. *Valet gäller i stället hur stor omfattning marknadsarbetet skall ha.*

Ännu 1945 hade de gifta kvinnorna en förvärvsintensitet på endast 10 procent (dvs. förvärsarbete på halvtid eller mer). Därefter steg den raskt och hade 1960 nått en nivå på 26 procent, 1970 38 procent, 1980 64 procent och 1990 73 procent.

Från 1963 till 1991 steg det relativa arbetskraftstalet (andelen av befolkningen som befinner sig i arbetskraften, dvs. har eller söker arbete) för kvinnor i åldern 20-64 år från 54 till 85 procent och ligger nu bara drygt fem procentenheter under männens, som är 90 procent. Männens arbetskraftstal har samtidigt fallit något. Det beror huvudsakligen på ett minskat förvärvsdeltagande bland de yngre och äldre männen i arbetskraften.

Kvinnorna stod för hela nettotillskottet av arbetskraft under både 1960- och 1970-talen. Ökningen av antalet kvinnor i arbetskraften under de senaste drygt tjugo åren har i huvudsak berott på att kvinnor i högre grad förvärsarbetar. En snabb ökning av småbarnsmödrarnas förvärvsintensitet började år 1968 och den utvecklingen präglade särskilt 1970-talet. Under 1980-talet har de relativa arbetskraftstalen för kvinnor fortsatt att öka men i långsammare takt. Kvinnorna står fortfarande för merparten av nettotillflödet till arbetskraften. Småbarnsmödrarnas andel av tillflödet är numera lägre än deras andel av arbetskraften.

Traditionellt har kvinnornas förvärvsdeltagande varit beroende av giftermål och barnafödande. Det har därmed varierat med åldern. Före 1960 uppvisar förvärvsdeltagandet efter ålder en topp i 20-25-årsåldern med fallande nivåer med ökande åldrar. Under tiden därefter har alla åldersgrupper utom de allra yngsta med åren ökat sitt arbetskraftsdeltagande. Ökningen tog först fart för kvinnorna över 35 år. Tillväxten i de yngre åldrarna skedde efter år 1968. 1978 hade nedgången i förvärsarbete i samband med barnafödande i åldrar-

na 25-35 år nästan försvunnit. År 1991 är förvärvsintensiteten ungefär densamma, 90 procent, i åldrarna 25-55 år.

Ännu på 1950-talet var den typiska yrkeskvinnan ogift och kunde fullfölja sina yrkesambitioner obunden av familj och barn. På dagens arbetsmarknad arbetar nära hälften av kvinnorna, och en del män, under villkor där de delar sitt engagemang mellan yrkesarbete och familj.

### 5.2.2 Kvinnor är tjänstlediga för vård av barn oftare än män

Kvinnorna har gått in på arbetsmarknaden under helt andra villkor än männen. Under den tid kvinnorna strömmat ut på arbetsmarknaden har såväl andelen frånvarande bland de förvärvsarbetande som deltidsarbetet ökat kraftigt. Kvinnors och mäns faktiska deltagande på arbetsmarknaden redovisas därför bättre av andelen av befolkningen som faktiskt befunnit sig i arbete, det s.k. närvarotalet. Överflyttningen av kvinnors arbete från hem till arbetsmarknad visar sig då ha varit långt ifrån så stor som de relativa arbetskraftstalen ger sken av.

En genomsnittlig vecka ägnar nästan hälften av alla småbarnsmammor sin tid åt annat än förvärvsarbete – sannolikt huvudsakligen åt barn och hemanarbete. Skillnaden i förvärvsarbete jämfört med männen blir också betydligt större när andelen i arbete jämförs.

Bland männen med barn under 7 år var 84 procent i arbete år 1991. Motsvarande andel för kvinnor var 64 procent. Vård av barn som orsak till frånvaro svarar för 26 procent av den totala frånvaron bland kvinnor med barn under 7 år men endast 5 procent bland män med barn under 7 år. En del av ökningen av kvinnors relativa arbetskraftstal beror således på att kvinnor, som i tidigare generationer fick lämna arbetsmarknaden för att föda och vårda barn, idag kan behålla sin anställning och ta tjänstledigt.

### 5.2.3 Kvinnor arbetar kortare tid än män på arbetsmarknaden

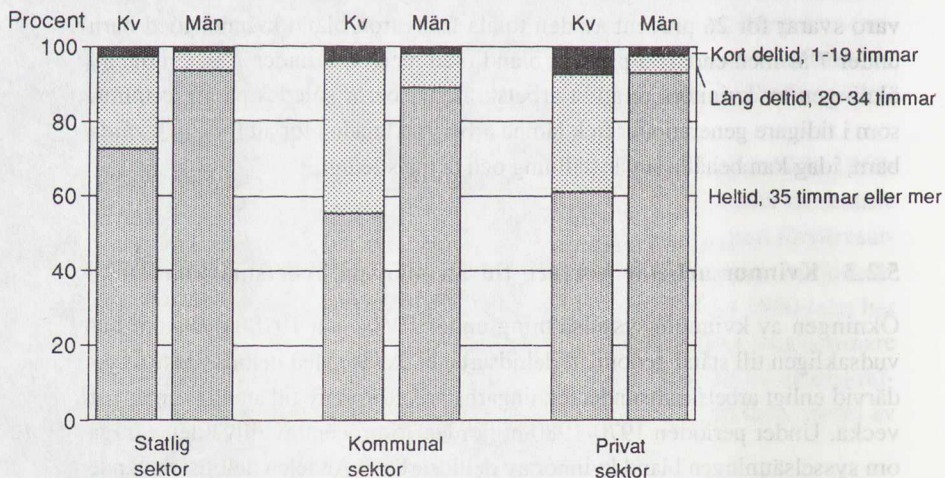
Ökningen av kvinnors sysselsättning under 1960- och 1970-talen kom huvudsakligen till stånd genom att deltidsarbetet ökade. Med deltidsarbete avses därvid enligt arbetskraftsundersökningarna arbete kortare tid än 35 timmar per vecka. Under perioden 1970-1980 utgjordes 75 procent av tillväxten i fråga om sysselsättningen bland kvinnor av deltidsarbete. Andelen deltidsarbetande bland de sysselsatta kvinnorna växte därmed kraftigt, från 38 procent år 1970 till 47 procent 1982, då andelen nådde sitt maximum. År 1991 var 41 procent av de sysselsatta kvinnorna deltidsarbetande.

Andelen kvinnor i arbete på heltid av befolkningen var i stort oförändrad under 1960- och 1970-talen eller 28-29 procent. Under 1980-talet har trenden ändrats och andelen kvinnor i arbete på heltid har ökat ganska kraftigt

under perioden. År 1991 uppgick den till 37 procent. Andelen kvinnor som arbetar kort deltid – 1-19 timmar i veckan – har minskat under samma period samtidigt som andelen kvinnor som arbetar lång deltid – 20-34 timmar – har ökat något.

Männen uppvisar stora förändringar i andelen i arbete på heltid. Denna har sjunkit med 12-13 procentenheter, från 80 procent 1963 till 67-68 procent i slutet av 1980-talet. Då har dessutom heltidsarbetets längd förkortats väsentligt under perioden. Arbetstiden förkortades från 45 till 40 timmar under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Visserligen arbetar männen deltid i betydligt mindre utsträckning än kvinnorna, men tillväxten i männens deltidsarbete har faktiskt varit starkare än för kvinnorna. Andelen män i arbete på deltid av befolkningen har ökat från 5 procent år 1963 till 11 procent år 1991. Motsvarande andel för kvinnor uppgick år 1991 till 28 procent. År 1991 arbetade 8 procent av de sysselsatta männen deltid. Kvinnors deltidsarbete är ojämnt fördelat mellan de olika arbetsmarknadssektorerna. Av diagram 5.1 framgår att andelen deltidsarbetande kvinnor är störst på den kommunala sektorn. Den minsta andelen deltidsarbetande kvinnor finns på den statliga sektorn. Med tanke på det stora antal kvinnor som är anställda på den kommunala sektorn medför det att också antalet deltidsarbetande kvinnor är avsevärt större på den kommunala sektorn än på övriga sektorer.

*Diagram 5.1 Sysselsatta fördelade efter arbetsmarknadssektor, heltid och deltid. 1991*



Källa: Arbetskraftsundersökningarna, SCB

### 5.2.4 Männens marknadsarbete har minskat mer än kvinnornas har ökat

Genom att utgå från uppgifter om faktiskt arbetad tid fångar man upp den sammanlagda effekten av förändringar i förvärvsdeltagande, frånvaro och arbetstider. Den stora ökningen av antalet kvinnor på arbetsmarknaden sedan 1963 har resulterat i en ökning av antalet timmar, som kvinnor i genomsnitt ägnar sig åt marknadsarbete, med ca 6 timmar per vecka eller knappt 8 (40-timmars) arbetsveckor per år. Ungefär hälften av denna ökning har tillkommit enbart under 1980-talet. Under 1960-talet uppvägdes i stort sett det ökade förvärvsdeltagandet bland kvinnor av de kortare arbetstiderna och den ökade frånvaron från arbetet. Under 1970-talet blev nettoresultatet endast en ökning med tre timmar per person och vecka, trots den mycket kraftiga ökningen i antalet kvinnor på arbetsmarknaden.

Männen har i genomsnitt sedan 1963 fört över 8 timmar per vecka eller 10 arbetsveckor per år från marknadsarbete till annan verksamhet. Under 1980-talet har strömmen vänt för männen och marknadsarbetet ökar åter. Ökningen har dock varit svag, från 31 timmar 1983 till 32 timmar fem år senare. Kvinnornas andel av marknadsarbetet har ökat oberoende av mått. Det framgår av tabell 5.4.

Tabell 5.4 Kvinnors och mäns andel av marknadsarbetet. Procent

År	Arbetskraften		Personer i arbete		Därav på heltid		Därav på deltid		Totala antalet arbetstimmar	
	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m	kv	m
1963	37	63	35	65	26	74	79	21	29	71
1968	38	62	37	62	28	72	79	21	33	67
1973	41	59	40	60	28	72	79	21	33	67
1978	44	56	43	57	29	71	77	23	36	64
1983	47	53	45	55	31	69	76	24	39	61
1988	48	52	46	54	36	64	75	25	41	59
1990	48	52	46	54	36	64	72	28	41	59

Källa: SCB och bearbetningar av beräkningar av Christina Jonung i Ds 1989:44

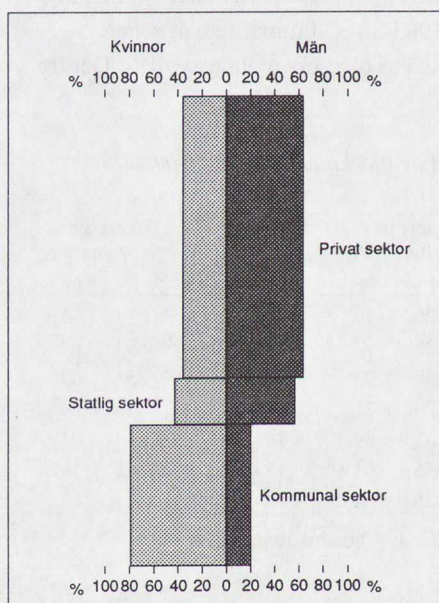
### 5.2.5 Könsegregeringen på arbetsmarknaden är stark men minskar något

Kvinnors och mäns arbetsdelning mellan hem och arbetsmarknad har ersatts av en arbetsdelning inom arbetsmarknaden. Kvinnorna har i stor utsträckning burit med sig sina traditionella uppgifter i hemmen ut på arbetsmarknaden. Expansionen i sysselsättningstillfällen under de senaste decennierna har kommit inom områden som sedan länge utgjort kvinnornas verksamhetsfält, framför allt undervisning, sjukvård och socialvård i offentlig regi. *Den offentliga sektorns betydelse för kvinnornas sysselsättning har stadigt ökat. Se-*

dan mitten av 1970-talet återfinns mer än hälften av de anställda kvinnorna i den offentliga sektorn. Den övervägande delen av dessa har kommunerna som arbetsgivare. *Nära 90 procent av kvinnornas sysselsättningsökning de senaste två decennierna har tillkommit genom den kommunala expansionen.* På den statliga sektorn utgör dock kvinnorna en minoritet.

Under 1980-talet har den offentliga sektorns andel av det totala antalet sysselsatta varit stabil. Utvecklingen ser dock i viss mån olika ut för kvinnor och män. Sedan år 1982 har andelen av män, som är verksamma inom den privata sektorn ökat något. Antalet män inom den offentliga sektorn är stabilt eller minskar. Antalet kvinnor sysselsatta i kommunerna har däremot fortsatt att tillta kraftigt. Samtidigt har dock antalet kvinnor anställda i privata sektorn också uppvisat en kraftig ökning. Det låg på samma nivå år 1982 som år 1965. Det samlade resultatet är att andelen kvinnor i offentlig tjänst legat stabilt på ca 57 procent under hela 1980-talet.

Diagram 5.2 Anställda i åldern 16-64 år efter sektor



Källa: AKU, SCB

Figuren visar andelen (procent) kvinnor och män på arbetsmarknaden. Höjden på de tre "lådorna" är proportionell till antalet individer i varje "låda". Det innebär att ca 60 procent av alla anställda finns inom privat sektor, ca 10 procent inom statlig sektor och ca 30 procent inom kommunal sektor.

*Den offentliga sektorns betydelse för kvinnors sysselsättning* återspeglas som redan framgått av tabell 5.2 också i fördelningen över *näringsgrenar*. Över hälften av kvinnorna (57 procent år 1991) finns i den näringsgren som

betecknas "offentlig förvaltning och andra tjänster". Det är också här som antalet kvinnor ökat stort. Mindre ökning av antalet kvinnor skedde under 1970-talets början inom verkstadsindustrin. Från 1970-talets mitt ökade antalet kvinnor inom området samfärdsel, post och tele. Under 1980-talet ökade antal kvinnor inom bank- och försäkringsområdet men inte andelen.

Arbetsmarknaden är inte bara könsuppdelad efter näringsgrenar och sektorer utan också i kvinnliga och manliga yrken. Den är också könsuppdelad på så sätt att kvinnorna är koncentrerade till ett fåtal yrken. Yrkesområden, som dragit till sig många kvinnor och i vilka kvinnorna dominerar på de lägre nivåerna är utbildningsarbete, sjukvårdsarbete, socialarbete, allmänt kontorsarbete och servicearbete. I folkräkningen år 1990 fanns inte mindre än 40 procent av kvinnorna inom de tio vanligaste (av de ca 300) yrkena, se nedan diagram 5.11. Motsvarande starka koncentration finns inte bland männen. Här bör dock anmärkas att det finns skillnader i sättet att klassificera kvinnliga och manliga yrken.

Tabell 5.5 ger en översiktlig beskrivning av arbetsmarknadens uppdelning i kvinnodominerade yrken och yrken där kvinnornas andel är 40 procent eller lägre. Tabellen visar att endast en liten del av arbetskraften arbetar inom yrken där fördelningen någorlunda motsvarar fördelningen av arbetskraften. Ungefär tre fjärdedelar av kvinnorna arbetar i yrken där kvinnorna klart dominerar med en andel som har hållit sig konstant under 30 år. Männen fördelning har dock förskjutits i riktning mot yrken med någorlunda blandad eller med hög kvinnlig representation. Delvis beror dessa förändringar på att inflödet av kvinnor till arbetsmarknaden har inneburit att andelen kvinnor i olika yrken ökat.

Tabell 5.5 Yrkesfördelning enligt folkräkningarna efter kön 1960, 1970, 1980 och 1990. Procent

	1960		1970		1980		1990	
	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M
Yrken med 60-100 % kvinnor	77	7	77	8	77	10	76	12
Yrken med 20-60 % kvinnor	13	9	14	17	15	21	19	34
Yrken med 0-20 % kvinnor	10	84	9	75	8	69	5	54
	100	100	100	100	100	100	100	100
Andel av arbetskraften	30	70	35	65	39	61	48	52

Källa: Christina Jonung i Ds 1989:44. Uppdaterad 1990. SCB

Ungefär tre fjärdedelar av nytillskottet av sysselsatta kvinnor under 1960- och 1970-talen tillfördes kvinnodominerade yrken. Däremot är det inte lika vanligt med i stort sett enkönade yrken. En förskjutning har skett i riktning



mot yrken med 80-90 procent kvinnor och 10-20 procent män. Idag finns det kvinnor och män inom alla yrken.

Graden av olikhet i kvinnors och mäns yrkesfördelning kan sammanfattas med ett s.k. segregeringsmått. Tabell 5.6 visar resultatet av beräkningar av ett sådant mått. Det är lätt att tolka. Det kan tolkas som den andel av kvinnorna som skulle behöva byta yrke för att kvinnorna skulle få samma yrkesfördelning som männen (alternativt den andel av männen som skulle behöva byta yrke för att männen skulle få samma yrkesfördelning som kvinnorna). Beräkningarna redovisas såväl på en- och två- som tre-siffernivå i yrkesklassificeringen. Ju högre siffernivå som används desto finare blir detaljeringsgraden.

Tabell 5.6 *Könssegregeringsindex enligt folkräkningarna*

År	FoB		
	1-siffernivå	2-siffernivå	3-siffernivå
1960	49	67	75
1970	45	61	71
1980	43	48	68
1990	40	52	59

Källa: FoB, SCB och Christina Jonung.

Beräkningarna visar att *den svenska arbetsmarknaden är kraftigt könsuppdelad*. Könsuppdelningen ökar ju mer detaljerad yrkesuppdelningen görs. 1960 skulle 75 procent av den kvinnliga arbetskraften behövt byta yrke för att få männens fördelning. 1970 gällde detta 71 procent, 1980 68 procent och 1990 59 procent. Arbetsmarknaden framträder som mer könsuppdelad ju mer detaljerad yrkesnivå som studeras. Siffrorna är högre på tre-siffernivå än på en-siffernivå. Sannolikt är arbetsmarknaden ännu mer uppdelad än vad som framgår här. *Även inom varje yrke finns kvinnor och män på olika befattningsnivå och med olika arbetsuppgifter.*

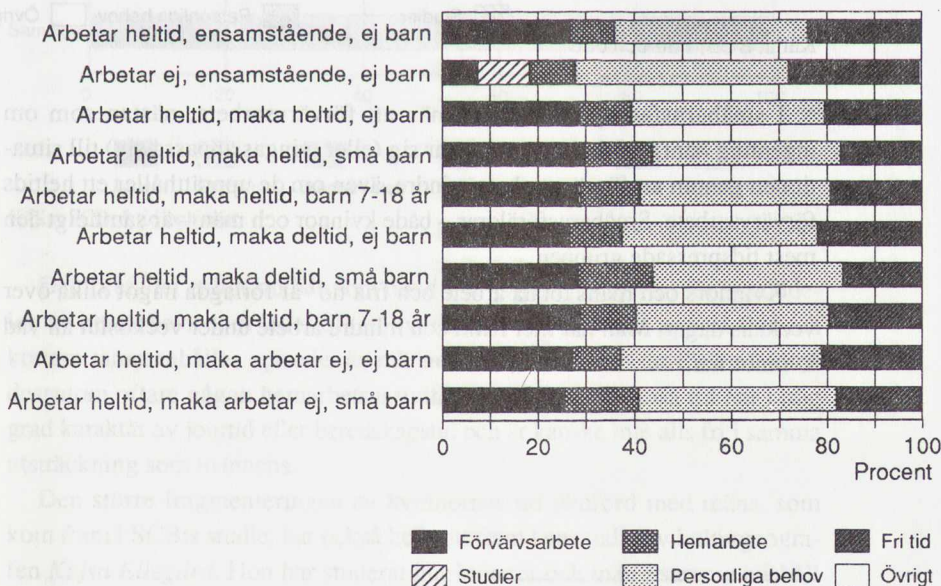
Andelen kvinnor inom manligt dominerade yrken har ökat mest inom yrken som kräver hög utbildning. Bara under 1970-talet ökade kvinnorna sin procentandel med mer än tio procent bland läkare, tandläkare, veterinärer, biologer, kemister-fysiker och ökade även kraftigt i många juridiska yrken. Kvinnorna ökade även sin andel inom vissa yrken i tillverkningsindustrin. Andra yrken där kvinnoandelen ökade under 1970-talet var järnvägsexpeditör och flygtrafikbefäl och inom civilt bevakningsarbete inom tull och polis. Männen ökade sina andelar ett par procent bland förskollärare, sjuksköterskor, sjukvårdsbiträden och inom gruppen hushållsarbete, t.ex. storköksföreståndare, kockar och köksbiträden.

### 5.3 Hur kvinnor och män fördelar sin tid mellan marknadsarbete, hemarbete och fritid

Männens marknadsarbete har som tidigare framgått minskat mer än kvinnornas har ökat. I vilken utsträckning detta inneburit att männen också ökat sin andel av hemarbetet är svårare att avgöra, eftersom det saknas data om utvecklingen över tiden. En färsk undersökning av Statistiska centralbyrån om tidsanvändningen 1990-1991 för den yrkesverksamma befolkningen ger dock en viss uppfattning om hur kvinnor och män använder sin tid. Enligt undersökningen ägnar kvinnor i genomsnitt 33 timmar i veckan åt hemarbete mot männens 20 timmar. Härav upptar hushållsarbetet 17 timmar för kvinnor och knappt sju timmar för män. Summan av förvärvsarbete och hemarbete uppgår till ca 61 timmar för både kvinnor och män. De mätbara arbetsinsatserna är alltså likvärdiga. Fördelningen mellan betalt och obetalt arbete skiljer sig dock markant mellan könen.

Av diagram 5.3 framgår att männens tid för hemarbete inte förefaller påverkas nämnvärt av hur mycket kvinnorna förvärvsarbetar. Män i familjer utan småbarn arbetar i hemmet ca 17-18 timmar per vecka, oavsett om kvinnorna förvärvsarbetar heltid, deltid eller ingenting alls. Tiden för hemarbete för män i familjer med större barn där kvinnorna arbetar heltid är något längre eller 20 timmar i veckan.

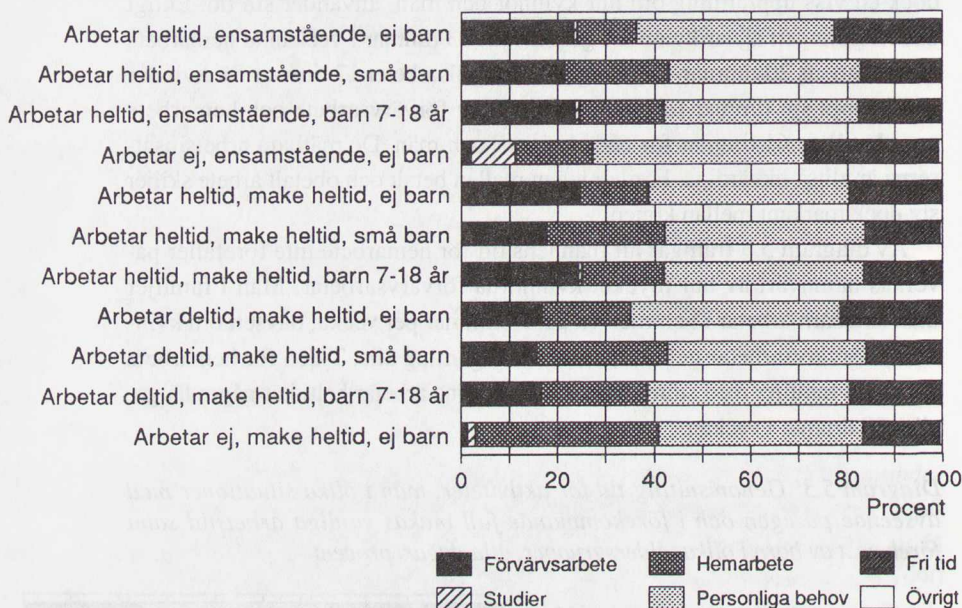
Diagram 5.3 Genomsnittlig tid för aktiviteter, män i olika situationer med avseende på egen och i förekommande fall makas vanliga arbetstid samt förekomst av barn i olika åldersgrupper, alla dagar, procent



Källa: SCB, I tid och otid

Småbarnspappornas hemarbete är visserligen högre – ca 22 timmar – än för andra grupper av män men omfattningen påverkas inte mycket av hur mycket kvinnorna förvärvsarbetar. Som jämförelse återges i diagram 5.4 motsvarande uppgifter för kvinnor.

Diagram 5.4 Genomsnittlig tid för aktiviteter, kvinnor i olika situationer med avseende på egen och i förekommande fall makes vanliga arbetstid samt förekomst av barn i olika åldersgrupper, alla dagar, procent



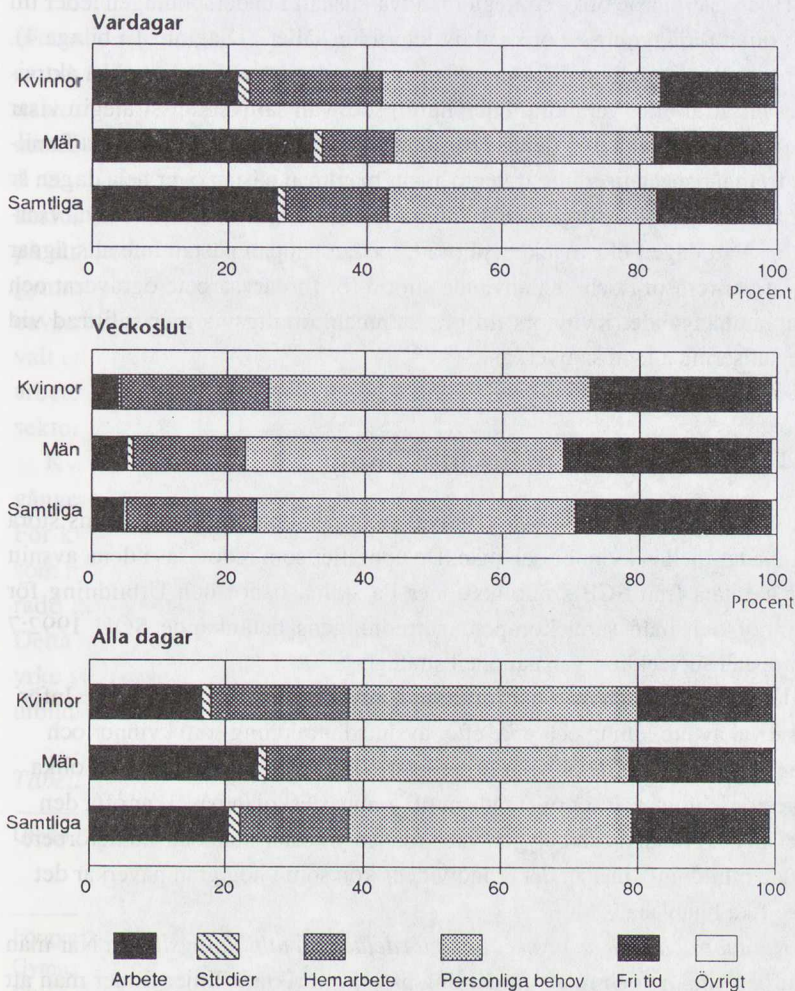
Källa: SCB, I tid och otid

I småbarnsfamiljer fortsätter män att förvärvsarbete, nästan som om ingenting hänt, och kvinnor anpassar sig (eller tvingas anpassa sig) till situationen genom att förvärvsarbete mindre, även om de upprätthåller ett heltids förvärvsarbete. Småbarnsföräldrar – både kvinnor och män – är samtidigt den mest tidspressade gruppen.

Kvinnors och mäns totala arbete och fria tid<sup>1</sup> är förlagda något olika över veckans dagar. Män har mer fritid och mindre arbete under veckoslut än vad kvinnor har.

<sup>1</sup>SCB använder i sin undersökning uttrycket "fri tid" – jag använder omväxlande "fritid" och "fria tid".

Diagram 5.5 Kvinnors och mäns arbete och fria tid. Genomsnittlig tid för aktiviteter efter familjecykel och kön, procent.



Källa: SCB, I tid och otid

Det förefaller enligt studien som om det är kvinnornas ansvar för huvuddelen av hemarbetet som leder till att kvinnornas fria tid delas upp på fler och kortare sammanhållna episoder än männen. När de avslutas tar för kvinnorna dessutom oftare någon hemarbetsaktivitet vid. Kvinnornas fria tid har i hög grad karaktär av jourtid eller beredskapstid och är kanske inte alls fri i samma utsträckning som männens.

Den större fragmenteringen av kvinnornas tid jämförd med mäns, som kom fram i SCB:s studie, har också kommit fram i en studie av kulturgeografen *Kajsa Ellegård*. Hon har studerat hur kvinnor och män i samma hushåll fördelar tiden mellan sig. Enligt Ellegård finns två grundläggande skilda sätt

att ordna olika aktiviteter i ett hushåll. Föräldrar i familjer med barn väljer antingen en specialiseringsstrategi eller en samverkansstrategi.

Hon visar hur de olika strategierna i två hushåll i undersökningen leder till helt olika förläggning av olika aktiviteter i hushållet. (Diagram 1 i bilaga 4). Genom att följa individernas vägar i tiden över dagen ser hon hur olika aktiviteter inträffar efter varandra. I den familj som valt samverkansstrategin visar hon hur båda föräldrarna deltar i barnomsorgen till stor del. I den andra familjen framgår specialiseringsstrategin av att mamman nästan över hela dagen är engagerad i barnomsorg, med ständiga avbrott i hennes tid för förvärvsarbete, så att dagen blir mycket splittrad, medan pappan nästan inte alls ägnar sig åt barnomsorg och kan använda sin tid för förvärvsarbete ograverat och sammanhängande. Kvinnors tid blir sammanfattningsvis mer splittrad vid specialisering än vid samverkan.

## 5.4 Kvinnors och mäns utbildning

När det gäller utbildning och yrkesval samt personalutbildning, finns stora skillnader mellan kvinnor och män. De uppgifter som redovisas i detta avsnitt har hämtats från SCB:s publikationer På skilda banor och Utbildning för kvinnor och män samt kompetensutredningens betänkande SOU 1992:7 Kompetensutveckling - en nationell strategi.

Unga kvinnor och män har fortfarande mycket olika framtidsplaner. Inför varje val av utbildning och yrke efter avslutad utbildning som kvinnor och män ställs inför gör de olika prioriteringar, vilka leder fram till mycket olika yrkesfördelningar. Inför övergången till gymnasieskolan påverkar ofta den sociala bakgrunden och betygen valet mellan yrkesinriktad och studieförberedande utbildning, medan det är individens kön som i hög grad påverkar det specifika linjevalet.

*Kvinnor och män är mycket olika fördelade på utbildningslinjer.* När man jämför kvinnors och mäns fördelning på yrkesinriktade linjer finner man att ungefär tre av fyra skulle behöva byta linje för att fördelningen på dessa skulle vara densamma för kvinnor och män. Den höga andelen har varit relativt konstant under de senaste femton åren.

Skillnaderna mellan kvinnors och mäns prioriteringar förstärks ännu mer genom att de också efter att ha avslutat samma gymnasieutbildning söker sig till skilda yrkesbanor. Kvinnorna väljer inte lika ofta som män det mest närliggande yrket (målyrket), när de gått en mansdominerad utbildning, som t.ex. verkstadsmekanisk linje, och männen väljer på motsvarande sätt inte lika ofta de yrken som är mest relevanta för utbildningen, när de gått en kvinndominerad linje, t.ex. vårdlinjen med inriktning på barn och ungdom. Det är i stället vissa yrken som drar till sig kvinnor nästan oavsett vilken utbildning de

gått. På samma sätt finns det yrken som är attraktiva för män nästan oavsett deras utbildningsbakgrund.

Fler kvinnor än män fortsätter med högskolestudier, men kvinnorna väljer oftare kortare utbildningar än män, som t.ex. sjuksköterske- och förskolläraryrkesutbildningar. Till dessa utbildningar går kvinnor från de flesta gymnasielinjer. *Det betyder att även när kvinnor och män gått samma gymnasielinje gör de olika val till högskolan.*

Kvinnor och män som avslutat en högskoleutbildning har ofta mer lika yrkesfördelning efter avslutade studier än andra utbildningsgrupper. Det beror på att många högskoleutbildningar är mycket specialiserade jämfört med gymnasieutbildningarna och nästan alla som gått igenom en sådan utbildning, oavsett kön, söker sig senare till detta yrke. Det är oftast kvinnorna, som har valt en utbildning med en sådan klar yrkesinriktning. Det handlar då ofta om arbeten inom den offentliga sektorn, främst inom vård- och undervisningssektorn.

Kvinnor och män får oftare mer likartade arbetsuppgifter efter genomgången högskoleutbildning än vad som gäller för andra utbildningsgrupper. För kvinnor med samma utbildning och som senare också har samma yrke som män finns dock nästan alltid en klart större andel med mindre kvalificerade arbetsuppgifter än männen, dvs. arbeten med lägre utbildningskrav. Detta gäller oberoende av om det är ett mansdominerat eller kvinnodominerat yrke som jämförs och om jämförelsen avser yrken med små krav på formell utbildning eller med högre genomsnittliga utbildningskrav.

Tabell 5.7 Utbildningsnivå för befolkningen

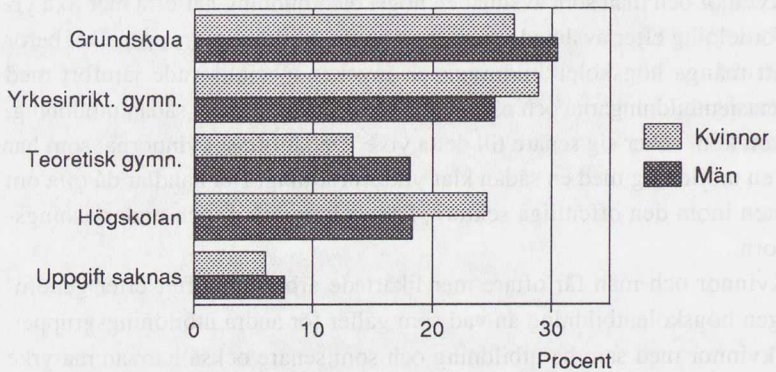
Utbildningsnivå	Andel i procent av befolkningen			
	1985-12-31		1990-12-31	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Förgymnasial	43	40	37	34
Gymnasial	38	39	42	42
Eftergymnasial därav minst 3-årig hög- skoleutbildning	7	8	8	9
Uppgift saknas	5	6	5	7
Totalt	100	100	100	100

Källa: SCB:s utbildningsregister.

Tabell 5.7 visar att utbildningsnivån för hela befolkningen år 1990 var tämligen lika bland kvinnor och män. *Men bland personer i åldrarna 30-39 år har kvinnorna nu högre utbildningsnivå än männen.* I yrkesgrupper med personer som har grundskolan respektive gymnasieutbildning som högsta utbildning är det en något större andel män än kvinnor som har slutat skolan efter den obligatoriska skolans slut, medan kvinnorna något oftare än männen har en 2-årig yrkesinriktad gymnasieutbildning som sin högsta utbildning. Störst relativ

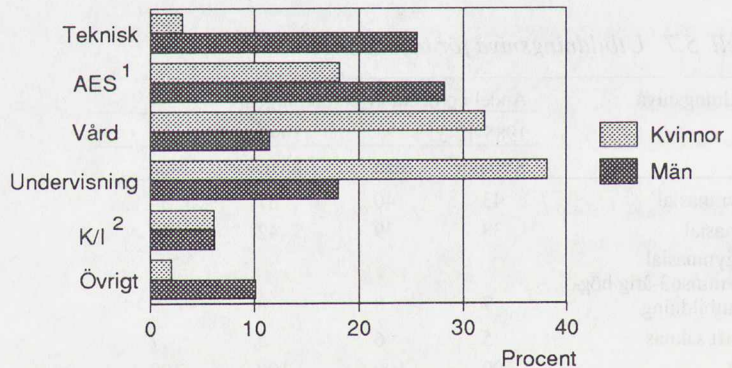
skillnad finns i andelen som har högskoleutbildning, vilket gäller för 25 procent av kvinnorna jämfört med 18 procent av männen. Det gäller framför allt de utbildningar, som överfördes till högskolan i samband med utbildningsreformen 1977. Hit hörde bl.a. sjuksköterske-, förskolläraryrkes- och polisutbildningarna.

Diagram 5.6 Relativ fördelning efter högsta utbildning för kvinnor och män i 30-39 års ålder 1985



Källa: SCB, På skilda banor. Information om arbetsmarknaden 1991:5

Diagram 5.7 Relativ fördelning efter de högskoleutbildades sektorstillhörighet för kvinnor och män i 30-39 års ålder 1985



Källa: SCB, På skilda banor. Information om arbetsmarknaden 1991:5.

1) Administration, ekonomi och samhällsvetenskap.

2) Kultur och information.

Trots industriell utbildning kommer kvinnor till kvinnoyrken. Av dem som hade gått verkstadsteknisk linje hade 28 procent av kvinnorna och 42 procent av männen arbete som verkstadsmekaniker eller byggnadsmetallarbetare. Det näst största enskilda yrket för kvinnor var städare (16 procent), men också vårdsektorn hade lockat 13 procent av kvinnorna och de var verksamma som

sjukvårdsbiträden, hemvårdare eller barnskötare. Av dem som gått denna utbildning skulle 40 procent av kvinnorna behöva byta yrke för att de skulle få samma relativa yrkesfördelning som männen. En ungefär lika stor andel "brytare" gällde för dem som gått el-teleteknisk utbildning, trots att nästan hälften av både kvinnor och män med denna utbildningsbakgrund hade ett elektroarbete (47 procent av kvinnorna, 50 procent av männen). Vårdsektorn har dragit till sig ungefär var tionde kvinna med denna utbildning. För båda dessa utbildningslinjer har fler män än kvinnor samlat sig i ett enskilt yrke, som dessutom verkar vara i direkt förlängning av utbildningen. Bland de män som inte gjort det har de flesta gått till andra tillverkningsarbeten. Kvinnorna har i stället spridit sig till traditionella kvinnoarbeten (med låga utbildningskrav) som städare, som kontorsarbetare eller till ett arbete inom vårdsektorn.

Oavsett utbildning och oavsett yrke har män arbeten med högre kvalifikationskrav (utbildningskrav) än kvinnor. Uppgifterna har hämtats från folkräkningen 1985. En fråga som ställts är om det kan vara skillnader i kvinnors och mäns sätt att beskriva sina arbetsuppgifter eller ange sitt yrke. Saken har dock inte studerats.

Både kvinnor och män tycks få viss valuta för sin utbildning och den har inte försvunnit ens efter 10 till 20 års yrkeserfarenhet. Det ser samtidigt ut som om en aldrig så lång utbildning för kvinnor inte kan konkurrera med detta att vara man. Diagram 5.8 och 5.9 visar socioekonomisk fördelning för kvinnor och män i 30-39 års ålder 1985 som är högskoleutbildade och för dem med gymnasie- och grundskoleutbildning.

Diagram 5.8 Socioekonomisk fördelning för högskoleutbildade kvinnor och män i 30-39 års ålder, 1985

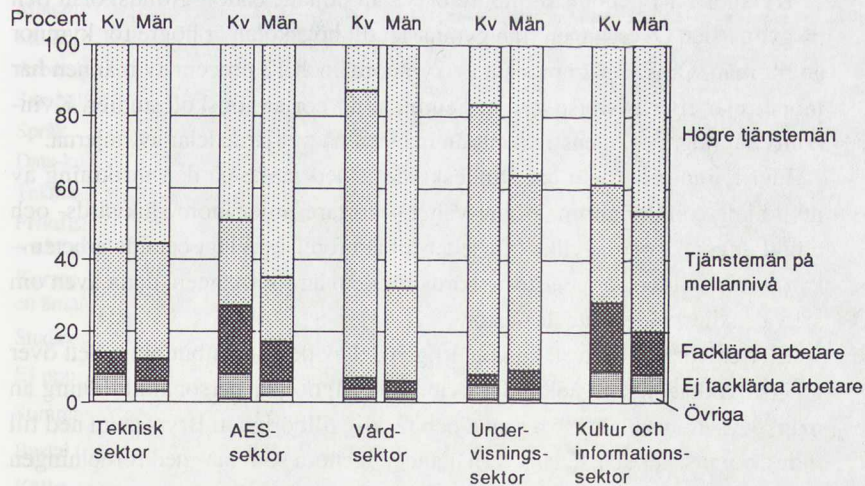
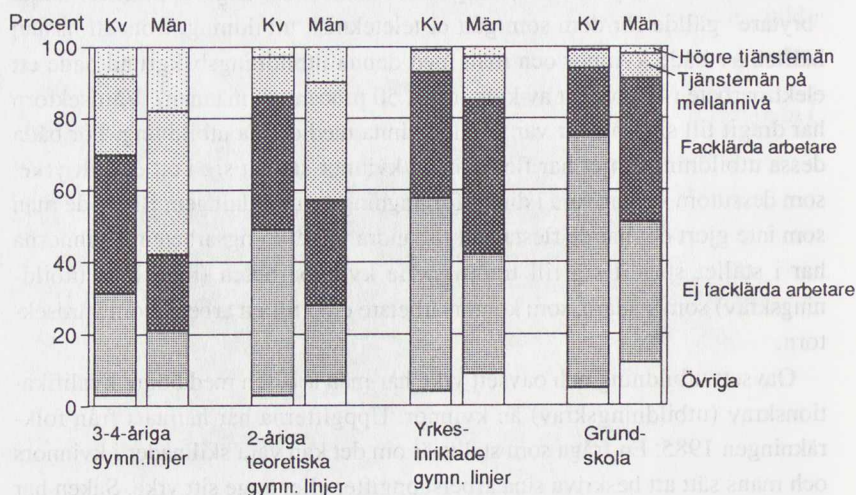




Diagram 5.9 Socioekonomisk fördelning för dem med gymnasie- och grundskoleutbildning, 1985



Källa: SCB, På skilda banor, Information om arbetsmarknaden 1991:5

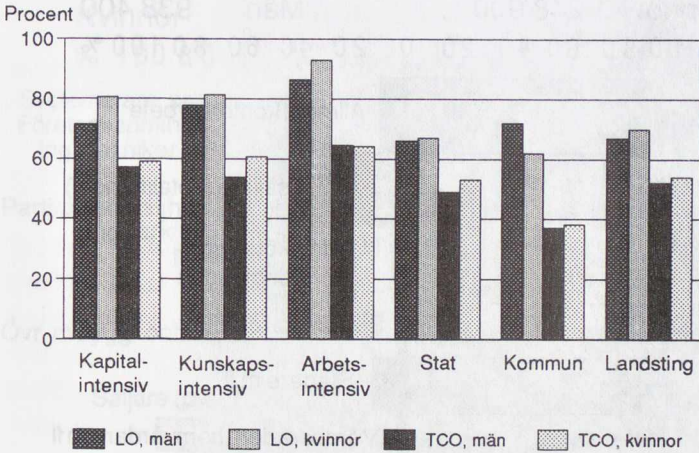
Sammanfattningsvis kan sägas att det hänt mycket lite i fråga om könsbundna val de senaste 25 åren. Många gånger verkar dessutom männens utbildningsval vara mer könsbundna än kvinnornas. Det finns inga tecken på att männen i ökad utsträckning skulle söka sig till kvinnliga utbildningar. Det fanns vissa sådana tendenser fram till mitten av 1970-talet, men sedan dess har inget hänt. Möjligtvis har en viss återgång till det gamla mönstret skett, med en ökad kvinnodominans som följd.

Kvinnor får i genomsnitt högre betyg än pojkar, både i grundskolan och på gymnasiet. Övergången från gymnasiet till högskolan är högre för kvinnor än för män. Omkring 25 procent av kvinnorna och 17 procent av männen har inom tre år efter avslutad gymnasieutbildning börjat högskolestudier. Kvinnorna har högre examensfrekvens än männen på tre fjärdedelar av linjerna.

Fler kvinnor än män har studieskulder. Med tanke på den inriktning av utbildning som kvinnorna oftare väljer – kortare linjer inom sjukvårds- och utbildningssektorerna, vilka ofta leder till jämförelsevis lågt betalda arbeten – kan studieskulden vara en större börda för dem än för männen, detta även om själva studieskulden inte är så stor.

En tredjedel av de anställda får årligen del av personalutbildning. Sett över arbetsmarknaden som helhet får kvinnorna något mer personalutbildning än män, oavsett utbildningsbakgrund och facklig tillhörighet. Bryts detta ned till industribranscher slår sådana förhållanden igenom som har med fördelningen av arbetsuppgifter mellan kvinnor och män att göra. I industrin är kvinnor överrepresenterade i repetitiva och monotona arbetsuppgifter och deltar bl.a. därför mer sällan i personalutbildning än män, se diagram 5.10.

Diagram 5.10 Andel som ej fått personalutbildning 1990, uppdelat på kön, facklig bakgrund och arbetsmarknadssektor



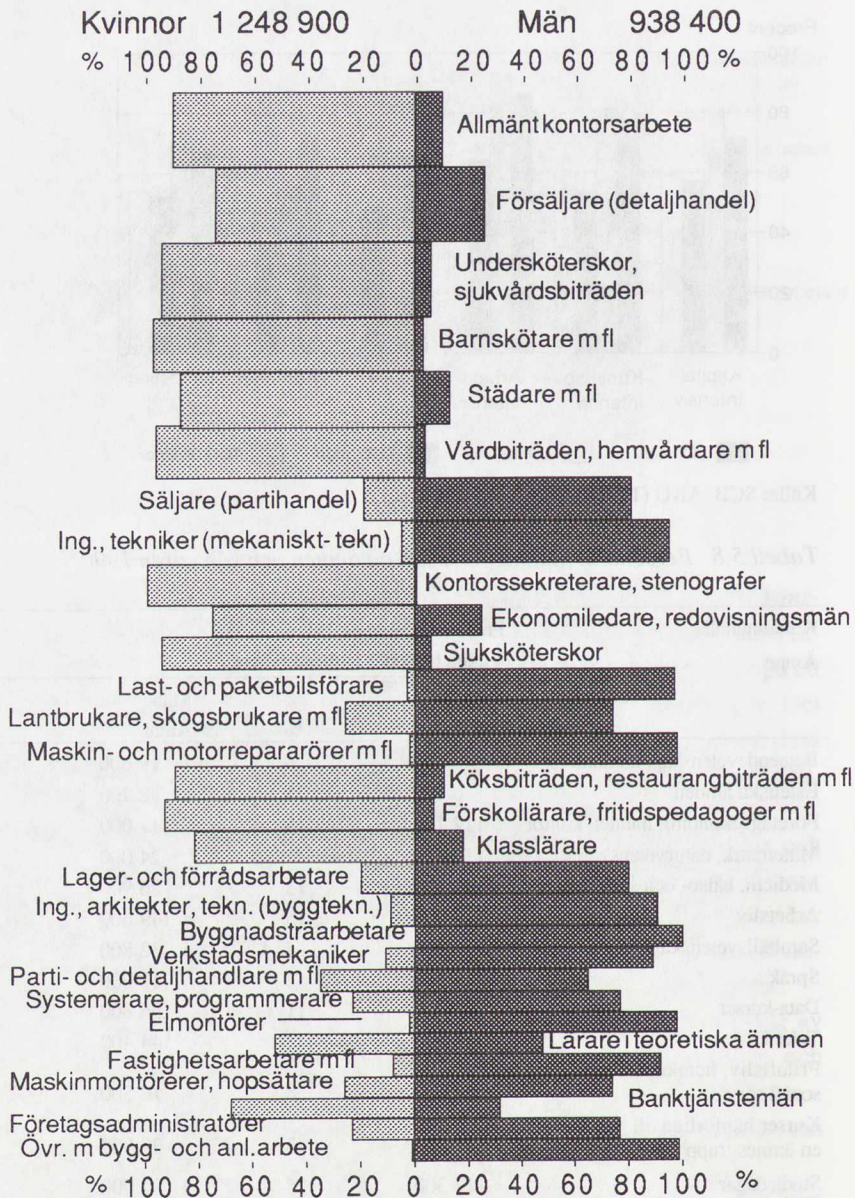
Källa: SCB, AKU (1991)

Tabell 5.8 Personalutbildning fördelad på ämnen och kön våren 1990

Kursinnehåll Ämne	Personalutbildning Vuxna personer i arbetskraften			
	Kvinnor		Män	
	Antal	%	Antal	%
Beteendevetenskap, humaniora	48 900	6	19 600	3
Estetiska ämnen	6 700	1	2 700	0
Företagsekonomi, handel, kontor	117 100	15	112 000	16
Matematik, naturvetenskap	10 400	1	24 000	3
Medicin, hälso- och sjukvård	102 100	13	26 900	4
Arbetsliv	119 000	15	149 600	21
Samhällsvetenskap	39 900	5	32 800	5
Språk	15 500	2	12 600	2
Data-kurser	85 800	11	96 800	14
Teknik	21 100	3	144 400	20
Friluftsliv, hemkunskap, social service	60 000	8	10 500	1
Kurser hänförliga till mer än en ämnesgrupp	27 000	3	38 900	5
Studiedagar	117 300	15	32 000	5
Ej uppgift	13 700	2	5 600	1
Summa (deltagare i utbildning)	784 500	100	708 500	100
Bastal (alla i arbetskraften)	2 184 300		2 314 100	

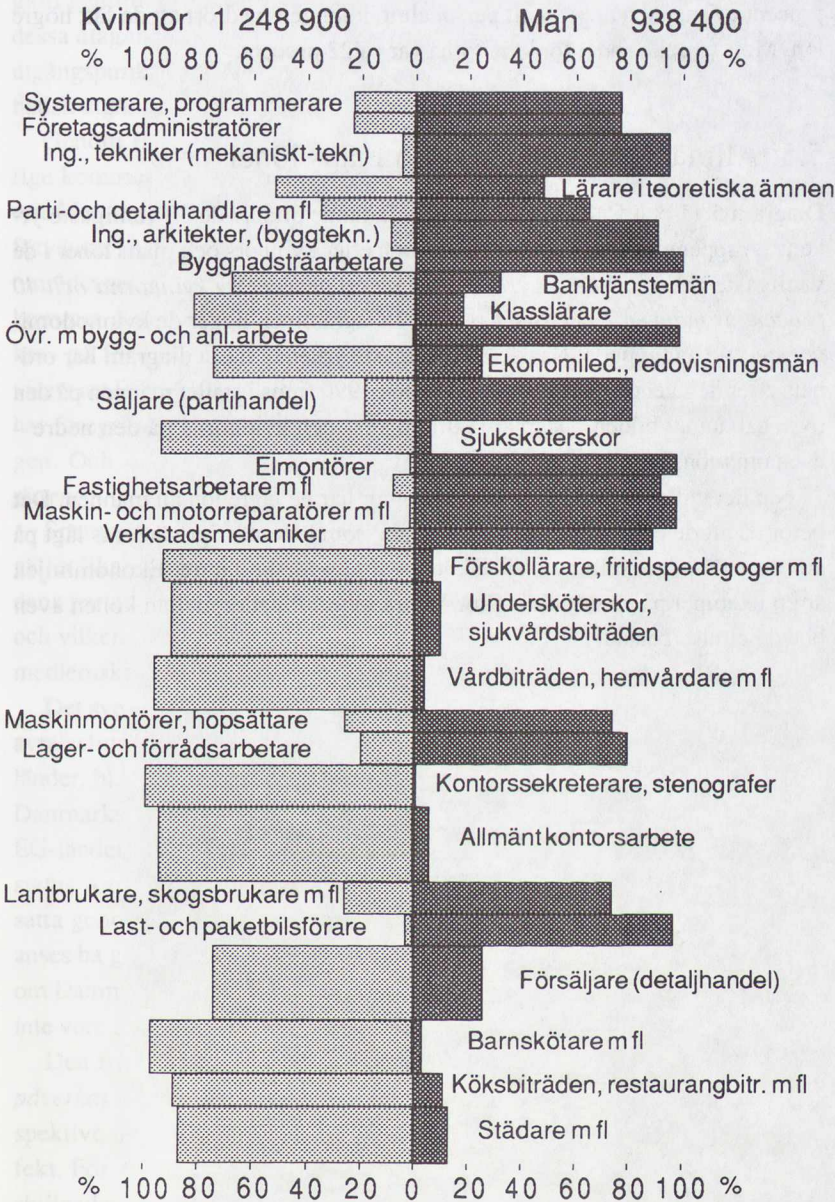
Källa: SOU 1991:56

Diagram 5.11 De 30 vanligaste yrkena 1990 grupperade efter storleksordning



Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1990 och dess indelning efter Nordisk yrkesklassificering (NYK)

Diagram 5.12 De 30 vanligaste yrkena grupperade efter kvinnors och mäns genomsnittliga månadslöner



Källa: SCB, Folk- och bostadsräkningen 1990 och dess indelning efter Nordisk yrkesklassificering (NYK) samt SCB:s lönestatistik

Våren 1988 intervjuade SCB 2 530 personer som ett år tidigare deltagit i personalutbildning. Fler än var tredje svarande uppgav att de fått mera ansvar, större förståelse för arbetskamrater och mer kvalificerat arbete. Ca 31 procent av männen uppgav att personalutbildningen medfört att de fått högre lön. Motsvarande andel för kvinnorna var ca 22 procent.

## 5.5 Allmänt om kvinnors och mäns löner

Diagram 5.11 och 5.12 visar en sammanfattande bild av de 30 vanligaste yrkena grupperade efter storleksordning och efter kvinnors och mäns löner i de vanligaste yrkena. *I dessa yrken finns ca 58 procent av kvinnorna och 40 procent av männen.* I det första av de två diagrammen ligger de kvinnodominerade yrkena i toppen. När de 30 vanligaste yrkena i nästa diagram har ordnats efter den genomsnittliga månadslönen 1990 finns i stället männen på den övre halvan av bilden – staplarna till höger – och kvinnorna på den nedre – även om mönstret inte är entydigt.

När det gäller högskoleutbildade kvinnor har de lägre lön än männen. Det beror på att de oftare utbildat sig till yrken, som lönemässigt värderas lågt på arbetsmarknaden, som t.ex. sjuksköterskor och förskollärare. Ekonomlinjen är ett exempel på en utbildning med stora löneskillnader mellan könen även bland heltidsarbetande.

## 5.6 Löneskillnader i EG-länderna

I utredningsuppdraget ingår bl.a. att redovisa vilka åtaganden som Sverige gjort genom att ansluta sig till olika konventioner m.m. Det mest aktuella av dessa åtaganden handlar om EES-avtalet. En redogörelse från mera juridisk utgångspunkt har lämnats i kapitel 3. Jag vill i detta avsnitt från mera lönestatistisk utgångspunkt beröra några aspekter av intresse för uppdraget.

Genom EES-avtalet kommer – om avtalet kommer att fullföljas och Sverige kommer att ansluta sig till det – redan från 1993 EG-rätten på likalöneområdet att bli bindande för Sverige. Vid ett svenskt medlemskap i EG, som förväntas tidigast bli från den 1 januari 1995, kommer EG-rätten på likalöneområdet att få företräde framför svensk nationell rätt. Om nu så blir fallet, vad kommer det då innebära för svensk lagstiftning? Kommer det att innebära krav på förändringar av denna? Knappast. På annat ställe i utredningen har visats att EG-rättens ikraftträdande på likalöneområdet egentligen så att säga har föregripits av eller snarare förutsetts vid revideringen av jämställdhetslagen. Och det betyder att jämställdhetslagen nu överensstämmer med EG-rätten.

Snarare är det stora problemet från jämställdhetssynpunkt, här som när det gäller likalönelagstiftningen över huvudtaget, att den svenska arbetsmarknadens parter tycks osäkra om vad likalönelagstiftningen i själva verket kräver och vilken inverkan den skall få på lönebildningen. Detta förhållande kan vid medlemskap i EG medföra behov av tolkningsbesked från EG-domstolen.

Det svenska systemet förutsätter generellt en hög grad av frihet beträffande avtalsslutande och lönebildning hos parterna på arbetsmarknaden. I andra länder, bl.a. Danmark, går ibland regeringen in i avtalsförhandlingar. Ändå är Danmarks system med kollektiva avtal mer likt det svenska än vad övriga EG-länders är. Kollektivavtalen har i de flesta EG-länder inte samma rättsliga status som i Sverige, vilket är något som man bör ha i minnet vid den fortsatta genomgången. EG-domstolen har uttalat sig om huruvida ett land kan anses ha genomfört ett EG-direktiv, om saken regleras i kollektivavtal. I fråga om Danmark har domstolen därvid beträffande likalönedirektivet funnit att det inte vore tillräckligt att motsvarande regler fanns i kollektivavtal.

Den fråga, som vi helst skulle vilja få besvarad är: *hur lagstiftningen har påverkat verkligheten*, dvs. närmast vilket genomslag den i praktiken fått respektive huruvida den haft någon – och i så fall vilken – normbildande effekt. För att kunna avläsa det första granskar vi utvecklingen av könslöneskillnaderna. För att försöka få en bild också av det senare behöver vi göra en något vidare faktorjämförelse. Två tidsmässiga utgångspunkter bör särskilt granskas: a) situationen när respektive land gick med i EG och b) när likalönedirektivet från 1975 fick genomslag i nationell lagstiftning.

Till att börja med måste vi då se på hur själva löneskillnaderna mellan kvinnor och män ser ut i olika EG-länder och hur de utvecklats över tid. Att

göra själva jämförelsen är inte problemfritt, och skulle heller inte vara det ens med mycket mer tid till förfogande än vad som står till buds för denna utredning. Skälet är först och främst bristen på relevant lönestatistik för de områden, där huvudsakligen kvinnor arbetar, alltså inom tjänste- och servicesektorer.

Den bästa lönestatistiken, den som gjorts jämförbar mellan de olika länderna, gäller arbetare inom industrin. Det finns visserligen också lönestatistik, som tillåter länderjämförelser för tjänstemän men denna gäller enbart industrins tjänstemän. Dessutom saknar den nivågruppering. Måtten blir därför alltför grova. Därför använder vi den inte.

Men när man väl gett sig in på lönejämförelser tillkommer också en annan komplikation som alltid gäller vid lönejämförelser mellan olika länder, nämligen lönens koppling i det allmänna medvetandet till andra företeelser såsom skatter och socialförsäkringar, alltså snarast inkomstbegreppet. Denna svårighet kan sägas vara pedagogisk. Det handlar om att inte vilseleda den "inhemske/a" läsaren. Vi talar också om och förutsätter t.ex. en viss grad av sysselsättning likaväl som vi har en allmän uppfattning om förhållandet mellan arbete och arbetslöshet. Den här typen av kompletteringar krävs så fort man vill göra lönejämförelser mellan olika länder för män såväl som för kvinnor.

För att nu ytterligare komplicera bilden måste man tillägga, att förutsättningen för att jämföra *kvinnors* löner i Sverige med *kvinnors* löner i andra länder därutöver, för att uppnå verklig s.k. kommensurabilitet, är tillgång till uppgifter om möjligheter och villkor för förvärvsarbete över huvud taget. Har kvinnor möjlighet att försvärvarbeta över hela sin arbetsföra del av livscykeln eller måste de göra längre förvärvsavbrott under den tid, som de har småbarn (eller större)? Kan de – och arbetsgivaren – förvänta sig att de blir permanenta på arbetsmarknaden? (Det blir missvisande att dela upp arbetskraften i gifta/ogifta, bl.a. av det skälet att Danmark har samma sambosystem som Sverige.) Därför är det viktigt att se hur kvinnorna fördelar sitt förvärvsarbete över åren 16-64. Det handlar också om sådant som i utredningen har kallats för familjerelaterade hinder: om barnomsorg, om skolornas öppettider osv. (Den i och för sig centrala frågan om föräldraledighet – en fråga, som är minst lika angelägen i EG-länderna som i Sverige – tas inte upp här. En allmän föräldraledighet – oftast mammaledighet – kompletteras på sina håll i särskilda avtal varför det skulle föra för långt att söka återge villkoren inom de enskilda länderna. Kort kan emellertid sägas, att den svenska lagstiftningen är unik.) Vidare gäller det hur skattesystemen är upplagda, om de gynnar respektive missgynnar gifta kvinnors förvärvsarbete.

Alla dessa faktorer kommer – förhoppningsvis – att kunna belysas.

### 5.6.1 Källmaterialet för lönejämförelser

Om man då först koncentrerar sig på de rena lönejämförelserna finner man att det finns könsuppdelad statistik från EG-länderna och att den har harmoniserats av EG-kommissionens statistiska centralbyrå, den s.k. Eurostat. Det betyder att man rakt av kan jämföra uppgifterna mellan länderna. Statistiken är bäst utvecklad inom industrin, sämre inom tjänstesektorn. Inom industrin kan man jämföra bransch för bransch, t.o.m. region för region.

Som tidigare nämnts omfattar statistiken för tjänstemän *inte* dem inom den offentliga sektorn, varför dess användning för lönejämförelser kvinnor/män blir så ofullständig, att den kan sägas bli ointressant, i synnerhet om man lägger till att skillnaderna i arbetsuppgifter och befattningar är betydligt större på tjänstemanna- än på industrisidan. Vi kommer därför att koncentrera oss på industrin, fastän få kvinnor arbetar där. Andelen kvinnor av samtliga förvärvsarbetande kvinnor i EG-länderna inom industrin var 1989 ca 20 procent. (Inom jordbrukssektorn utgjorde de 6 procent och inom service- eller tjänstesektorn 75 procent. Dessa 75 procent i sin tur uppdelas då på både manuell service och sådan service som har att göra med kontorsarbete men även andra professionella jobb inom den s.k. servicesektorn.)

De jämförelser, som här görs – och som också regelbundet görs i den litteratur från EG-kommissionens sida som behandlar lönefrågor inom EG-länderna just för att mäta relationen kvinnor/män – behandlar med andra ord i genomsnitt bara 20 procent av den förvärvsarbetande kvinnliga befolkningen. Men åtgärden är ändå rimlig i detta sammanhang. Det handlar här om att se i vad mån likalönedirektiv från centralt EG-håll slår igenom inom den privata sektorn, åtminstone för den del, som omfattar de stora arbetsplatserna med avtal och viss permanens i sysselsättningen. Har arbetsgivare och fackliga organisationer anpassat lönesättningen till likalönedirektiven?

Utanför dessa områden ligger då dels de anställda inom den offentliga sektorn, dels de – i genomsnitt ca 30 procent – kvinnor inom s.k. atypiska arbeten med säsong- och andra visstidsanställningar och normalt utan facklig tillhörighet. De utgör naturligtvis en tung del av arbetskraften. Men från den senare gruppen är det av "naturliga" skäl mycket svårt att få fram tillförlitliga löneuppgifter liksom villkorsredovisning över huvud taget. De förekommer ofta i diskussionerna under rubriken "risk för social dumping", vilket säger åtskilligt om kvinnornas allmänt osäkra ställning på arbetsmarknaden. Man kan också uttrycka det så, att deras förekomst understryker begränsningarna i likalönedirektivet: detta omfattar i praktiken endast dem, som har säkert arbete.

I det följande kommer *inte* någon redovisning att ske bransch för bransch. (Sådan finns i och för sig och vid utredningssekretariatet har en framräkning gjorts av löneskillnaderna mellan könen för vissa branscher. Den skiljer sig dock inte på något avgörande sätt från de samlade resultaten.) I stället återges de nationella kvoterna fr.o.m. 1972 t.o.m. 1990. De utgör självfallet grova



mått på utvecklingen. En viss försiktighet måste alltid anbefallas. Men så länge de används för att beskriva utvecklingen *över tid* torde de kunna fylla det angivna syftet. Vad man skall komma ihåg är, att risken för felslut är större i länder med stor lönespridning än i länder med liten. (Sverige är t.ex. ett land med förhållandevis ringa lönespridning.)

Vad man bör kräva är, att förändringar omfattar en längre tid, dvs. uppvisar någorlunda stabilitet i trenden. Man kan t.ex. inte plocka fram ett enskilt år och ställa detta mot övriga för att bevisa något.

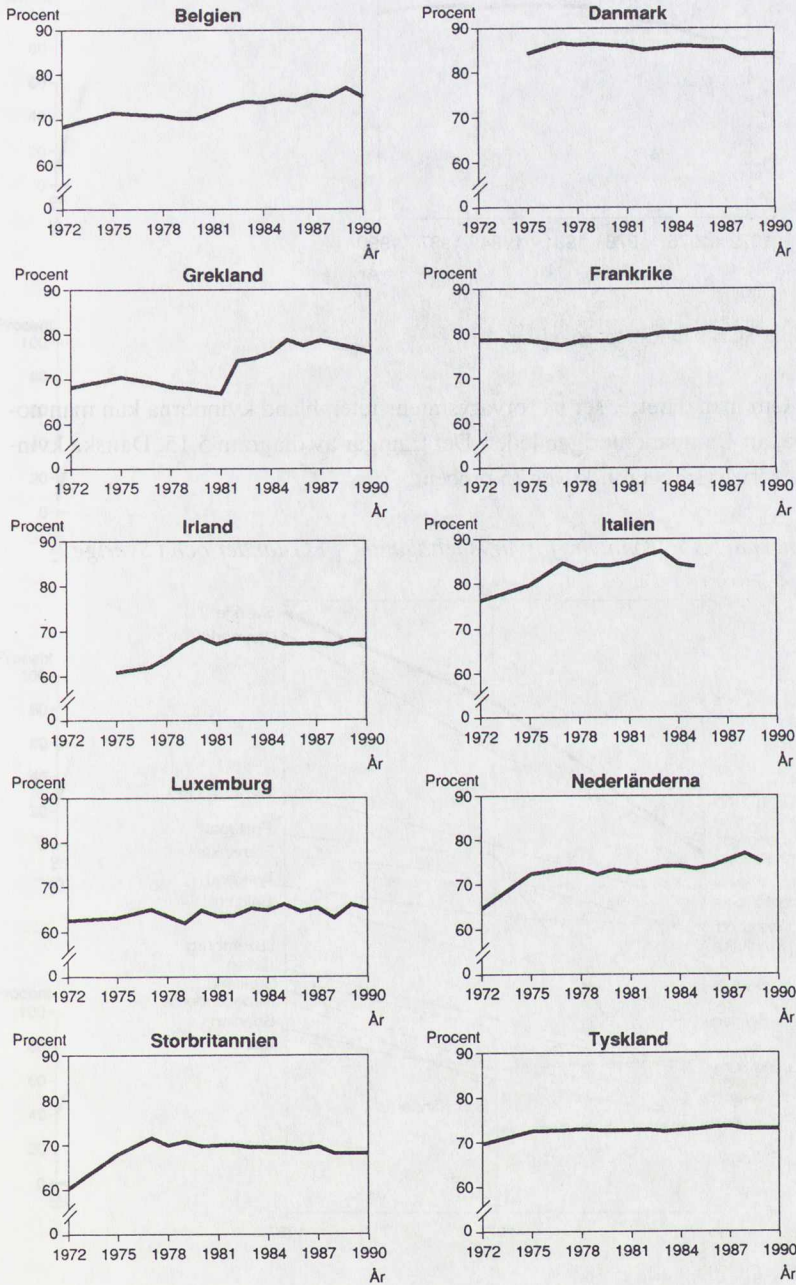
### 5.6.2 Utvecklingen 1972–1990

Den allmänna löneskillnadsutvecklingen återges land för land i grafisk framställning i diagram 5.13. Som jämförelse återges på samma sätt motsvarande uppgifter för industriarbetare i Sverige i diagram 5.14.

Om vi först ser till nivån, dvs. länderna med minst löneskillnader mellan kvinnor och män, kan man säga, att *Danmark* leder. Tyvärr kan man också notera, att utvecklingen mot minskande löneskillnader stagnerat eller snarast brutits. Vilken inverkan har likalönedirektivet haft? Danmark anslöt sig till EG år 1973. Landet har en likalönelagstiftning sedan 1976, vilken inneburit lika tim/ackordslön för lika arbete per beräkningsenhet. Lagstiftningen gällde de områden, som *inte* omfattades i kollektivavtal. Skedde några större förändringar i lönerelationerna män/kvinnor efter 1976?

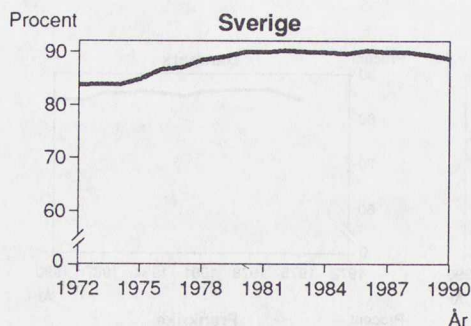
Den första siffran vi har för Danmark gäller 1975, det internationella kvinnåret. Då var relationen att kvinnorna hade 84 procent av männens löner. Förändringen gentemot 1977, året efter lagens tillkomst, var avsevärd och varaktig: 86 procent. Man höll sig kvar över 86 procent fram t.o.m. 1980 för att sedan sjunka. 1983 deklarerade EG-domstolen, att den danska likalönelagstiftningen inte var tillfyllest. Likalönedirektiven måste också innefatta sådan arbetskraft, som inte omfattas av kollektivavtal. Danmark har också haft ett likalönefall inför EG-domstol.

Diagram 5.13 Kvinnornas lön i procent av männens. Industriarbetare i EG-länder



Källa: Eurostat (Earnings - Industry 1991)

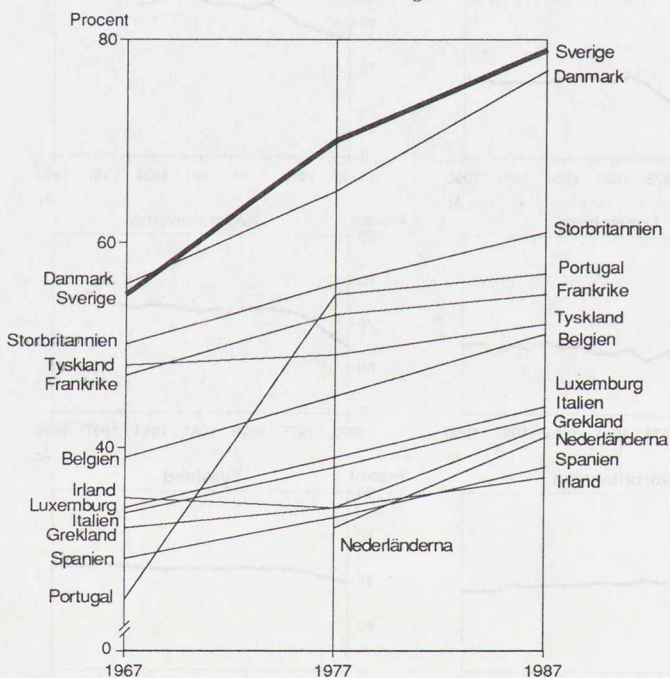
Diagram 5.14 Kvinnornas lön i procent av männens. Industriarbetare



Källa: SCB:s lönestatistik

Om man därefter ser på förvärvsintensiteten bland kvinnorna kan man notera, att Danmark återigen leder. Det framgår av diagram 5.15. Danska kvinnor förvärvsarbetar till över 75 procent.

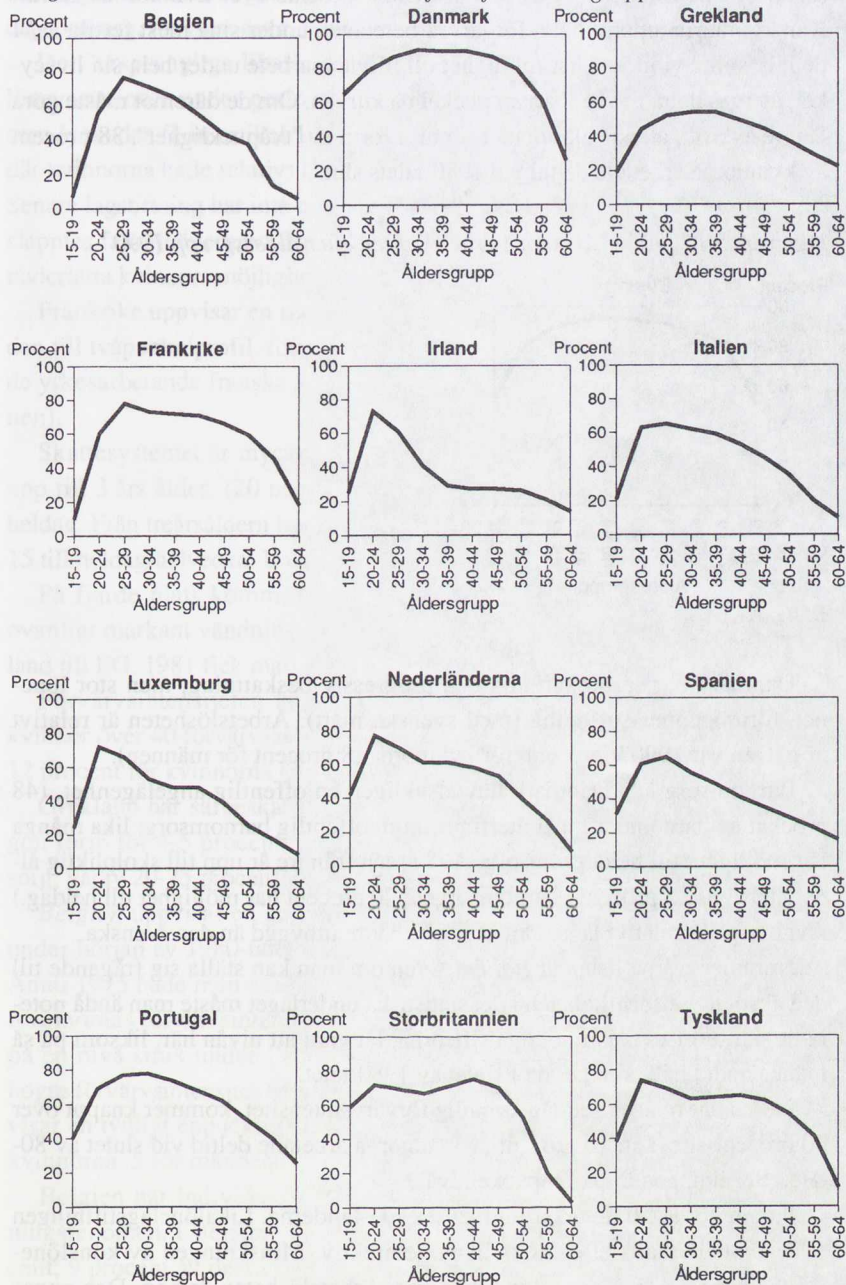
Diagram 5.15 Kvinnors förvärvsdeltagande i EG-länder och i Sverige



Källa: OECD, Paris 1988

Förvärvsintensitetens spridning i de olika åldersgrupperna i diagram 5.16 visar en jämn rundad "puckel". Också här återges som jämförelse i diagram 5.17 motsvarande uppgifter för Sverige.

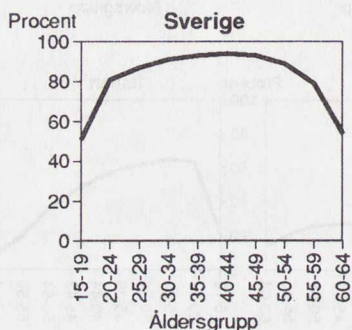
Diagram 5.16 Andel kvinnor i arbetskraften efter åldersgrupp 1990



Källa: Om kvinnor och män i Sverige och EG (SCB 1992) samt Women of Europe, Supplement nr 36, 1992

Eftersom kurvorna visar kvinnlig förvärvsintensitet under två bestämda mätår blir det intressanta att se hur denna fördelas över kvinnornas åldrar. Kan kvinnorna upprätthålla förvärvsarbete även under sina mest fertila år? I de fall, som kvinnorna har möjlighet till förvärvsarbete under hela sin livscykel, återges detta med enbart *en* puckel på kurvan. Om de däremot måste göra längre avbrott, återspeglas detta i sin tur i form av "tvåpucklighet". 38 procent av kvinnorna arbetade deltid vid 1980-talets slut.

Diagram 5.17 *Andel kvinnor i arbetskraften efter åldersgrupp 1990*



Källa: AKU

Danmark har särbeskattning och progressiv beskattning, men stor löne- och förmögenhetsspridning (med svenska mått). Arbetslösheten är relativt hög. Den var 1990 9 procent för kvinnorna (8 procent för männen).

Barnomsorg är i Danmark huvudsakligen en offentlig angelägenhet. (48 procent av barn under tre år återfinns inom offentlig barnomsorg; lika många har möjlighet till heldagsomsorg. Av barnen från tre år upp till skolpliktig ålder återfinns 85 procent i barnomsorgen; 70 procent har möjlighet till heldag.) Avgifterna är relativt låga. Omsorgen är bättre utbyggd än den svenska.

Nummer två på listan är *Italien*. Även om man kan ställa sig frågande till den absoluta tillförlitligheten i det statistiska underlaget måste man ändå notera de jämförelsevis jämnt höga siffrorna, låt vara att nivån här, liksom på så många andra håll, sjunker mot slutet av 1980-talet.

Italien har relativt sett låg kvinnlig förvärvsintensitet, kommer knappt över 40 procent-strecket. 10 procent av kvinnorna arbetade deltid vid slutet av 80-talet. Spridningen är på "enpuckelnivå".

Italien hörde till de ursprungliga sex EG-länderna. Likalönelagstiftningen 1977 modellerades efter EG:s likalönedirektiv. Minskningen av könslöneskillnaderna 1975-77 är ytterst markant. Arbetslösheten är hög. Den anges för 1990 för kvinnornas del utgöra 16 procent av arbetskraften och ökade successivt under 1980-talet (6 procent för männen).

I Italien får en man göra "hustruavdrag" på skatten; om bägge parter arbetar och betalar skatt, får kvinnan göra barnavdrag på sin inkomst.

Barnomsorg för 0-3-åringar saknas så gott som helt; täckningen för treåringar och uppåt är däremot god. (För 0-3-åringar har 5 procent möjlighet till heldagsomsorg, för barn över 3 år har 50 procent denna möjlighet.)

Det "ursprungliga likalönelandet", *Frankrike*, visar inga egentliga könslönevariationer under perioden 1972-90. Det var Frankrikes representanter som lyckades få in artikel 119 i Romtraktaten för att skydda sina industrier, där kvinnorna hade relativt höga löner. Frankrike fungerade som "draghjälp". Senare lagstiftning har inte egentligen påverkat könslönerelationerna. År 1979 släpptes familjeöverhuvudstillägget och 1983 tillkom viss lagstiftning för att underlätta kvinnors möjlighet att yrkesarbeta.

Frankrike uppvisar en mellan hög kvinnlig förvärvsintensitet med en antydning till tvåpuckelprofil för spridningen. 24 procent har deltid. 12 procent av de yrkesarbetande franska kvinnorna var arbetslösa 1990 (7 procent av männen).

Skattesystemet är mycket gynnsamt för gifta. Halvbra barnomsorg finns upp till 3 års ålder. (20 procent i offentlig regi, 7 procent har möjlighet till heldag. Från treårsåldern har 95 procent tillgång till barnomsorg men bara 10-15 till heldag/helveckea. Barnomsorg och skolor har stängt på onsdagar.)

På fjärde plats kommer *Grekland*. Könslöneutvecklingen uppvisar en ovanligt markant vändning mellan 1981 och 1982. År 1980 anslöt sig Grekland till EG. 1981 fick man en med tydligt kvinnoemancipatoriskt program.

Förvärvsintensiteten är låg även om spridningen är "enpucklig". Men kvinnor över 40 förvärvsarbetar i ringa utsträckning. Arbetslösheten var 1990 12 procent för kvinnorna (4 procent för männen).

Grekland har särbeskattning. För barn under 3 år finns barnomsorg i någon form för 4-5 procent; högre upp i åldrarna har 65-70 procent barnomsorg, varav 20-25 procent med möjlighet till heldag.

*Belgien* uppvisar en ganska jämn utveckling med en påtaglig förbättring under början av 1980-talet. Belgien var ett av de ursprungliga EG-länderna. Ännu 1975 hade man emellertid särskilt lönetillägg för familjeöverhuvudet. Kvinnornas förvärvsintensitet ökar långsamt och stadigt och befinner sig nu på en nivå strax under (Väst)Tysklands. Belgiens kvinnor har en avsevärt högre förvärvsintensitet än Nederländernas. 26 procent arbetar deltid. Belgien visar en tydligt enpucklig spridning. Arbetslösheten var 1990 11 procent för kvinnorna, 5 för männen.

Belgien har individuell beskattning men ändå kvarvarande sambeskattningsfenomen. I Belgien finns barnomsorg för de minsta barnen till 20 procent; 9 procent av dessa har heltidsmöjligheter. Bland de större förskolebarnen finns möjligheter för ända upp till 95 procent. Det saknas dock uppgifter om heltid.

De två grannländerna Belgien och *Nederländerna* visar mycket olika emancipationsnivå. Könslöneutjämningen tog ett skutt i Nederländerna mellan 1972 och 1975; därefter har utvecklingen mycket långsamt men säkert gått

i utjämnande riktning. Holland anslöt sig redan 1958 till EG; landets likalönslagstiftning infördes 1975 och ändrades 1980 efter domstolsutslag (från EG-domstolen) till att omfatta också offentlig sektor. Den holländska lagstiftningen ger utrymme för prövning av "arbete av lika värde" även mellan olika arbetsplatser. Förvärvsintensiteten är fortsatt mycket låg och Nederländerna har också en markant tvåpucklig profil. (Det är främst de högutbildade kvinnorna som förvärvsarbetar i Nederländerna.) Så stor andel som 62 procent arbetar deltid. Arbetslösheten var 1990 11 procent för kvinnorna, 6 för männen.

Täckningsgraden för offentligt finansierad barnomsorg är 3 procent respektive för heldagsomsorg 1,5 procent för småbarnen och 50-55 procent respektive knappt 2 procent för de lite större förskolebarnen (i Nederländerna börjar barn skolan vid 5 års ålder). Fritidshem saknas helt. Nederländerna har en svag "hemmafrueffekt" i skatteskalorna även efter senaste skatteomläggningen men har i princip övergått till särbeskattning.

Tyskland är också ett av de ursprungliga EG-länderna. 1980 ändrades likalönslagstiftningen i riktning mot lika lön för arbete av lika värde för att stämma överens med 1975 års likalönedirektiv. Kommissionen ansåg dock inte att ändringen var tillfyllest. EG-domstolen krävde därför 1985 ytterligare ändring.

Hittills har alla länder åtminstone visat ökning, om än svag, i kvinnornas förvärvsintensitet. I (Väst-)Tyskland däremot syns bara en ytterst svag uppåtlutning av kurvan. Om man ser särskilt på gifta kvinnor med barn visar det sig att ingen som helst förändring skett mellan 1967 och 1987.

Deltidsandelen är 34 procent. Könslöneskillnaderna inom industrin har hållit sig nästan jämna över de undersökta åren för att stagnera de sista. De tyska kvinnornas arbetslöshet var 1990 6 procent, männens 4.

Det tyska skattesystemet är resolut hemmafrubevarande. En jämförande studie över Nederländerna, Tyskland och Sverige visar att kvinnorna med svenskt skattesystem svarar för avsevärt högre andel av familjeinkomsten respektive får behålla närmare 1/4 mer i lön efter skatt än vad tyskorna får. (Jämförelsen har dock gjorts enligt äldre svenskt skattesystem. Utfall enligt det nyare har ännu inte kunnat användas för studier.) De holländska kvinnornas avlöning efter skatt ligger mitt emellan tysk och svensk nivå. Det kanske inte förvånar att den västtyska barnomsorgen för små barn har bara 3 procents täckning och att 3 procent har möjlighet till heltid. För större förskolebarn omfattar omsorgen 65-70 procent men bara 12 procent upp till heltid. (De tyska skolbarnen går hem till lunch.)

Det svenska arbetsmarknadsrådet i Bonn skrev 1991 i sin rapport till socialdepartementet:

"Givetvis är alla dessa system könsneutrala. Det står ingenstans att hemmafrusystemet skall gynnas. Ändå vet alla att det är detta det handlar om. Kvinnorna skall ta hand om barnen och de gamla föräldrarna, och om tiden räcker till, alternativt blir för lång, ägna sig åt verksamhet inom de fria social-

organisationernas ram. Den majoritet av män som stiftat lagarna (86 procent, min anm.) har givetvis inte något emot att själva bli en smula omhändertagna medan de ägnar sig åt karriären."

*Storbritannien* gick med i EG 1973. Då hade man redan fått en Equal Pay Act, som trädde ikraft 1975. Men denna visade sig mindre radikal än likalönedirektivet sistnämnda år. EG-kommissionen kom därför 1981 med vissa förelägganden och 1984 ändrades lagen efter en dom i EG-domstolen. Den riktiga förändringen av könslönerelationerna ägde dock rum dels mellan 1972 och 1975, dels mellan 1975 och 1977. Landets motsvarighet till JämO har nyligen publicerat en rapport som i någon mån förklarar de stora könslöneskillnaderna. Avgörande för möjligheterna att minska könslöneskillnaderna är enligt denna centrala kollektiva förhandlingar. (I Storbritannien har de fackliga organisationerna lagstiftningsvägen berövats det mesta av sitt inflytande.) Storbritannien har relativt hög kvinnlig förvärvsfrekvens, i själva verket högst bland EG-länderna med undantag för Danmark. Däremot sjunker sysselsättningen under fertil ålder (tvåpuckelprofil). 43 procent av kvinnorna arbetar deltid.

Arbetslösheten är enligt OECD-definitionerna 10 procent för kvinnorna, 11 procent för männen. Särbeskattnings infördes 1990.

Storbritannien har ingen barnomsorg för små barn enligt vedertagna begrepp – den lilla som finns omfattar barn med stora sociala behov. För förskolebarn finns varierande grad av sådan för upp till 45 procent av barnen; möjlighet till heltidstäckning finns bara för 2 procent. Tilläggas kan, att mödrapenningen gradvis sänks och tiden under vilken utbetalning sker förkortas.

*Spanien och Portugal* anslöt sig först 1986 till EG. Tillförlitliga uppgifter saknas för dessa länder om utvecklingen av könslöneskillnader. Spanien saknar överhuvudtaget könsuppdelad lönestatistik. Anmärkningsvärd är den höga förvärvsintensiteten i Portugal. Ökningen har knappast något samband med inträde i EG.

Slutligen några ord om *Luxemburg*, längst ned på listan. Landet behöll länge särskilda löneförmåner för män (familjeöverhuvudstillägg); men även efter det att EG-domstolen fördömt detta (1982) och Luxemburg fått en ny likalönslagstiftning tycks löneskillnaderna kvarstå i stort sett oförändrade. Luxemburg hörde till de ursprungliga EG-länderna. Arbetslösheten är 2 procent för kvinnorna, 3 för männen. Förvärvsintensiteten är låg och spridningen knappt ens tvåpucklig.

För småbarn finns ingen barnomsorg; för förskolebarn finns i princip möjlighet för drygt hälften av barnen. Endast 7 procent kan få någon heltidsomsorg.



### 5.6.3 Preliminära slutsatser

Betydelsen av Romtraktatens artikel 119 för de ursprungliga sex medlemsländerna framgår inte av de lönejämförelser, som här gjorts. Enligt officiellt EG-material var den dock förhållandevis omfattande.

Däremot finns det egentligen inget material, som visar om förtydligandet i likalönedirektivet 1975 hade någon reell inverkan på kvinnolönerna, vilket genomgången här tyder på. Ett möjligt undantag måste dock göras för Storbritannien. Å andra sidan visar siffrorna, att skedda förbättringar inte kunnat upprätthållas inför tillkomsten av nya, inhemska förändringar i villkoren. Någon tillbakagång av de riktigt stora löneskillnaderna har inte skett. De stora talen har alltså inte förändrats genom EG:s likalönedirektiv respektive Romtraktatens bestämmelser. Men även här finns ett möjligt undantag, nämligen Grekland.

I ett starkt EG-land som Tyskland tycks förmågan att "hålla stånd" mot emancipationsförsöken kunna vara utomordentligt framgångsrikt, trots domstolsförelägganden. Det innebär dock inte, att inte enstaka förskjutningar mycket väl kan äga rum som följd av domstolsbeslut. Men andra trender och företeelser kan minska eller reducera dessa effekter. Dit hör självfallet respektive lands välfärdsstruktur: barnledighet med kompensation, tillgång till barnomsorg (se främst Danmark); allmän arbetslöshet. Den senare förväntas öka kvinnornas benägenhet att "sitta still i båten".

Skattesystemen varierar starkt. I de flesta EG-länder finns inbyggda mekanismer för att slå vakt om familjen som en enhet. Detta är ändå tydligare i sociallagstiftningen. Häri skiljer sig de nuvarande EG-länderna – med undantag för Danmark – markant från Sverige, där sociala förmåner är knutna till individen. Men inte ens de påtagligt olika inriktningarna mellan hemmafruglagstiftning, som i Tyskland, och särbeskattning, som i Storbritannien, tycks ha någon direkt inverkan på könslöneskillnaderna. (Däremot på förvärvsintensiteten.)

Det bör noteras, att ett land faktiskt tagit med möjligheten att jämföra "arbete av lika värde" mellan olika arbetsgivare i sin likalönelagstiftning: Holland med stora könslöneskillnader och mycket låg förvärvsintensitet (den blir ändå mindre om man tar med i beräkningen att ca 62 procent av Hollands förvärvsarbetande kvinnor arbetar deltid).

Kan man dra några slutsatser om framtida utveckling? Knappast så säkra, att man tillräckligt kan motivera dem. Avsikten har heller inte varit att "skriva fram" utvecklingen.

## 6 Löneutveckling och löneskillnader

Enligt direktiven bör jag ge en allmän belysning av löneutvecklingen för kvinnor respektive män, särskilt utvecklingen av löneskillnader inom eller mellan olika branscher och yrkesområden. Vidare bör utvecklingen av löneskillnaderna bl.a. kunna belysas i form av exempel från ett begränsat antal yrken representerande olika arbetsmarknadssektorer.

### 6.1 Lönestatistik i Sverige

#### 6.1.1 Allmänt om lönestatistik

Lönen anses ofta vara det viktigaste priset i ekonomin. Den utgör också ofta både den största kostnaden för företagen och den viktigaste inkomsten för medborgarna. Det finns därför ett stort behov av lönestatistisk information. Detta understryks av att parterna på arbetsmarknaden har en omfattande försörjning av statistik. Mer allmänt har lönestatistiken många olika syften. 1987 års lönekommitté (se 6.1.4) skrev t.ex. i sitt betänkande att det finns tre huvudsyften med information om löner och löneutveckling: att ge underlag för ekonomisk analys, att ge information till allmänheten och att ge underlag till avtalsförhandlingar.

Det är viktigt att kunna följa kostnadsutvecklingen inom ekonomin. Konjunkturbedömare använder lönestatistik som underlag för *ekonomisk analys*. Den produceras i huvudsak vid Statistiska centralbyrån (SCB) och med dess hjälp kan man följa kostnadsutvecklingen. Denna typ av lönestatistik, som kallas kortperiodisk, behandlas inte vidare här.

Informationen till allmänheten tillgodoser allmänintresset av information om löner och löneutveckling, om lönespridning och lönestruktur – allmänt och för enskilda grupper. Till allmänintresset kan också räknas forskningens behov av lönestatistik. Lönestatistik som *information till allmänheten* finns i huvudsak att hämta i den officiella lönestatistiken, som produceras vid SCB och behandlas i avsnitt 6.1.2.

Enskilda arbetsgivare tar ibland hjälp av lönestatistik när löner skall sättas och arbetskraft anställas. Löntagarna behöver information för att bedöma erbjudna löner och jobb. Särskilt stort är behovet av lönestatistik för arbetsmarknadens parter vid löneförhandlingar, på alla nivåer. Lönestatistiken kan alltså ses som ett komplement till annan information som både arbetsgivare och arbetstagare behöver när löner skall sättas. Den ökade decentraliseringen och individualiseringen av lönerna ökar också deras behov av information.

Den statistik som parterna producerar för sina ändamål – användning i *avtalsförhandlingar* – presenteras i avsnitt 6.1.3.

Sverige har ratificerat ILO:s konvention (nr 160) om arbetsmarknadsstatistik, från år 1985, och har därmed förbundit sig att regelbundet samla in, sammanställa och publicera grundläggande arbetsmarknadsstatistik. Enligt artikel 1 skall denna successivt och efter förmåga byggas ut till att omfatta bl.a. genomsnittlig arbetsförtjänst och arbetstid (faktisk eller betald arbetstid) och där så är lämpligt lönesatser och normal arbetstid samt lönestruktur och lönespridning. Löpande statistik i förstnämnda hänseende skall sammanställas och omfatta alla viktiga kategorier av anställda, alla viktiga näringsgrenar och omfatta viktiga yrken eller yrkesgrupper inom viktiga näringsgrenar. Statistik över lönesatser och normal arbetstid skall sammanställas, där så är lämpligt, och omfatta viktiga yrken eller yrkesgrupper inom viktiga näringsgrenar. Den skall vara representativ för landet. Statistik över lönestruktur och lönespridning skall sammanställas och omfatta alla anställda inom viktiga näringsgrenar (artikel 9 och 10). Konventionen tar inte upp frågan om könsuppdelningen av statistiken. Det sker dock i rekommendation (nr 170) om arbetsmarknadsstatistik, som antogs samtidigt med konventionen. I artikel 3 anges att statistiken över genomsnittlig arbetsförtjänst och arbetstid bör klassificeras åtminstone efter näringsgren och kön, där så är tillämpligt efter arbetsställestorlek och geografiskt område och, där så är möjligt, efter åldersgrupp och kvalifikationsnivå. Statistiken över lönesatser och arbetstid bör klassificeras åtminstone efter näringsgren och, där så är tillämpligt, bl.a. efter kön. Statistiken över lönestruktur och lönespridning bör innehålla uppgifter om arbetsförtjänst och arbetstid som klassificeras åtminstone efter bl.a. kön.

Internationella avtal, inte minst inom EG, ställer krav på hur lönestatistiken skall utformas och vilka uppgifter som skall lämnas. SCB lämnar med hjälp av den officiella lönestatistiken underlag till regeringen för dess rapportering till ILO hur likalönekonventionen tillämpas i Sverige och till Europarådet om tillämpningen av Europarådets sociala stadga.

### **6.1.2 Den officiella lönestatistiken**

SCB producerar en årlig, officiell lönestatistik över både den privata och offentliga sektorn. Produktionen sker till stora delar i samarbete med arbetsmarknadens parter, varav flera själva utarbetar lönestatistik som underlag för sina löneförhandlingar:

Användarnas behov har legat till grund för utformningen av den officiella lönestatistiken. Till användarna hör t.ex. intresseorganisationer, forskare och massmedier men även enskilda personer. SCB arbetar därför för att kunna visa – för både kvinnor och män i olika åldrar – lönenivå, löneutveckling och lönespridning. Indelning skall kunna göras efter yrke, befattning, utbildning, näringsgren m.m. Detta kräver en statistik som är jämförbar över hela ar-

betsmarknaden, dvs. med gemensam mättidpunkt och enhetliga lönebegrepp och med god täckning. Lönestatistiken uppfyller inte dessa krav i dag, men inom SCB pågår ett omfattande utvecklingsarbete. Strävan är att det skall leda till att svar på följande typ av frågor kan lämnas: Har vi lika lön för kvinnor och män? Hur betalas jämförbara arbeten? Hur betalas personer med jämförbara kvalifikationer?

Dagens lönestatistik är inte lätt att använda för att beskriva t.ex. lönenivåer eller löneutveckling för olika grupper på arbetsmarknaden. Det beror på brister i jämförbarhet, täckning och aktualitet. Det beror i sin tur på att statistiken kommer från olika producenter där var och en har sina egna förutsättningar för och mål med lönestatistiken. De sammanfaller inte självklart med SCB:s.

En stor brist i den officiella lönestatistiken i dag, när man vill få en bild av löneutveckling och löneskillnader är att det saknas en yrkesnomenklatur som är anpassad för löneredovisning och giltig för hela arbetsmarknaden.

### *Statistikens uppbyggnad och omfattning*

SCB:s årliga lönestatistik baseras till stor del på den lönestatistik som arbetsgivarorganisationerna genom avtal producerar i samarbete med de fackliga organisationerna. I de fall parterna själva producerar förhandlingsstatistik har SCB slutit avtal med dem. Avtalen innebär att SCB mot ersättning får tillgång till det material som organisationerna har samlat in och granskat. Med vissa restriktioner och efter vissa bearbetningar används det också av SCB för att framställa den officiella lönestatistiken. Samarbetet mellan parterna och SCB har tillkommit för att undvika dubbel insamling av uppgifter från företagen. Syftet är att därmed minska företagets uppgiftslämnarbörda.

På den statliga sektorn ansvarar SCB och Statens arbetsgivarverk (SAV) gemensamt för insamling och granskning av materialet. Utifrån detta producerar SAV förhandlingsstatistik och SCB officiell statistik.

SCB gör vissa kompletterande datainsamlingar på de områden som inte täcks av organisationernas statistik. För närvarande finns vissa brister i täckningen när det gäller privata tjänstenärings. SCB:s täckning är hittills bättre på den offentliga sektorns område än på den privata sektorn.

Eftersom statistiken på den privata sektorn är uppdelad efter organisationer är den också uppdelad efter arbetare och tjänstemän. Avtalet mellan SCB och SAF/LO innebär att SCB endast har tillgång till summariska uppgifter för arbetare inom industrin, vilket medför stora begränsningar i löneredovisningen. Individuell lönespridning och lön efter ålder kan t.ex. inte redovisas. Data för gruppen industriarbetare går endast att redovisa efter kön och arbetstidsart, dvs. dagarbete, två- eller treskiftsarbete osv.

### *Mättidpunkt*

Parterna gör sin egen statistik vid olika mättidpunkter för olika arbetsmarknadssektorer. Utfallen av avtalen inträffar vid olika tidpunkter under året och fångas inte alltid upp i statistiken. Detta är en anledning till att det kan vara mycket svårt att jämföra löner mellan olika grupper på arbetsmarknaden.

### *Yrke*

Som tidigare har nämnts saknas en yrkesnomenklatur som är lämplig för att redovisa löner för hela arbetsmarknaden. För arbetare inom privat sektor redovisas lönen efter näringsgren. Endast inom varuhandel finns redovisning efter yrke. En nomenklatur som används för stora delar av privattjänstemannaområdet är Befattningsnomenklatur Tjänstemän (BNT). Systemet beskrivs i kapitel 8. I SCB:s redovisningar har BNT:s 51 familjer grupperats i 15 yrkesområden och de sju befattningsskikten i fyra nivåer.

Också på den offentliga sektorn saknas en bra indelning efter yrke. Inom staten pågår ett arbete med att klassificera befattningar med hjälp av en svårighetsgraderad befattningsnomenklatur, Tjänstgöringsnomenklatur S (TNS). Den påminner om BNT. För närvarande används tjänstebenämningar, vilka närmast kan betraktas som yrkestitlar. Inom primärkommuner och landsting används befattnings- och kategorikoder, som till viss del kan jämföras med yrkestitlar.

Sannolikt kommer en förbättrad redovisning efter yrke att göras i Sverige som en följd av att Sverige anpassar sig till EG:s krav. En internationell standard för yrkesnomenklatur (*International Standard Classification of Occupation, ISCO*) har utarbetats av ILO. EG kommer att utarbeta en egen version av denna, ISCO -88 (COM). Om en sådan standard införs kommer ett omfattande arbete med att klassificera samtliga anställda på arbetsmarknaden att behöva göras. Hur detta skall lösas har ännu inte bestämts. Frågan har tagits upp i lönestatistiknämnden (se 6.1.4).

### *Utbildning*

För stora delar av arbetsmarknaden har det hittills varit omöjligt att redovisa lön efter utbildning. Fr.o.m. 1990 års redovisning kan SCB använda information från sitt utbildningsregister för detta ändamål.

### *Lönebegrepp*

De löneelement som ingår i olika löneformer (timlön respektive månadslön) bildar ett s.k. lönebegrepp som definieras olika på olika delar av arbetsmarknaden. När man vill jämföra löner mellan olika sektorer eller andra grupper på arbetsmarknaden är det viktigt att lönebegreppen är lika eller jämförbara. SCB strävar i sitt utvecklingsarbete efter att få ett jämförbart lönebegrepp för hela

arbetsmarknaden. Till hjälp i detta arbete används *Svensk standard för indelning av Arbetskraftskostnader m.m.* och *Svensk standard för indelning av Arbetstidsbegrepp* (SIAK respektive SIAT). Det finns en nämnd som vårdar standarden. Ledamöterna i den företräder arbetsmarknadens parter. Alla löneelement och kostnadsbegrepp i standarden har delats in i nio huvudgrupper. De tre stora huvudgrupperna är: Lön för arbetad tid, lön för ej arbetad tid och vad som kallas andra kontanta ersättningar, naturaförmåner.

### *Könsuppdelad statistik*

Den årliga officiella lönestatistiken är könsuppdelad, under det att den kortperiodiska statistiken bara till viss del är det.

Det är önskvärt – men inte nödvändigt – att ha tillgång till uppgifter om individer när kvinnors och mäns löner skall jämföras. Den summariska statistik som finns för industriarbetare är könsuppdelad. Individuppgifter gör det möjligt att redovisa lönespridning och lön efter ålder, utbildning m.m. Det ger ett bättre underlag för analyser av t.ex. löneskillnader mellan kvinnor och män.

### *Förändring av lönestatistiken*

På både den privata och offentliga sektorn förändras lönebildningen starkt för närvarande. Villkoren för parternas statistiksamarbete är föremål för diskussioner mellan dem. I flera fall har statistikavtalen sagts upp. Dessa förhållanden kommer att medföra mer eller mindre omfattande förändringar av både parternas lönestatistik och den officiella lönestatistiken i framtiden.

## **6.1.3 Parternas statistik**

Lönestatistiken inom respektive sektor är uppbyggd för att i första hand kunna tjäna som underlag i löneförhandlingar mellan parterna. Skillnader i förutsättningar, för produktion, lönesystem, löneformer och förhandlingssystem mellan sektorerna medför skillnader i hur lönestatistiken är uppbyggd och vad den innehåller. Gemensamt för sektorerna är dock att lönestatistiken produceras gemensamt av parterna. Som tidigare nämnts, försvåras jämförelser mellan sektorer genom att olika mätperioder och lönebegrepp används.

### *Privat sektor*

Utformningen av lönestatistiken på SAF/LO-området, SAF/PTK-området samt inom de områden där Arbetsgivaralliansen, Kooperationens Förhandlingsorganisation (KFO), Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA), Arbetsgivarorganisationen (KAB), Bankinstitutens Arbetsgivareorganisation (BAO), Försäkringsbranschens Arbetsgivareorganisation (FAO) sluter avtal skiljer

sig inte nämnvärt sinsemellan. Beskrivningen nedan behandlar därför SAF/LO- och SAF/PTK-områdena.

Statistiken för SAF/LO-området omfattar löntagare inom skilda avtalsområden och i branscher med mycket varierande lönesystem och löneformer. Olika former av individuella eller kollektiva prestationslönesystem är relativt vanliga. Till skillnad från övriga sektorer av arbetsmarknaden är begreppen lön per timme, fast lön eller ackordslön relativt utbredda. I lönestatistiken har redovisningen systematiserats så att den avser lön per faktiskt arbetad tid (timme). Mätperioden är huvudsakligen andra kvartalet. Ett viktigt begrepp i statistiken är tidlöns- och ackordsarbete. Förutom detta redovisas även skifttillägg och tillägg för obekvämt arbetstid (ob-tillägg), övertidstillägg, helglön samt andra förmåner.

SAF/PTK-området omfattar löntagare inom många olika branscher. Lönestatistiken omfattar inte företagsledare, ledningspersonal i direktionsställning m fl. Lönesättningen är individuell och differentierad. För att klassificera och rangordna svårighetsgraden i olika befattningar används den tidigare nämnda Befattningsnomenklatur Tjänstemän (BNT). Mätperioden är augusti månad. Grundlönebegreppet i förhandlingssammanhang är månadslön. Den definieras som summan av stipulerad månadslön för heltidsanställda tjänstemän och ett genomsnittligt värde av provision, tantiem o.d. samt naturaförmåner och andra förmåner. Uppgift om jour- och beredskapsersättning, övertidstillägg och semesterlön samlas inte in. Många tjänstemän saknar rätt till övertidserättning men har högre lön och bättre semestervillkor.

### *Offentlig sektor*

Som framgått av kapitel 4 slopades fr.o.m. 1990 det gamla systemet med lönegrader som gällde för huvuddelen av de statligt anställda. Arbetet med att klassificera befattningarna efter det nya systemet pågår fortfarande. Tills vidare används tjänstebestämmelse som indelningsgrund vid redovisning av löner. Mätperioden har fram till och med 1989 varit mars månad. Fr.o.m. 1990 avser mätperioden september månad. Före förändringen av lönesystemet användes i huvudsak tre olika lönebegrepp: löneplanslön, fast lön och total lön. Fast lön är löneplanslön inklusive fasta tillägg. Total lön är fast lön inklusive övriga lönetillägg men exkl. övertidserättning.

Inom de kommunala sektorerna tas statistiken fram för förhandlingsändamål, uppdelad på Svenska Kommunalarbetareförbundet (SKAF), respektive Tjänstemännens Centralorganisation, offentlig sektor (TCO-OF) och SACO:s förhandlingskartell för anslutna förbund med kommunalt anställda medlemmar (SACO-K). För kommunala bolag saknas en central rikstäckande lönestatistik.

En övergång till friare lönesättning inom kommuner och landsting påbörjades i avtalen för 1986-1987. Fr.o.m. avtalsperioden därefter avvecklades det gamla systemet helt så att löneplanerna för TCO-OF:s och SACO-K:s om-

råden avskaffades. Fr.o.m. 1988 ändrades också lönesystemet för SKAF:s område i riktning mot en friare lönesättning. Fram till och med 1989 var mars mätmånad. Den ändrades därefter till att avse november. Dock var mätmånaden för år 1991 oktober. Som lönebegrepp används grundlön. För TCO-OF och SACO-K avser det den fasta månadslönen och för SKAF löneklasslönen. Därutöver samlas uppgift in om ersättning för ob, jour och beredskap, övertidsersättning samt övriga tillägg som betalades ut under mätmånaden.

### *Redovisning av statistiken*

Parternas statistik används i huvudsak som förhandlingsunderlag. Den sprids genom åiterrapportering till delägare/medlemmar samt till centrala och lokala fackliga organisationer. Både arbetsgivarsidan och arbetstgarsidan tar därutöver fram egen statistik som sprids internt och i vissa fall även externt.

All lönestatistik som parterna samlar in innehåller uppgift om kön. Trots det är praktiskt taget ingen statistik, som utgör underlag för förhandlingar, könsuppdelad. Statistik framtagen för andra ändamål, t.ex. intern eller extern publicering, är delvis könsuppdelad. Partsstatistiken är inte allmänt tillgänglig.

#### **6.1.4 Lönestatistiknämnden**

Under den första hälften av 1980-talet intensifierades motsättningarna på arbetsmarknaden. De yttrade sig bland annat i den stora arbetsmarknadskonflikten 1980 och i den utdragna konflikten inom den offentliga sektorn 1986. Som ett uttryck för detta fördes flera "statistikkrig" i massmedierna mellan olika löntagargrupper. Skilda uppfattningar om hur löneutvecklingen varit för olika grupper framfördes.

För att få en redovisning av hur löner, lönekostnader och anställningsvillkor utvecklats inom olika delar av arbetsmarknaden och en bedömning om den offentliga statistiken över löner m.m. kunde behöva förändras tillsatte regeringen år 1987 en utredning. Utredningen, 1987 års Lönekommitté, föreslog i en delrapport (SOU 1988:35) att SCB på uppdrag av Konjunkturinstitutet (KI) skulle producera en ny s.k. kortperiodisk lönestatistik som omfattar hela arbetsmarknaden. Dessutom redovisades en principskiss till ett fördjupat samarbete mellan arbetsmarknadens parter och SCB i lönestatistiska frågor inom ramen för en lönestatistisk nämnd.

Förslaget ledde till att lönestatistiknämnden inrättades år 1989 och kansliet förlades på SCB. Dess arbete syftar till att förbättra samarbetet i fråga om ändamålsenlig lönestatistik. I arbetsordningen anges nämndens uppgifter vara att "följa arbetet med den årliga lönestatistiken och verka för förbättrade metoder och definitioner för redovisning och publicering av jämförbart lönesta-



tistiskt underlag". Till nämnden har knutits representanter för arbetsmarknadens parter.

## 6.2 Några statistiska metodfrågor

### 6.2.1 Tillgången på data m.m.

Detta avsnitt kommer att belysa löneutvecklingen för kvinnor och män samt löneskillnader mellan dem med hjälp av lönestatistik. Man kan med hjälp av den officiella lönestatistiken ge en relativt god bild av kvinnors och mäns löner för och inom olika grupper på arbetsmarknaden. Lönestatistiken kan också i viss mån ge en bild av om löneskillnader finns mellan kvinnor och män. Även när man vill söka förklaringar till löneskillnader är statistik ett hjälpmedel. Trots att den är av god kvalitet och delvis av god omfattning och därför kan leda oss en god bit på väg, kan den emellertid inte ensam ge ett uttömmande svar.

En förutsättning för att man skall kunna påvisa löneskillnader mellan kvinnor och män och förklara deras orsaker är att i princip alla de olika faktorer som påverkar lönerna kan mätas och faktiskt mäts. Utan information t.ex. om olika arbeten är lika eller ej, kan man inte dra några slutsatser om lika lön betalas för lika arbete. Sedan detta väl fastställts på annat sätt, kan man med hjälp av lönestatistiken få en uppfattning om i vad mån kvinnor och män i lika arbete har lika lön. Genom att, som t.ex. sedan länge sker i lönestatistiken för privatjänstemän, svårighetsgradera arbeten, kan man få data som gör det möjligt att belysa om löneskillnader till någon del kan bero på att kraven i olika arbeten skiljer sig åt. Svårighetsgraderingen i den officiella lönestatistiken för denna grupp är dock inte så finfördelad att man kan identifiera arbeten som är helt likvärdiga och dra några slutsatser om också lika lön betalas för likvärdigt arbete.

I kapitel 7 redovisas några studier, där forskare enbart med hjälp av olika statistiska metoder studerat löneskillnader mellan kvinnor och män och försökt finna förklaringar till dem. I samtliga studier återstår en oförklarad skillnad, när alla identifierbara och mätbara förklaringsfaktorer tagits med. Skillnaden har av forskarna förklarats som könsdiskriminering.

Syftet med studier där enbart statistiska metoder används är att så långt det är möjligt söka förklara löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Man kan med sådana studier få fram i vad mån skillnaden beror på att de lönepåverkande faktorerna inte är lika för kvinnor och män. I den statistik som jag har tillgång till saknas uppgifter om de flesta faktorer som kan förmodas ligga till grund för lönesättningen av olika individer. Det är således omöjligt för mig att ge en så fullständig bild av kvinnors och mäns löner att man kan avgöra om skillnaderna mellan dessa är sakligt motiverade eller ej. Min ambition måste därför begränsas till att – så långt dataunderlaget medger – beskriva och ana-

lysera löneutvecklingen och löneskillnaderna. I kapitel 9 tar jag upp hur lönestatistiken kan utvecklas för att möjliggöra längre gående studier.

Löneskillnader mellan kvinnor och män kan också förklaras av strukturella olikheter, t.ex. den könssegregerade arbetsmarknaden. Man bör förvänta sig att sådana skillnader minskar ju mer lika grupperna är med avseende på yrkesstruktur m.m. Man går så att säga från det allmänna till det speciella.

Lönejämförelser mellan olika grupper på arbetsmarknaden är också svåra att göra. De kräver jämförbara lönebegrepp, mätperioder som speglar avtalsutfallet på likartat sätt för alla grupper m.m. Som framgått av avsnitt 6.1 kan varken den officiella lönestatistiken eller parternas egen statistik tillgodose detta. Det går därför inte att utifrån den befintliga lönestatistiken jämföra löner mellan olika grupper på arbetsmarknaden och sedan dra några säkra slutsatser av en sådan jämförelse. Här kommer därför jämförelser av löner endast att ske mellan kvinnor och män inom grupperna var för sig.

I det följande studeras löneutveckling och löneskillnader både med och utan hänsyn till olika faktorer som påverkar lönen. De lönepåverkande faktorer som beaktas är ålder, i vissa fall utbildning och i någon mån arbetets svårighetsgrad, dvs. yrkesnivå.

I detta avsnitt beskrivs först löneutvecklingen för kvinnor och män och löneskillnaderna mellan dem för några stora grupper på arbetsmarknaden. Därefter studeras kvinnors och mäns löner i olika branscher och yrkesområden. Data till dessa två ansatser är hämtade från den officiella lönestatistiken. Slutligen studeras några yrkesgrupper, befattningar och tjänstebenanämningar så som de definieras av respektive organisation. Därvid används statistik som jag fått tillgång till direkt från parterna. Parternas egen lönestatistik gör det möjligt att studera fler lönepåverkande variabler än den officiella statistiken medger.

### 6.2.2 Strukturella förändringar

Löneutvecklingen beskrivs normalt som den procentuella förändringen av medellönen vid två tillfällen utan hänsyn till s.k. strukturella förändringar. Man kan som 1987 års lönekommitté dela in de strukturella förändringarna i kvantitativa och kvalitativa.

Med *kvantitativa* förändringar avses att grupper inom populationen bortfaller eller tillkommer mellan mätperioderna. Att en grupp bortfaller eller tillkommer kan vara antingen av mättekniska skäl eller att ett avtalsområde tillkommer av organisatoriska skäl. Ett exempel på detta är dagbarnvårdarna vars lönesystem ändrades under mitten av 1980-talet. Av redovisningstekniska skäl har gruppen i lönestatistiken inte redovisats bland heltidsanställda förrän fr.o.m. 1986. Om en grupp med avvikande genomsnittslön tillkommer i statistiken eller bortfaller, påverkar det självfallet den redovisade förändringen av genomsnittslönen. Med *kvalitativa* populationsförändringar avses för-

ändringar i en befintlig population. Exempel på sådana förändringar kan vara ändrade kvalifikationer eller ändrad ålderssammansättning. I de uppgifter som jag redovisar med hjälp av den officiella lönestatistiken har hänsyn inte tagits till sådana strukturella förändringar.

### 6.2.3 Val av jämförelseår

Jag har valt att studera löneutvecklingen för kvinnor och män och löneskillnaden mellan dem under nära nog tio år. Bakom valet av jämförelseår ligger följande överväganden.

Avtalsrörelsen 1981-82 resulterade i ett tvåårsavtal för alla stora avtalsområden på arbetsmarknaden. Vanligtvis sker vid en tvåårsuppgörelse det andra årets avtalsutfall vid en sådan tidpunkt att lönestatistiken fångar upp de stora utfallen av det årets avtal. Jag har därför valt 1982 som det första jämförelseåret.

År 1986 har valts för att studera vad som har hänt vid mitten av den period som skall studeras. Invändningar kan riktas mot att 1986 har valts med tanke på att statistiken för arbetare inom privat sektor redovisad efter kön detta år hade vissa brister. Schablonberäkningar användes inom några avtalsgrupper för att inkludera avtalsmässiga ökningar. Vid beräkningarna har schablonmässigt samma ökningstal använts för både kvinnor och män. Dock torde detta ge mindre jämförelsebrister än om år 1985 hade valts. Då trädde nämligen avtalsutfallet för kommuner och landsting i kraft fr.o.m. 1 juli. Lönestatistikens mätperiod var mars månad vilket gör att lönestatistiken inte fångar in alla stora avtalsmässiga löneökningar 1985.

År 1990 är ett "bra" jämförelseår med avseende på mätperiod och avtalsutfall. Mätperioden för hela offentliga sektorn har fr.o.m. detta år förlagts till hösten.

### 6.2.4 Lönebegrepp

I lönestatistiken definieras lön som den kontanta ersättning en arbetstagare erhåller för utfört arbete. För några grupper ingår också värdet av vissa förmåner (t.ex. fria arbetskläder, fri bil). Uppgifter om vissa andra förmåner, ofta icke skattepliktiga sådana, samlas inte in i lönestatistiken och behandlas därmed inte här.

Det lönebegrepp som används i följande tabeller skiljer sig från dem som parterna själva vanligtvis använder. Här har ett lönebegrepp valts som är så lika som möjligt för olika grupper på arbetsmarknaden. Trots detta varierar lönebegreppen något mellan grupperna. Olika gruppers lönebegrepp har hämtats från den officiella lönestatistiken och från det material som parterna

på arbetsmarknaden har ställt till mitt förfogande. Lönebegreppen beskrivs nedan.

*Industriarbetarlöner* utgår från timförtjänster medan övriga gruppers lön avser månadslön. I tabellerna 6.1 och 6.4 har dock industriarbetarnas förtjänst räknats om till månadslön. I omräkningsmetoden antas att lönen avser heltidsanställda. I övriga tabeller där industriarbetarnas lön redovisas, avser lönen förtjänst per timme vid tidlöns- och ackordsarbete (exkl. övertidsarbete), helglön samt skifttillägg och tillägg vid obekvämt arbetstid. I de tabeller där källan är parternas egen statistik avser lönebegreppet förtjänst per timme vid tidlöns- och ackordsarbete samt helglön.

*För tjänstemän inom privat sektor* avser lönebegreppet i samtliga tabeller överenskommen månadslön samt ett genomsnitt per månad av provision, tantiem, premielön och skifttillägg samt värdet av naturaförmåner.

*Statsanställdas löner* avser löneplanslön, arvode, lön enligt chefslöneplan, tillägg som är knutna till tjänsten och som utgår med ett fast belopp per månad t.ex. kallortstillägg ("fasta tillägg"), övriga tillägg som utgår för timme eller dag ("rörliga tillägg") som betalas ut under mät månaden men avser föregående månad, kallortstillägg, marknadslönetillägg (MLT), tillägg som är knutna till tjänsten samt olika arbetstidsberoende tillägg exklusive övertidsersättning och mertidstillägg.

Lönebegreppet för anställda inom *kommuner och landsting* avser löneklasslön fast kontant lön, avlöningsförstärkning, tillägg som är knutna till tjänsten och betalas ut under mät månaden men avser föregående månad samt olika arbetstidsberoende tillägg exklusive övertidsersättning och fyllnadslön. I de tabeller där källan är Svenska kommunförbundet eller Landstingsförbundet avser lönebegreppet endast löneklasslön och fast kontant lön (det senare för år 1990).

### 6.2.5 Metoder för att påvisa löneskillnader mellan kvinnor och män

Forskningen kring kvinnors och mäns löner är relativt ung. En viktig orsak till detta är bristen på relevant källmaterial. Långa tidsserier om kvinnors och mäns genomsnittslöner finns för många grupper på arbetsmarknaden – från stora kollektiv till enskilda avtalsgrupper och yrkesområden. Enbart genomsnittslöner förklarar dock inte löneskillnader som uppmäts. För det krävs ett material som innehåller en mängd förklaringsvariabler. Ålder, utbildning, yrke, typ av arbetsuppgifter, olika arbetens svårighetsgrad, yrkeslivserfarenhet är exempel på faktorer som är betydelsefulla att ha tillgång till vid analyser av löner och löneskillnader ur ett könsperspektiv.

Löner jämförs mellan grupper av individer. En grupp kan bestå av individer med någon gemensam egenskap, t.ex. samma födelseår eller anställningsår. Man talar då om kohorter. Det kanske är intressant att jämföra löne-

utvecklingen mellan kvinnor och män som anställdes 1985. Ett annat sätt att bilda grupper kan vara då samma individers lön studeras vid flera tillfällen. Ett tredje sätt och kanske det vanligaste är att jämföra löner mellan t.ex. olika befattningsgrupper och/eller åldersgrupper. Löneskillnader som framkommer då alltför heterogena grupper jämförs, kan försvinna sedan man gjort en finare indelning och tagit hänsyn till fler lönepåverkande faktorer.

Med hjälp av korstabeller kan olika samband påvisas mellan lön och andra variabler. Korstabulering kan göras efter t.ex. ålder, utbildning och arbetets svårighetsgrad. Metodens begränsning ligger i att endast en variabel i taget kan hållas oförändrad. Olika former av s.k. regressionsanalys är mer avancerade metoder som gör det möjligt att studera vad flera faktorer samtidigt betyder för löneskillnaderna. Standardvägning är ytterligare en metod som används – ofta i kombination med andra metoder. Metoden går ut på att man hänför en given population till en önskad standardpopulation och på så sätt rensar bort effekterna av vissa strukturella skillnader. En standardvägd lön är en hypotetisk konstruktion för att möjliggöra standardiserade jämförelser. Inom SAF/PTK-området används metoden för att rensa för olikheter i ålder, yrke och arbetstid.

I detta avsnitt används korstabeller i stor utsträckning. Tabellerna visar antal eller andelar kvinnor och män i olika redovisningsgrupper. De kan också visa löneutveckling eller löneskillnader mellan kvinnor och män. Tolkningen av uppgifterna måste göras mot bakgrunden att redovisningsgrupperna ofta är mycket heterogena med avseende på yrkesinnehåll, ålder, utbildning m.m. Kvinnors och mäns olika fördelning när det gäller just dessa variabler kan ofta förklara en stor del av påvisade löneskillnader.

För analyser med god kvalitet, ställs stora krav på ett bra dataunderlag. Det material som finns att tillgå i den officiella lönestatistiken har varierande innehåll och kvalitet, vilket gör det svårt att dra alltför långtgående slutsatser om arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män. Det kan användas till att ge en översiktlig bild och vissa antydningar om de underliggande sammanhangen. Det ger också i viss mån en bild av utvecklingen över tiden för stora grupper på arbetsmarknaden. Tabell 6.1 är ett exempel på detta. Man bör vid tolkningen av vad siffrorna säger ha i minnet vad som sagts ovan angående grupperns olika sammansättning m.m.

Den bild man får av kvinnors och mäns löner och löneutveckling i följande avsnitt ger en värdefull belysning av läge och utveckling men den är, som tidigare antytts, ändå inte tillräcklig för att förklara skillnaden mellan kvinnors och mäns löner. För att komma längre bör homogena grupper studeras, t.ex. kvinnor och män i samma yrkes-/befattningsgrupper. Parterna på arbetsmarknaden har ställt material till mitt förfogande för att jag skall kunna studera några yrkes-/befattningsgrupper. Resultatet av dessa studier presenteras i avsnitt 6.6.

"Löneskillnader" mellan kvinnor och män brukar ofta anges som kvinnornas lön i procent av männens. Också här benämns denna procentandel ibland "skillnad" i den löpande texten.

### 6.3 Allmänt om löneskillnader mellan kvinnor och män

En tabell, som ofta redovisas då det gäller att beskriva löneutveckling och löneskillnader är den som anger kvinnornas lön i procent av männens. Tabell 6.1 visar löneskillnader mellan heltidsanställda kvinnor och män för fem stora grupper på arbetsmarknaden under en tidsperiod. Uppgiften för var och en av dessa grupper baseras på genomsnitt för en mängd olika yrken/befattningar där lönerna inom och mellan varje sådan grupp kan variera kraftigt.

Tabell 6.1 Kvinnornas lön i procent av männens 1973–1991.

#### Heltidsanställda

År	Privat sektor		Offentlig sektor		
	Industriarbetare	Industri-tjänstemän	Statsanställda	Kommunalt anställda	Landstingsanställda
1973	84	63	81	74	..
1982	91	73	90	86	73
1986	91	74	91	85	75
1988	90	74	90	85	74
1990	89	75	88	83	74
1991	90	75	85 (90) <sup>1</sup>	87 (84) <sup>1</sup>	75

1) Lärarpersonal har fr.o.m. den 1 januari 1991 haft kommunalt reglerade löner och redovisas bland primärkommunalt anställda. Siffrorna inom parentes är fiktiva tal som visar procentsiffran för kvinnors löner om jämförelsegruppen varit densamma som tidigare år.

Källa: SCB:s lönestatistik

Av denna tabell, med senast tillgängliga siffror, framgår att för stora grupper heltidsanställda på arbetsmarknaden var kvinnornas genomsnittslön 1991 mellan 75 och 90 procent av männens medan motsvarande för 1973 var 63 respektive 84 procent. Man kan sålunda av denna tabell dra slutsatsen att en utjämning skett av kvinnors och mäns löner under perioden början av 70-talet till början av 90-talet. Man kan emellertid också notera att löneskillnaderna mellan kvinnor och män på flertalet områden ökade under senare delen av 80-talet. Materialet medger inte att man för alla sektorerna i tabell 6.1 anger en genomsnittslön för heltidsanställda kvinnor respektive män. I tabellen finns inte heller deltidsanställdas löner med, utom såvitt rör industriarbetare, där timförtjänst räknats om till månadslön. Det bör framhållas att det är ovanligt med deltidsarbete bland industriarbetare.

Jag vill emellertid framhålla att denna tabell måste läsas med stor försiktighet. Den är, som framgått av vad jag tidigare sagt i detta och föregående kapi-

tel, av alltför översiktlig karaktär för att kunna tjäna som underlag för en analys av löneskillnader mellan kvinnor och män. Tabellen ger mig ingen vägledning vid fullgörande av mitt uppdrag – "att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män" och att därvid "dels klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden i fråga om kvinnors respektive mäns löner, dels utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män som inte har några sakliga grunder". Jag har likväl velat återge tabellen, dels därför att den så ofta förekommer i skrifter om löner och löneskillnader, dels därför att den ändå ger en översiktsbild av lönerelationer över tiden då man för stora grupper endast gör en enda uppdelning, nämligen i kvinnor respektive män.

Det är sålunda nödvändigt att gå vidare i analysen av den tillgängliga lönestatistiken. Fortsättningen av detta avsnitt skall ägnas åt att med hjälp av lönestatistik "bryta ner" siffrorna i tabell 6.1. Det hela kan liknas vid att skala en lök.

Siffrorna i tabell 6.1 är bl.a. en spegling av den könssegregerade arbetsmarknaden, som har beskrivits i kapitel 5. Kvinnorna arbetar i större utsträckning än männen inom de lägst betalda näringsgrenarna eller sektorerna, t.ex. inom textilindustri, varuhandel och inom vårdsektorn. De finns i allmänhet i de lägre betalda yrkesgrupperna inom varje bransch och på de lägre nivåerna inom ett yrkesområde. Förhållandena exemplificeras i tabellerna 6.2-6.3.

I den officiella lönestatistiken delas de privatanställda tjänstemännen in i fyra nivåer efter arbetets svårighetsgrad. Kvinnor och män fördelar sig mycket olika på dessa nivåer. Tabell 6.2 visar fördelningen mellan könen såväl mellan nivåerna som inom respektive nivå.

*Tabell 6.2 Industritjänstemän 1990. Andel kvinnor och män efter yrkesnivå och inom respektive yrkesnivå samt kvinnornas lön i procent av männens. Heltidsanställda*

Yrkesnivå	Andel (%) efter yrkesnivå		Andel (%) inom yrkesnivå			Kvinnornas lön i procent av männens
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Samtliga	
Ledande ställning	2	9	6	94	100	89
Självständigt kvalificerat arbete	33	66	14	86	100	89
Kvalificerat arbete	39	22	36	64	100	89
Rutinarbete	26	3	71	29	100	91
Samtliga nivåer	100	100	24	76	100	75

Källa: SCB:s lönestatistik.

Av de 53 200 kvinnliga industritjänstemännen finns endast 35 procent på de två högsta nivåerna, där också de högsta lönerna betalas. För de 165 600

männen är motsvarande andel hela 75 procent. Samtidigt är fördelningen mellan kvinnor och män inom varje nivå ojämn. På varje nivå har kvinnorna ca 10 procent lägre lön än männen. Om man däremot slår ihop samtliga nivåer blir skillnaden betydligt större, 25 procent, beroende på att fördelningen av kvinnor och män mellan nivåerna är så ojämn. Tabellen visar alltså bl.a. att löneskillnaderna minskar om olika arbetens svårighetsgrad beaktas.

Om man standardväger för kvinnors och mäns olika fördelning på yrkesnivåer och olika åldersfördelning minskar löneskillnaden mellan kvinnliga och manliga industritjänstemän från 25 till 10 procent. Man har då utgått från den lön som kvinnor respektive män får då deras fördelning efter nivå och ålder är lika – dvs. deras gemensamma fördelning. Se vidare avsnitt 6.5.6.

Inom kommuner och landsting tillämpades fram t.o.m. 1990 två skilda lönesystem. Det ena systemet avsåg arbetstagare vars lönevillkor regleras i avtal mellan Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet och SACO-K respektive TCO-OF. Det andra avsåg arbetstagare inom SKAF:s medlemsområde och är normativt. Tabell 6.3 visar fördelningen av de anställda efter dessa lönesystem samt kvinnornas lön i procent av männens. Fr.o.m. 1991 tillämpas tre system i och med att lärarna övergick från stat till kommun.

Tabell 6.3 Kommunalt anställda och landstingsanställda 1990. Antal och andel kvinnor och män efter SKAF:s område respektive SACO-K/TCO-OF:s område samt kvinnornas lön i procent av männens

	Antal Heltid och deltid		Andel (%)		Kvinnornas lön i procent av männens Heltid
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
<i>Kommuner</i>					
SKAF:s område	313 800	64 900	67	57	88
SACO-K/TCO-OF:s område	151 300	48 600	33	43	79
Samtliga	465 100	113 500	100	100	83
<i>Landsting</i>					
SKAF:s område	184 500	32 500	58	51	97
SACO-K/TCO-OF:s område	136 000	31 700	42	49	66
Samtliga	320 500	64 200	100	100	74

Tabellen avser inte alla anställda i kommuner och landsting utan endast dem som ingår i den s.k. lönepopulationen.

Källa: SCB:s lönestatistik.

Inom både kommuner och landsting finns den största andelen kvinnor inom SKAF-området, där grupperna med de lägsta lönerna finns och där löneskillnaden mellan kvinnor och män också är minst. Löneskillnaden mellan landstingsanställda kvinnor och män inom SACO-K/TCO-OF:s område är stor beroende på att här finns två stora yrkesgrupper med sinsemellan mycket



olika löner, nämligen sjuksköterskor, där kvinnorna kraftigt överväger, och läkare, där männen överväger.

För anställda inom staten finns ingen motsvarande indelning på avtalsområden relaterade till arbetstagarorganisationer som för anställda inom kommuner och landsting eftersom alla arbetstagarorganisationer har slutit gemensamma avtal.

Man måste således gå ner på "lägre och lägre" nivå, så att säga skala löken mer och mer, och ha tillgång till många variabler för att kunna säga något mer bestämt om huruvida någon del av löneskillnaden mellan kvinnor och män och i så fall hur stor del av den som är osaklig. Den officiella lönestatistiken medger endast begränsad nedbrytning. I avsnitt 6.5 och 6.6 kommer detta att närmare beröras. I det följande avsnittet behandlas först enbart löneutvecklingen för kvinnor och män.

## 6.4 Allmänt om löneutvecklingen för kvinnor och män

I föregående avsnitt belyste vi *löneskillnader* mellan kvinnor och män för stora grupper på arbetsmarknaden. Genom att också studera *löneutvecklingen* för kvinnor respektive män, bör man få en bättre uppfattning om vad som har hänt. Tabell 6.4 visar löneutvecklingen under olika perioder för stora grupper på arbetsmarknaden. Observera att löneutvecklingen visar förändringen av genomsnittslönen mellan två tidpunkter för kvinnor och män var för sig. Därefter kan löneutvecklingen mellan kvinnor och män jämföras.

Tabell 6.4 Löneutveckling för stora grupper på arbetsmarknaden 1982–1990. Heltidsanställda. Procent

År	Privat sektor				Offentlig sektor					
	Industriarbetare		Industritjänstemän		Statsanställda		Kommunalt anställda		Landstingsanställda	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1982-86	34	33	36	35	31	29	31	31	34	31
1986-90	39	41	39	37	41	45	40	43	43	45
1982-90	85	88	90	85	84	88	83	88	91	90

Källa: SCB:s lönestatistik

Tabellen visar att under perioden 1982–1986 hade kvinnorna bättre löneutveckling än männen i nästan alla stora grupper. Undantag var kommunalt anställda där löneutvecklingen var lika för kvinnor och män. Under 1980-talets andra hälft hade männen bättre löneutveckling än kvinnorna i alla grupper utom i gruppen industritjänstemän. Under hela perioden, 1982–1990, har männen haft en bättre löneutveckling än kvinnorna i de grupper där skillnaden mellan kvinnors och mäns löner har varit och fortfarande är ca 10 procent.

För industritjänstemän och landstingsanställda, där kvinnorna har haft en bättre löneutveckling än männen, har löneskillnaden under samma period varit ca 25 procent.

Inom statsförvaltningen fanns åren 1986-1989 ett s.k. marknadslönetillägg (MLT), som gick till en begränsad grupp av anställda. Tillägget avsåg att ge statliga arbetsgivare möjlighet att behålla viss arbetskraft som utsattes för stark efterfrågan från den privata sektorn. I efterhand kan konstateras att ca 90 procent av alla MLT gått till män. Tillägget utgick dock i så begränsad omfattning att det inte ger utslag i den statistik som redovisas i tabell 6.4.

## 6.5 Löneutveckling och löneskillnader inom olika branscher och yrkesområden

### 6.5.1 Arbetare inom privat sektor

Den officiella lönestatistiken för den privata sektorn medger inte någon indelning efter avtalsområde. Det medför att redovisningen i följande tabeller avser näringsgren (bransch).

Tabellerna 6.5-6.7 visar löneutvecklingen m.m för arbetare inom vissa näringsgrenar. De är valda så att kvinno- respektive mansdominerade grupper liksom låg- och högavlönade grupper representeras. De arbetade timmarnas fördelning mellan kvinnor och män år 1990 redovisas dock först i tabell 6.5 liksom den genomsnittliga timförtjänsten detta år. I den officiella lönestatistiken saknas individuppgifter för arbetare inom privat sektor. I tabellen har uppgiften om arbetade timmar använts för att få ett mått på könsfördelningen inom branscherna.

Tabell 6.5 Andel arbetade timmar för kvinnor och män samt genomsnittlig timförtjänst i några branscher för arbetare inom privat sektor år 1990

Näringsgren	Andel (%) arbetade timmar		Timförtjänst <sup>1</sup> , kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	33	67	67,30	74,70
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri	16	84	75,60	87,60
Kemisk industri, petroleum och gummi-varuindustri	28	72	70,00	79,40
Verkstadsindustri	18	82	68,40	74,40
Varuhandel	62	38	64,00	67,20

1) Avser förtjänst vid tidlöns- och ackordsarbete (exkl. övertidstillägg) samt helglön, skift- och ob-tillägg.

Källa: SCB:s lönestatistik.

Tillverkningsindustrin är mansdominerad medan varuhandelns arbetade timmar till nästan 2/3 utförs av kvinnor. Varuhandeln representerar i dessa

studier låglönegrupperna och massa- och pappersindustrin representerar höglönegrupperna. Både inom verkstadsindustrin och massa- och pappersindustrin är könsfördelningen påtagligt ojämn.

*Tabell 6.6 Löneutvecklingen i några branscher för arbetare inom privat sektor 1982-1990. Procent*

År	Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaks- industri		Massa-, pappers- och pappersvaru- industri		Kemisk ind., petroleum, gummivaru- industri		Verkstads- industri		Varuhandel	
	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män
1982-86	32	32	39	39	37	37	34	33	37	34
1986-90	39	39	42	42	41	42	36	39	35	37
1982-90	84	84	96	97	93	95	82	85	85	85

Källa: SCB:s lönestatistik.

Under perioden 1982-1986 var löneutvecklingen lika för kvinnor och män i de studerade branscherna utom i varuhandeln och i viss mån i verkstadsindustrin. Inom varuhandeln, det kvinnodominerade området, hade i stället männen sämre löneutveckling än kvinnorna. Kvinnor och män hade samma löneutveckling under perioden 1986-1990 inom livsmedelsindustrin och den högavlönade branschen massa- och pappersindustrin. Den sämre löneutvecklingen som männen inom varuhandel tidigare hade, hämtade de in under andra hälften av 1980-talet. Inom verkstadsindustrin, det största området i tillverkningsindustrin, har kvinnorna haft sämst löneutveckling av de jämförda grupperna. Tabellen visar att det finns stora variationer i löneutveckling mellan olika näringsgrenar men också att kvinnor och män har haft ungefär lika löneutveckling inom respektive bransch under den studerade perioden som helhet.

Nästa tabell visar förhållandet mellan kvinnors och mäns löner i de tidigare beskrivna branscherna.

*Tabell 6.7 Kvinnornas lön i procent av männens i några branscher för arbetare inom privat sektor 1982-1990*

År	Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaks- industri	Massa-, pappers- och pappersvaru- industri	Kemisk ind., petroleum, gummivaru- industri	Verkstads- industri	Varuhandel
1982	90	87	89	93	95
1986	90	87	89	94	97
1990	90	86	88	92	95

Källa: SCB:s lönestatistik.

År 1986 hade löneskillnaderna mellan kvinnor och män minskat något eller var oförändrade jämfört med 1982. Därefter har de ökat i alla grupper utom i livsmedelsbranschen.

Tabellerna 6.5-6.7 visar för de undersökta branscherna med undantag för verkstadsindustrin, att ju större andel kvinnor det finns i en bransch, desto lägre är lönen och desto mindre är löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

### 6.5.2 Tjänstemän inom privat sektor

Tjänstemännens löner studeras här på samma sätt som arbetarnas och i samma branscher.

Tabell 6.8 Antal kvinnor och män samt genomsnittlig månadslön i några branscher för tjänstemän inom privat sektor år 1990. Heltidsanställda

Näringsgren	Antal		Månadslön, kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri	4 700	9 900	12 770	17 030
Massa-, pappers- och pappersvaruindustri	3 400	10 600	12 910	18 360
Kemisk industri, petroleum- och gummivaruindustri	7 500	17 000	14 120	18 680
Verkstadsindustri	23 400	95 100	12 920	17 420
Varuhandel	36 800	83 900	12 830	17 260

Källa: SCB:s lönestatistik.

Könsfördelningen bland tjänstemännen är jämnare än bland arbetarna i samma branscher. Löneskillnaden uttryckt i kronor skiljer sig inte nämnvärt åt mellan branscherna. Månadslönen skiljer sig dock mellan könen inom alla branscher. Tabell 6.9 visar löneutvecklingen i dessa områden.

Tabell 6.9 Löneutvecklingen i några branscher för tjänstemän inom privat sektor 1982-1990. Heltidsanställda. Procent

År	Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustri		Massa-, pappers- och pappersvaruindustri		Kemisk ind., petroleum, gummivaruindustri		Verkstadsindustri		Varuhandel	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1982-86	36	36	38	35	37	35	37	34	38	37
1986-90	39	38	39	37	42	39	40	36	40	40
1982-90	89	88	91	85	95	88	91	83	94	92

Källa: SCB:s lönestatistik.

Kvinnorna har i genomsnitt haft lika eller bättre löneutveckling än männen i samtliga studerade branscher under 1980-talet.

*Tabell 6.10 Kvinnors lön i procent av männens i några branscher för tjänstemän inom privat sektor 1982–1990. Heltidsanställda*

År	Livsmedels-, dryckesvaru- och tobaks- industri	Massa-, pappers- och pappersvaru- industri	Kemisk ind., petroleum, gummivaru- industri	Verkstads- industri	Varuhandel
1982	74	68	73	71	74
1986	74	70	74	73	74
1990	75	70	76	74	74

Källa: SCB:s lönestatistik.

Löneskillnaderna mellan kvinnor och män har varit lika eller minskat under perioden. År 1990 hade kvinnorna i genomsnitt 26-30 procent lägre lön än männen i de studerade branscherna.

En tolkning av tabellerna 6.8-6.10 är att kvinnliga privat tjänstemän inom några branscher har haft en bättre löneutveckling än männen. Det har lett till minskade löneskillnader mellan könen. Tabellerna visar också att variationer mellan branscherna vad beträffar andel kvinnor och män, löneutveckling och löneskillnader inte är påfallande stor. Löneskillnaden mellan könen, 26-30 procent, beror sannolikt inte på olikheter mellan branscher utan på olikheter i yrkes- och befattningsnivåstruktur. Antagandet kan exemplifieras genom att man studerar några yrkesområden på samma sätt som tidigare. Det bör erinras att "yrkesområde" är ett vidare begrepp än "yrke" och att lönestatistiken för privat tjänstemän, som beskrivits i avsnitt 6.1.2, delar in de anställda efter yrkesområde.

*Tabell 6.11 Antal kvinnor och män samt genomsnittlig månadslön i några yrkesområden för industritjänstemän år 1990. Heltidsanställda*

Yrkesområde	Antal		Månadslön, kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<i>Kontors- och försäljningspersonal</i>				
Administrativt arbete	12 100	8 300	12 870	19 420
Personalarbete	3 600	3 400	13 920	19 240
Ekonomiskt arbete	8 600	6 700	13 010	19 650
<i>Teknisk personal</i>				
Forsknings- och utvecklingsarbete	4 000	10 900	14 510	18 080
Tekniskt metod- och planeringsarbete	2 800	28 800	12 600	15 700

Källa: SCB:s lönestatistik.

Inom befattningar i yrkesområdet kontors- och försäljningspersonal är könsfördelningen mycket jämn jämfört med befattningar inom det tekniska yrkesområdet där det, som väntat, är mycket mansdominerat.

Tabell 6.12 Löneutvecklingen i några yrkesområden för tjänstemän inom industri 1982–1990. Procent. Heltidsanställda

År	Kontors- och försäljningspersonal						Teknisk personal			
	Administrativt arbete		Personalarbete		Ekonomiskt arbete		Forsknings- o. utvecklingsarbete		Tekniskt metod- o. planeringsarb.	
	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män
1982-86	35	35	37	35	35	37	39	35	38	33
1986-90	40	37	39	38	40	40	41	37	39	35
1982-90	90	85	91	86	89	93	96	85	92	80

Källa: SCB:s lönestatistik.

Inom alla yrkesområden utom ekonomiskt arbete har kvinnorna haft bättre löneutveckling än männen under hela perioden. I de två befattningarna med teknisk personal, som är mycket mansdominerade, har kvinnorna haft ca 8–11 procent bättre löneutveckling än männen 1982-1990.

Tabell 6.13 Kvinnornas lön i procent av männens i några yrkesområden för tjänstemän inom industri 1982-1990. Heltidsanställda

År	Kontors- och försäljningspersonal			Teknisk personal	
	Administrativt arbete	Personalarbete	Ekonomiskt arbete	Forsknings- o. utvecklingsarbete	Tekniskt metod o.- planeringsarb.
1982	65	70	68	76	76
1986	65	71	67	78	78
1990	66	72	66	80	80

Källa: SCB:s lönestatistik.

En utjämning har skett mellan kvinnors och mäns löner under perioden 1982-1990. Fortfarande kvarstår dock skillnader av betydande storlek.

Av tabellerna 6.11-6.13 framgår sammanfattningsvis följande: könsfördelningen är relativt jämn i yrkesområdet kontors- och försäljningspersonal och mycket ojämn bland teknisk personal. Kvinnorna har haft en bättre löneutveckling än männen i alla befattningsgrupper utom ekonomiskt arbete. Samtidigt har löneskillnaderna minskat under den studerade perioden. Kvinnor som arbetar i yrkesområdet kontors- och försäljningspersonal har i genomsnitt 28-34 procent lägre lön än männen i samma område. Kvinnlig teknisk personal har i genomsnitt 20 procent lägre lön än teknisk manlig personal.

Efter den här bearbetningen är skillnaderna fortfarande stora mellan kvinnors och mäns löner. Förmodligen kan en stor del förklaras med att kvinnor och män finns på skilda befattningsnivåer. Den ojämna fördelningen mellan könen inom och mellan de fyra nivåerna som visades med hjälp av tabell 6.2 gäller även för ovanstående befattningsgrupper.

Av avsnitt 6.5.2 framgår sammanfattningsvis att påvisade löneskillnader kan bero på olikheter i yrkes- och befattningsstrukturer.

### 6.5.3 Statsanställda

De statsanställda delas i avtalen in i olika områden, sektorer. I nedanstående tabell redovisas löneutvecklingen efter avtalsindelningen. Under den studerade perioden var lärarnas tjänster ännu inte kommunalt reglerade och bolagiseringen av vissa verk och myndigheter hade ännu inte genomförts.

*Tabell 6.14 Antal kvinnor och män samt genomsnittlig månadslön för statsanställda år 1990. Heltidsanställda*

Sektor	Antal		Månadslön, kr	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Affärsverk	40 800	80 300	12 410	14 420
Civil statsförvaltning	53 200	84 100	13 300	16 050
Försvar	7 300	37 100	12 210	15 450
Skolväsendet	54 300	40 000	15 650	16 850

Källa: SCB:s lönestatistik.

Könsfördelningen är mycket varierande i de olika sektorerna. Inom försvaret arbetar männen företrädesvis som officerare och kvinnorna som assistenter. Trots en jämn fördelning mellan kvinnor och män inom civil statsförvaltning är spridningen på olika typer av befattningar inom sektorn mycket stor. Männen återfinns i större utsträckning i högre avlönade befattningar än kvinnorna. Inom affärsverken finns postkassörer, lokförare, teletekniker m.fl. Varje befattning är stor och kvinno- eller mansdominerad. I skolväsendet ingår utöver lärarpersonal även skolledare och syo-konsulenter.

*Tabell 6.15 Löneutvecklingen för statsanställda inom olika sektorer 1982-1990. Procent. Heltidsanställda*

År	Affärsverk		Civil statsförvaltning		Försvar		Skolväsendet	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1982-86	32	31	29	28	31	30	29	25
1986-90	41	47	44	45	39	47	44	41
1982-90	85	93	86	86	81	91	85	76

Källa: SCB:s lönestatistik.

Sett över hela perioden har männens löneutveckling varit bättre än kvinnornas på alla sektorer utom inom skolväsendet där löneutvecklingen varit lika för kvinnor och män eller bättre för kvinnor.

Tabell 6.16 Kvinnornas lön i procent av männens för statsanställda inom olika sektorer 1982–1990. Heltidsanställda

År	Affärsverk	Civil statsförvaltning	Försvar	Skolväsendet
1982	90	83	83	88
1986	90	84	84	91
1990	86	83	79	93

Källa SCB:s lönestatistik.

Inom sektorerna affärsverk och försvar har löneskillnaderna mellan kvinnor och män ökat under perioden 1982-1990. Inom civil statsförvaltning är löneskillnaden densamma 1990 som 1982 och inom skolväsendet har den minskat under samma period.

#### 6.5.4 Kommunalt anställda

Löneutvecklingen för de kommunalt anställda redovisas här för några verksamhetsområden. Indelning efter de två avtalsområdena görs för att grupperna skall bli så homogena som möjligt.

Tabell 6.17 Antal kvinnor och män samt genomsnittlig månadslön för kommunalt anställda år 1990.

Verksamhetsområde	Antal Heltid och deltid		Månadslön, kr Heltid	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
	<i>SKAF-området</i>			
Barnomsorg <sup>1</sup>	75 100	4 400	10 800	10 480
Äldreomsorg	133 200	7 100	11 280	10 950
<i>SACO-K/TCO-OF-området</i>				
Barnomsorg	55 100	4 400	12 620	12 570
Äldreomsorg	7 700	500	13 690	14 680

1) Exkl. dagbarnvårdare.

Källa: SCB:s lönestatistik.

Inom kommunerna finns de mest kvinnodominerade arbetsplatserna. Det bör också påpekas att trots att kvinnorna under 1980-talet har ökat sin arbetstid var den år 1990 i genomsnitt 75 procent av full tid. För männen var motsvarande uppgift 87 procent. Se även kapitel 5.

1986 90 86 81 94  
1990 87 87 80 91  
Källa: SCB:s lönestatistik.



Tabell 6.18 Löneutvecklingen för kommunalt anställda inom några verksamhetsområden 1982–1990. Procent. Heltidsanställda

År	SKAF-området				SACO-K/TCO-OF-området			
	Social tjänst <sup>1</sup>				Social tjänst			
	Barnomsorg		Äldreomsorg		Barnomsorg		Äldreomsorg	
	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män	Kvin- nor	Män
1982-86	31	31	28	28	31	30	29	29
1986-90	37	37	42	38	44	45	47	52
1982-90	80	80	82	77	89	89	89	96

1) Exkl. dagbarnvårdare.

Källa: SCB:s lönestatistik.

Löneutvecklingen har varit lika för män och kvinnor under perioden 1982-1990 inom barnomsorgen. Inom äldreomsorgen har kvinnornas löneutveckling inom SKAF-området varit bättre än männens, medan det motsatta gäller inom SACO-K/TCO-området.

Tabell 6.19 Kvinnornas lön i procent av männens för kommunalt anställda inom några verksamhetsområden 1982–1990. Heltidsanställda

År	SKAF-området		SACO-K/TCO-OF-området	
	Social tjänst <sup>1</sup>		Social tjänst	
	Barnomsorg	Äldreomsorg	Barnomsorg	Äldreomsorg
1982	103	100	100	96
1986	103	100	101	96
1990	103	103	101	93

1) Exkl. dagbarnvårdare.

Källa: SCB:s lönestatistik.

I alla grupper utom inom äldreomsorgen på SACO-K/TCO-OF-området hade kvinnorna i genomsnitt högre lön än männen.

### 6.5.5 Landstingsanställda

Indelning efter de två avtalsområdena görs för att grupperna skall bli så homogena som möjligt.

Tabell 6.20 Antal kvinnor och män samt genomsnittlig månadslön för landstingsanställda år 1990

Verksamhetsområde	Antal Heltid och deltid		Månadslön, kr Heltid	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
<i>SKAF-området</i>				
Hälso- och sjukvård	155 200	25 900	11 390	11 800
Social verksamhet	26 000	5 100	11 560	11 860
<i>SACO-K/TCO-OF-området</i>				
Hälso- och sjukvård	120 900	26 000	14 010	22 430
Social verksamhet	8 400	2 800	13 420	14 380

Källa: SCB:s lönestatistik.

Anställda inom landstingssektorn arbetar till största delen inom sjukvården. Det är också ett mycket kvinnodominerat område. Ca hälften av männen inom SACO-K/TCO-OF-området är läkare. Kvinnors genomsnittliga arbetstid var 1990 ca 80 procent av heltid. För männen var den 90 procent.

Tabell 6.21 Löneutvecklingen för landstingsanställda inom några verksamhetsområden 1982–1990. Procent. Heltidsanställda

År	SKAF-området				SACO-K/TCO-OF-området			
	Hälso- och sjukvård		Social verksamhet		Hälso- och sjukvård		Social verksamhet	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1982-86	31	30	31	35	30	26	32	32
1986-90	41	41	40	37	46	43	44	46
1982-90	85	83	84	85	91	79	89	93

Källa: SCB:s lönestatistik.

Sett över hela perioden har männens löneutveckling varit sämre än kvinnornas inom hälso- och sjukvård, men bättre inom social verksamhet.

Tabell 6.22 Kvinnornas lön i procent av männens för landstingsanställda inom några verksamhetsområden 1982–1990. Heltidsanställda

	SKAF-området		SACO-K/TCO-OF-området	
	Hälso- och sjukvård	Social verksamhet	Hälso- och sjukvård	Social verksamhet
1982	95	98	59	96
1986	96	96	61	94
1990	97	97	62	93

Källa: SCB:s lönestatistik.

Inom SKAF-området är löneskillnaden mellan kvinnor och män mindre än inom SACO-K/TCO-OF-området. Under perioden 1982-1990 har löneskillnaden ökat inom social verksamhet.

### 6.5.6 Löneskillnader som beror på kvinnors och mäns olika fördelning efter yrkesnivå, ålder och utbildning

Vi har tidigare i detta avsnitt visat att om man för den stora gruppen industritjänstemän standardväger för kvinnors och mäns olika fördelning på nivå och ålder minskar löneskillnaden. Man kan gå ännu längre i analysen genom att studera ett enskilt yrkesområde. Nedan visas resultatet då två yrkesområden, kontors- och försäljningspersonal samt teknisk personal, närmare analyseras. Också här sker analysen med hjälp av standardvägning.

De industritjänstemän valdes ut som år 1990 arbetade inom kontors- och försäljningsområdet och hade högst 2- och 3-årig handelsgymnasieutbildning och allmän gymnasieutbildning samt de som hade eftergymnasial utbildning från handelshögskola, juridisk, samhällsvetenskaplig och företagsekonomisk utbildning. Genomsnittslöner för kvinnor och män med gymnasieutbildning och eftergymnasial utbildning enligt ovan framgår av tabellen.

Tabell 6.23 *Månadslön för kontors- och försäljningspersonal 1990*

Yrkesnivå	Gymnasieutbildning		Eftergymnasial utbildning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Ledande ställning	21 170	27 430	26 650	31 060
Självständigt kvalificerat arbete	14 740	17 870	17 010	20 210
Kvalificerat arbete	11 800	13 250	12 860	14 510
Rutinarbete	10 280	11 300	11 070	12 610
Samtliga nivåer	12 160	16 790	16 400	22 620

Källa: SCB:s lönestatistik.

Tabellen visar att på alla nivåer har män med gymnasieutbildning i genomsnitt högre lön än kvinnor med eftergymnasial utbildning i yrkesområdet kontors- och försäljningspersonal. Av tabellen kan man också utläsa att löneskillnaden mellan kvinnor och män är ca 28 procent inom var och en av de båda utbildningsnivåerna.

En större andel män än kvinnor finns på de två högsta yrkesnivåerna. Dessutom är en större andel män än kvinnor äldre än 40 år. Både yrkesnivå och ålder är lönepåverkande faktorer. Om man rensar för effekten av att kvinnor och män fördelar sig olika efter nivå och ålder minskar löneskillnaden för kvinnor och män med gymnasieutbildning till 14 procent och för kvinnor och män med eftergymnasial utbildning till 13 procent.

Från yrkesområdet teknisk personal valdes kvinnor och män ut som hade högst gymnasieutbildning med teknisk och naturvetenskaplig inriktning samt eftergymnasial utbildning från teknisk högskola och universitetsutbildning med teknisk inriktning.

Tabell 6.24 Kvinnornas lön i procent av männens för teknisk personal år 1990. Ej standardvägd och standardvägd lön

	Utan uppdelning efter utbildnings- nivå	Gymnasie- utbildning	Eftergymnasial utbildning
Ej standardvägd lön	83	78	83
Standardvägd lön (efter ålder och yrkes- nivå)	98	93	94

Källa: SCB:s lönestatistik.

Av tabellen kan utläsas att löneskillnaden mellan kvinnor och män var 17 procent utan uppdelning efter utbildningsnivå. Efter standardvägning för yrkesnivå och ålder minskade löneskillnaden så att endast 2 procent kvarstår. Löneskillnaden mellan kvinnor och män med högst gymnasieutbildning var 22 procent och efter standardvägning för nivå och ålder 7 procent. Motsvarande uppgifter för kvinnor och män med eftergymnasial utbildning var 17 procent respektive 6 procent. Att löneskillnaden förefaller vara mindre då man inte tar hänsyn till utbildningsnivå, beror även i detta exempel på kvinnors och mäns olika fördelning på yrkesnivå, jämför tabell 6.2.

Den sista av de två studierna i detta avsnitt är ett exempel på hur en till synes liten löneskillnad kan öka då grupperna blir mer homogena. Den är också ett exempel på att löneskillnaderna kan visa sig öka när man analyserar djupare.

## 6.6 Löneskillnader mellan kvinnor och män inom olika yrkes-/befattningsgrupper

Framställningen har hittills byggt på den officiella lönestatistiken. Som framgått av avsnitt 6.1.2 omfattas i gruppen arbetare inom hela privata sektorn, inte enbart SAF/LO-området. På samma sätt omfattar gruppen tjänstemän inom privat sektor inte enbart SAF/PTK-området. Fortsatt analys kräver tillgång till material som gör det möjligt att studera löner för kvinnor och män i olika yrkes-/befattningsgrupper. Parterna på arbetsmarknaden har ställt material till utredningens förfogande som gör det möjligt att fortsätta analysen. Den omfattar på arbetarsidan enbart SAF/LO-området och på tjänstemannasidan enbart SAF/PTK-området. Data för dessa grupper innehåller variabler

som till en del kan förklara skillnader mellan kvinnors och mäns löner. Exempel på sådana variabler är utbildning och befattningsskikt.

### 6.6.1 SAF/LO-området

Två avtalsområden har studerats: för Verkstadsföreningen (numera Sveriges Verkstadsindustrier)/Metallindustriarbetarförbundet verkstadsavtalet och för Livsmedelsbranschens arbetsgivareförbund/Livsmedelsarbetareförbundet slakt- och charkuteriavtalet. Kvinnors och mäns genomsnittslöner har beräknats, varefter de standardvägts. Vid beräkningen tar man hänsyn till kvinnors och mäns olika fördelning efter ålder, yrke (eller liknande), kvalifikationsnivå, arbetstidsart, företagsstorlek eller region. Vid vägningen utgår man från kvinnors och mäns gemensamma fördelning efter de olika variablerna. Tre år har studerats: 1982, 1985 och 1990. Data för år 1986 var ofullständiga (se avsnitt 6.2.3).

#### *Verkstadsavtalet*

Knappt 20 procent av de arbetade timmarna avser kvinnors arbete. Ackordsvolymen, dvs. andelen arbetade timmar på ackord i relation till samtliga arbetade timmar är större för kvinnor än män. År 1990 var kvinnornas lön i procent av männens 93 procent. Jämfört med 1982 då motsvarande siffra var 94 procent har en viss ökning av löneskillnaden mellan kvinnor och män skett.

Standardvägning efter *ålder* ger endast en liten förklaring till löneskillnaden. Om kvinnor och män hade haft samma åldersfördelning skulle löneskillnaden dem emellan öka med nästan en halv procent. Kvinnors och mäns olika fördelning efter *kvalifikationsnivå*, dvs. skillnader i arbetets svårighetsgrad, förklarar däremot mer än en tredjedel av löneskillnaden (37 procent). Tabellen nedan visar arbetstimmarnas fördelning och kvinnornas lön i procent av männens på de fyra kvalifikationsnivåerna.

Tabell 6.25 *Verkstadsavtalet 1990. Andel arbetade timmar för kvinnor och män efter kvalifikationsnivå och inom respektive nivå samt kvinnornas lön i procent av männens*

Kvalifikationsnivå	Andel (%) efter nivå		Andel (%) inom nivå		Kvinnornas lön i procent av männens
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
4	2	21	2	98	93
3	18	40	9	91	96
2	74	35	33	67	97
1	6	4	27	73	95
Samtliga nivåer	100	100	19	81	93

Källa: SAF/LO-statistik.

På nivå 4 betalas de högsta lönerna och på nivå 1 de lägsta. Av tabellen framgår att kvinnorna företrädesvis finns på nivå 2. Löneskillnaden mellan kvinnor och män på den nivån är liten jämförd med de övriga nivåerna. Om man studerar löneskillnaderna i de olika yrkena på respektive nivå framkommer ingen entydig bild. Dock kan man säga att det är större spridning av löneskillnaderna mellan yrken på de högre nivåerna än på de lägre. Ca 40 yrken regleras i verkstadsavtalet. Det vanligaste yrket bland kvinnor liksom män är montör som monterar lättare detaljer. Kvinnornas lön i procent av männens var i det yrket 96 procent. Om kvinnor och män hade fördelat sig lika mellan yrken skulle löneskillnaden ha minskat med ca 23 procent och om man tar hänsyn till både *kvalifikationsnivå* och *yrke* skulle ca hälften av löneskillnaden (49 procent) försvinna.

Kvinnors och mäns olika fördelning mellan dagarbete och olika former av skiftarbete, dvs. *arbetsidsart*, förklarar drygt 2 procent av löneskillnaden.

*Företagsstorlek* och *region* borde vara faktorer som har med marknaden att göra. Om man genom standardvägning antar att kvinnor och män finns i lika utsträckning i små och stora företag skulle löneskillnaden öka med ca 4 procent. Uppgifter om löneskillnader mellan regioner har också tagits fram efter en indelning av kommunerna i arbetsmarknadsregioner (s.k. A-region). Löneskillnader mellan regioner förklarar skillnaden mellan kvinnors och mäns löner med ca 6 procent.

Resultaten som har beskrivits ovan avser år 1990. Sedan 1982 har förändringar skett. En större andel av löneskillnaden (47 procent) förklarades 1982 av olikheter i fördelning mellan kvalifikationsnivåer. Indelningen i olika nivåer har ändrats under perioden på grund av övergång från tre till fyra kvalifikationsnivåer. Det kan förklara en del av de stora skillnaderna över tiden.

Om kvinnor och män hade haft lika fördelning bland små och stora företag skulle löneskillnaden öka med drygt 9 procent både 1982 och 1985. Effekten av olika fördelning mellan regioner har ökat över tiden.

Metoden medger inte att förklaringsvariablernas olika inverkan på löneskillnaderna kan summeras utan de kan endast betraktas var och en för sig. Sammanfattningsvis kan sägas att kvinnors och mäns olika fördelning på yrke och kvalifikationsnivå förklarar den största delen av löneskillnaderna. Kvinnornas lön i procent av männens skulle vara drygt 96 procent år 1990 och 1982 och drygt 97 procent 1985 om man standardväger efter dessa faktorer.

#### *Slakteri- och charkuteribranschen*

Knappt 30 procent av de arbetade timmarna utförs av kvinnor. Männerna arbetar på ackord i större utsträckning än kvinnorna. Ackordsvolymen är för männen 66 procent och för kvinnorna 60 procent. Kvinnornas lön i procent

av männens var år 1990 ca 89 procent och år 1982 90 procent. Lönegapet har således ökat under perioden.

Kvinnors och mäns olika fördelning på ålder förklarar efter standardvägning drygt 3 procent av löneskillnaden. Olikheter i yrkesfördelningen mellan kvinnor och män förklarar 35 procent. Löneskillnaderna varierar mycket mellan yrkena. Det vanligaste yrket bland männen är styckare. I det yrket har kvinnorna 88 procent av männens lön. Kvinnornas vanligaste yrke i denna bransch är paketerare. Deras lön är 95 procent av männens.

Företagsstorlek förklarar endast drygt 1 procent av löneskillnaden medan region förklarar drygt 6 procent av löneskillnaderna.

Även i denna bransch beror den största delen av löneskillnaden mellan kvinnor och män på deras olika fördelning efter yrke. Det går inte heller här att summera olika förklaringsvariablers inverkan på löneskillnaden.

### 6.6.2 SAF/PTK-området

Tio befattningsfamiljer har studerats. Könsfördelningen och kvinnornas lön i procent av männens framgår av tabellen nedan. Befattningsfamiljerna har studerats var för sig. Genomsnittslöner för heltidsanställda kvinnor och män har beräknats efter ålder och svårighetsgrad eller befattningsskikt.

*Tabell 6.26 Andel kvinnor och män samt kvinnornas lön i procent av männens bland de befattningsfamiljer som har studerats. År 1990. Heltidsanställda*

Befattningsfamilj	Andel (%) inom befattningsfamiljen		Kvinnornas lön i procent av männens	
	Kvinnor	Män	Före standardvägning	Efter standardvägning
Laboratoriearbete	29	71	79	98
Arkitektarbete	31	69	79	98
Redaktionellt arbete	54	46	87	92
Personalarbete	59	42	71	95
Planering, utbildning m.m.	39	61	82	94
Resebyrå- och researrangörsarbete	73	27	82	94
Orderbehandling	52	48	79	92
Speditionsarbete	45	55	76	92
Ekonomiförvaltning	60	40	66	94
Revisions- och granskningsarbete	41	59	81	95

Källa: SAF/PTK-statistik.

Tabell 6.26 visar att kvinnornas lön är mellan 13 och 34 procent lägre än männens lön beroende på befattningsfamilj. I vart och ett av de sju befatt-

ningsskikten är kvinnornas lön i procent av männens i de flesta befattningsfamiljerna ca 90 procent. De stora löneskillnaderna beror på kvinnors och mäns olika fördelning på befattningsskikt. Om man standardväger efter ålder och befattningsskikt skulle en betydande del av löneskillnaden försvinna. Mellan 65 och 90 procent av löneskillnaden kan förklaras med kvinnors och mäns olika fördelning efter ålder och på befattningsskikt. Den löneskillnad som återstår att förklara kan till en del förklaras med att kvinnor och män har olika utbildning.

Tre årgångar har studerats: 1982, 1986 och 1990. Jämfört med 1982 har löneskillnaderna minskat eller varit lika i alla grupper utom tre: ekonomiförvaltning, personalarbete och speditjonsarbete, där de ökat med 1-2 procentenheter.

### 6.6.3 Statsanställda

Tre grupper av tjänstebenanämningar har studerats: postiljoner, laboratorieassistenter och lektorer. Resultaten för grupperna kommer att presenteras var för sig eftersom de sinsemellan är mycket olika. Kvinnorna i de studerade grupperna har i genomsnitt både högre och lägre lön än männen. Gemensamt för de tre grupperna statligt anställda är att kvinnornas lön i förhållande till männens har minskat, relativt sett, under perioden.

#### Postiljoner

Gruppen omfattar postiljoner, förste postiljoner och överpostiljoner. Könsfördelningen och kvinnornas lön i procent av männens i de olika tjänstebenanämningarna framgår av tabellen nedan.

Tabell 6.27 Andel kvinnor och män samt kvinnornas lön i procent av männens inom postiljonsyrket 1990

Tjänstebenanämning	Andel (%) inom tjänstebenanämningen		Kvinnornas lön i procent av männens
	Kvinnor	Män	
Postiljon	45	55	98
Förste postiljon	22	78	98
Överpostiljon	13	87	98

Källa: SAV:s och SCB:s lönestatistik.

Gruppen postiljoner är mansdominerad till 64 procent. Av tabellen framgår att männen avancerar till överpostiljon i större utsträckning än vad kvinnor gör. Kvinnornas lön är i alla grupper av postiljoner 2 procent lägre än männens. Olika utbildningsnivåer påverkar inte löneskillnaderna, vilket däremot



åldern gör. Kvinnors och mäns olika fördelning efter ålder förklarar en procentenhet av löneskillnaden för överpostiljoner medan den ökar skillnaden med lika mycket för postiljoner. Löneskillnaden mellan kvinnor och män har ökat för postiljoner och förste postiljoner sedan 1986 med 2 procentenheter respektive 1 procentenhet.

#### *Laboratorieassistenter*

Laboratorieassistenter och förste laboratorieassistenter har studerats. De två tjänstebestämmelserna har slagits ihop och jag har studerat samma individer, dvs. de individer som har funnits åren 1982, 1986 och 1990. Gruppen är kvinnodominerad, 94 procent kvinnor och 6 procent män. Kvinnornas lön i procent av männens var för de tre åren: 103, 102 och 102 procent.

Om man studerar lönen för de kvinnor och män som har avancerat till förste laboratorieassistenter någon gång under perioden 1982 till 1986 visar det sig att kvinnorna år 1986 hade en procent högre lön än männen och år 1990 hade männen en procent högre lön än kvinnorna. Skillnaderna var lika även efter standardvägning för ålder.

#### *Universitetslektor/högskolelektor*

Individer med tjänstebestämmelserna docent eller universitetslektor/högskolelektor har studerats. Studien avser här individer som har funnits de tre åren 1982, 1986 och 1990. Det innebär att andelen kvinnor är 14 procent och andelen män 86 procent alla tre åren. Kvinnornas lön i procent av männens var för de tre åren 97, 97 och 94. Standardvägning efter kvinnors och mäns olika fördelning på utbildningsnivå och efter ålder förklarar 2 procent av löneskillnaden.

### **6.6.4 Kommunalt anställda**

De tre yrkesgrupper som har studerats bland kommunalt anställda är vaktmästare, forskollärare och socialsekreterare.

#### *Vaktmästare*

Vaktmästare delas in i två kvalifikationsgrupper: A och B. Till grupp B förs vaktmästare som sysselsätts med enklare expeditionsarbete, lokalvård, yttre renhållning eller har likvärdigt arbete. Till grupp A hör övriga vaktmästare. Totalt finns bara 8 procent kvinnor bland vaktmästarna. Hälften av kvinnorna och 88 procent av männen hör till grupp A.

År 1990 var kvinnornas lön 94 procent av männens. I grupp A, där den genomsnittliga lönen är något högre än i grupp B, hade kvinnorna 4 procent lägre lön än männen och i grupp B hade männen 3 procent lägre lön än kvin-

norna. För hela gruppen vaktmästare har löneskillnaden mellan *kvinnor och män* över tiden ökat något. Resultaten sammanfattas i tabell 6.28.

Tabell 6.28 *Kvinnornas lön i procent av männens för vaktmästare*

	1982	1986	1990
Grupp A	97	97	96
Grupp B	104	105	103
Grupp A och B	95	96	94

Källa: Svenska kommunförbundets lönestatistik.

### Förskollärare

Till befattningsgruppen hör förskollärare, fritidspedagoger och hemspråkstränare.

Tabell 6.29 *Andel kvinnor och män samt kvinnornas lön i procent av männens bland förskollärare m.fl. år 1990*

Befattningsgrupp	Andel (%) inom befattningen		Kvinnornas lön i procent av männens
	Kvinnor	Män	
Förskollärare	94	4	103
Fritidspedagog	80	20	101
Hemspråkstränare	86	14	102

Källa: Svenska kommunförbundets lönestatistik

I alla tre grupperna har kvinnorna högre lön än männen. Förskolläraryrket är för män relativt nytt. Man bör därför se om kvinnors och mäns olika åldersfördelning kan förklara något av löneskillnaderna. Det visar sig att om man tar hänsyn till kvinnors och mäns olika fördelning efter ålder minskar löneskillnaden med en procentenhet, varefter kvinnor har lika eller högre lön jämfört med männen i respektive befattningsgrupp.

Det har inte skett någon utjämning mellan kvinnors och mäns löner vid en jämförelse med resultaten från 1982 och 1986.

### Socialsekreterare

Socialsekreterare och förste socialsekreterare har studerats. Andelen kvinnor är totalt sett 77 procent och andelen män är 23 procent. Av kvinnorna är 9 procent förste socialsekreterare och av männen 17 procent. Kvinnornas lön i procent av männens var för båda grupperna tillsammans 98 procent. Bland socialsekreterare fanns ingen löneskillnad mellan kvinnor och män år 1990 och bland förste socialsekreterare var kvinnornas lön 99 procent av

männens. Kvinnornas lön i procent av männens ändrades i båda grupperna till 99 procent då hänsyn togs till olika åldersfördelning.

År 1982 var kvinnornas lön i procent av männens 99 procent och 1986 var den 98 procent. För socialsekreterare och förste socialsekreterare hade kvinnorna år 1982 100 respektive 99 procent av männens lön. Motsvarande siffror för 1986 var 99 respektive 100 procent.

### 6.6.5 Landstingsanställda

Tre grupper av tjänstebenanämningar har studerats: Skötare, sjuksköterska/barnmorska/assistent och distriktsläkare.

#### *Skötare*

Gruppen skötare delas in i skötare, förste skötare och överskötare. Totalt är gruppen kvinnodominerad till 68 procent. Andelarna förste skötare och överskötare är små och kvinnoandelen mindre i dessa grupper. Kvinnornas lön i procent av männens framgår av tabellen nedan

*Tabell 6.30 Andel kvinnor och män samt kvinnornas lön i procent av männens bland skötare m. fl. år 1990*

Kategori	Andel (%) inom kategori		Kvinnornas lön i procent av männens
	Kvinnor	Män	
Skötare	68	32	102
Förste skötare	60	40	99
Överskötare	56	44	99

Källa: Landstingsförbundets lönestatistik.

I den stora gruppen skötare har kvinnornas lön i procent av männens ökat med 2 procentenheter sedan 1982. För de två andra grupperna är relationen mellan kvinnors och mäns löner lika de två åren.

#### *Sjuksköterskor*

Den stora gruppen sjuksköterskor omfattar sjuksköterskor, barnmorskor och assistenter i slutenvård. Andelen kvinnor var 1990 93 procent. År 1982 var motsvarande andel 96 procent. En utjämning av kvinnors och mäns löner har skett under perioden. År 1982 hade kvinnorna i genomsnitt 3 procent högre lön än männen och år 1990 hade denna skillnad minskat med 2 procentenheter.

### Distriktsläkare

Gruppen distriktsläkare är relativt liten med 39 procent kvinnor och 61 procent män. En utjämning av kvinnors och mäns löner inom gruppen har skett sedan 1982. Kvinnornas lön i procent av männens var då 96 procent. År 1990 var den 98 procent.

## 6.7 Sammanfattning

I detta kapitel har jag bl.a. visat hur man med lönestatistikens hjälp kan förklara en del av löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Genom att göra stora grupper mindre och mer lika och därefter studera löneskillnaderna får man större möjligheter att hitta förklaringar till tänkbara orsaker till löneskillnader och sakliga skillnader. Ett exempel på hur resultatet ändras är tabell 6.1 jämfört med tabell 6.30, som visar att lönegapet mellan kvinnor och män inom hela landstingssektorn är stort men minskar avsevärt mellan kvinnor och män inom enskilda yrken inom sektorn. Resultatet kan också bli som vid analysen av teknisk personal när uppdelning skedde efter utbildningsnivå (avsnitt 6.5.6). Där ökade lönegapet i stället när materialet bröts ned ytterligare.

Data till studierna i detta kapitel är hämtade ur löneregister. Det begränsade variabelinnehåll som ett sådant register har begränsar också analysmöjligheterna.

Vi har för flertalet av grupperna kunnat studera kvinnors och mäns löner med avseende på ålder, arbetets svårighetsgrad och i vissa fall även utbildning. För vissa grupper har också karriärlöner studerats liksom förändringar av löneskillnaderna över tiden.

Bilden är långt ifrån entydig. Den är snarare mångfasetterad. En slutsats – gemensam för de flesta studerade grupperna – kan dock dras nämligen att *kvinnors och mäns olika fördelning efter yrkesnivå/arbetets svårighetsgrad eller kvalifikationsnivå förklarar den största delen av löneskillnaden*. Det framgår vidare att åldern, jämfört med andra faktorer som jag har kunnat beakta, inte har stor betydelse för att förklara löneskillnaderna.

Sammanfattningsvis kan man också konstatera att fram till mitten av 1980-talet minskade löneskillnaderna mellan kvinnor och män för stora grupper på arbetsmarknaden. Därefter avstannade minskningen och i vissa grupper ökade till och med skillnaderna. De senast tillgängliga uppgifterna, för 1991, visar dock att denna ökning nu förfaller ha upphört. Kvar dock står ett intryck att den minskning av löneskillnaderna som utmärkte en period av omkring tjugo år fram till mitten av 1980-talet nu har stagnerat.

Den löneskillnad som finns mellan kvinnor och män i de stora grupperna kan till en del förklaras med kvinnors och mäns olika fördelning efter bl.a. yrke eller befattning, kvalifikationsnivå, ålder och utbildning. Jag har i ut-

redningsmaterialet tagit hänsyn till alla dessa faktorer eller – för vissa grupper – en del av dem. Huruvida den återstående skillnaden, som varierar mellan 1-8 procent, är en sakligt grundad löneskillnad, kan inte avgöras av utredningsmaterialet. Begränsningar i statistikunderlaget är den främsta orsaken till detta.

Även efter den ytterligare bearbetning och analys som varit möjlig med hjälp av det material som parterna har tillställt utredningen, återstår *oförklarade löneskillnader*. Huruvida de är sakliga eller osakliga kan inte data av det slag som har använts ovan ge svar på. För att kunna få ett svar skulle man behöva tillgång till information från personalregister om t.ex. civilstånd, föräldraledighet, tjänstledighet m.m. Med sådana uppgifter kan man förmodligen gå vidare i arbetet med att ge förklaringar till löneskillnader mellan kvinnor och män. *Så länge lönestatistiken ger uppgifter om löneskillnader som söker sin förklaring, måste analysen av tänkbara orsaker till löneskillnaderna fortsätta.*

## 7 Varför löneskillnader mellan kvinnor och män?

I mitt uppdrag ingår att lämna en analys av orsakssamband bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män. I direktiven framhålls att betydelsen av bl.a. följande faktorer bör behandlas: könssegregeringen på arbetsmarknaden och på arbetsplatserna, traditionella värderingar av kvinnligt och manligt på arbetsmarknaden, den manliga dominansen inom förhandlingssystemet, marknadskrafternas inverkan på lönesättningen samt arbetsorganisation, rekrytering och utbildning på arbetsplatsen. Analysen skall, som jag uppfattat det, inte begränsas till förhållanden på arbetsplatserna eller arbetsmarknaden utan bör också avse tänkbara faktorer och orsaker på andra väsentliga områden i livet som inverkar på lönerna. Det framgår bl.a. av att direktiven tar upp faktorer som deltidarbete och oavlönat hemarbete.

Direktiven utgår från att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män. Uppdraget är inte i första hand att undersöka omfattningen utan att analysera art och orsaker. Det är viktigt att slå fast att alla löneskillnader mellan kvinnor och män inte är osakliga eller på annat sätt uttryck för lönediskriminering. Genomgången i tidigare kapitel visar att en del av löneskillnaderna kan anses vara sakligt grundade, andra vara osakligt grundade.

Kanske är det inte möjligt eller ens nödvändigt att få *ett exakt mått* på den genomsnittliga omfattningen av lönediskriminering av kvinnor. Visar det sig att sådan förekommer bör det vara en tillräcklig anledning att gå vidare och undersöka möjligheterna att komma till rätta med den. Min analysuppgift bör ses som en inledning till ett mer omfattande analysarbete för att skaffa kunskaper såväl om arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som deras omfattning. Ansvaret för detta arbete ligger naturligen i första hand på arbetsmarknadens parter och inte minst lokalt på de enskilda arbetsgivarna i samverkan med lokala arbetstagarorganisationer. *Det är egentligen först när man kommit ner på den enskilda arbetsplatsen, som uttömmande svar kan erhållas.* Fortsatt forskning kan dock ge betydande stöd i arbetet. Mitt arbete har koncentrerats på en mer allmän analys av tänkbara orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män främst grundad på forskning som finns på området och studier som andra gjort. I några fall har jag haft tillgång till uppgifter som avsett förhållandena hos enskilda arbetsgivare.

Att jag relativt utförligt redovisat en lång rad av arbeten betyder självfallet inte att jag delar alla de uppfattningar som respektive författare framför. Det är ett försök att spegla bredden inom forskning och debatt, och att det trots denna bredd finns flera viktiga frågor som ännu inte är besvarade.

I avslutningen på kapitlet försöker jag emellertid summera min redovisning och dra några slutsatser av den gjorda analysen.

## 7.1 Några teorier inom forskning om kvinnor och män

Enligt direktiven bör jag göra en analys av olika orsakssamband bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män bl.a. på grundval av forskning som gjorts på området. Jag kommer här att ta upp till granskning också sådana forskningsresultat, som mer brett behandlar skillnader i villkor mellan kvinnor och män, eftersom sådan forskning kan bidra till att bättre förstå orsakerna till löneskillnader. Den kan också i vissa fall ge bättre förutsättningar för att vidta åtgärder.

### 7.1.1 Inledning

För att något illustrera vilka problem forskningen kring kvinnors villkor, kan ställas inför, förtjänar följande citat av den första kvinnoforskaren i Sverige *Gunnar Qvist* att återges:

"Forskaren ställs inte bara inför ett material av formell karaktär, debatter, beslut och regler utan har också att räkna med en 'tyst front' mot kvinnorna, dolda men effektiva skyddsmekanismer kring manssamhället. Inte nödvändigtvis i form av en organiserad sammansvärjning mot kvinnorna. Snarare som tusentals och åter tusentals små beslut, av beslutsfattare utan inbördes samverkan men styrda av traditionella och 'självklara' värderingar, och därför verkande i samma riktning. Ungefär som när bäckarna följande tyngdlagen småningom levererar breda vattenflöden till havet."

Olika teorier inom olika vetenskaper som bedriver forskning om kvinnor och män har oftast det gemensamt att de bygger på att det finns ett maktförhållande mellan kvinnor och män och att kvinnorna är underordnade männen. En annan gemensam utgångspunkt för flera olika teorier är också att det finns olika faktorer som håller isär kvinnor och män och leder till arbetsdelning mellan kvinnor och män på olika områden i livet. Arbetsdelningen ger särskilda arbeten till kvinnor och andra till män. Från 1960-talet härrör teorier om könsroller avlösta av teorier om patriarkat. Utvecklingen har därefter gått i riktning mot olika teorier om att samhället är ett könssystem eller genussystem där den manliga normen är allmängiltig. Kvinnorna beskrivs i förhållande till normen och anses då avvika från den.

De teorier och resonemang som här kort har redovisats har i hög grad bildat utgångspunkt för empirisk forskning inriktad på kvinnors villkor i arbetslivet.

### 7.1.2 Könsrollerna

I början av 1960-talet beskrev forskare den rådande uppdelningen av samhället i skilda livsområden för kvinnor och män som en följd av sociala konventioner. Det fanns ingen biologisk grund, menade de i motsats till vad som tidigare hävdats, för uppdelningen mellan kvinnor och män när det t.ex. gällde arbetsdelningen mellan könen. "Man föds inte till flicka eller pojke, man uppfostras till det." Både kvinnor och män var fångna i historiskt/kulturellt påtvingade mönster, som hade föga att göra med deras individuella resurser eller behov. Mycket av det som betraktades som typiskt kvinnligt och typiskt manligt var i själva verket resultatet av tidigt inlärd beteenden, vanor och traditioner. Kvinnors och mäns villkor styrdes av "könsroller". I denna forskning framfördes också förekomsten av diskriminering av kvinnor och orättvisor som följd av att kvinnorna påtvingats vissa roller – liksom män gjort.

Från forskningen spreds teorierna till samhället i stort och gav upphov till artiklar, debatter och kurser. Många lagstiftare beslöt sig för att söka utjämna könsskillnaderna genom att åtminstone ge det uppväxande släktet möjlighet att så att säga börja sin tillvaro från början. Daghem, skolor och småningom också universitet uppmanades att bidra för att åstadkomma "jämsällldhet" genom att upphäva traditionella mönster. Både kvinnor och män deltog aktivt i processen. Båge parter ansåg sig ha åtskilligt att vinna på den.

Även vuxna hoppades kunna ändra sina villkor. Ett flertal arbetsmarknadsprojekt sattes i gång – det mest kända har vetenskapligt bearbetats och fått den tidstypiska titeln *Roller i omvandling* (Liljeström, Fürst m.fl., 1976). Fler och fler kvinnor rekryterades till arbetsmarknaden och i Sverige uppnåddes så småningom internationellt sett unikt höga siffror för kvinnors förvärvsintensitet.

Men vissa bakslag kunde också konstateras. Det visade sig svårare än väntat att ändra sekelgamla vanor, traditioner och institutioner. Vägen mot det jämsälllda samhället visade sig mer stenig än många väntat. Det handlade uppenbarligen om mer än "den goda viljan". Vad var det som inte hade tagits med i beräkningen?

Vissa forskare föll tillbaka på biologiskt deterministiska förklaringar. Andra, främst kvinnoforskare, fann att maktförhållanden och intressekonflikter erbjöd förklaringsmodeller, som inte lät sig inpassas i rollstudierna och rollbegreppen. Utanför Sverige uppstod en kvinnoforskning, som koncentrerade sig på maktbegrepp. Den har sedermera sverigeanpassats. Rollstudierna och ordet könsroll används inte längre som en del av en teori eller för mer genomgripande analyser. Begreppet könsroll används knappast längre vetenskapligt – däremot lever det fortfarande i viss mån kvar i det allmänna medvetandet.



### 7.1.3 Patriarkatet

Kvinnoforskare i och utanför Sverige myntade ett samlingsbegrepp för att söka förklara strukturella skillnader i villkor för kvinnor och män: patriarkatet. Detta begrepp används för att beteckna mansvälde i olika former. Det betydde historiskt "fädernas överhet och husbondevälde" (vari ingick rätten att aga hustrun) men skall inte i dagsläget läsas bokstavligt. Vad som finns kvar är ett i viss mån anonymt mansvälde (jfr de inledande orden av Gunnar Qvist), i vissa fall parat med ett slags sentida manlig motreaktion mot kvinnornas nya möjligheter att ta för sig och ställa krav. Kvinnoforskare menar att patriarkatet har utvecklats från ett direkt och synligt – och numera oaccepterat – kvinnoförtryck till ett indirekt och mer osynligt. Jag återger här några teorier och empiriska forskningsresultat från i första hand svenska kvinnoforskare.

För sociologer innebär patriarkatet att institutioner och företeelser som kan verka könsneutrala – marknaden, utbildningen, organisationer och arbetsplatser – fortfarande fungerar till förmån för mäns intressen. Enligt en kompletterande teori har patriarkatets kontroll flyttats från familjen till samhällets organisationer.

För individerna innebär det reorganiserade patriarkatet enligt den norska socialpsykologen *Hanne Haavind* (1985) att den moderna kvinnan kan göra allt, men bara så länge hon gör det relativt underordnad de män, som hon har att göra med. Chanserna att hennes kvinnlighet skall bekräftas positivt är störst, om hon själv bidrar till att få denna relativa underordning att framstå som något annat än underordning. För mannen är det inte önskvärt att välja en alltför underordnad partner – det skulle tyda på att han inte vore beredd att leva med en stark kvinna, att han så att säga inte accepterar det moderna jämställda "konceptet". Därmed blir det i det moderna parförhållandet en gemensam angelägenhet att arbeta för att behålla kvinnans underordning – liksom för att hålla den dold. Haavinds studie baserades på empiriska rön. Hon menade också att kvinnans underordning i parförhållandet också är modellen för arbetslivet, både när det gäller arbetsdelning och samarbetsformer, t.ex. läkare och sjuksköterska, chef och sekreterare.

### 7.1.4 Genussystemet

Kan det verkligen förhålla sig på det sätt som Haavind skisserar? Historikern *Yvonne Hirdman* (bl.a. 1988) menar, att systemet för underordning av kvinnor är så accepterat att det blivit osynligt för de flesta. Hon har framlagt en hypotes, en teoretisk modell för att identifiera och klargöra de dolda mekanismerna för männens överordning och kvinnornas underordning. Hon kallar företeelsen genussystemet. Enligt henne kan man säga att det finns ett slags oskrivna kontrakt mellan kvinnor och män. Med kontrakt menar hon en kulturellt nedärvd relationsform, ett slags (tvångs)band mellan två enheter. Kontrakten skapar i varje samhälle sociala mönster. Dessa har två kännetecken:

1) könsens isärhållande, dvs. att kvinnor och män inte bör blandas, 2) den manliga normens primat, dvs. att männens värderingar är normgivande och kvinnorna indoktrineras på dessa. Isärhållandets princip – Hirdman kallar den t.o.m. lag – gör sig gällande överallt, i sysslor, på olika platser och i fråga om egenskaper. Den kommer fram när det gäller arbetsdelningen mellan könen och när det gäller föreställningar om det kvinnliga och det manliga. Den innefattar ett motsatstänkande, där männen uppfattas som positiva och kvinnorna som negativa.

### 7.1.5 Arbetsdelningen mellan könen

Ekonomhistorikern *Ulla Wikander* ansluter sig (bl.a. 1991) till Hirdmans modell. Hon menar att kvinnor enligt det oskrivna kontraktet historiskt har tilldelats huvudansvaret för uppgiften att personligt och socialt ta hand om barn och hem. Enligt samma kontrakt tilldelas kvinnor också de sämre arbetena i lönearbetet. Skarpa skillnader upprätthålls mellan "kvinnliga" och "manliga" arbeten. I denna uppdelning på arbetsmarknaden ligger enligt Wikander idag själva kärnan till kvinnors fortsatta underordning.

Sociologen *Gerd Lindgren* har bl.a. studerat ett företag inom tillverkningsindustrin och funnit att arbetsdelningsprocessen framstår som en intressekamp (1985). När kvinnor anländer till en mansdominerad arbetsplats är deras huvudproblem att de aktiverar ett latent och mansdominerat normsystem som hon kallar könsmaktssystemet. Hon anknyter till Haavinds resonemang om över- och underordningsförhållanden mellan kvinnor och män. Lindgren menar vidare att när kvinnor gör samma saker som män betyder det att de tillskansar sig anseende på männens bekostnad. Maktförhållandet mellan kvinnor och män är materiellt förankrat just i arbetsdelningen.

Sociologen *Gunilla Furst*, som bl.a. följt upp studien Roller i omvandling några år efter de första försöken att bereda kvinnor plats på en tidigare mansdominerad arbetsplats, menar att det är männens val av arbete som avgör vilket utrymme som kvinnorna får (1985). Det är i förhållandena mellan kvinnor och män på arbetsplatsen, som över- och underordningsprocesser utvecklas.

Historikern *Gunhild Kyle* framhåller (1979) att arbetsmarknaden är skapad av män för män och att det från många synpunkter har varit fördelaktigt att upprätthålla gränsen mellan kvinnligt och manligt arbete. Hon anför bl.a. att det från företagekonomisk synpunkt är lönsamt med en uppsättning lågvärderade befattningar och att det från de manliga arbetarnas synpunkt är gynnsamt att kvinnorna får dem, för det mildrar konkurrensen och låter mannen behålla sin självaktning. Hennes forskning baseras på studier av industriarbetsplatser.

### 7.1.6 Homosocialitet

Begreppet homosocialitet innebär att människor föredrar att söka sällskap/bundsforväntar/samtalspartners inom det egna könet. *Lindgren* har vidareutvecklat teorin om homosocialt beteende, och hävdar att homosocialitet är vanligare bland män än bland kvinnor. Homosocialiteten bland männen innebär att de sluter upp kring gemensamma privilegier oberoende av om gruppen är hierarkisk eller ej. Det är i gruppen av män som maktmässiga sociala behov kan tillfredsställas.

Enligt *Fürst* bäddar männens högre status i kombination med att det finns en kvinnornas och männens könskultur för ett homosocialt arbetsplatsklimat. Män föredrar att vara tillsammans med män och att erkänna män som likar. Hon menar dessutom att arbetsgivaren fortfarande kan ha ekonomiskt rationella motiv till att föredra män, även om homosocialitet, broderskap och patriarkala mönster väger tungt.

## 7.2 Ekonomisk teori om orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män

Det finns ingen ekonomisk teori som direkt kan förklara varför könsdiskriminering skapas och upprätthålls på arbetsmarknaden. Några olika teorier och hypoteser om orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män har dock utarbetats. En del är helt abstrakta och utgår från en idealbild av olika marknadsmekanismer. Andra utgår från vad som händer inom och mellan de olika aktörerna på arbetsmarknaden. De utgår vidare från maktskillnader som finns mellan olika grupper, och från de ramar som lagar och andra spelregler sätter för parternas handlande. Vad ett arbete är värt för en arbetsgivare beror mycket på hur arbetsgivaren väljer att organisera det inom vissa givna ramar, lika väl som på sedvanor och traditioner på den berörda arbetsplatsen. De anställda handlar inte som individer på arbetsmarknaden utan snarare som medlemmar av olika grupper, som avgränsas av deras förhållande till olika strukturer på arbetsmarknaden. Skillnaden mellan dessa två huvudgrupper av teorier har mest att göra med vilken hänsyn de tar till olika brister i marknadens sätt att fungera. En annan indelning av teorierna kan göras efter om de är inriktade på utbudet av eller efterfrågan på arbetskraft.

### 7.2.1 Om ekonomisk forskning i ett könsperspektiv

Nationalekonomen *Siv Gustafsson* (1985) ger exempel på frånvaron av kvinnoperspektiv i ekonomisk-politiska analyser. Hon försöker bl.a. på följande sätt föra fram behovet av kvinnoperspektiv i nationalekonomisk forskning.

"Ett allmänt sätt att formulera en nationalekonomisk frågeställning är: Är de ekonomiska incitamenten utformade så att de leder till att människor väljer att göra det som ger största möjliga välfärd för hela befolkningen, dvs. är det

lönsamt för enskilda att bete sig så att summan av de enskilda besluten ökar den totala välfärden? Vi kan omformulera detta till att gälla jämställdhet mellan kvinnor och män: Är de ekonomiska incitamenten utformade så att de leder till att människor väljer att göra det som ger största möjliga jämställdhet mellan kvinnor och män?

Ett viktigt område för nationalekonomisk forskning är att påvisa målkonflikter t.ex. mellan effektivitet och ekonomisk tillväxt å ena sidan och inkomstfördelning mellan olika grupper å andra sidan. Målkonflikter av olika slag kan naturligtvis uppstå i försöken att skapa det jämställda samhället.

En uppgift för nationalekonomisk jämställdhetsforskning är att kartlägga och analysera kvinnors ekonomiska situation i jämförelse med mäns vad avser arbetsmarknadsförhållanden, löneskillnader, pensionsvillkor och andra centrala ekonomiska förhållanden.--- En annan uppgift --- är att analysera de ekonomiska incitamenten för kvinnor jämfört med män.--- En tredje uppgift -- kan formuleras som att försöka besvara frågan: "Vad kostar de politiska åtgärderna för jämställdhet och vilka kostnader är förknippade med brist på jämställdhet?"

### 7.2.2 Humankapitalteorin

Teorin om investeringar i kunskapskapital eller humankapital används ibland för att förklara löneskillnader mellan kvinnor och män. Den tar sikte på utbudet av arbetskraft. Enligt teorin medför en ökning av människors kunskaper, humankapitalet, en ökad avkastning genom att arbetskraften blir mer produktiv. Individens val av utbildning blir en investering och lönen är avkastningen på investeringen. Humankapitalet kan öka eller minska i värde. Det ökar genom utbildning, yrkeserfarenhet och anställningstid. Till humankapitalet räknas också bl.a. hälsa. Humankapitalet kan också minska genom att kunskaper blir föråldrade eller genom yrkesavbrott.

Enligt denna teori, *humankapitalteorin*, får en anställd, när diskriminering inte förekommer, exakt den lön som motsvarar hans eller hennes produktivitet. Med produktivitet avses värdet av en anställds ekonomiska bidrag till ett företag. Eftersom produktivitet är svårt att mäta, försöker man vid tillämpning av teorin uppskatta den på ett indirekt sätt. Huvudfrågan när löneskillnader mellan kvinnor och män analyseras enligt denna teori är om det kan hävdas att kvinnor har samlat mindre kunskapskapital än män. Man försöker jämföra lönerna för de kvinnor och män som är jämförbara när det gäller hur stort kunskapskapital de har samlat. De eventuella löneskillnader som trots allt återstår vid en sådan jämförelse blir ett mått på hur omfattande diskrimineringen är.

Humankapitalteorin förklarar emellertid inte löneskillnader mellan individer som resultat av olika utbildningar (med samma längd och kostnad för individen). Inte heller förklarar den skillnaden i utfall av identiska utbildningsinvesteringar mellan kvinnor och män.

### 7.2.3 Preferensteorin

*Preferensteorin* tar sikte på efterfrågan på arbetskraft. Den bygger på ett antagande att de som diskriminerar har "smak" för det. De har helt enkelt fördomar. För att tillfredsställa sin önskan att diskriminera kan de vara beredda göra vissa uppoffringar eller att kräva kompensation om önskan inte går att uppfylla. Förutom arbetsgivare kan också de som redan är anställda hos arbetsgivaren vara tänkbara diskriminerare. Arbetskamrater, som diskriminerar, kommer att begära lönekomensation. Män handlar som om deras lön minskar om kvinnor anställs. Det kan också vara arbetsgivarens kunder som har önskemål i fråga om de anställda. Då kommer kunderna att handla som om priset för produkterna eller tjänsterna är olika, beroende på om det är kvinnor eller män som har framställt produkten eller lämnat tjänsten. Kunderna anser alltså att varan eller tjänsten är dyrare än om en man producerat samma sak.

Enligt denna teori finns ingen som vinner på diskriminering, varför slutsatsen är att den kommer att försvinna helt på sikt. Den utgår från att arbetsgivare som diskriminerar kommer att förlora marknadsandelar och därmed få lägre vinster, så länge det finns arbetsgivare som *inte* diskriminerar.

Preferensteorin har haft och har fortfarande stor betydelse när diskriminering studeras men den kan inte tillfredsställande förklara varför diskriminering fortsätter. Den slår dock fast att förutsättningen för att löneskillnader mellan kvinnor och män skall kunna tolkas som utslag av diskriminering är att det inte finns några skillnader i produktivitet mellan kvinnor och män.

### 7.2.4 Monopsoni

Också *monopsoniteorin* är inriktad mot efterfrågan på arbetskraft. Den innebär i korthet att en arbetsgivare som inte konkurrerar med andra arbetsgivare ensam kan bestämma lönenivån. Lönenivån hos en sådan arbetsgivare är lägre än hos en arbetsgivare på en arbetsmarknad med konkurrens. Om det finns problem att rekrytera arbetskraft på en monopson arbetsmarknad är det enligt teorin troligt att problemet finns kvar så länge arbetsgivarna inte höjer lönen. Emellertid kan också arbetstagarna tänkas acceptera den lönenivå som gäller. Bl.a. familjerelaterade hinder kan medföra att kvinnor i allmänhet är mindre lönekänsliga än män. Kvinnors och mäns alternativ på arbetsmarknaden är ofta olika. Dessa förhållanden utnyttjar en arbetsgivare, som är monopsonist till att betala lägre lön till kvinnor eftersom det därigenom blir möjligt att öka vinsten. På en lokal arbetsmarknad kan t.ex. kvinnor vara hänvisade till en enda arbetsgivare, medan männen har flera alternativ. Som exempel på arbetsgivare med monopsonmakt gentemot en större grupp kvinnor brukar också anföras arbetsgivare inom hälso- och sjukvård. Det beror på att de som arbetar inom hälso- och sjukvård i allmänhet är hänvisade till en enda arbetsgivare.

Forskning visar också att anställningsstabiliteten är något mindre för kvinnor i storstäder än för kvinnor i övriga landet, medan det inte finns någon effekt av ortstyp för männens stabilitet. Det kan bero på att kvinnor har få möjligheter till företagsbyten om de inte bor i större städer. På grund av de yrken kvinnor har och de näringsgrenar som finns inom ett visst område har arbetsgivaren oftare en viss monopsonställning gentemot kvinnor än gentemot män.

### 7.2.5 Anhopningshypotesen

Enligt denna hypotes, som också kallas crowdinghypotesen, har kvinnor koncentrerats till ett mindre antal olika arbetsområden. Anhopningen kan bero på att kvinnor inte fått tillträde till vissa typer av mer välbetalda, oftast mansdominerade arbeten eller arbetsområden. Till följd av anhopningen har det uppstått ett överutbud på arbetskraft, som pressat ned kvinnornas löner. På samma sätt har lönerna för de gynnade grupperna blivit högre än de annars skulle vara. Det beror på det relativa underutbudet i arbeten och arbetsområden som är dominerade av män.

Hypotesen har testats och visat att lönen på ett tydligt sätt påverkas av hur ett yrke är sammansatt efter kön. Bl.a. har det visat sig att andelen kvinnor i ett speciellt arbete kan ha större negativ betydelse för lönen än könet i sig. I en svensk undersökning av ett antal yrkesgrupper inom SACO-området (LU 90) fann man ett visst stöd för att själva andelen kvinnor i ett yrke verkar nedpressande på lönen. Om andelen kvinnor i ett yrke ökade med tio procent kunde man vänta sig att medellönen minskade med omkring en procent. Den lönesänkande effekten var högre för män än för kvinnor.

### 7.2.6 Teorierna om interna arbetsmarknader och delarbetsmarknader

Inom viss forskning ser man arbetsmarknaden som uppdelad i en rad avskilda arbetsmarknader, vars gränser är geografiskt, yrkesmässigt och institutionellt betingade. Man kan tala om strukturlösa, externa, öppna arbetsmarknader utan andra band mellan arbetare och arbetsgivare än lönen. Lönen bestäms av marknadskrafterna.

Men det finns också strukturerade, interna arbetsmarknader. Till den rekryteras de anställda genom särskilda "ingångsarbeten" ("ports of entry"). Härigenom skapas grupper bland de anställda som inte konkurrerar om arbetena. På den interna arbetsmarknaden är det bara ingångsarbetenas löner som bestäms av marknadskrafterna. I övrigt är det institutionella regler – dvs. administrativa regler och förfaringssätt hos arbetsgivaren – som bestämmer lön och tilldelning av arbetskraft. Regler om anställningsrättigheter och trygghet skapas, vilket leder till förväntningar om lång anställningstid. Sådä-

na interna arbetsmarknader utmärks också av att arbetena hänger samman, så att en intern rörlighet mellan befattningar bildar ordnade karriärstegar. Rörligheten mellan de olika delarbetsmarknaderna är ringa.

Den del av ekonomin som utmärks av tydliga interna arbetsmarknader kallas ibland den primära. Den utmärks av bra arbeten med fasta anställningar och bra löner och anställningsförhållanden. Det finns bra möjligheter till utveckling och arbetskraften är välorganiserad i fackföreningar. Övriga arbeten bildar den sekundära arbetsmarknaden. Där är arbetsvillkoren sämre och den anställdas förutsättningar på arbetsmarknaden försämras över tiden.

Hypotesen är att primära arbeten finns hos stora arbetsgivare där det finns ett historiskt mönster av en strukturerad intern arbetsmarknad. Sekundära arbeten finns hos arbetsgivare utan någon formell intern marknad. Det hindrar inte att båda typerna av arbeten kan finnas sida vid sida. Det finns alltså inte bara primära och sekundära arbetsmarknader utan också primära och sekundära arbeten. Traditionella kvinnoarbeten, som arbeten inom undervisning, vård och kontorsarbete, har drag som är mer typiska för en sekundär än en primär arbetsmarknad.

De ekonomer som formulerade teorin (bl.a. Piore) kallas ibland också institutionalister eftersom de har påpekat betydelsen av institutionella faktorer, såsom interna arbetsmarknader, kollektivavtal och uppdelning av arbetskraft med avseende bl.a. på kön, när de analyserar faktorer bakom bestämmandet av löner.

### 7.3 Kvinnors och mäns språk

I direktiven sägs att en del studier pekat mot att skillnader i kvinnors respektive mäns språk har en svårfångad men dock inverkan på lönesättningen. Kvinnor har t.ex. uppgivits beskriva sina arbetsuppgifter så att de framstår som mindre kvalificerade än männens.

#### *Kvinnor och män använder olika språk*

Psykologer och språkvetare (t.ex. Burton, Einarsson, Schlyter) har funnit att kvinnor har en tendens att undervärdera kraven i sina arbeten. Män tenderar däremot att överbetona kraven i sina arbeten. Män är också benägna att förklara framgång i arbetet med att det beror på egen skicklighet. Kvinnorna hävdar sällan sig själva. Kvinnor som t.ex. arbetar vid tangentbord och bildskärmar undervärderar sitt eget arbete eller accepterar andras beskrivning av det. Det gäller även deras beskrivningar som inte riktigt känns vid de olika uppgifter som ingår i deras arbete. Som förklaring har angetts att det finns vad man kan kalla sociala antydningar som hela tiden omger dem. Antydningarna går ut på att kvinnornas arbete är lätt, rutinbetonat och inte ställer några krav. Att uppge att lång upplärning behövs för att utföra arbetet effektivt eller att en uppgift

kräver mycket tankearbete är för kvinnorna detsamma som att säga att de verkar inkompetenta. Kvinnor har därför en tendens att undervärdera kraven i sina arbeten. Signalerna runt omkring dem är klara: arbetet är lågt betalt eftersom det kräver föga av färdighet och ansträngning.

Till och med när de beskriver identiska arbetsuppgifter tenderar kvinnor att välja "svagare" verb än män, t. ex. övervaka i stället för leda. Kvinnor använder gärna passiv och män aktiv verbform. Också skillnader mellan kvinnor och män när det gäller att använda substantiv kan noteras. Kvinnor säger hellre "vi" än "jag" när det gäller arbete. Det kan därför vara nödvändigt att "översätta" en del kvinnliga arbetsbeskrivningar till ett "manligt" språk.

Problemet med kvinnors och mäns olika språk uppmärksammades i den första tvisten om lönediskriminering i arbetsdomstolen. Målet har berörts närmare i avsnitt 3.2.1. Fyra av domstolens sju ledamöter ansåg inte att de två kvinnornas och mannens arbete var lika medan tre ansåg att arbetena var att betrakta som lika. De tre skiljaktiga ledamöterna uttalade bl.a. följande:

Vid prövningen av om arbeten skall anses lika bör också uppmärksammas att lika arbetsuppgifter kan beskrivas på olika sätt. Arbetsuppgifterna kan ges en så att säga högre eller lägre profil beroende på vem som beskriver dem. Det finns därför anledning för domstolen i fall av påstådd lönediskriminering att med särskild noggrannhet granska utredningsmaterialet och i synnerhet ut-sagorna för att kunna bilda sig en realistisk uppfattning om arbetsuppgifterna och därmed göra en rättvisande jämförelse.

Språkforskaren *Susanne Schlyter* har studerat språket i rättegången. Hennes analys visar att mannen och kvinnorna uttryckte sig på olika sätt när de inför domstolen skulle beskriva sina arbetsuppgifter.

## 7.4 Historiska kvarlevor

### 7.4.1 Direkt könsdiskriminering av kvinnor

Kvinnor hade före år 1864 en mycket begränsad rätt att förvärvsarbete utanför hemmet. Kvinnor fick dock tillträde till vissa lärartjänster i slutet av 1850-talet. Utgångsläget var dock fortfarande att alla offentliga tjänster i princip var förbehållna män. Den privata sektorn öppnades helt för kvinnor efter genomförandet av fullständig näringsfrihet år 1864. Men det fanns även härefter en praxis som följde det offentliga mönstret, och utbildningen var här, liksom för arbete på den offentliga sektorn, en flaskhals.

Inte heller har all utbildning alltid varit öppen för kvinnor. Och även om utbildningsvägar har varit öppna har villkoren varit sämre för kvinnor. De statliga läroverken med utbildning som var gratis, öppnades t.ex. först 1927 för kvinnor. Dessförinnan var kvinnor tvingade att som privatister skaffa sig samma utbildning som män. Den utbildningen var inte gratis.

Även när utbildningen för ett visst arbete varit öppen för kvinnor har den inte alltid medfört tillträde till arbete som de utbildat sig för. Exempel på detta är de teologiska och juridiska utbildningarna som öppnades för kvinnor år



1873 men de flesta statliga högre befattningarna öppnades gradvis först i och med att den s. k. behörighetslagen trädde i kraft år 1925. Först år 1933 avskaffades särregler som hindrat kvinnor från att bli domare och inte förrän år 1958 fick kvinnor rätt att bli präster i svenska kyrkan. Fram till år 1989 var fortfarande vissa militära tjänster stängda för kvinnor.

Det kunde även inträffa att kvinnor i och för sig hade tillgång till vissa yrken. I praktiken anställdes de ändå inte. Det berodde på att särslagstiftning för kvinnorna förbjöd dem att arbeta på lika villkor som männen. År 1909 beslutade t.ex. riksdagen, trots ett kraftigt motstånd från kvinnorna, införa ett förbud för kvinnor att arbeta nattetid i industrin. Det ledde till att kvinnor förlorade välbetalda arbeten som t.ex. typograf och bagerska i större bagerier. Också på detta sätt skyddades männen från konkurrens med kvinnorna. Nattarbetsförbudet för kvinnor upphävdes först år 1962. Det omfattade aldrig kvinnors nattarbete på t.ex. sjukhus, i små bagerier eller i sömnad i små ateljéer. Kvinnor har också haft lägre pensionsålder än män. De båda sistnämnda förhållandena har tidigare gjort kvinnor mindre attraktiva som arbetstagare än män.

Direkt könsdiskriminering av kvinnor förekom också när kvinnor som gift sig eller väntade barn tvingades sluta sin anställning. Ibland fanns en uttrycklig rätt att avskeda gifta kvinnor inskriven i kollektivavtal. Det var särskilt vanligt att rätten utnyttjades under mellankrigstiden. Den tiden präglades av ett motstånd mot att gifta kvinnor förvärvsarbetade. Fram till år 1939 fanns inte något förbud mot att avskeda gifta kvinnor.

Kvinnor har på de sätt, som beskrivits nu, ofta medvetet och avsiktligt, varit utestängda från bl.a. vissa arbeten som varit förhållandevis välbetalda eller på annat sätt haft hög status. Den direkta könsdiskrimineringen har skett med eller utan uttryckligt stöd i lagar och avtal eller enbart i direkt handling. Genom utestängningen har männen sluppit konkurrens från kvinnorna. Den har medfört att kvinnor anhopats i ett fåtal mindre välbetalda yrken. Det är inte osannolikt att detta har haft den dubbla effekten att de anställda – företrädesvis män – i de välbetalda arbetena blivit förhållandevis ännu mer välbetalda till följd av att det blivit brist på arbetskraft i dessa. Omvänt kan låglöneeffekten ha förstärkts av anhopningen av arbetskraft i låglönearbeten.

Den nuvarande fördelningen av kvinnor och män på arbetsmarknaden kan delvis mot den bakgrund som beskrivits knappast ses som resultatet av en fri marknad. *Den könsuppdelade arbetsmarknaden kan till stor del ses som resultatet av tidigare direkt könsdiskriminering av kvinnor.*

#### **7.4.2 Likalönefrågans behandling i Sverige**

##### *Särskilda kvinnolöner och hur de motiverades*

De första allmänna tjänster som öppnades för kvinnor var, förutom folkskollärare, vissa tjänster i post- och telegrafväsendet samt hos statens järnvägar. Ur-

sprungligen tillämpades i princip lika lön för kvinnor och män i samma befattningsområde, men inom televerket var lönen redan från början lägre för kvinnor än för män som utförde samma arbete. Snart infördes även vid postverket och statens järnvägar en differentiering av lönen mellan kvinnor och män i samma befattningsområde. Regeringen tog år 1906 initiativet till att likalöneprincipen upphävdes också för folkskollärarinnornas del. En differentiering av kvinnliga och manliga folkskollärares löner infördes. Därigenom hade man så gott som genomgående infört skilda löner för kvinnor och män i samma arbete. Formellt antogs likalöneprincipen för statstjänstemän åter av 1925 års riksdag men först år 1939 beslöt riksdagen ge kvinnorna alla de lönetillägg som män fick. Även inom industrin infördes tidigt särskilda kvinnolöner. Även i de fall där kvinnor och män utförde samma arbete betalades kvinnorna lägre. De särskilda kvinnolönerna hade getts olika motiveringar. Samtliga bygger på föreställningar om kvinnor och män som grupper och bortser från individuella skillnader inom grupperna.

Den låga lönesättningen av kvinnoarbeten kan återföras till den s.k. behovslöneprincipen. De yrkesarbetande kvinnorna var fram till 1920-talet huvudsakligen ogifta. Man kunde utgå från att dessa kvinnor inte hade någon försörjningsplikt och att de kunde klara sig på mindre lön än männen, som förutsattes vara familjeförsörjare. Det ledde till att också män som inte var familjeförsörjare fick högre lön än kvinnor. Kvinnor hade i varje fall bakom sig en familj. De var döttrar, hustrur eller släktingar. Deras lön sågs som en komplementlön.

Ett annat argument var att kvinnorna också för egen del hade mindre behov än männen, något som återropades ännu i slutet av 1940-talet. Motivet var kvinnornas kunnighet i fråga om hushålls- och likartat arbete. Detta var något som männen inte förutsattes kunna eller inte ansågs behöva sköta själva.

Förmägan att reda sig själv i hemarbetet blev, som nationalekonomen *Karin Koch* uttryckte saken i sin undersökning år 1938, en svaghet för kvinnorna i kampen för högre löner. Och i den mån kvinnorna tvingades försörja sig på den låga lönen medförde det att de måste pressa ner sina behov.

Ytterligare en uttrycklig motivering för de särskilda kvinnolönerna var att kvinnorna var dyrare arbetskraft än männen. De kostade mer eftersom de var frånvarande mer, hade kortare tjänstetid, sämre kunskaper och var mindre användbara. Detta sätt att argumentera har med rätta setts som ett uttryck för kvinnornas reproduktionsroll. Kvinnorna skulle alltså själva bära kostnaderna för barnafödande och barnavård.

Det fanns också föreställningar om att kvinnor presterade mindre arbete än männen. Under mellankrigstidens debatt om att förbjuda gifta kvinnors förvärvsarbete, sades det om kvinnornas arbete att det inte var av samma kvalitet som männens, t.ex. när en kvinna och en man båda var lärare.

Hos den tidiga fackföreningsrörelsen var inställningen till kvinnoarbete avvisande, även om man på sina håll kunde erkänna kvinnors rätt till arbete. Men förekomsten av särskilda kvinnolöner medförde att männen uppfattade

kvinnorna som konkurrenter om arbete. Lika lön för lika arbete (som t.ex. inom tobaksindustrin) sågs därför av de manliga yrkesarbetarna som ett vapen mot illojal konkurrens. Om lika lön infördes skulle arbetsgivarna föredra att anställa män. Kvinnorna skulle "straffa ut" sig och rädda männens, familjeförsörjarnas, arbeten. Kraven från kvinnorna inom fackföreningsrörelsen att de särskilda kvinnolönelistorna skulle avskaffas, framfördes med tyngd, särskilt fr.o.m. 1930-talet, som ett rättvisekrav, men utan att vinna gehör på de fackliga kongresserna. Det godtogs som ett rättvisekrav vid krigsslutet, ibland först sedan man blivit förvissad om att efterkrigstiden inte innebar sysselsättningsproblem för männen.

När ILO-konventionen om lika lön behandlades av internationella arbetskonferensen år 1951 föreslog bl.a. Sveriges regeringsombud, dock utan framgång, att konventionen borde bytas ut mot en rekommendation. Vid omröstningen om att anta konventionen lade de svenska regeringsombuden ner sina röster, arbetsgivarombudet röstade emot ett antagande och arbetstagarombudet för.

När likalönekonventionen anmäldes första gången för riksdagen år 1952 avstyrkte regeringen att konventionen skulle antas för Sverige. Under åren som följde väcktes flera motioner i riksdagen om att konventionen skulle antas. Riksdagsmajoritetens huvudlinje var att frågan skulle lösas av arbetsmarknadens parter i fria förhandlingar.

#### *Att anta likalöneprincipen i teorin har liten betydelse för praktiken*

Trots att likalöneprincipen, som nämnts, för statens del formellt antagits år 1925 presenterade 1947 års likalönekommitté i sitt betänkande år 1953 (SOU 1953:18) klara avvikelser från principen. Att det hade gått trögt att genomföra den berodde sannolikt främst på statsfinansiella hänsyn. Men det fanns också kvardröjande idéer om att genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män i fråga om försörjningsbörd samt aktiv tid och attraktivitet på arbetsmarknaden borde påverka lönerna. Statistisk diskriminering förekom alltså fortfarande. Kommittén föreslog dock att lönen skulle höjas för ett antal "kvinnliga" tjänster och påpekade att detta skulle innebära att lönerelationen till vissa "manliga" tjänster ändrades. Kommittén ville inte ta ställning till hur snabbt det skulle ske, eftersom detta var en politisk-ekonomisk avvägningsfråga, som det i sista hand var riksdagens sak att besluta om.

Kommitténs betänkande ledde med få undantag inte till någon åtgärd från statsmakternas sida. Det blev dock utgångspunkt för motioner i riksdagen under de år som följde, i vilka krävdes att principen om lika lön skulle genomföras, men de avslogs. Avslagen motiverades dels med det privata näringslivets kostnader, dels med att statsfinanserna inte tålde att utgifterna ökade. Det hindrade inte staten från att parallellt med att motionerna avslogs i riksdagen arbeta med att marknadsanpassa de statligt anställda männens lö-

ner. Det fick som konsekvens att löneskillnaderna mellan kvinnor och män vidgades ytterligare.

I riksdagsdebatten framgick att det fanns en intresse motsättning mellan könen när det gällde löner. De många manliga fackliga representanterna och arbetsgivarna verkade tillsammans mot en höjning av kvinnolöner. Argument mot att införa lika lön var, utöver de som tidigare nämnts, att de statligt anställda kvinnornas lönenivå fortfarande var högre än de privat anställda kvinnornas. Kvinnors avundsjuka sinsemellan sades också hindra att löner för de lägst avlönade kvinnorna höjdes. I stället för att jämföra kvinnor med män jämfördes alltså kvinnor med kvinnor. Ytterligare ett argument som anfördes var att likalönebegreppet aldrig definierats på ett entydigt sätt. Det senare argumentet fördröjde att lika lön genomfördes.

Riksdagsmajoriteten avvisade också i fortsättningen ratificering. Nu hänvisades till att man ville stödja kvinnorna i de underutvecklade länderna. När deras löner lyfts upp till en rimlig nivå var tiden mogen för en svensk ratifikation. Ekonomhistorikern *Irma Irlinger* för i sin avhandling (1990) fram tanken att det samhällsekonomiska perspektivet var det underliggande motivet till att staten inte ville stödja kvinnornas krav om lika lön. Man måste i första hand ta hänsyn till konkurrensförhållandena och kvinnors låga löner var en konkurrensfördel för Sverige. Kvinnorna skulle alltså bära vad samhällsekonomi inte klarade av.

Också när frågan om Sverige skulle ratificera ILO-konventionen nr 111 om diskriminering behandlades i riksdagen år 1961 avvisades ratifikation. Skälet var att likalöneprincipen ingick också i den konventionen.

#### *De särskilda kvinnolönelistorna avskaffas i industrin*

År 1960 överenskom LO och SAF att rekommendera att de förbundsvisa kollektivavtalen skulle ändras fram till år 1965. Rekommendationen innebar att beteckningarna kvinnor och män vid angivande av lönesatser skulle tas bort och ersättas av ensartade grupp-beteckningar. Vid det laget var det sällsynt att kvinnor och män på samma arbetsplats utförde samma arbete. Åtgärden fick knappast någon betydelse i och för sig för lönesättning av kvinnodominerat arbete. Grunderna för lönesättningen ändrades t.ex. inte som en följd av överenskommelsen. Denna medförde dock att staten år 1962 ansåg sig kunna ratificera konventionerna nr 100 och nr 111.

På tjänstemannaområdet presenterades dock år 1963 ett betänkande av SAF:s, SIF:s och SALF:s kvinnolönekommitté, som bildats för att man velat gemensamt undersöka möjligheterna att inom ramen för den individuella lönesättningen genomföra lika lön för kvinnor och män vid likvärdiga arbetsuppgifter och arbetsinsatser och under i övrigt likvärdiga förhållanden. Skillnader i anställningsvillkor som sades föranleda olika kostnader för arbetsgivaren för kvinnor och män skulle dock beaktas. Hit hörde högre pensionskostnader för kvinnor, vilkas pensionsålder var 60 mot männens 65, och ge-

nomsnittsskillnader i arbetstid, rörlighet och sjukfrånvarons omfattning. Löneskillnader kunde också förklaras av att det kunde finnas vissa genomsnittliga skillnader mellan kvinnor och män ifråga om svårighetsgraden hos kvinnliga och manliga befattningar inom samma yrkesgrupp och beträffande sättet att fullgöra befattningens krav. Kvinnor hade också erfarenhetsmässigt kortare yrkesverksam tid. Här återkom alltså den argumentation som kan ses som uttryck för kvinnornas reproduktionsroll. Kommittén kunde inte enas om något åtgärdsprogram, bl.a. därför att SIF och SALF inte ville acceptera en höjning av kvinnornas pensionsålder innan det visat sig att parterna bemästrade lönebildningsprocessen för kvinnorna.

Vad "lika lön för arbete av lika värde" närmare skulle innebära i ILO-konventionen hade ingående diskuterats vid internationella arbetskonferensens behandling av den år 1951. Diskussionen gällde egentligen förslaget hur en artikel om skyldighet att främja objektiv arbetsvärdering skulle formuleras. Vissa delegater ville att arbetsvärderingen skulle gälla utfört arbete (the work performed). Andra hävdade att den borde gälla det arbete som skulle utföras (the work to be performed). Dessa olika ståndpunkter innebar helt skilda uppfattningar om likalöneprincipens innebörd. Om principen hänförs till "utfört arbete", menade man, kan den tolkas så att kvinnors och mäns arbete skall ge lika hög genomsnittlig produktionskostnad för arbetsgivaren. Kvinnors och mäns arbete skall alltså kosta arbetsgivaren lika mycket. Då finns utrymme för att göra sådana skillnader i lön, som kan motiveras med, exempelvis, att kvinnor genomsnittligt sett är mer frånvarande från arbetet än män. Talar man däremot om "det arbete som skall utföras", finns det inte någon plats för löneskillnader som hänförs till kön. Det var denna sistnämnda avfattning som segrade.

I Sverige kvarstod dock det problemet – även efter ratifikationen – att likalöneprincipen inte fått en entydig tolkning. Den har getts många olika tolkningar. SAF hade i ett yttrande år 1960 avstyrkt ratificering under motivering bl.a. att SAF och LO år 1951 hade träffat en överenskommelse om "lika lön för likvärdig arbetsinsats". Enligt SAF torde sistnämnda överenskommelse inte vara förenlig med likalönekonventionens princip om "lika lön för lika arbetsuppgift". SAF framhöll bl.a. att konventionens likalöneprincip inte medgav att hänsyn exempelvis togs till att kvinnorna regelmässigt hade högre frånvaro än männen. LO hänvisade å sin sida till att LO "tillfullo ansluter sig till den i konventionen faststagna principen om lika lön för likvärdig arbetsinsats". Även LO avstyrkte dock ratifikation. TCO å sin sida använde under en tid två skilda definitioner. På vissa tjänster inom den statliga sektorn kunde "arbetsuppgift" användas när lönen skulle fastställas medan det privata näringslivet kunde använda "arbetsinsats" som grund.

År 1977 träffade SAF och LO respektive SAF och PTK överenskommelser, vilka bl.a. hänvisade till att Sverige har ratificerat likalönekonventionen. Vidare erinrades om att Sverige också ställt sig bakom ILO:s: deklARATION ÅR

1975 om kvinnliga arbetstagares jämställdhet och dess aktionsplan för att främja detta syfte.

Överenskommelsen mellan SAF och PTK angav i övrigt bl.a. att målet skulle vara att skapa likvärdiga anställnings-, utbildnings- och befordringsmöjligheter för kvinnor och män samt att upprätthålla principen om "lika lön för arbete av lika värde."

I överenskommelsen mellan SAF och LO återkom ett uttryck som återfunns i överenskommelsen från år 1951. Som gemensam målsättning angavs nämligen bl.a. att parterna var ense om att principen om "lika lön för likvärdig arbetsinsats" skulle upprätthållas. Vidare hette det att generella skillnader i mäns och kvinnors löner skulle motverkas genom att kvinnor erbjöds likvärdiga anställnings- och utbildningsmöjligheter som män och samma möjligheter till ansvars- och meningsfulla uppgifter.

En förklaring till att skiftande definitioner getts i skilda sammanhang är enligt Kyle att definitionen av principen påverkats av den lönesättning, som man för tillfället varit beredd att använda. Begreppet har alltså getts en pragmatisk tolkning. De rådande förhållandena har fått bestämma det teoretiska begreppet. Faktiska skillnader i lön mellan kvinnor och män har ibland stått i konflikt med den allmänna uppfattningen att lönen skall vara oberoende av kön. Då har uppfattningen anpassats till den rådande lönesättningen. Då har också likalöneprincipen uppfattats som komplicerad.

Sammanfattningsvis kan sägas att särskilda kvinnolöner i olika grad öppet har förespråkats fram till tidpunkten för riksdagens beslut att ratificera ILO-konventionen år 1962. I och med ratifikationen kan formell jämställdhet sägas ha uppnåtts i lönehänseende. Lönesättningen var faktiskt det område där det dröjde längst innan formell jämställdhet infördes. Det dröjde alltså innan de ekonomiska konsekvenserna togs av att formell jämställdhet tidigare införts på andra områden. Detta betydde dock inte mycket i realiteten. De värderingar som medfört att kvinnodominerat arbete värderats annorlunda än mansdominerat arbete och som styrts lönesättningen har t.ex. nästan inte alls angripits. Det har dröjt till slutet av 1980-talet och början av 1990-talet innan åtgärder föreslagits och delvis vidtagits i det uttalade syftet att börja följa upp den formella jämställdheten för att också uppnå faktisk jämställdhet i lönehänseende.

I den fackliga politiken användes sedan slutet av 1960-talet den solidariska lönepolitiken som instrument för att genomföra principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete oavsett kön. Också strävan att minska löneskillnaderna mellan offentligt och privat anställda hade detta syfte. Motiveringen har främst varit att allmänt höja lönerna för lågavlönade, både kvinnor och män, men resultatet har mer gynnat kvinnor. Den utjämning av kvinnors och mäns löner som har skett är alltså i mycket ett resultat av de allmänna löneutjämningssträvandena i Sverige. Lönepolitiska åtgärder som vidtagits under åren och som kan anses ha haft betydelse för att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män redovisas mer i detalj i avsnitt 7.8.

Principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete oavsett kön har också alltmer kommit att åberopas vid jämförelser mellan t.ex. arbeten och yrken på olika arbetsmarknadssektorer och i olika näringsgrenar. Principens koppling till jämförelser mellan kvinnor och män har dock i stor utsträckning helt kommit i skymundan. Nationalekonomen *Christina Jonung* (1988) menar att de allmänna strävandena att utjämna lönerna i Sverige kan bidra till att förklara att likavärdepolitiken inte har fått så stor uppmärksamhet.

#### *Likalöneprincipen blir lag*

Frågan om en jämställdhetslag på arbetslivets område aktualiserades genom motioner i riksdagen från år 1970 och framåt. Efter motstånd i början kunde man dock efterhand notera en ökad förståelse från statsmakternas sida för de problem som låg bakom motionskraven. År 1978 föreslog jämställdhetskommittén i sitt betänkande (SOU 1978:38) lagregler om förbud mot könsdiskriminering och om skyldighet att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder samt inrättandet av ett jämställdhetsombud. Förbudet mot könsdiskriminering innefattade också lönediskriminering. Det var inget enigt förslag som lades fram. Under remissbehandlingen visade det sig vidare att de största arbetsmarknadsorganisationerna på både arbetsgivarsidan och arbetstagersidan var negativa till tanken på lagstiftning, både vad gäller frågan om aktiva åtgärder för jämställdhet och förbudet mot diskriminering. De menade att man i stället borde avvakta effekterna av 1977 års överenskommelser.

En proposition (1978/79:175) förelades riksdagen våren 1979. Sedan delar av förslaget fallit vid omröstningen lades propositionen fram på nytt efter valet, hösten 1979 (prop. 1979/80:56). Förslaget antogs av riksdagen med minsta möjliga majoritet och en "hel" jämställdhetslag trädde i kraft den 1 juli 1980. Lagen behandlas närmare i avsnitt 3.2.

#### **7.4.3 Mannen som norm och kvinnors lägre värde – uttryckligt eller underförstått**

Det började med de gamla grekerna...Den grekiske filosofen Aristoteles har haft ett mycket stort inflytande på den västerländska civilisationen under mer än tvåtusen år. Aristoteles tänkande innefattade även kvinnor och män. Det finns ingen anledning att anta att hans inflytande i detta avseende varit mindre än på andra områden. Med Aristoteles kvinnosyn var kvinnan defekt, både fysiskt och psykiskt. Hon skiljde sig därmed från mannen, som var en fullkomlig varelse. Meningen med kvinnornas existens var att producera nya män.

Temat om kvinnan som en defekt, missbildad man återkommer därefter hos kyrkofäder under hela medeltiden. Men de följer också genom upplysningstiden och tämligen oförändrat fram till modern tid. Rousseau, Marx och Freud bygger i sin kvinnosyn på Aristoteles.

Idéerna har skapat alibi för manlig makt. De flesta kvinnor bär också med sig detta tänkande. Det är inte så överraskande eftersom kvinnor och män finns i samma sociala värld och socialiseras in i, lärs in i, samma dominerande värdesystem.

Ännu idag erkänns knappast kvinnor fullt ut som självständiga individer av alla. De relateras till andra, till sin make, sina barn, sin familj, på ett sätt som inte är tänkbart för männen (jfr Eduards, 1983).

Att synen på kvinnor som mindre värda än män mer eller mindre omedvetet lever kvar i dag hos både kvinnor och män visar ett flertal studier.

Som exempel kan nämnas fallet Ingvar/Ingvor Lind. I ett försök med svenska studenter fick dessa bedöma uttalanden som gjorts i ett neutralt ämne. Det rörde kvaliteten på svensklärarytbildningen. Varannan försöksperson fick uppgiften att uttalandet gjorts av byrådirektören Ingvar Lind vid Universitets- och högskoleämbetet, varannan att det gjorts av byrådirektören Ingvor Lind vid Universitets- och högskoleämbetet. Försökspersonerna var blivande svensklärare i 25-30-årsåldern. Resultatet blev att Ingvar bedömdes som mer trovärdig än Ingvor. Det var framför allt männen som litade mest på Ingvar (Einarsson m.fl, 1985).

Det finns också talrika studier som visar att produkter – en artikel, en uppsats, ett konstverk – av olika slag, som skapats av kvinnor värderas lägre än när de skapats av män, allt annat lika.

Också kvinnors och mäns framgång och misstag förklaras olika enligt flera studier. Det är vanligare att framgång för en man tillskrivs förhållanden hos honom själv, hans egen kompetens, medan samma framgång för en kvinna tillskrivs yttre förhållanden såsom turen. När det gäller misstag finns den motsatta tendensen – ifråga om män beror de på yttre förhållanden och när det gäller kvinnor beror de på dem själva (Shepela m.fl. i Remick, 1984).

Den lägre värderingen av kvinnor smittar av sig på värderingen av kvinnors aktiviteter, av kvinnors arbetskraft och kvinnors arbete. Flera sociologiska och antropologiska studier visar på detta. I alla kulturer betraktas manlig aktivitet som viktig. När män t.ex. lagar mat, betraktas matlagning som viktigt. När kvinnor lagar mat är det bara hushållsgöromål. Om en aktivitet, som tidigare förknippats med kvinnor blir viktig i ett samhälle, kan det bero på att uppgiften tagits över av män (Shepela m.fl).

Wikander menar att det ligger mycket i en förklaringslinje som vill påstå att det är felaktigt att säga att kvinnorna har fått så låga löner för att de använts till yrken som krävt låg yrkeskunnighet och för att de enbart tillåtit göra enklare moment. Hon anger som exempel sömmerskeyrket jämfört med metallarbetarens arbete vid en revolversvarv eller vid en fräs och menar att sömmerskeyrket inte framstår som enklare. Trots likheterna har löneskillnaderna varit avsevärda. Den historiska kunskapen har enligt Wikander försvunnit, som borde ha lärt oss att kvinnors arbete *a priori* värderats lägre just för att det utförts av kvinnor.



Fürst har undersökt industriarbetande kvinnors villkor. Hon menar att den heltidsarbetande mannen är normen i industriarbete, dvs. en arbetare som utan förpliktelser på hushållsarbetets område kan komma utvilad till arbetet alla dagar. Hon menar att den lägre värderingen av kvinnors arbetskraft har tvingat kvinnor att sälja den till lägre pris. Men kvinnorna får också arbetena som är i botten på arbetsorganisationen. De är välkomna när statusen i ett tidigare manligt yrke varit i dalande och det varit svårt att rekrytera den manliga arbetskraften till industriarbetena. Den lägre värderingen av kvinnlig arbetskraft konserveras.

Sammanfattningsvis får den lägre värderingen av kvinnor jämfört med män konsekvenser när det gäller lön, anställning, befordran, etc. De studier som återgetts nyss ger vid handen att även om "allt annat är lika" får inte kvinnor samma lön som jämförbara män. En av förklaringarna till skillnader mellan kvinnors och mäns löner bör alltså vara att *kvinnor och kvinnors arbete ges ett lägre värde än män och mäns arbete*.

#### 7.4.4 Arbetsdelningen mellan könen och kvinnors underordning

Sambandet mellan arbetsdelning och låga kvinnolöner underströks redan av Koch år 1938 i Gift kvinnas förvärvsarbete. På de områden där det inte fanns några skillnader mellan kvinnors och mäns lämplighet för ett visst yrke var kvinnornas lägre lönenivå ett mycket starkt konkurrenshot för männen. Konkurrensen kunde mötas på två sätt: antingen genom att jämna ut löneskillnaderna eller genom att dela upp arbetet. Hon påpekade att det fanns en mycket stark föreställning om en viss lägre lönenivå som normal för kvinnor. Vid tiden för hennes undersökning ansågs en skillnad i timlön på omkring en tredjedel av männens lön "normal". Lika lön kunde ofta inte uppnås utan att männens löner sänktes eller att männen fick avstå från höjningar. Dessa förhållanden gjorde det enklare att ta bort konkurrensen genom att dela upp arbetet på kvinnligt och manligt. En sådan metod hade dessutom stöd i traditioner och fördomar, menade hon. Det fanns således enligt Koch en intressegemenskap mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna. Senare har flera andra forskare pekat på den mer eller mindre medvetna intressealliansen mellan manliga arbetare och arbetsgivare när det gällt att hålla kvinnolönerna låga och arbetsmarknaden segrerad.

En tudelad arbetsmarknad är enligt Fürst en sorts lönegaranti för männen och en garanti för deras överordning. I en av sina undersökningar av några industriföretag har hon tagit upp sambandet mellan lön och kön. I de företag, som hon undersökt genomfördes nya lönesystem i mitten av 1980-talet. Det förefaller enligt henne, som om männen vid genomförandet av dessa, tog tillbaka en del av den överordning som de förlorade under låglönesatsningar på 1970-talet. Hon nämner också följande exempel i sin undersökning.

I ett verkstadsföretag förklarade en personalchef att man helst skulle vilja byta ut kvinnorna på en avdelning mot manlig arbetskraft, men ett hinder var att det skulle bli omöjligt att behålla en man där utan att höja lönen. Det berodde inte bara på att han skulle kräva en högre lön för att ta den typen av ansträngande jobb. För att arbeta med kvinnor skulle han också kräva något i sina arbetsförhållanden som skiljde honom från kvinnorna på ett för honom positivt sätt. Men eftersom man inte utan protester från kvinnorna ger en man en högre lön för samma jobb, skulle man förmodligen behöva ge honom en extra befogenhet, ett ansvar. Det skulle också utlösa en konflikt, eftersom kvinnorna skulle protestera både mot löneförhöjningen och mot att inte någon av dem fick den nya befogenheten och möjligheten till utveckling i sina arbetsuppgifter.

Vid ett annat företag löneförhandlade man om att lägga om från ackord till veckolön för medlemmarna i en rotationsgrupp. Det var inga problem för fyra av de fem gruppmedlemmarna, som var män. Men när det kom till kvinnan ansåg man att hon inte hade roterat lika mycket. Det berodde i sin tur på att arbetsledaren inte hade sett till att hon fått rotera lika mycket – "han hade likasom glömt bort henne".

På ett arbetsställe har man byggt in mannens överordning på en kvinnoarbetsplats genom att mannen i sitt truckförarservicearbete i tillägg till sin lön har påslag med några procent i förhållande till vad det kvinnliga paketeringsarbetslaget producerade.

I det sista av Fürsts här återgivna exempel hade kontrollantjobbet på en annan arbetsplats relativt sett nedvärderats i sista arbetsvärderingssystemet. Man hänvisade till att alla nu skulle ha ansvar och måste vara noggranna. Detta skedde samtidigt som det blivit allt vanligare med kvinnliga kontrollanter.

*Wikander* har undersökt kvinnors och mäns arbeten på Gustavsbergs fabriker under etthundra år. Hennes undersökning innehåller bl.a. följande exempel:

Fabriksledningen försökte år 1975 att bryta den strikta arbetsdelningen mellan kvinnor och män när det gällde dekormålning, ett typiskt kvinnoarbete. Det skedde i samband med att en randmaskin hade köpts in. En man placerades vid maskinen och han fick högre lön än kvinnorna i dekorsalen. Motiveringen var att hans maskin var annorlunda. Ännu år 1983 fanns löneskillnaden kvar mellan arbete vid randmaskinerna och arbete vid en annan, äldre typ av maskin. Några kvinnor fick då en lön som egentligen hade satts med tanke på manlig arbetskraft. En omläggning av lönesystemet planerades dock. Det uppfattades som orättvist att kvinnor sinsemellan tjänade olika för liknande arbetsuppgifter. Eftersom männen, trots de högre lönerna, inte blev kvar i arbetet i dekorsalen uppfattades det inte längre som motiverat med högre löner för arbetet vid randmaskinerna. Kvinnornas arbeten värderades alltså lägre än männens oavsett arbetets innehåll.

Under 1950-talet gjorde kvinnorna ett försök att få lika hög lön som männen i arbete med vad som kallades fyllning av ugnar. De hänvisade till att kvinnor och män utförde samma arbete. Kravet på lika lön avvisades dock och det beslöts i stället att kvinnorna skulle tilldelas lättare fyllningsarbete än män. Männens rätt till högre lön förefaller vara utgångspunkten. Den får sedan i sin tur motivera uppdelning av arbetsuppgifterna.

Språket användes också för att dölja att en manlig svarvare och en kvinnlig polerska/färdiggörerska utförde samma arbete. En ny yrkesbeteckning infördes och bidrog till att osynliggöra kvinnors kvalifikationer. Det som förut hade haft yrkeskaraktär uppfattades – när utförandet togs över av kvinnor – som en hantlangarsyssla. Det gav en anledning att betala lägre lön.

Wikander för avslutningsvis också fram tanken att kvinnor kunnat förbli underordnade män inte minst på grund av att kvinnorna haft dåliga arbetsvillkor och låga löner på arbetsmarknaden. Dessa förhållanden har gjort att kvinnor "föredragit" den relativt bättre situationen som hemarbetande och deltid-arbetande i lönearbetet. Detta har i sin tur gjort det materiellt nödvändigt för dem att i familjeform anknyta till män. Enligt Wikander hade kvinnors val med nödvändighet blivit annorlunda om samhällets resurser hade fördelats på ett annat sätt mellan kvinnor och män och om kvinnors arbetsuppgifter i lönearbete hade sett annorlunda ut.

Enligt *Lindgren* blev arbetsdelning lösningen för facket på problemet med att kvinnor konkurrerade med män för lägre lön. Facket kunde inte stödja lägre lön för samma arbete.

Dessa och flera andra studier, senast av statsvetaren *Annika Baude* (1992), ger exempel på hur arbetsdelningen mellan könen återskapas. Baude talar om könsmärkning av arbeten – och att det därigenom blir lättare att betala lägre löner till kvinnor.

En annan faktor som utmärker uppdelningen på arbetsmarknaden mellan kvinnor och män är arbetstiden. Kvinnor "väljer" deltid oftare än män. Enligt *Wikander* måste kvinnor hinna med det andra arbete – gratis omsorgsarbete – som de förväntas utföra, för att samhällsmaskineriet skall gå smidigt. För att orka med det måste de skära ned på sin betalda arbetstid. Många kvinnor uppoffrar därmed enligt Wikander löneinkomster för att arbeta utan annan ersättning än den, som kärleken och uppskattningen ger dem.

*Christina Jonung* menar å sin sida att löneutjämning kan bidra till ökad könssegregering och ser de allmänna strävandena i Sverige att utjämna lönerna som en bidragande orsak till att yrkessegregeringen hållit sig så stabil. Små löneskillnader ger enligt henne små incitament för kvinnor att söka sig till manliga yrken.

En del av löneskillnaderna skulle alltså sammanfattningsvis kunna förklaras av arbetsdelningen mellan könen och kvinnors underordning, vilka kan tänkas leda till att kvinnor tilldelas arbeten som är sämre betalda än mäns. Kvinnors underordning kan dessutom leda till att olika åtgärder vidtas för att uppnå att kvinnor i förhållande till sin make eller sambo i allmänhet skall ha lägre lön. Det förefaller rentav tveksamt om kvinnor "får" tjäna mer än män.

#### **7.4.5 Traditionella föreställningar liksom medvetna och omedvetna attityder och fördomar lever kvar**

*Wikander* återger ett uttalande av en personalchef vid en konfektionsfabrik på 1960-talet. Han kallade högt kompetenta kappsömmerskors löner för "komplementlöner". Detta begrepp motsvaras för män av begreppet "familjeförsörjarlön". Båda inrymmer enligt Wikander den outtalade meningen att män bör tjäna mer än kvinnor.

Ett exempel på att uppfattningen om män som familjeförsörjare lever kvar i svensk fackföreningsrörelse är ett uttalande av en fackförbundsordförande i en debattartikel i Dagens Nyheter i januari 1990. I artikeln, som hade rubriken "Inför lönestopp för högavlönade", påpekade denne att inte bara kvinnor utan också familjeförsörjare (dvs. män) kan höra till de lågavlönade.

Frågan kan samtidigt ställas i vad mån kvinnorna idag själva betraktar sig som familjeförsörjare. Uppfattningen att det var männen ensamma som var familjeförsörjare och att kvinnorna arbetade för att "få egna pengar" fanns också bland kvinnor ännu i slutet av 1970-talet.

*Koch* tar i sitt arbete också upp en annan aspekt på värderingen av kvinnor och män, som fortfarande kan äga giltighet. Hon anförde att, oavsett vad orsaken till kvinnornas lägre lönenivåer ursprungligen hade varit, var olikheten i värdering nu snarare en följd av den faktiskt existerande lägre lönenivån. Det påverkade i sin tur hur efterfrågan av arbetskraft inriktades. Det blev enligt henne t.ex. oftast en prestigefråga för ett företag att använda manlig arbetskraft på poster som syntes utåt. *Koch* uttalade vidare att skillnaden i lönenivå mellan kvinnor och män hade funnits så länge att den kommit att betraktas som något av en naturlag.

Också i den amerikanska studien *Women, Work, and Wages* år 1981 påpekades att man vänjer sig så vid löneskillnaderna mellan kvinnor och mäns arbeten att de blir accepterade som standardlönesatser för arbetena. Jämställdhetskommittén antog år 1978 för sin del att rester av ett föråldrat betraktelsesätt fortfarande kunde påverka lönerna för en del traditionellt kvinnliga yrken. Antagandet torde vara giltigt även idag. Det kan alltså vara så att normen från medeltiden, enligt vilken full piglön var 2/3 av full dränglön, omedvetet lever kvar.

#### **7.4.6 Effekterna av direkt könsdiskriminering finns kvar – man har aldrig gjort upp med historien**

Det finns nästan inga undersökningar som analyserar huruvida dagens löneskillnader mellan kvinnor och män till någon del är sådan indirekt diskriminering, som är en följd av kvardröjande effekter av tidigare medvetna och avsiktliga löneskillnader. Beror löneskillnaderna till någon del på att en tidigare lägre värdering av kvinnors arbete avsätter spår i dagens löner? Finns resterna kvar av uttryckliga familjeförsörjarlöner? I vad mån beror löneskillnader mellan kvinnor och män på omedvetna "tillägg" för att män antas vara familjeförsörjare?

I en av sina undersökningar har nationalekonomen *Åsa Löfström* funnit att inom gruppen ensamstående är löneskillnaden störst mellan kvinnor och män över 30 år. En möjlig tolkning är, menar hon, att diskriminering förekom tidigare, på 1950-60-talen, och att det vi observerar nu är kvardröjande effekter av denna diskriminering.

Det har heller aldrig klarlagts vilken betydelse det formella avskaffandet av de särskilda kvinnolönerna haft för minskningen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män allmänt sett från 1960-talet fram till mitten av 1980-talet. Några särskilda åtgärder direkt inriktade på att ta bort uttrycken för den tidigare medvetna nedvärderingen av kvinnors arbete har egentligen aldrig vidtagits förrän på allra senaste tiden. *Kyle* menar att männen visserligen avstod från löneförhöjningar för att kvinnorna, den stora låglönegruppen, skulle få mer. Däremot har den fackliga rörelsen enligt henne inte bearbetat värderingarna i arbetslivet, dvs. den har inte angripit roten till det onda utan bara minskat effekterna. På ett företag som hon studerat innebar slopandet av de speciella kvinnolönetarifferna inte i och för sig någon skillnad för kvinnorna eftersom deras arbete av ledning och fack gemensamt placerats i den lägsta lönegruppen.

Enligt jämställdhetskommittén fick avskaffandet av de särskilda kvinnolönesatserna knappast någon betydelse i och för sig för hur lönerna sattes för sådant arbete som endast eller huvudsakligen utövades av kvinnor. Samtidigt menade jämställdhetskommittén, att den satsning som parterna gjorde under 1960- och 1970-talen knappast hade varit möjlig om inte likalöneprincipen hade slagit rot i det allmänna rättsmedvetandet.

Löfström vill utöver slopandet av kvinnolönetarifferna bl.a. tillmäta slopandet av nattarbetsförbudet för kvinnor år 1962 betydelse för att löneskillnaderna mellan kvinnor och män började minska. Genom slopandet ökade kvinnornas tillgänglighet och däremot deras värde som arbetskraft. Den restriktion som förbudet innebar för den kvinnliga arbetskraften, hade medfört att kvinnornas löner kunde hållas tillbaka.

### *Den solidariska lönepolitiken*

Minskningen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män sammanföll till en del i tiden med den solidariska lönepolitiken och det kan sägas råda stor enighet om att denna allmänt sett i realiteten har medverkat till att löneskillnaderna mellan kvinnor och män i hög grad har utjämnats. I och för sig präglades också avtalsförhandlingarna från 1951 och många år framåt av en uttalad strävan till löneutjämning mellan kvinnor och män inom LO-området på den privata sidan. Samtliga avtal fram till i vart fall 1972 gav kvinnorna större procentuell förhöjning än männen. Å andra sidan var löneglidningen under hela femtiotalet större bland männen och kvinnornas relativa löneläge hade 1960 t.o.m. blivit något sämre än 1950. Historikern *Gunnar Qvist* påpekar att först 1960 års uppgörelse medförde en vändning och redan år 1965 hade en påtaglig höjning av kvinnolönerna inträtt. År 1973 motsvarade kvinnornas lön 84 procent av männens jämfört med 70 procent under hela 50-talet. *Qvist* menar också att det förefaller klart att LO i sin strävan till löneutjämning påverkats av den nya situationen på arbetsmarknaden, med full sysselsättning, tidvis brist på arbetskraft, ökande behov av kvinnors insats och därmed också

stigande krav på åtgärder för att övervinna de familjerelaterade hindren och som resultat av detta både snabbt växande inslag av kvinnor bland LO:s medlemmar och vidgade rekryteringsmöjligheter.

I en färsk undersökning drar dock sociologen *Carl le Grand* slutsatsen att den solidariska lönepolitiken inte ens när den stod på sin höjdpunkt medförde lika behandling av kvinnor och män. En del av minskningen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män kan förklaras av att de lägst betalda kvinnojobben helt enkelt försvann till följd av strukturrationalisering.

*Lindgren* har för sin del ifrågasatt att det var omtanken om kvinnorna som var främsta anledningen till att likalönefrågan blev aktuell i Sverige under 1950-talet. Hon framhåller att en rationalisering och mekanisering inom gruppen manliga industriarbetare hade lett till många orättvisor och godtyckliga löneskillnader både inom och mellan olika branscher. Därmed fanns ett stort intresse för en översyn av lönerna och en solidarisk lönepolitik. För första gången såg det ut att finnas några män som hade anledning att alliera sig med kvinnorna för rättvisare löner. LO:s tankar om solidarisk lönepolitik började få genomslag på 1960-talet, som var en period av strukturomvandling och "flyttlasspolitik". Den innebar att arbetare med likvärdiga arbeten skulle ha samma lön oavsett bransch, kön, ålder, utbildning, anställningstid och företagets vinstsituation. Låglönegrupperna skulle dessutom få särskilt stora lönepåslag. I kombination med en samordnad näringspolitik innebar det att företaget som inte kunde klara de solidariska lönekraven slogs ut. Lönebetalningsförmågan i de branscher som fanns kvar förbättrades och tillväxten stimulerades med olika medel.

Den solidariska lönepolitiken bidrog i och för sig positivt till att skynda på en strukturomvandling av det svenska näringslivet. Konsekvenserna för de kvinnodominerade branscherna blev enligt *Lindgren* dock att en stor del av företagen slogs ut på grund av dålig lönsamhet. De kvinnodominerade branschernas antal minskade och därmed antalet industriarbeterskor.

Ekonomhistorikern *Lars Svensson* ifrågasätter den gängse förklaringen – medvetna politiska och lönepolitiska satsningar – till att kvinnors löner i förhållande till mäns steg kraftigt i början av 1960-talet till slutet av 1970-talet. I stället framhåller han mönstret för strukturförändringar i ekonomin som betydelsefulla för lönestrukturens förändring över tiden. Ett av hans skäl mot lönepolitiken som förklaring är att det inte finns någon motsvarighet på privat-tjänstemannasidan till LO:s lönepolitik för löneutjämning från mitten av 1960-talet. Först 1974 träffades ett avtal för privat-tjänstemännen med låglöneprofil. Han påpekar att det precis som för kvinnliga industriarbetare inträffade ett trendbrott i de kvinnliga privat-tjänstemännens relativlöneutveckling 1961 och menar för sin del att en gemensam bakgrund kan sökas i strukturförändringar. Den viktigaste faktorn bakom förbättringen av de kvinnliga privat-tjänstemännens relativa löner var enligt *Svensson* allmänt minskad lönespridning. När sammanpressningen av lönestrukturen stannade av efter mitten av 1970-talet och lönespridningen till och med åter ökade något stagne-

rade också kvinnornas relativlöneutveckling. Det skedde trots att en viss förbättring av deras positioner i befattningsstrukturen kunde skönjas.

*Löfström* framhåller att mycket lite gjorts när det gäller att klargöra den kvantitativa betydelsen av låglönesatsningar och av att kvinnolönearriferorna slopades.

En slutsats av den solidariska lönepolitikens betydelse för kvinnor kan vara att arbetslivets lägre värdering av kvinnor mildrades av den. Det kan vidare tänkas vara så att, när lönebildningen nu ändras på så många punkter, den lägre värderingen framträder och slår igenom igen. Den solidariska lönepolitikens liksom andra åtgärders verkliga effekter på kvinnors löner under den period, som lönegapet mellan kvinnor och män minskat, måste dock studeras ytterligare i forskning om lönebildning. Sådan forskning kan också ge en bättre grund för att förklara varför löneskillnaderna mellan kvinnor och män på senare år tenderat att öka.

Sammanfattningsvis kan man så här långt anta att direkt, aktiv lönediskriminering av kvinnor idag är ovanlig men att allt ändå inte gjorts för att på allvar bryta med de förhållanden som rådde när de särskilda kvinnolönerna upprätthölls. Man skulle därför kunna säga att det förekommer en slags medveten eller omedveten passiv diskriminering, som går tillbaka på förhållanden längre tillbaka i tiden.

#### **7.4.7 Exempel på vad kvinnor och män anser skall bestämma lönen**

För att få reda på vilken syn olika grupper av anställda har på vad som skall påverka lönen storlek och vad som är rimliga löneskillnader, genomförde SCB år 1988 på uppdrag av LO en undersökning. De intervjuade – LO-, TCO- och SACO-medlemmar – tillfrågades hur viktiga de ansåg att olika faktorer borde vara för lönen storlek. Faktorerna hade delats in i tre grupper: sådana som rör arbetets svårighetsgrad, sådana som gäller den anställda själv och sådana som handlar om arbetsmarknadens förutsättningar i vid bemärkelse. Flertalet faktorer bedömdes ganska lika av kvinnor och män men värderingarna skiljde sig när det gällde vissa faktorer i gruppen arbetets svårighetsgrad. Kvinnorna i samtliga tre kollektiv värderade följande faktorer högre än männen: stort ansvar för vård och omsorg av människor, fysiskt slitsamt arbete, psykiskt ansträngande arbete, enformigt arbete och arbetsledande uppgifter. Det fanns inte några faktorer, som på motsvarande sätt genomgående värderades högre av män än av kvinnor.

De intervjuade fick också svara på vad de ansåg vara en rimlig lön för tio olika yrken. En slutsats av undersökningen var att kvinnor och män värderade vissa yrken olika. Kvinnorna angav en högre rimlig lön än männen för yrken som sjukvårdsbiträde, städare, kassörska i livsmedelsaffär och förskollärare. Alla dessa yrken är kvinnoyrken. Det gick inte att hitta samma klara

skillnad mellan könen när det gällde yrken som är vanliga bland män. De yngre männen gjorde dock en lägre värdering än de äldre av de utpräglade mansyrkena, men inte heller de äldre männen värderade de vanliga mansyrkena högre än vad kvinnorna gjorde.

Sociologen *Eva Fredholm* har nyligen avslutat en undersökning, vars syfte var att försöka få fram de underliggande värderingar om kvinnors och mäns arbetsförmåga, som kan antas ligga till grund för bedömningar när det gäller fördelning av lön, arbetsuppgifter eller karriärmöjligheter. De anställda på tre arbetsplatser av varierande storlek intervjuades om sin inställning till att följande faktorer påverkade lönen och hur de faktiskt också gjorde det: kvalifikationer, tillgång och efterfrågan på arbetskraft, arbetets svårighet, ansvar i arbetet. Det går inte att dra några generella slutsatser av undersökningen eftersom det rör sig om en fallstudie. Det framgår inte heller hur många kvinnor respektive män som svarat. Av undersökningen på den största arbetsplatsen, där 30 anställda har svarat, kan dock utläsas om det föreligger några skillnader mellan kvinnor och män. Några sådana skillnader framkommer också. Kvinnorna kände sig mer orättvist behandlade än männen när det gällde lön, men det gällde både vid jämförelse med kvinnor och män. Männen tyckte i högre grad än kvinnorna att det var rättvist att lönen berodde på kvalifikationer. Kvinnorna tyckte i lägre grad än männen att det faktiskt var så att kvalifikationerna påverkade lönen. På denna arbetsplats hade kvinnorna högre utbildning än männen. När det gällde ansvar i arbetet ansåg kvinnorna i högre grad än männen att lönen inte påverkades av detta. I övrigt var skillnaderna mellan kvinnors och mäns uppfattningar små.

## 7.5 Faktorer och orsaker knutna till personerna som arbetar

Det finns inte särskilt många svenska studier, som närmare analyserat löneskillnader mellan kvinnor och män. Det finns däremot många utländska, främst amerikanska. Här återges först svenska studier, som koncentrerats på faktorer som kan hänföras till skillnader hos de personer som utför arbetena. De avser i allmänhet ganska grova nivåer.

Den första av de svenska studierna, efter Kochs undersökning år 1938, avsåg den statliga sektorn och gjordes av *Gustafsson*, som därefter har gjort flera av de svenska studierna. Hon fann att år 1971 var kvinnornas medellön 83 procent av männens. Hon utgick från humankapitalfaktorer vid sin analys och analyserade individernas lön med avseende på ålder, utbildning, arbetslivserfarenhet, regional hemvist samt vilken statlig myndighet, som individerna tillhörde. Därmed kunde hon visa att skillnader i utbildning förklarade cirka en procent och skillnad i ålder cirka 5 procent. Skillnad i regional hemvist förklarade nästan ingenting alls. Den återstående löneskillnaden uppgick till drygt 14 procent. Löneskillnaderna mellan kvinnor och män inom de olika



myndigheterna var i flesta fall större än genomsnittet för hela statsförvaltningen.

I en studie redovisad bl.a. år 1982 och baserad på löner för industri-tjänstemän kombinerat med ATP-statistik, visade Gustafsson att kvinnorna skulle ha lägre lön än männen även om de yrkesarbetade i samma utsträckning som män och hade samma utbildning. Det tyder enligt Gustafsson på att en viss del av löneskillnaden inte kunde påverkas av kvinnorna själva genom deras eget arbetsmarknadsbeteende.

En annan studie, som för fram kvinnoperspektivet i nationalekonomisk forskning, är *Gustafssons* och *Petra Lantz* analys grundad på levnadsnivåundersökningarna (LNU) åren 1968, 1974 och 1981. LNU avser hela arbetsmarknaden. Enligt materialet hade kvinnornas lön i procent av männens ökat från 62 procent år 1968 till 79 procent år 1981. Efter standardisering för utbildning, yrkeserfarenhet och anställningstid, borde kvinnornas lön i förhållande till männen ha varit 6 procent högre 1968 och 4 procent högre 1981. Om minskningen av skillnaden förklaras av minskad diskriminering eller av andra faktorer framgår inte.

*Löfström* har gjort en statistisk analys av i vilken omfattning löneskillnader mellan kvinnor och män kan förklaras av att kvinnor diskrimineras vid lönesättningen. Löneskillnaderna har mätts i timlön och utgår från 1984 års s.k. HUS-dataundersökningar. Ett av resultaten är att, vid lika kvalifikationer och personliga egenskaper, kvinnors timlön är knappt tio kr lägre än männens. Ett annat är att avkastning av utbildning och arbetslivserfarenhet är lägre för kvinnor än för män. Förekomst av barn har större negativ effekt på kvinnors lön än på mäns. Vilket civilstånd män har betyder mycket för vilken lön män får, medan det inte påverkar kvinnors lön. Ytterligare bearbetningar visar att löneskillnaden är störst mellan kvinnor och män som är gifta/samboende och minst bland ensamstående under 30 år. *Löfström* menar att det mesta av löneskillnaden kan förklaras som diskriminering och mycket lite som skillnader i produktivitet mellan kvinnor och män. På en aggregerad, sammanpressad, nivå borde kvinnors lön i förhållande till mäns vara 16 till 25 procent högre, om diskriminering inte förekom.

I en situation utan diskriminering borde kvinnors lön i förhållande till mäns enligt *Löfström* vara cirka 20 procent högre för gruppen gifta/samboende och 6 procent högre för gruppen ensamstående. Den största löneskillnaden inom gruppen ensamstående fann hon mellan kvinnor och män över 30 år. Om resultatet tolkas som kvardröjande effekter av tidigare diskriminering, innebär det enligt *Löfström* att lönediskriminering av de grupper kvinnor som idag träder ut på arbetsmarknaden inte förekommer eller är obetydlig. En annan tolkning är att lönediskriminering framför allt drabbar äldre kvinnor.

Några studier som är något mindre djupgående än de som redovisats nu finns också. De utgår genomgående från förhållandevis gamla uppgifter om löner, oftast från år 1981. Det gäller även de senast gjorda studierna. De

fångar därmed inte upp utvecklingen under senare delen av 1980-talet. Gemensamt för studierna (Asplund m.fl., Björklund, le Grand /1991/ ) är att de inte utesluter diskriminering som orsak till löneskillnader, som de inte kan förklara efter analys.

De företagsanknutna studierna är få. *Gustafsson* undersökte år 1988 löneskillnader mellan kvinnor och män vid Försvarets forskningsanstalt (FOA). Heltidsanställda kvinnors genomsnittslön uppgick där år 1987 till ca 79 procent av männens. Mellan 30 och 49 procent av denna skillnad förklarades av skillnader i utbildning. En del, ca 8 procent, förblev dock oförklarad, när alla identifierbara förklaringsfaktorer tagits med. Hon medverkade även i en uppföljning på FOA, gjord av *Eva Hagsten*, år 1990. Sistnämnda år motsvarade kvinnornas genomsnittslön för heltidsarbete ca 78 procent av männens löner. Den oförklarade skillnaden hade nu ökat något. Efter standardisering för skillnader i utbildning, ålder och frekvensen heltidsarbete motsvarade den nu ca 8 procent. För personalgruppen forskare låg skillnaden mellan kvinnor och män i intervallet ca 5-8 procent år 1987. Motsvarande siffra för år 1990 var ca 10 procent. Studierna visade att det finns en systematisk löneskillnad till kvinnors nackdel på FOA och att skillnaden ökat något mellan undersökningstillfällena.

*Löfström* har som en del av en större studie i det nordiska likalöneprojektet helt nyligen undersökt löneskillnader mellan kvinnor och män anställda i Vattenfall. Studien visar bl.a. att det är ytterligare ett arbetsmoment för kvinnor att ha familj medan det för männen är ett stöd. *Löfström* fann att män med barn hade en entydig lönefördel framför män utan barn. Det var snarare antalet barn än barnens ålder som betydde mest. För kvinnor förelåg inga motsvarande resultat. Kvinnor utan barn hade inte högre lön än kvinnor med barn, allt annat lika. Det är därför enligt *Löfström* snarare kvinnors förmåga att föda barn och inte att de har barn som förklarar resultatet. Det motiverar en diskussion om förekomsten av statistisk diskriminering. *Löfström* menar vidare att det är troligt att det inte är barnen i sig som leder till den lägre lönen för kvinnor utan snarare vad som följer av att ha barn: större ansvar för hushållsarbetet och annat arbete i hemmet. En sådan förklaring ligger i linje med en engelsk undersökning, som *Löfström* refererar till. I den fann man att det var hushållsarbetet som medförde att kvinnor hade lägre lön. Flera barn innebär längre hemmaperioder för kvinnan, om det är hon som tar ut merparten av föräldraledigheten. Kvinnors längre perioder som hemarbetande ger på så sätt goda förutsättningar för män att på heltid få ägna sig åt lönearbete och därmed bevaka sin löne- och karriärutveckling. *Löfström* fann också att föräldraledighet i viss mån påverkade lönen positivt för männen. Övertidsarbete påverkade också männens grundlön positivt medan någon signifikant löneeffekt inte kunde noteras för kvinnor.

Också *le Grand* har funnit att föräldraskap påverkar lönen positivt för män men inte för kvinnor. När han har undersökt orsaker till att kvinnor har lägre lön än män har han utgått från uppgifter om löner i 1981 års levnadsnivåun-

dersökningar (LNU). Fyra tänkbara förklaringar undersöktes: förutom kvinnors lägre humankapital jämfört med mäns, kvinnors större ansvar för hem och familj och s.k. kompenserande löneskillnader också könssegregeringen. Männens genomsnittslön var 20 procent högre än kvinnornas. De fyra faktorerna förklarade tillsammans 12 procentenheter eller 60 procent eller mer av den ursprungliga löneskillnaden. le Grand fann att kvinnors avkastning på utbildning är lägre än för män liksom att giftermål ger en positiv löneeffekt för män men inte för kvinnor. Av den konstaterade löneskillnaden berodde ca 5 procentenheter (drygt en femtedel av skillnaden) på skillnader i humankapital, enligt le Grand. Resten av undersökningen behandlas i avsnitt 7.6.1.

Inom ramen för Växjöprojektet, ett arbetsvärderingsprojekt som utredningen följt (se avsnitt 8.4.2), gjordes också två regressionsanalyser av löneskillnader mellan kvinnliga och manliga kommunanställda. Den första analysen byggde på uppgifter för varje kommunanställd om ålder, kön, anställningstid, utbildningsnivå och utbildningsområde, dvs. information om ett antal "individuella egenskaper". Dessutom fanns uppgifter om i vilka förvaltningar anställningarna var placerade. Analysen visade att kvinnliga kommunanställda i genomsnitt hade lägre lön än män som arbetade inom samma förvaltning och som hade samma individuella egenskaper. Den andra analysen redovisas i avsnitt 7.6.1.

En del av de studier som redovisats i detta avsnitt bör ses som indikationer på att det kan finnas skillnader i produktivitet eller personliga kännetecken som förklarar löneskillnader mellan kvinnor och män. Några av löneskillnaderna är sakliga medan andra ger uttryck för familjerelaterade hinder och kan därmed inte anses oproblematiska. Den del av löneskillnaderna som kan förklaras av skillnader i produktivitet mellan kvinnor och män, mätt med hjälp av humankapitalfaktorer, är inte heller särskilt stor. Andra förklaringar måste också sökas.

Det bör slutligen nämnas att det för närvarande pågår ytterligare forskning också i dessa frågor. En förteckning över viss forskning som pågår lämnas i betänkandets bilagedel.

## 7.6 Faktorer och orsaker knutna till kvinnors och mäns arbetsuppgifter

Lönen varierar mycket efter yrke och arbetsmarknadssektor. Det är därför inte förvånande att det inte går att fullt ut förklara löneskillnader mellan kvinnor och män genom att koncentrera studierna på skillnader mellan olika individers kännetecken. Den svenska arbetsmarknaden är mycket könsuppdelad. Den övervägande delen kvinnor och män arbetar i olika branscher, på olika sektorer av arbetsmarknaden och i olika yrken. Även när kvinnor och män återfinns i samma yrken är det vanligt att de arbetar i olika befattningar och har olika arbetsuppgifter.

Inte nog med att kvinnor och män har olika arbeten. Kvinnodominerat arbete är ofta lägre avlönat än mansdominerat.

Könsuppdelningen av arbetsuppgifter är större ju mer detaljerad yrkesuppdelning, som studeras. I samma mån ökar också andelen av den totala löneskillnad mellan kvinnor och män, som kan hänföras till könsuppdelningen. Det visar såväl några svenska som t.ex. ett flertal amerikanska studier.

Under de senaste tjugo åren har olika insatser gjorts i Sverige för att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Jämställdhetslagens krav på att en arbetsgivare vidtar aktiva åtgärder för att få en jämn könsfördelning i alla typer av arbete på sin arbetsplats, är ett av uttrycken för sådana strävanden. Genom projektbidrag har staten också uppmuntrat sådana ansträngningar. I ett inledningsskede inriktades arbetet främst på att stimulera kvinnor att göra inbrytningar inom tekniska yrken. Under senare år har den projektverksamhet som bedrivits med stöd från statsbudgetens anslag för särskilda jämställdhetsåtgärder haft en bredare inriktning, både när det gäller att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet och inom utbildningen. Inte minst har olika projekt i syfte att uppvärdera kvinnors traditionella arbete, t.ex. inom vård och omsorg, fått stöd. Projekt som syftar till att öka kunskaperna om löneskillnaderna mellan kvinnor och män har hört till dem, som prioriterats under de allra senaste åren. Ett flertal projekt inom utbildningsområdet har också fått stöd under perioden. Många av dessa har syftat till att stimulera flickor att utbilda sig efter intresse och fallenhet och inte efter kön. Andra har syftat dels till att utveckla skolans undervisningsmetoder och pedagogik, så att flickors erfarenheter bättre tas tillvara, dels till att förebygga avhopp från pojkdominerade linjer.

Arbetet har varit relativt framgångsrikt när det gällt att intressera flickor för utbildningar på olika nivåer, som avsett att leda till otraditionellt arbete. Även om det finns exempel på uppmuntrande resultat är det dock inte ovanligt att de utbildade kvinnorna inte har fått arbete efter sina kvalifikationer och kunskaper. Och om de har fått sådant arbete har de ofta haft svårt att bli accepterade på maskulina arbetsplatser, där det tidigare inte funnits kvinnor i de traditionellt manliga arbetena. Flera ingående svenska studier visar på detta (t.ex. Baude (1992), Fürst och Lindgren). Flera studier visar också på att det är vanligt att arbetsdelningen efter ett tag återskapas när kvinnor tilldelas samma arbeten som män. Enligt *Wikander* t.ex. kan man t.o.m. anta att det varken finns särpräglade kvinnoarbeten eller mansarbeten men en ständigt återskapad relation mellan kvinnor och män i arbetssituationen.

### 7.6.1 Studier av löneskillnader mellan kvinnor och män

Några studier av löneskillnader har gjorts, där hänsyn inte bara tas till faktorer som utmärker kvinnor och män som personer utan också till sådana som kännetecknar yrke, arbetsuppgifter m.m..

I en studie av *Lantz* har inte bara humankapitalfaktorer tagits med utan också befattning, näringsgren och företagsstorlek. Studien avsåg löneskillnader mellan heltidsarbetande kvinnliga och manliga industritjänstemän år 1974. Kvinnornas lön utgjorde 66 procent av männens. Skillnader i ålder och befattningsnivå förklarade merparten av löneskillnaderna. 70 procent av kvinnorna fanns t.ex. på de lägsta befattningsnivåerna. Drygt 5 procent av löneskillnaden förblev dock oförklarad.

*le Grand* fann i sin undersökning grundad på 1981 års LNU och omfattande hela arbetsmarknaden (jfr avsnitt 7.5) att könssegregeringen förklarade den största delen av löneskillnaden mellan kvinnor och män eller 8 procentenheter av en total löneskillnad på 20 procent. Skillnader i befattningsnivå inom yrket svarade för 5 av dessa och yrkessegregeringen för 3. Knappt 5 procentenheter berodde, som tidigare redovisats, på skillnader i humankapital mellan kvinnor och män. Fortfarande återstod härefter 7-8 procents löneskillnad som oförklarad. *le Grand* fann emellertid också att hela effekten av ansvar för hemarbete kunde förklaras av könssegregering, dvs. att kvinnor med mycket hemarbete tenderar att inneha låglönearbeten. Enligt *le Grand* är den mest rimliga förklaringen att kvinnor och män med samma produktivitet, familjeförpliktelser och i samma typ av arbete har olika timlön. Han menar sammanfattningsvis att kön är en oberoende och stark faktor för löneojämlikhet på den svenska arbetsmarknaden. Löneskillnaderna kvarstår även efter en konstanthållning för en rad egenskaper och förhållanden hos individen, jobbet, organisationen och näringsgrenen. Han finner det svårt att tänka sig att det skulle finnas andra rationella produktivitmässiga eller lönekompanse- rande orsaker till dessa löneskillnader. En av *le Grands* slutsatser är att nya empiriska prövbara modeller behöver utarbetas, som kan ge förståelse för de mekanismer genom vilka löneskillnaderna mellan kvinnor och män uppkommer. Resultaten stämmer överens med vad *Löfström* fann i sin studie. Resultaten visar därmed att en vidsträckt lönediskriminering förekom på den svenska arbetsmarknaden ännu år 1981.

De företagsanknutna studierna är få. *Löfströms* tidigare nämnda studie av Vattenfall omfattar yrkesgrupperna civilingenjörer, civilekonomer, programmerare och systemmän med högskoleutbildning avslutad år 1975 eller senare. Hon fann att kvinnorna hade mellan 4 - 6 procent lägre månadslön än männen när hänsyn tagits till arbetstid, övertid, arbetslivserfarenhet, antal år efter examen, position, antal barn, bostadsort osv. Löneskillnaden förklarades enligt *Löfström* av att kvinnor diskrimineras.

Den andra av de två regressionsanalyser som gjordes inom ramen för Växjöprojektet (jfr avsnitt 7.5) inriktades på att undersöka om det fanns könsrelaterade löneskillnader mellan arbeten med samma egenskaper. Den byggde på uppgifter om 2 905 av kommunens ca 5 200 anställda. Därvid användes en arbetsvärderingsmodell med sju faktorer. Modellen beskrivs kortfattat i avsnitt 8.4.2. Analysen antydde att månadslönen i genomsnitt är 260 kr lägre för ett arbete, där andelen kvinnor är 10 procentenheter högre än i ett annat

likvärdigt arbete. Vidare uppskattades den genomsnittliga månadslönen för män i arbeten med 70 procent kvinnor i analysen vara 640 kr lägre än för män i likvärdiga arbeten med 60 procent kvinnor. En tolkning som gjordes var att könssammansättningen i olika arbeten är en faktor som i realiteten påverkar lönesättningen.

I avsnitt 8.4.2 redovisas också resultatet av ASG-projektet, det andra av de två arbetsvärderingsprojekt, som utredningen särskilt studerat.

### 7.6.2 Varför finns kvinnor företrädesvis i lågavlönat arbete?

En viktig förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män finns i könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Kvinnor finns därvid företrädesvis i lågavlönat arbete. Fyra huvudförklaringar till detta har diskuterats i både svensk och utländsk litteratur, varav några redan har berörts i avsnitt 7.4. Förklaringarna kan sägas gå ut på att kvinnor väljer lågavlönat arbete, kvinnor utesluts från välbetalda arbeten, kvinnor tilldelas låglönearbeten – arbetsdelningen – och kvinnors arbete är underbetalt för att det utförs av kvinnor – nedvärderingen av kvinnor. Några av de förklaringar som getts skall kort beröras ytterligare.

Att kvinnor *väljer* arbeten som är lågt avlönade kan till en början bero på socialisation, inläring. Kvinnor lärs in att tro att vissa typer av arbeten passar och andra inte passar för kvinnor. Socialisationen kan vara så effektiv att en del kvinnor inte ägnar en tanke åt andra typer av arbete. Betydelsen av förebilder och exempel är också stor. Flickor väljer ofta samma inriktning på studier och yrken som sina mammor och pojkar följer sina pappors exempel. Därför betyder det också mycket för flickors och pojkars val om deras föräldrar har gjort utbildnings- och yrkesval som är otraditionella för kvinnor respektive män.

Ett andra skäl är att kvinnor kanske också har följt utbildningar och kurser som de trots vara särskilt lämpliga för kvinnor. De har därför inte kvalifikationer och kunskaper för andra arbeten som finns. Ett tredje skäl kan vara att kvinnor helt enkelt saknar information om andra arbeten, vilken lön som betalas, hur arbetsförhållandena är och hur man kommer in i arbetena.

Ett fjärde skäl är att kvinnor väljer arbete efter de förväntningar, som de har att i framtiden behöva anpassa sitt förvärvsarbete till männens och till arbete med barn och hem. Ett femte skäl slutligen kan vara att kvinnor, trots att de har väl klart för sig att det finns vissa alternativ till traditionella kvinnoarbeten, ändå inte väljer dem eftersom de inte tror att de kommer att få tillgång till sådana arbeten till följd av diskriminering. Sammanfattningsvis är många av kvinnors "val" inte särskilt frivilliga utan följderna av ett strukturellt tvång.

I Sverige har avsevärda ansträngningar nedlagts på att få flickor att välja otraditionella arbeten. Man kunde därför vänta sig ett annat mönster. Men i modifierad form återkommer liknande resultat. *Först* anför t.ex. i en studie av

tonårsflickor att majoriteten av dem väljer traditionellt. Det sker trots att t.ex. de kvinnodominerade arbetenas löneprofiler får flickornas val att verka oreflekterade. Men flickornas val kan enligt Fürst ses som rationella och överlagda med hänsyn till deras framtida behov av att kunna kombinera ett yrkesarbete med barnafödande och barnavård. Investeringen i yrkesutbildning ställs i relation till möjligheterna att foga samman ett yrkesarbete med familjerollens krav. De stora kvinnodominerade sektorerna ger mer än övriga sektorer arbetstider, som svarar mot kvinnornas önskemål. Och de s.k. okvalificerade kvinnoarbetena tar i bruk sådana färdigheter som kvinnorna skaffat sig i sitt vardagsliv. De står öppna för kvinnor som satsat mer på familjerollen än yrkesutbildning. Beaktar vi dessutom arbetsmarknadens faktiska efterfrågan på kvinnornas arbetskraft idag ter sig flickornas yrkesval ännu mer rationella. Man skulle lite tillspetsat kunna säga att kvinnor väljer segregation i stället för konfrontation. Trots att så många försök gjorts att ändra arbetsmarknadens krav, kvarstår ändå segregation och könsdiskriminering. Unga flickor, som tillhör de generationer, som vet att de kommer att yrkesarbeta större delen av livet – till skillnad från vad deras mödrar gjorde – har andra rationaliteter än dem, som vi förväntar oss. Skall alltså själva ojämställdheten på arbetsmarknad och i familjeliv fortplanta denna ojämställdhet?

När det gäller att *kvinnor utesluts från välbetalda arbeten* kan till en början hänvisas till beskrivningen i avsnitt 7.4 av hur kvinnor tidigare till följd av lagar och avtal hindrats från att ta vissa arbeten och att effekterna av detta kan tänkas bidra till att förklara att kvinnor finns i låglönearbeten. Det är möjligt att mönstren här skiljer sig mellan LO, TCO och SACO-grupper.

Det är inte alltid som en vägran att anställa innebär brott mot jämställdhetslagens förbud mot könsdiskriminering. Genom att studera arbetsgivares anställningspolicy kan man dock försöka få fram mönster för att avgöra om kvinnor får arbete i enlighet med sina kvalifikationer eller om de uteslängs från vissa typer av arbete. Ett sådant kan t.ex. framträda om det visar sig att kvinnor får arbete på lägre nivå än män med samma kvalifikationer, eller att kvinnor måste ha bättre kvalifikationer än män för att få arbete på samma nivå som dem.

Ett exempel på utestängning är arbetsgivarens förfarande i arbetsdomstolens dom AD 1990 nr 34. Domstolen ogillade i och för sig arbetstagsarsidans talan om brott mot jämställdhetsavtalet. Målet gällde ett större byggföretag som under några månader hösten 1987 anställt omkring femton manliga byggnadsarbetare. Trots att en kvinnlig träarbetare var lika kvalificerad som de manliga träarbetare bolaget anställde under den aktuella tiden, fick hon ingen anställning. Inom byggbranschen uppgår antalet kvinnliga träarbetare till någon promille.

*Fürst* menar på grundval av studier av kvinnliga industriarbetare att när kvinnorna kommer in på mansjobb är efterfrågan avgörande. Utan efterfrågan på kvinnor, ingen rekrytering och inga kvinnor på mansdominerade jobb. Inträdesbiljetten är kvalifikationer som män inte har eller samma kvalifikationer

till ett lägre pris. När kvinnor konkurrerar med män om typiskt manliga arbeten, där könsneutrala kvalifikationer, som utbildning och yrkeserfarenhet avgör, har kvinnor ändå svårt att hävda sig. Kvinnor kan räkna med att komma ifråga när det saknas kompetenta manliga sökande. Ytterst är det alltså efterfrågesituationen som avgör om kvinnor kan bryta in på mansdominerade områden. Kvinnors möjligheter ökar med männens ointresse. Manliga sökande minskar för att yrket håller på att förlora i attraktivitet och kvinnors närvaro sänker yrkets status.

Också när det gäller förklaringen att *kvinnor tilldelas låglönearbeten* kan hänvisas till avsnitt 7.4 om arbetsdelningen mellan könen och kvinnors underordning under 1 ovan. Efterfrågan och utbud av kvinnor som arbetskraft påverkas på ett sådant sätt att en arbetsdelning mellan könen etableras i rekryteringsögonblicket. Också arbetsvillkoren för kvinnor och män skiljer sig åt så att de genererar arbetsdelning. Även här är det möjligt att studier av LO, TCO och SACO-kvinnor skulle ge olika mönster.

Innebörden av förklaringen att *kvinnors arbete är underbetalt för att det utförs av kvinnor* är att samma arbete skulle betalas mer om det företrädesvis utfördes av män. Historiskt sett har det också varit så. Den historiska praxisen att medvetet sätta lägre löner för kvinnor inverkar dock antagligen fortfarande på löneskillnaderna mellan kvinnors och mäns arbete. Det är liknande tankar som ligger bakom de senaste årens krav på att traditionella kvinnoarbeten måste uppvärderas.

Några studier stödjer uppfattningen att kvinnors arbete inte anses kräva yrkesskicklighet i samma mån som mäns, ens när det är lika svårt. Det kan bero på att vad kvinnor kan anses vara medfödda egenskaper medan det för männen betraktas som förvärvade kunskaper och yrkesskicklighet. Detta kan i sin tur bidra till att förklara att vissa typiska kvinnoarbeten är lågavlönade.

*Wikander* hör till dem som vänder sig mot uppfattningen att kvinnor fått så låga löner för att de använts till yrken som krävt låg yrkeskunnighet och för att de enbart tillätits göra enklare moment (avsnitt 7.4.3).

Ett sätt att söka få en indikation på om kvinnors arbete är undervärderat och på omfattningen av undervärderingen, kan vara att ta hjälp av systematisk arbetsvärdering. Främst internationella studier och erfarenheter av sådant arbete, men också svenska försök och svensk debatt redovisas i kapitel 8.

Det pågår för närvarande ytterligare forskning också i dessa frågor. En förteckning över viss pågående forskning lämnas i betänkandets bilagedel.



## 7.7 Några övriga faktorer

Jag vill också i detta kapitel beröra några övriga faktorer som skulle kunna medverka till löneskillnader mellan kvinnor och män.

### 7.7.1 Mansdominansen i förhandlingssystemet

I utredningens uppdrag ingår att analysera betydelsen för löneskillnader mellan kvinnor och män av den manliga dominansen i förhandlingssystemet. Vad direktiven här får anses åsyfta är inte bara den rent kvantitativa dominansen av män utan också vad det kan betyda för kvinnors löner i jämförelse med mäns att manliga värderingar präglar och fortfarande präglar lönesättningen. Det bör i och för sig vara ett mål att nå en jämn könsfördelning bland dem som deltar i förhandlingssystemet. Det utgör dock ingen garanti för att mansdominansen när det gäller vilka värderingar som styr minskar i samma takt som målet närmar sig. Antalet män i förhandlingssystemet är en sak. Vad männens inflytande betyder för att det är männens normer som råder när lönerna bestäms är en annan. Det är svårt för de kvinnor som kommer in i förhandlingssystemet att undvika att göra den manliga normen till sin, i vart fall så länge de inte utgör en majoritet. Vad det till stor del handlar om är att både kvinnor och män får den kunskap som behövs om kvinnors och mäns skilda värderingar och synsätt, lär sig kvinnliga värderingar om arbetsmarknad och löner och godtar de kvinnliga och manliga normerna som likvärdiga.

Här vill jag först erinra om att de tidigaste fackföreningarna bildades utifrån gesällföreningar och att en del fackföreningar i början inte tog in kvinnor som medlemmar. Fackets arbete kom till en början att medvetet inriktas på att värna om de manliga gruppernas intressen. Facket ansåg det länge inte höra till dess uppgifter att underlätta för de kvinnliga arbetstagarna att förena förvärvsarbete och föräldraskap. Det har dröjt till våra dagar innan t.ex. LO erkänt att kvinnliga medlemmar kunde ha egna gemensamma intressen, som ibland kan stå i direkt motsatsställning till männens. Inför sin kongress 1991 gav LO ut skriften *Klass och kön*, som beskriver LO-kvinnornas situation jämfört med männens, bl.a. när det gäller representation i fackliga och politiska organisationer och förhållanden i arbetslivet. Kvinnors fackliga engagemang har också länge varit lågt och de kvinnliga medlemmarna har varit kraftigt underrepresenterade i de fackliga beslutsorganen. Intresset kring kvinnors ställning i facket har ökat på senare tid, men ännu finns bara få studier, de flesta från LO-sidan. För TCO-sidan har dock *Åke Olsson* i en bok redovisat erfarenheterna av 1986 års avtalsrörelse inom SHSTF, en avtalsrörelse som han betecknar som "ett intressant undantag från könsregeln, eftersom SHSTF det året stal föreställningen från de manliga strategierna".

I forskningen (t.ex. Baude, 1992 och Lindgren, 1985) har hävdats att könsmakthierarkier i manligt dominerade fackliga organisationer är ett hinder

t.o.m. för de kvinnliga fackliga ledare som finns att agera aktivt för kvinnors intressen. *Baude* tar också upp att lönesättningen bygger på mannen som norm och vittnar om att kvinnliga värderingar och intressen inte funnits med då verkligheten bakom lönesystemen en gång definierades. Men dessutom, menar hon, fick marknadskrafterna och ekonomisk rationalitet från arbetsgivarens sida, dvs. att anställa arbetskraft till den lägsta kostnaden, länge vika för att männen skulle garanteras arbete och utveckling. Kvinnorna har fått sätta solidariteten med männen och omsorgen om den fackliga enheten framför sin egen kamp för kvinnointressena. Exempel på motsatsen är svåra att hitta. Det kan i och för sig bero på att det har saknats och fortfarande saknas medvetenhet hos de manliga medlemmarna om att kvinnorna – ofta utan saklig grund – har sämre villkor än männen. Kort sagt har kvinnorna dock haft en svag ställning i sina organisationer och den manliga normen har haft företräde. Det kan bidra till att förklara en del av både de sakliga och osakliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män.

Också på arbetsgivarsidan har kvinnorna varit få. Även här har deras andel avtagit ju högre upp i hierarkin man kommit. Underrepresentationen har dock inte varit lika stark som på arbetstagsarsidan, eftersom redan andelen kvinnliga arbetsgivare är låg.

När det därefter gäller antalet kvinnliga och manliga företrädare bland dem som förhandlar om eller annars har ett avgörande inflytande på hur löner och andra anställningsvillkor bestäms i parternas organisationer har jag försökt bilda mig en uppfattning om deras fördelning på olika delar av dagens arbetsmarknad. För att bilden skall bli fullständig måste man gå djupare än jag har möjlighet att göra. Det går alltså inte att dra några allmänna eller långtgående slutsatser av de uppgifter som jag fått från arbetsmarknadens parter och som jag här ger exempel på.

Inom Svenska Arbetsgivareföreningen var antalet kvinnliga förhandlare på central nivå detsamma åren 1982 och 1990, då antalet var 3, jämfört med 14 respektive 4 manliga. På förbunds nivå fanns år 1982 sex kvinnliga förhandlare och 219 manliga. År 1990 var antalet 17 kvinnor och 255 män, vilket motsvarar en ökning av kvinnors andel från 3 till 6 procent de angivna åren. På lokal nivå är andelen kvinnor betydligt högre, om man utgår från uppgifter som baserar sig på medlemsantalet i Sveriges Personaladministrativa Förening. De utgör dock fortfarande en minoritet. Antalet kvinnliga personalchefer bland föreningens medlemmar uppgick 1991-1992 till 731, vilket motsvarade ca 33 procent av det totala antalet. De kvinnliga förhandlarna på lokal nivå bland SPF:s medlemmar uppgick samma år till 69. Också det motsvarade ca 33 procent av samtliga förhandlare bland föreningens medlemmar.

På den *kommunala sektorn* finns på arbetsgivarsidan i det stora flertalet kommuner inte några särskilda löneförhandlare. En eller ett par personer utför alla de uppgifter av kvalificerad natur som hör till personaladministration. Andelen kvinnor bland kvalificerade personalhandläggare i kommunerna har ökat från år 1982, då den uppgick till ca 26 procent av totalt ca 450 personer,

till ca 53 procent av totalt ca 540 personer år 1991. Till den angivna gruppen räknas personalchefer, personalsekreterare och i förekommande fall förhandlingssekreterare.

Det politiskt ansvariga organet i kommunen var tidigare oftast en särskild personal- eller lönenämnd. På senare år har allt fler kommuner ändrat sin organisation så att kommunstyrelsen genom ett utskott har ansvarat för löne- och förhandlingsfrågor. I båda typerna av organisationer har kvinnoandelen varit lägre än på tjänstemannasidan. Den har dock ökat från ca 18 procent år 1980 till ca 30 procent år 1989. Samtidigt har antalet personer i de nämnda organisationerna minskat under motsvarande period.

För *landstingssektorn* har det varit svårare att få fram uppgifter om könsfördelningen bland dem som förhandlar om löner på arbetsgivarsidan, vilket delvis kan bero på att den decentralisering som skett inom sektorn har medfört förändrade roller för de förhandlingsansvariga. En förskjutning av det reella inflytandet när det gäller lönesättningen håller på att ske från löneförhandlare till linjechefer på landstingens enskilda förvaltningar/basenheter. Centralt på Landstingsförbundet finns 3 kvinnliga och 4 manliga handläggare samt en manlig chef.

Bland de centralt placerade förvaltningscheferna i de 23 landstingen är 8 kvinnor och 15 män. Kvinnornas andel utgör därmed ca 35 procent och det avspeglar att en viss ökning har skett de senaste åren, även om gruppen är stabil och omsättningen låg. Inom t.ex. Stockholms läns landsting finns 31 förvaltningar med särskilt förhandlingsansvariga. Här är könsfördelningen 21 kvinnor och 10 män. Gruppen är också relativt stabil men även här har andelen kvinnor ökat och kvinnorna utgör nu en majoritet eller ca 65 procent.

För *statens* del avser uppgifterna om antalet förhandlare personer som förhandlar om förmåner som avser enskilda individer (inte medbestämmandefrågor) och som har ett direkt eget ansvar för förhandlingsarbetet. På Statens arbetsgivarverk fanns år 1982 1 kvinnlig förhandlare av totalt 23 och år 1990 4 av totalt 24. År 1992 hade antalet kvinnor ökat till 7 av totalt 19, vilket motsvarade 37 procent. På de olika myndigheterna utgjorde de kvinnliga förhandlarna 14 procent år 1982 eller 32 av 231. År 1990 hade andelen ökat till 23 procent eller 59 av 261 och år 1992 till 29 procent eller 74 av 253.

På *arbetstagsarsidan* har åtta av LO:s 23 medlemsförbund inga kvinnliga löneförhandlare på förbunds nivå eller regional nivå. Av dessa uppger sig fyra aldrig ha haft några heller. Det rör sig här om förbund där kvinnornas andel bland medlemmarna oftast utgör 10 procent eller mindre. Här finns dock två förbund, där kvinnorna utgör 18 respektive 20 procent av medlemmarna. Kommunal, Försäkrings, Handels, Hotell- och Restaurang samt Beklädnads har den största andelen kvinnliga medlemmar av LO-förbunden. Den varierar mellan 80 (Kommunal) och 70 procent (Beklädnads). Av dessa har Handels det största antalet kvinnliga löneförhandlare på regional nivå eller 59 procent (116) men inga alls på förbunds nivå, där alla 7 är män. Den största andelen kvinnliga löneförhandlare på förbunds nivå finns hos Försäkrings, där 5 av

12 eller 40 procent är kvinnor. I Kommunal finns 7 kvinnliga (32 procent) och 15 manliga löneförhandlare på förbunds nivå. På "regional nivå", dvs. bland avtalsdelegerade, är andelen kvinnliga löneförhandlare 46 procent eller 27 av 59. I Metall, som har 21 procent kvinnliga medlemmar, finns 4 kvinnliga (20 procent) och 16 manliga löneförhandlare på förbunds nivå. Kvinnornas totala andel bland LO:s medlemmar är 45 procent.

För TCO:s del är de kvinnliga medlemmarna i majoritet eller 58 procent. De flesta förbunden inom TCO löneförhandlade i många år centralt inom kartellerna TCO-S, KTK och PTK. Inom TCO-S med 60 procent kvinnor sköttes centrala löneförhandlingar i princip av styrelsen samt anställda förhandlare. Den sista styrelsen bestod av 4 kvinnor och 17 män och 5 av de 8 anställda förhandlarna var män. Inom KTK med 82 procent kvinnliga medlemmar utgjorde styrelsen förhandlingsdelegation. Den bestod 1989 av 10 ledamöter, varav 3 kvinnor. För beredning av förhandlingarna fanns ett beredningsutskott som 1988 bestod av 5 män och en kvinna. Inom PTK med 40 procent kvinnor utgjordes den lilla förhandlingsdelegationen i den senaste avtalsrörelsen av styrelsen, som bestod av enbart män. I den stora förhandlingsdelegationen representerades de olika förbunden till 40 procent av kvinnor.

Svenska Bankmannaförbundet (SvBmF) är ett av de förbund, som valt att stå utanför kartellsamarbetet. Förbundet har 64 procent kvinnliga medlemmar. År 1984 bestod den stora förhandlingsdelegationen av 3 kvinnor och 6 män, år 1990 av 3 kvinnor och 4 män och år 1992 av en kvinna och 6 män. En förskjutning har för flera förbund skett mot decentraliserade förhandlingar med individuella inslag i lönesättningen. Andelen kvinnor i de lokala förhandlingsdelegationerna ökar. Svenska Industritjänstemannaförbundet (SIF) med 40 procent kvinnliga medlemmar hade 1984 26 procent kvinnor bland de ordinarie ledamöterna i lokala förhandlingsdelegationer mot 30 procent 1992. I SvBmF är det ofta klubbordföranden, som har huvudansvaret för de lokala förhandlingarna. År 1992 var 50 procent av ordförandena i klubbstyrelserna kvinnor. Inom Lärarförbundet är andelen kvinnor med förhandlingsuppdrag 73 procent. Deras andel av medlemskåren uppgår till 78 procent. Förbundstyrelsen består till 52 procent av kvinnor.

Kvinnornas medlemsandel inom SACO är 41 procent. På förbunds nivå utgör kvinnorna 23 procent av löneförhandlarna medan deras andel på lokal nivå är ca 40 procent. Utan att några bestämda uppgifter kunnat ges har organisationen konstaterat en mycket påtaglig ökning av kvinnornas andel bland förhandlare de senaste tio-femton åren.

### 7.7.2 Arbetsorganisation, rekrytering och personalutbildning

Utredningsuppdraget innefattar även att analysera betydelsen för löneskillnader mellan kvinnor och män av arbetsorganisation, rekrytering och personal-

utbildning. Jag har redan i kapitel 2 uttalat min uppfattning att löneskillnader mellan kvinnor och män – både sakliga och osakliga – kan grundläggas genom s.k. anställningsdiskriminering, genom diskriminering vid uttagning till personalutbildning och genom det sätt arbetsgivare leder och fördelar arbetet. Tidigare i detta kapitel har jag också behandlat könssegregeringen som ett problem när det gäller att motverka könsmissiga löneskillnader. Jag vill endast tillägga några ytterligare synpunkter.

I anslutning till frågor om rekrytering vill jag särskilt peka på en fråga, som kanske har störst betydelse på tjänstemannasidan, nämligen ingångslönen. En del av löneskillnaderna mellan kvinnor och män kan helt enkelt uppstå genom att kvinnor begär och får lägre lön än män när de anställs. Rent allmänt visar erfarenheten att ingångslönen har mycket stor betydelse för vilka lönerelationer som kommer att finnas även i framtiden hos en viss arbetsgivare. Det är mot den bakgrunden mycket viktigt att kvinnor i större utsträckning än vad som kanske hittills varit vanligt tar reda på vilka löner som betalas för de arbeten de söker och redan från början begär att få löner i nivå med vad manliga anställda får vid likvärdiga arbeten och kvalifikationer. Både fackliga organisationer och arbetsgivare har vittnat om att det ligger i alla parter intresse att lönen så att säga blir riktig från början. Om man inte redan vid rekryteringen bevakar att en nyanställd får en lön som motsvarar vad anställda med likvärdiga arbeten och kvalifikationer har måste den fackliga organisationen i senare lokala förhandlingar använda en del av det tillgängliga löneutrymmet till att få sin medlem "rätt" inplacerad. För arbetsgivarens del är det också viktigt att inte riskera att en felaktig löneplacering leder till att arbetstagar lämnar arbetsplatsen eller att arbetsgivaren rentav gör sig skyldig till lönediskriminering i strid med jämställdhetslagen.

I övrigt vill jag hänvisa till den rikhaltiga litteratur som numera finns på området och då särskilt från senare tid den forskning som uppmärksammat könsstrukturer i arbetsorganisationer, t.ex. *Baude*, som också uppmärksammar förhållandena för kvinnliga industriarbetare jämfört med manliga i livsmedelsbranschen när det gäller rekrytering, befordran, personalutbildning och löner i några företag i livsmedelsbranschen (1992) och *Wahl*, som studerat kvinnliga civilekonomers och civilingenjörers villkor (1992).

### 7.7.3 Yrkesklassificering m.m.

En svårighet att närma vissa stora kvinnogrupper löner till vissa manligt dominerade grupper kan ligga i att de med nuvarande befattnings- och yrkesklassificering är så stora. Förändringar av lönerna för sådana kollektiv tar en mycket stor del av det tillgängliga löneutrymmet, om strävan är att lönen inte skall skilja mellan grupper inom ett större kollektiv.

Som jag också varit inne på i kapitel 6 saknas det en gemensam yrkesnomenklatur för hela arbetsmarknaden och de som finns är dåligt anpassade för

löneredovisning. Exempel på grova indelningar är yrkesnomenklaturen NYK (Nordisk Yrkesklassificering) och näringsgrensindelningen (SNI 69) som för närvarande används vid SCB för att beskriva var kvinnor och män finns på arbetsmarknaden. I dessa är t.ex. de yrken och näringsgrenar, där kvinnor till största delen finns betydligt mindre uppdelade än motsvarigheten för män. Indelningarna är gamla och avspeglar inte den utveckling som har skett på arbetsmarknaden. I SNI är industrin, där männen i stor utsträckning finns, "fint" indelad medan tjänstenäringsarna, där kvinnorna ofta finns, är betydligt grövre indelad. En ny näringsgrensindelning, där detta beaktats, kommer dock att införas gradvis fr.o.m. 1993 (SNI 92). En anpassning till EG:s högre normer medför att SCB kommer att yrkesredovisa efter ISCO-88 (COM), en reviderad version av ISCO 58, som jag berört i kapitel 6.

En orsak till svårigheterna att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män kan alltså vara att standarden för att beskriva och placera in kvinnors förvärvsarbete är outvecklad. En mer finfördelad inplacering av kvinnors förvärvsarbete skulle medföra mindre stora kvinnokollektiv. Det kan gå lättare att successivt förändra lönerna för hela kvinnogrupper när de inte är så stora som med dagens sätt att i olika sammanhang dela in dem.

## 7.8 Sammanfattning

Efter den genomgång som jag gjort av olika studier om orsaker till löneskillnader vill jag nu sammanfatta några huvudpunkter i min analys och tar först upp statistikmaterialet i kapitel 6.

*Könssegregeringen på arbetsmarknaden* är en mycket viktig förklaring till löneskillnader mellan kvinnor och män. Den vertikala könssegregeringen, dvs. det faktum att kvinnor och män ofta finns på olika nivåer i samma yrke är inte minst viktig. När någon typ av svårighetsgradering av befattningar ingått som en variabel i statistikmaterialet, har den förklarat den största delen av löneskillnaderna mellan kvinnor och män, oavsett sektor eller bransch och oavsett om yrket som sådant är kvinnodominerat (ekonomiarbete, personalarbete), mansdominerat (verkstadsarbete, arkitektarbete) eller har jämn könsfördelning (planering, utbildning m.m.).

Kvinnor befordras i mindre utsträckning än män. Det kan nog både bero på att det finns ett "glastak" och att inte alla kvinnor själva vill "klättra" liksom att män i högre grad än kvinnor på olika sätt uppmuntras till befordran. Mer befordran för män kan ge upphov till löneskillnader mellan kvinnor och män. Av statistikmaterialet kan varken den ena eller andra orsaken till att fler män än kvinnor befordras utläsas. Kan det också vara så att befordran för män i större utsträckning än för kvinnor också betyder höjd lön? Det ger inte heller statistikmaterialet något svar på.

Det finns också vissa tydliga mönster, som anger att ju större andelen kvinnor är i ett yrke desto mindre är löneskillnaden mellan könen och, i varje

fall på privat sektor, ju lägre är lönen. Någon entydig bild av löneskillnaderna i kvinnodominerade yrken går dock inte att få. Vid riktigt hög andel kvinnor i ett yrke har kvinnorna till och med högre lön än männen (laboratorieassistent, sjuksköterska, förskollärare). En förklaring för den offentliga sektorn kan ligga i att den inplacering av tjänster i vissa lönegrader som skedde i de tidigare normativa lönesystemen fortfarande slår igenom. Löneskillnaderna skulle kunna ses som ett "generationsproblem", där ålder borde vara en viktig förklaringsfaktor. När det gäller förskollärare minskade löneskillnaden med en procentenhet till männens fördel när hänsyn togs till ålder. Den kvinnodominerade delen av arbetsmarknaden är i stor utsträckning ny för männen.

En övergripande iakttagelse är dock att *ålder* betyder lite för att förklara löneskillnader.

Löneskillnader mellan kvinnor och män med *lång eftergymnasial utbildning* (distriktsläkare, högskolelektor) kan eventuellt förklaras med anställningstidens längd. Förhållandet har dock inte kunnat studeras, eftersom variabeln saknas eller är av bristfällig kvalitet. En annan orsak kan beträffande högskolelektorer vara att kvinnor och män undervisar inom olika fakulteter.

Ofta anges kvinnors *deltidsarbete* som orsak till lägre lön än män i en jämförbar yrkesgrupp. I den officiella lönestatistiken kan man inte påvisa att kvinnornas genomsnittslön vid deltidarbete skulle vara lägre än vid heltidsarbete i en yrkesgrupp. Man kan dock finna att stora grupper med deltidarbete kvinnor i stor utsträckning ingår i de lägst avlönade yrkesgrupperna. Om man jämför löner i stora kollektiv, dvs. med många yrkesgrupper, kan genomsnittslönen vara lägre för de deltidarbete kvinnor än för de heltidsarbete. En förutsättning för jämförelsen är givetvis att deltidslönen har räknats om till en heltidslön. För deltidarbete män gäller ofta det omvända. Deltidarbete män är ofta delpensionärer och till delpensionärerna hör ofta högavlönade män.

Någon entydig slutsats av inverkan av deltidarbete kan inte dras av utredningens statistikmaterial. Löneskillnaderna är relativt lika i samma grupper vid heltid och deltid och nivåerna vid deltid kan vara både högre och lägre. Deltidarbete behöver därför inte innebära att löneskillnaden mellan kvinnor och män är större än vid heltidsarbete i samma yrkesgrupper.

I en av de studerade grupperna slutligen – socialsekreterare – har inte här kunnat påvisas några löneskillnader alls mellan kvinnor och män.

Kvinnornas *löneutveckling* har på två sektorer under perioden 1982-1990 varit bättre än männens, nämligen bland industritjänstemännen och på landstingssektorn i stort. På landstingssektorn kan en förklaring vara att befattningshavare med lång anställningstid tilldelades en extra löneklass i avtalsrörelsen 1986. En annan förklaring kan vara att sjuksköterskorna fick stora löneyft i avtalsrörelserna, centralt 1986 och lokalt 1989.

När statistikmaterialet brutits ner något på privat tjänstemannasidan har det visat att kvinnorna i de branscher, som jag studerat närmare haft lika eller bättre löneutveckling än männen. Det har medfört att *löneskillnaderna* mellan

kvinnor och män varit lika eller minskat något i branscherna under perioden. För de kvinnliga industritjänstemännen kan det vara en följd av att vissa garantilönehöjningar förekommit, som haft karaktären av "lägstbelopp". Det har förekommit att potter som avsatts riktats särskilt till de lägre befattningsnivåerna, vilket automatiskt påverkat kvinnornas löner mer gynnsamt än männens, eftersom kvinnorna företrädesvis finns på de lägre nivåerna.

Enligt direktiven finns det en tendens till ökande löneskillnader mellan kvinnor och män på flera arbetsmarknadssektorer sedan mitten av 1980-talet. I kapitel 6 har jag närmare bearbetat statistiskt material som rör utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män under den period direktiven uppmärksammar i detta avseende. Som jag också då angav är bilden inte entydig. Det går att för en del avtalsområden instämma i den uppfattning som kommer till uttryck i direktiven medan det för andra har framgått att motsatsen gäller. De kvinnliga industritjänstemännen liksom kvinnorna inom landstingssektorn har således haft en bättre löneutveckling än männen. Direktiven anger att jag bör analysera om förskjutningen mot individuell lönesättning och lokala avtal kan ha haft någon betydelse för ökningen av löneskillnader.

Jag har i kapitel 4 angett att lokala löneförhandlingar och individuell lönesättning inte är något nytt. Samtidigt kan jag konstatera att de minsta löneskillnaderna mellan kvinnor och män på alla nivåer finns på områden där lönerna tidigare i hög grad bestämts genom centrala förhandlingar. På den privata tjänstemannasidan, där individuell lönesättning har förekommit i flera decennier har man i löneförhandlingarna periodvis uppmärksammat låglöneproblematiken. Det har då också skett låglönesatsningar centralt vilka till viss del kommit att betyda att den individuella lönesättningen fått minskat utrymme.

När det gäller ökad användning av *individuell lönesättning sedan slutet av 1980-talet* på den statliga sektorn, har studier gjorts av några arbetsplatser, som visar på att olika grupper av kvinnor med få undantag hittills förlorat mer än de vunnit. Det framgår av en studie som gjorts för de anställda vid Umeå universitet och en annan för de anställda vid riksdagen. I en studie av ändringarna i lönebildningen på den offentliga sektorn anför nationalekonomen *Johnny Zetterberg* (1992) att ju mindre utrymme som finns för subjektiva värderingar i ett lönesystem desto mindre är risken för diskriminering. Ett sådant antagande bör enligt Zetterberg innebära att utrymmet för lönediskriminering på grund av kön är mindre i ett tariffbaserat system än i ett system där lönerna bestäms i förhandlingar mellan arbetsgivaren och den enskilda arbetstagaren. Han menar att närmandet som skett i lönebildningen mellan privat och offentlig sektor sedan mitten av 1980-talet i förening med en enligt honom likartad utveckling av löneskillnaderna stödjer ett antagande att förhållandena för lönebildningen har stor betydelse för lönediskriminering mellan kvinnor och män.

*Lokala förhandlingar* har till stor del hittills bestått i att fördela centralt beslutade potter lokalt. Från tidigt 1970-tal har en del erfarenheter förmedlats av



hur lokala höjningar bland privat tjänstemän utöver de centrala har fördelats mellan kvinnor och män. (Hart och von Otter, Nycander, Victorin). Gemensamt för dem är att männen har fått större del av de lokala potterna. Kvinnorna har "hållits nere" i de lokala förhandlingarna. Till en del har detta förekommit efter låglönesatsningar i de centrala förhandlingarna, vilka gynnat kvinnorna. Ibland har särskilda s.k. kvinnopotter avsatts. När de centralt bestämda potterna därefter fördelats lokalt, har uppfattningen varit att kvinnorna redan fått sin del varför potterna i högre grad borde tilldelas männen. Så skedde också. Det finns inga motsvarande analyser för senare perioder. Men också under 1980-talet kombinerades ofta centrala låglönesatsningar med lokal fördelning av lönepotter, som bestämts centralt. Under samma period ökade inslagen av lokala förhandlingar på den offentliga sektorn. Det ligger därför nära till hands att anta att ökande löneskillnader mellan kvinnor och män under den perioden delvis kan förklaras på samma sätt som skedde i början av 1970-talet, dvs. att kvinnorna har hållits nere i de lokala förhandlingarna och att mansdominerade grupper i lokala förhandlingar tagit igen vad de förlorat i centrala förhandlingar. Ett exempel på detta kan vara brandmännen, som i 1989 års lönerörelse fick stå tillbaka för vårdpersonal inom SKAF:s område och i flera kommuner lyckades återhämta den förskjutning av lönerelationen till kvinnodominerade grupper som skett centralt. Huruvida dessa erfarenheter kommer att upprepas om betydelsen av lokal lönebildning fortsätter att öka kan bl.a. komma att bero på om de kvinnliga arbetstagarbättre än tidigare lyckas göra sina krav gällande lokalt och i vad mån lönebildningen är "blandad", dvs. sker både centralt och lokalt. Lönebildningen är, som jag tidigare framhållit, resultatet av en intresse- och maktkamp. Kvinnor har i allmänhet hittills inte haft lika lätt att göra sig gällande i denna, varken i förhållande till männen i de fackliga organisationerna eller jämfört med män i förhållande till arbetsgivarna.

*Löneglidningen*, dvs. ökningen av lönerna vid sidan om avtalen, kan också påverka förändringar i lönerelationer mellan kvinnor och män. Enligt beräkningar som 1987 års lönekommitté gjort ökade löneglidningen, uttryckt som en restpost, på stora delar av arbetsmarknaden åren 1986-1988 samtidigt som avtalsutfallet åren 1986-1987 minskade (SOU 1990:63). Det är en vanlig uppfattning att löneökningar genom löneglidning i högre utsträckning tillfaller män än kvinnor. Det har inte varit möjligt att få fram underlag för att bedöma om den har varit större för män än för kvinnor. Här kan i så fall ligga en viktig förklaring till att löneskillnaderna mellan kvinnor och män inte fortsatt att minska. Det framgår av vad jag tidigare angett om att avtalen på LO-området gav större ökningar för kvinnor än för män under en tjugoårsperiod från 1951 samtidigt som löneglidningen under hela femtiotalet var större bland männen än bland kvinnorna och att kvinnornas relativa löneläge t.o.m. var sämre år 1960 jämfört med år 1950.

## 8 Arbetsvärdering

Det sägs i direktiven att jag bör redovisa fördelar och nackdelar med arbetsvärdering som en metod för att jämföra arbeten som vanligtvis utförs av kvinnor respektive av män. Denna redovisning bör ske på grundval av internationella erfarenheter och det sägs också att – om så befinns lämpligt – försök kan göras med att låta experter genomföra arbetsvärdering av kvinnorespektive mansdominerade arbeten. Jag bör vidare redovisa de förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att en könsneutral arbetsvärdering skall kunna få fotfäste på svensk arbetsmarknad samt de krav som följer av aktuella konventioner m.m. Jag redovisar i detta kapitel jämförelsevis utförligt internationella och svenska erfarenheter samt huvudlinjerna i internationell och svensk debatt om arbetsvärdering. Mina egna bedömningar redovisas i kapitel 9.

### 8.1 Arbetsvärdering som hjälpmedel

Jag vill först med utgångspunkt i direktiven söka precisera utredningsuppdraget.

Arbetsvärdering – den systematiska metoden att sinsemellan jämföra och mäta de krav som olika enskilda arbetsuppgifter ställer på utövaren – är *könsneutral* endast om både systemet och värderingsprocessen är fria från såväl direkt som indirekt könsdiskriminering. Det måste finnas en balans i ett arbetsvärderingsinstrument. Om det använder sådana faktorer som starkt gynnar traditionellt manliga arbeten måste det i lika hög grad ta hänsyn till faktorer, som starkt gynnar traditionellt kvinnliga arbeten.

Det finns internationellt en stark koppling mellan arbetsvärdering och ansträngningar att genomföra principen om lika lön för arbete av lika värde. Arbetsvärdering har internationellt använts som hjälpmedel att analysera givna löner hos samma arbetsgivare för att identifiera förekomst och omfattning av könsdiskriminering. Det är främst på den offentliga sektorn som användningen skett i detta syfte och det är i allmänhet traditionella s.k. analytiska arbetsvärderingssystem som har visat sig användbara för ändamålet. Trots att sådana ofta är könsdiskriminerande till kvinnors nackdel är resultaten entydiga: kvinnodominerade arbeten, dvs. typiska eller traditionella kvinnoarbeten har visat sig påtagligt lägre betalda jämfört med likvärdiga mansdominerade, dvs. typiska eller traditionella mansarbeten. Erfarenheterna av att använda arbetsvärdering för detta syfte är relativt omfattande och övervägande positiva. Det har gått att identifiera förekomst och ibland omfattning av könsdiskriminering

med hjälp av metoden. Samtidigt medför användningen ingen automatisk påverkan på löner. Det finns många hinder när det gäller att omsätta resultaten av arbetsvärdering i ändrade lönerelationer mellan kvinnor och män.

På grundval av de internationella erfarenheterna har olika *strategier för könsneutral arbetsvärdering* utarbetats i några länder, främst sådana där erfarenheterna gjorts.

Internationellt har som redan nämnts arbetsvärdering använts som hjälpmedel för att analysera givna löner för att identifiera förekomst och omfattning av könsdiskriminering. Jag förstår därför direktiven så att uppdraget innebär att redovisa *för- och nackdelar* med arbetsvärdering som hjälpmedel vid en sådan analys samt att eventuella försök med arbetsvärdering inom utredningens ram skall ha samma inriktning.

Uppdraget är vidare att redovisa de förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att *könsneutral arbetsvärdering skall kunna få fotfäste på svensk arbetsmarknad*.

I direktiven förekommer uttrycket "könsneutral arbetsvärdering" men innebörden utvecklas inte. Ordet könsneutral har också i olika sammanhang getts olika innebörd.

Jämställdhetslagen anges i lagens förarbeten vara könsneutral. Innebörden är då närmast att lagen formellt gäller både kvinnor och män. De arbetsvärderingssystem som hittills använts som hjälpmedel för att sätta löner (i fortsättningen: traditionell arbetsvärdering) kan också sägas vara könsneutrala i denna formella mening. Sådan arbetsvärdering har samtidigt visat sig könsdiskriminerande. Formell könsneutralitet hindrar alltså inte könsdiskriminerande resultat.

Könsneutrala regler har behandlats i kvinnorrättslig litteratur. I den har framhållits att könsneutrala regler innehåller ett budskap om att könen är lika och att det råder jämställdhet. En rättslig reglering kan t.ex. vara lika för kvinnor och män om man förutsätter att kvinnor och män lever under samma sociala villkor. Den förutsättningen håller dock inte. Eftersom levnadsvillkoren för kvinnor och män oftast är olika kan formell jämställdhet leda till ojämförbara resultat. I stället för att ses som könsneutrala borde rättsreglerna (med undantag för jämställdhetslagen) beskrivas som könsblinda. De "blundar" för bristen på jämställdhet (Dahlberg). Inom forskningsområdet organisationsteori har med ett liknande resonemang påpekats att könsneutraliteten representerar könsblindhet, dvs. en slags omedvetenhet om kön (Wahl).

Traditionell arbetsvärdering som är i formell mening könsneutral skulle på motsvarande sätt kunna beskrivas som könsblind.

Uttrycket könsneutral arbetsvärdering är en översättning från engelskan (gender-neutral job evaluation) och har spritt sig till Sverige från bl. a. Nordamerika och England. När det används där har det inte en formell utan reell innebörd. Uttrycket hänför sig vidare såväl till själva arbetsvärderingsinstrumentet som till värderingsprocessen. Det avser att båda måste vara fria från

såväl direkt som indirekt könsdiskriminering. När det gäller själva värderingsinstrumentet kan uttrycket i förstone uppfattas som att faktorer som starkt gynnar traditionellt manliga arbeten inte alls får användas. Så är emellertid inte fallet. Tanken är i stället att ett instrument, som använder sådana faktorer, i lika hög grad måste ta hänsyn till faktorer som starkt gynnar traditionellt kvinnliga arbeten. Det är alltså balansen i instrumentet som är viktig.

Jag utgår från detta nu beskrivna sätt att förstå innebörden i "könsneutral arbetsvärdering".

Jag bör enligt direktiven vidare redovisa de förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att *könsneutral arbetsvärdering skall få fotfäste som ett hjälpmedel för att analysera orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män*. Det ingår dock inte i uppdraget att ta upp förutsättningarna för fotfäste för arbetsvärdering som ett hjälpmedel när lönerna sätts.

## 8.2 Vad är arbetsvärdering?

Arbeten värderas ständigt. Det sker på många arbetsplatser och inom flera sektorer av arbetsmarknaden utan att de svårighetskrav som finns i olika arbeten har definierats. Vid arbetsvärdering tar man emellertid ställning till vilka svårighetskrav som skall gälla och hur de skall värderas sinsemellan.

Med arbetsvärdering brukar avses en systematisk metod för att sinsemellan jämföra och mäta de krav som olika enskilda arbetsuppgifter, befattningar, ställer på utövaren. *Syftet är att få ett visst underlag för den inbördes löneavvägningen mellan olika befattningar*. Vid arbetsvärdering kan det vara helt skilda arbeten som jämförs med varandra.

Värderingen avser själva arbetsuppgiften och hur svår den är. Det är inte den anställda eller hans eller hennes duglighet och prestation som skall värderas. Individens egenskaper i form av duglighet och formella meriter mäts inte genom arbetsvärdering utan genom merit- eller prestationsvärdering. Arbetsvärderingen sker alltså med utgångspunkt i olika krav som olika befattningar anses ställa på innehavaren. Kraven är synliga och bestämda på förhand. De befattningar som skall jämföras bryts därvid ner i mindre delar som sedan jämförs med hjälp av olika faktorer eller krav som ställs upp. Genom värderingen fastställs svårighetsgraden hos olika slags arbeten. När alla befattningar hos en arbetsgivare värderats får man en rangordning mellan dem. Resultatet kan också medföra att helt olika arbeten ändå är likvärdiga. Rangordningen bildar en utgångspunkt för lönesättningen. Den lönemässiga tillämpningen av resultatet av arbetsvärderingen ingår dock inte i själva värderingen utan skall ske helt fristående från värderingsarbetet.

Arbetsvärdering är alltså traditionellt ett hjälpmedel att sätta löner. Det började användas av arbetsgivare i USA på 1920-talet och förekommer nu i stora delar av världen. Även i Sverige är arbetsvärdering i olika former vanlig på den privata sektorn.

Syftet med traditionell arbetsvärdering är, som nämndes tidigare, att få ett underlag för den inbördes löneavvägningen mellan olika typer av arbetsuppgifter hos samma arbetsgivare, inte mellan olika arbetsgivare. Arbetsvärderingssystemen utmärks också av att de utformas för att återspegla rådande värderingar och skapa en grund för de lönerelationer som redan finns på en arbetsplats. De väger ofta in de värderingar som marknadskrafterna uppfattas ha och den inverkan som dessa antas ha på lönen i olika befattningar. Önskan om en ökad lönedifferentiering har ofta varit ett viktigt motiv för införandet. Det handlar alltså inte om att ändra värderingar genom arbetsvärdering, snarare om att systematisera dem och göra dem synliga. I Sverige utarbetas systemen oftast gemensamt av arbetsmarknadens parter för den bransch, det avtalsområde eller den arbetsplats, som skall använda systemet. Det finns också färdiga system att köpa av konsultfirmor, som specialiserat sig på arbetsvärdering som metod.

Arbetsvärdering som metod har de senaste decennierna fått ett kompletterande användningsområde inom vissa företag och organisationer. Den har i några västliga industriländer blivit ett hjälpmedel för att analysera redan givna löner hos en viss arbetsgivare i syfte att identifiera könsdiskriminering. Med hjälp av arbetsvärdering får man fram befattningar som innehas av kvinnor, som är likvärdiga med befattningar som innehas av män. Oftast har avsikten varit att få fram likvärdiga grupper av befattningar med ojämn könsfördelning hos en arbetsgivare. Därefter jämförs kvinnors och mäns löner i likvärdiga befattningar. Om lönerna skiljer sig har detta tagits som ett tecken på att könsdiskriminering föreligger.

En analys av utgående löner i likvärdiga arbeten som visat att kvinnor har lägre lön än män bildar en utgångspunkt för ett arbete som går ut på att anpassa lönenivåerna så att lika lön uppnås.

### 8.2.1 Olika typer av system

Arbetsvärderingssystemen brukar traditionellt delas in i två huvudkategorier, nämligen faktorvärderingssystem och helhetsvärderingssystem. *Faktorvärderingssystemen* betecknas också som kvantitativa eller analytiska, därför att befattningarna som skall värderas, bryts ned i sina beståndsdelar och värderas mot en mätskala, t. ex. en poängskala, och mot relevanta faktorer, t. ex. komplexitet i arbetet, arbetserfarenhet, miljö etc. *Helhetsvärderingssystemen* kallas också kvalitativa eller icke-analytiska, därför att befattningarna som skall värderas inte bryts ned i sina beståndsdelar och således inte värderas mot någon mätskala i form av t. ex. poäng utan i stället jämförs mot ett antal kriterier. Gemensamt för de båda huvudtyperna av arbetsvärderingssystem är att de för sin tillämpning kräver befattningsbeskrivningar som underlag för värderingen. Beskrivningarna kan upprättas via frågeblanketter eller intervju-

er. Detta moment i arbetsvärderingsprocessen kallas *befattningsanalys* eller *arbetsanalys*.

Det vanligaste faktorvärderingssystemet innefattar poängvärdering och är också den vanligaste formen av mer utvecklade arbetsvärderingssystem som används i Sverige. Poängsystem bygger på principen att varje typ av arbetskrav värderas för sig i förhållande till en skala som gjorts upp. Skalan upprättas på följande sätt. Arbetssvårigheten delas in i ett antal olika krav, värderingsfaktorer. De flesta poängsystem utgår från samma eller snarlika huvudfaktorer, som ofta betecknas färdighet, ansträngning, ansvar och arbetsmiljö. Huvudfaktorerna delas ofta upp i delfaktorer. De valda faktorerna vägs mot varandra, de viktas. Varje faktor får poäng efter den vikt man tillmäter den.

Varje faktor delas också in i olika grader, som alla beskrivs. Gradindelningen görs för att skilja befattningar åt med hänsyn till deras olika arbetssvårighet.

Helhetsvärderingssystemen innefattar huvudsakligen två systemtyper, klassificering och rangordning. I dessa system är det befattningarna som helhet, inte olika delar, som studeras och värderas varvid de som nämnts jämförs mot ett antal på förhand uppställda kriterier. Dessa är av olika slag i de två systemen.

Arbetets svårighetsgrad mätt genom arbetsvärdering är ofta inte den enda faktor som påverkar lönesättningen. Prestation, meriter och marknadskrafter spelar t. ex. också in. Vilket inflytande dessa faktorer har anses lättare kunna kontrolleras med hjälp av arbetsvärdering.

I korthet går arbetsvärdering till på följande sätt: först görs en *arbetsanalys*. Den går ut på att kartlägga och beskriva varje befattning som skall värderas. Om inte ett färdigt system väljs för arbetsvärderingen skall ett system utarbetas. Efter analysen följer i så fall *val och definition av faktorer* för arbetsvärderingen. Därefter skall faktorernas inbördes betydelse avgöras. Det sker genom *viktning av faktorerna*. När det finns ett system vidtar själva *värderingsarbetet*. Det görs i Sverige oftast av en partssammansatt värderingskommitté.

När arbetsvärdering har använts för att analysera likvärdiga arbeten mot utgående löner i syfte att identifiera könsdiskriminering, är det i första hand *analytiska system*, särskilt poängsystem, som visat sig användbara.

## 8.2.2 Arbetsvärderingens användning i Sverige

I Sverige har arbetsvärdering hittills nästan enbart använts på det traditionella sättet: som hjälpmedel att sätta löner. De system som används i dag har ofta tillkommit för att användas i verksamhet inom tillverkningsindustrin. De används vanligen direkt för att sätta löner. Det har uppskattats att något mindre än på 60 procent av alla företag i den egentliga industrin år 1984 använde nå-

gon form av systematisk arbetsvärdering för kollektivanställda, varav hälften faktoruppdelade och resten enklare faktorsystem.

Ett poängsystem som på grund av sin allmängiltiga karaktär har fått stor utbredning på kollektivsidan är det som överenskommits mellan Almega och Svenska Fabriksarbetareförbundet (AG/F). Systemet är ett faktoruppdelat poängsystem. Det består av fem huvudfaktorer, uppdelade i 12 värderingsfaktorer, några uppdelade i undergrupper. Varje faktor är i sin tur indelad i ett antal s. k. värderingsgrader och varje sådan grad har ett poängtal. Värderingsfaktorerna och värderingsgraderna har mer eller mindre utförligt definierats och beskrivits i tabeller. För en översikt över värderingsfaktorer och poäng och poängtabeller för de olika faktorerna, se betänkangets bilagedel.

Som närmare redogörs för i kapitel 4 påverkas lönen av flera faktorer utöver olika arbetens svårighetsgrad. Där återges också några lönesättningsprinciper i AG/F. De anger bl.a. att resultatet av arbetsvärderingen endast får påverka en del av lönen. Hur översättning skall ske från poäng till lön beror på vad man kommer överens om vid varje företag. Ett exempel på översättning från slutpoäng till motsvarande lönedel, som lämnats framgår också av nämnda bilagedel.

För privatanställda tjänstemän förekommer systematisk arbetsvärdering som ett direkt led i lönesättningen främst för chefsbefattningar. Arbetsvärdering av alla tjänstemannabefattningar förekommer bara i 20-30 företag i landet och är då vanligast inom företag med moderbolag i USA, särskilt dataföretag.

För privatanställda tjänstemän görs oftast arbetsvärdering med hjälp av Befattningsnomenklatur tjänstemän (BNT), som är ett exempel på klassificeringssystem. Sedan den första upplagan kom år 1955 har BNT reviderats flera gånger. Nyligen har förhandlingar avslutats i syfte att ånyo revidera BNT. Förhandlingarna blev resultatlösa. BNT är gemensam för SAF, SIF, SALF, HTF och CF men används även av parterna inom andra avtalsområden, t.ex. bank- och försäkringsområdet. Den är nu uppsagd av SALF och CF.

BNT skall officiellt användas för lönestatistiska ändamål och inte för direkt lönesättning av befattningar eller individer. BNT innehåller 10 befattningsområden. Enskilda befattningar klassas efter funktion och svårighetsgrad. Funktionen uttrycks som en befattningsfamilj. 51 befattningsfamiljer ingår i BNT. De är fördelade på de 10 befattningsområdena. Varje befattningsfamilj består av ett antal befattningsskikt, som uttrycker svårighetsgraden. Det finns sju befattningsskikt, från 2 till 8. Kombinationen av befattningsfamilj och befattningsskikt ger en befattningstyp, som uttrycks i en fyrsiffrig kod. För varje befattningsskikt i varje befattningstyp anges några kännetecknande drag som tillsammans med arbetsinnehåll och objekt underlättar klassificeringen. Arbetsinnehållet beskriver typiska arbetsuppgifter för en variant inom en befattningstyp. Till arbetsinnehållet hör objekt av olika slag, t.ex. produkter, anläggningar, antal anställda etc. Arbetsinnehåll och objekt uttrycker tillsam-

mans funktion och svårighetsgrad i en befattningstyp. BNT innehåller 285 befattningstyper. Alla familjer innehåller dock inte alla skikt. Man kan inte heller utan vidare jämföra ett befattningsskikt inom en befattningsfamilj med motsvarande inom andra familjer. I praktiken får värderingarna som görs stor genomslagskraft, eftersom statistiken ger individer med likartade arbetsuppgifter och erfarenheter möjligheter att jämföra sina löner med varandra. BNT har alltså kommit att bli ett av hjälpmedlen i lönesättningen för tjänstemän i de enskilda företagen. Exempel på en av BNT:s befattningsfamiljer, se betänkandets bilagedel.

Sedan år 1988 används på några företag BVT-systemet (Befattningsvärdering tjänstemän) som skall kunna användas av arbetsgivaren som ett lönesättningsunderlag av tjänstemannabefattningar på det enskilda företaget. BVT skall göra det möjligt att relatera lönen till kraven i arbetet. Det skall också möjliggöra vissa lönejämförelser mellan företag. Systemet innehåller de nio faktorerna Utbildning, Erfarenhet, Problemlösning, Självständighet, Resultatpåverkan, Personalledning, Kontakter-samarbete, Påfrestning samt Miljö.

SIF har utvecklat ALT-systemet. Det var tänkt att användas som underlag för förhandlingsarbetet på klubbnivå men används i mycket liten skala. Som orsak till det har angetts att BNT tilldrar sig stort intresse och att det kräver en stor arbetsinsats att värdera alla befattningar med ALT-systemet.

På den offentliga sektorn pågår såvitt gäller staten ett arbete med att införa en svårighetsgraderad tjänstgöringsnomenklatur (Tjänstgöringsnomenklatur S – TNS), som är kopplad till BNT. Ett partsgemensamt arbete med att skapa arbetsvärderingssystem för det statliga området har också påbörjats.

På övriga delar av den offentliga sektorn saknas arbetsvärderingssystem.

Det är ovanligt att samma arbetsvärderingssystem används i Sverige för både arbetar- och tjänstemannabefattningar hos samma arbetsgivare.

År 1984 presenterade LO ett förslag till svårighetsskala för lönestatistiska ändamål. Skalan var konstruerad för att kunna omfatta hela arbetsmarknaden och både arbetar- och tjänstemannabefattningar. Den var avsedd att användas för en lönestatistik uppdelning efter olika arbetens svårighet. Skalan kan också sägas likna ett poängsystem. Den har börjat användas i jämställdhets-syfte, för att analysera redan givna löner. Skalan presenteras närmare i betänkandets bilagedel.

### 8.3 Internationella erfarenheter av arbetsvärdering

Metoden att analysera redan givna löner med hjälp av arbetsvärdering i syfte att identifiera könsdiskriminering och granska om likalöneprincipen genomförts anvisades först i Storbritannien. Det skedde i den lag om lika lön som antogs år 1970. Metoden avser där individuella fall. Särskilt under 1980-talet har metoden tillämpats i domstol i flera fall. Också den äldre svenska jämställdhetslagen anvisade metoden och den är också huvudmetoden enligt 18 §



i den nya lagen. Metoden är i stort sett oprövad i Sverige, men några försök har genomförts. De återges i nästa avsnitt.

Det var emellertid i USA som arbetsvärdering började användas i större skala för att analysera redan givna löner från könsdiskrimineringssynpunkt. Användningen har, till skillnad från Storbritannien, i huvudsak varit inriktad på att analysera hela grupper av kvinnor och män. Syftet har närmast varit att komma åt strukturell lönediskriminering. I Sverige skulle arbetet kunna sägas närmast motsvaras av arbete i enlighet med reglerna i 2 och 3 §§ jämställdhetslagen. Analysmetoden har använts bl.a. av 42 av 50 delstater i USA och har prövats av de offentliga arbetsgivarna i två av Canadas tolv provinser och av de privata arbetsgivarna med mer än tio anställda i en kanadensisk provins. I Australien prövas den också sedan några år.

I Norden har Finland något större erfarenhet av arbetsvärdering för det ändamål som utredningen studerar, än de övriga nordiska länderna. En del av dessa beskrivs i avsnitt 8.3.5. I Danmark har flera fall av könsdiskriminering som rör arbetsvärdering nu börjat föras till skiljenämnd efter *Danfoss*-domen i EG-domstolen.

Från Norge finns ett exempel att redovisa, där man kunnat påvisa lönediskriminering av kvinnor med hjälp av arbetsvärdering. En norsk statlig kommitté presenterade redan år 1974 en undersökning av om lika lön för likvärdigt arbete gällde mellan kvinno- och mansarbeten. Med hjälp av arbetsvärdering kompletterad med en skönsmässig bedömning analyserades 22 typiska kvinnoarbeten och typiska mansarbeten på den offentliga sektorn. Hit hörde t.ex. sjuksköterskor, förskollärare, ingenjörer, barnskötare och städpersonal. Kommittén fann inte något lämpligt färdigt system för jämförelserna utan valde själv ut faktorer från andra poängsystem. Den påpekade att poängsystemet kan ge ett intryck av objektivitet, som inte är riktigt. Själva valet av faktorer och deras poängvärde beror på kön. Kommittén ansåg sig därför endast delvis kunna använda delar av metoderna som stöd för sitt arbete och att den i övrigt måste bygga sina slutliga värderingar på skön. Den viktigaste slutsatsen av arbetet var att kommittén fann att det fanns stora löneskillnader mellan yrkesgrupper som utförde arbete av lika värde. Det ansvariga departementet ansåg att konsekvenserna av kommitténs slutsatser skulle bli alltför omvälvande och vidtog därför inte någon åtgärd för att följa upp resultaten genom höjning av lönerna i de undervärderade yrkena. Genom att kommitténs rapport fick uppmärksamhet i massmedierna och användes som argument i löneförhandlingarna inträdde en viss förbättring bl.a. genom något höjda löner. År 1982 följdes rapporten upp av Likestillingsrådet, som fann att en viss utveckling mot lika lön hade skett men att det fortfarande fanns brister.

Ett ökande intresse för lika lön och arbetsvärdering i alla nordiska länder liksom i övrigt i Västeuropa kan noteras, både på fackligt håll och i internationella mellanstatliga organ. Inom Nordiska ministerrådet pågår sedan en tid

ett likalöneprojekt. Nyligen har en skrift om arbetsvärdering som analys-hjälpmedel getts ut: *Lön efter fortjeneste*. EG-kommissionen väntas i början av 1993 publicera ett memorandum om värdering och lönesättning av arbete. Under det gångna året har båda organen ordnat seminarier om lika lön och arbetsvärdering.

När samtliga grupper av befattningar med ojämn könsfördelning hos en arbetsgivare analyseras med hjälp av arbetsvärdering och lönerna därefter eventuellt justeras, bedrivs arbetet som redovisas i olika utländska studier i princip i fyra etapper: först *kartläggs* vilka befattningar hos en arbetsgivare som är kvinno- respektive mansdominerade. Därvid definieras också vad som skall avses med viss könsmässig dominans. Därefter *arbetsvärderas* befattningarna med hjälp av arbetsvärdering. Samma system används därvid för alla befattningar. Sedan *analyseras* befattningarnas värde mot den lön som betalas. Det sker t. ex. med hjälp av genomsnittslöner eller efter andra normer, som utvecklats. Slutligen skall *lönen justeras uppåt* i varje kvinnodominerad befattning, som tidigare har varit undervärderad, i princip till genomsnittslönen för de anställda i den likvärdiga mansdominerade befattningen.

Resultatet av analyserna av arbetets värde mot utgående löner har varit entydigt i de olika studierna. De har nämligen visat att om två typer av arbeten är likvärdiga enligt ett visst arbetsvärderingssystem men det ena är ett typiskt mansarbete och det andra ett typiskt kvinnoarbete, är mansarbetet bättre avlönat. Annorlunda uttryckt värderades kraven i typiska mansarbeten lägre när de ingick i typiska kvinnoarbeten. Jämförelserna och analyserna har som redan framgått i princip begränsats till arbeten hos en och samma arbetsgivare, men de har samtidigt gällt både arbetar- och tjänstemannabefattningar. Jämförelser mellan olika branscher eller olika arbetsmarknadssektorer har nästan inte förekommit.

I de flesta analyserna har traditionella arbetsvärderingssystem använts, alltså sådana som tillkommit under 1940- och 1950-talen. Arbetet har bedrivits efter tre huvudlinjer. I flera fall har arbetsvärdering redan tidigare varit införd hos den berörda arbetsgivaren som hjälpmedel vid lönesättningen. Då har man med hjälp av denna snabbt kunnat hitta likvärdiga kvinno- och mansdominerade arbeten. Ofta har den tidigare genomförda värderingen då också bildat utgångspunkt för analysen av de utgående lönerna i kvinno- och mansdominerade arbeten. I andra fall har arbetsvärdering införts först som ett direkt led i analysarbetet. Det har också förekommit att analysen gjorts med hjälp av ett annat system än det som redan använts som hjälpmedel vid lönesättningen.

Både system och tillämpning har i många fall visat sig vara könsdiskriminerande. Vissa krav i kvinnoarbeten fångas t.ex. inte alls upp av de traditionella systemen. *Trots sådana brister har analyserna visat att traditionella kvinnoarbeten är underbetalda jämfört med traditionella mansarbeten.*

Parallellt med arbetet att identifiera och analysera könsmässiga löneskillnader med hjälp av arbetsvärdering har strategin diskuterats och analyserats liksom hjälpmedlet som sådant och tillämpningen. Arbete har också gjorts för att utarbeta metoder för könsneutrala, dvs. icke-diskriminerande system. Metoder har vidare utarbetats som tar sikte på att inte bara systemen som sådana utan också användningen av dem skall bli fri från könsdiskriminering.

I det följande redovisas några av huvuddragen i de internationella erfarenheterna. En utförligare beskrivning återfinns i betänkandets bilagedel.

Innan jag börjar redovisningen vill jag påpeka att de erfarenheter som jag förmedlar bör ses i ljuset av att det finns stora skillnader mellan Sverige och olika andra länder när det gäller lönebildningen. I Sverige sätts t.ex. lönerna i mycket högre grad än i andra länder genom kollektivavtal. Den fackliga organisationsgraden är högre i Sverige än i de flesta andra länder. I flera av de amerikanska delstaterna t.ex. är det något ganska nytt att lönerna för de delstatsanställda bestäms i kollektivavtal och i flera delstater sker det fortfarande ensidigt av arbetsgivaren. Vilka faktorer som påverkar lönen mer än andra kan också variera mellan Sverige och övriga länder. De flesta av de erfarenheter som jag förmedlar grundar sig på projekt som genomförts hos arbetsgivare, där lönerna i stor utsträckning är tariffbaserade och avspeglar en värdering av arbetsuppgifter och marknad eller är enbart baserade på marknadsöversikter av löner. Det förefaller t.ex. vara vanligt att delstatliga arbetsgivare i USA låter hänsyn till vad de uppfattar som marknadslöner i sin delstat påverka lönen i en eller annan omfattning. Vad vi i Sverige kallar individuell och differentierad lönesättning, som också innefattar värdering av individuell kompetens och prestation, tycks däremot inte förekomma.

### 8.3.1 USA

I allmänhet har inte den amerikanska regeringen lagt sig i lönesättningen på den privata sektorn, förutom att det sedan 1938 har funnits bestämmelser om minimilön. De flesta delstater har också sådana regler. Utgångspunkten för lönesättningen är ofta minimilönen och arbetsgivare och arbetstagare förhandlar ofta direkt med varandra. Om ett företag har ett avtal med det lokala facket om förhandlingar, sätts lönerna genom kollektivavtal. Den fackliga organisationsgraden i USA uppgår till endast 18 procent.

Kvinnornas förvärvsintensitet utgjorde år 1987 63 procent. Kvinnornas andel av antalet personer i arbetskraften var år 1986 drygt 44 procent. Genomsnittslönen för heltidsanställda kvinnor uppgick år 1986 till 70 procent av männens, en höjning med sex procentenheter jämfört med 1980.

I amerikansk federal lagstiftning finns två lagar som rör könsdiskriminering vid lönesättning, nämligen Equal Pay Act (EPA) från år 1963 och Civil Rights Act från år 1964.

Huvudregeln i EPA är att en arbetsgivare inte får diskriminera mellan sina anställda på grundval av kön genom att betala en anställd lägre lön än vad han eller hon betalar anställda av motsatt kön för lika eller i huvudsak lika arbete (substantially equal work). Förbudet gäller om arbetena kräver lika färdighet, ansträngning och ansvar och utförs under liknande förhållanden. Undantag gäller i fyra fall: när det är fråga om ett anciennitetssystem, ett meritssystem, ett system som relaterar förtjänsten till produktionskvantitet eller produktionskvalitet samt när skillnaden i lön annars stämmer överens med en skillnad grundad på en annan faktor än kön. Den som vill göra gällande att han eller hon har utsatts för lönediskriminering måste kunna hänvisa till en eller flera personer av motsatt kön som hos arbetsgivaren utför lika arbete. Däremot behöver inte arbetsuppgifterna vara identiska. Arbetstagarorganisationer kan ibland göras ansvariga för könsdiskriminering enligt EPA. Vid överträdelse av förbudet om könsdiskriminering kan en domstol justera lönen uppåt, också för förfluten tid.

Title VII i Civil Rights Act (även kallad Equal Opportunities Act) handlar mer allmänt om diskriminering på arbetsmarknaden. Den förbjuder inte bara diskriminering på grund av kön utan även rasdiskriminering och diskriminering på grund av religion eller nationellt ursprung. Vidare skyddar Title VII mot diskriminering av både arbetssökande och arbetstagare. Kärnan i lagen är förbud för arbetsgivare och för arbetstagarorganisationer att diskriminera på någon av de i lagen angivna grunderna. Beträffande diskriminerande lönesättning som beror på kön gäller Title VII parallellt med EPA. Den har dock en annan innebörd. År 1981 slog den federala högsta domstolen i målet *County of Washington v. Gunther* fast att förbudet mot lönediskriminering går längre än EPA. Otillåten könsdiskriminering kan föreligga om lägre lön betalas för arbete som är kvinnodominerat än för likvärdigt mansdominerat arbete. Arbetena behöver inte vara lika. Det behöver enligt domen inte heller finnas någon person att jämföra med hos samma arbetsgivare. I fallet godtogs att arbetsgivarens egen marknadslöneöversikt åberopades som bevisning till stöd för att arbetsgivaren gjort sig skyldig till direkt och avsiktlig diskriminering.

Den mest betydelsefulla sanktionen är skadestånd. Det kan dömas ut inte bara till klaganden själv utan också till en hel grupp av arbetstagare, även om endast någon i gruppen har fört talan. En annan viktig sanktion är att en domstol kan ålägga arbetsgivaren att vidta aktiva jämställdhetsåtgärder.

Enskilda kan, som redan framgått, gå till domstol med en överträdelse av lagen. För efterlevnaden av Title VII har också inrättats en särskild kommission för arbete på lika villkor, Equal Employment Opportunities Commission (EEOC). EEOC har rätt att på anmälan av en enskild person eller på eget initiativ ta upp förhandlingar med ett företag som brutit mot lagen och att gå till domstol med en tvist.

USA har inte ratificerat ILO:s likalönekonvention eller FN:s kvinnodiskrimineringskonvention.

Första gången givna löner analyserades från jämställdhetssynpunkt med hjälp av arbetsvärdering i USA var år 1974 i delstaten Washington, där delstatsregeringen analyserade de löner som redan gällde för delstatsanställda. Studien gällde endast befattningar med ojämn könsfördelning och syftet var uttryckligen att identifiera förekomst och omfattning av könsdiskriminerande löner. Några åtgärder för att höja lönerna i de kvinnodominerade arbeten som visat sig undervärderade vid analysen vidtogs dock inte. Vid samma tid försökte fackförbundet International Union of Electrical Workers att få gehör för att kvinnodominerade arbeten hos arbetsgivaren Westinghouse var undervärderade. Arbetsvärdering blev här ett hjälpmedel för att få fram "bevisning" för att lönerna borde höjas. Efter dessa första erfarenheter spred sig tanken på att arbetsvärdering kunde vara ett redskap för att uppvärdera kvinnodominerade arbeten snabbt bland dem som arbetade för att stärka kvinnornas ställning på arbetsmarknaden. Arbetet har i USA ofta gått under benämningen "comparable worth" (uppvärdering) eller "pay equity" (lönerättvisa). "Comparable worth" motsvarar delvis likalöneprincipen och innebär att hos en och samma arbetsgivare bl.a. kvinnodominerade arbeten och mansdominerade arbeten som är av lika värde skall betalas lika. Även uppvärdering av arbetsuppgifter som domineras av minoriteter har ingått i strategin, dock i mindre omfattning. Här tas dock endast upp det arbete som bedrivits i ett könsperspektiv.

Frågan om att genomföra likalöneprincipen fördes upp på nationell nivå år 1977 när dåvarande ordföranden för EEOC Eleanor Holmes Norton gav ett nationellt forskningsorgan (National Research Council of the National Academy of Science) i uppdrag att bilda en kommitté för att undersöka uppvärdering av kvinnodominerat arbete med hjälp av systematisk arbetsvärdering som ett hjälpmedel för att genomföra principen om lika lön för arbete av lika värde. Resultatet blev en rapport år 1981 av Treiman-Hartmann: *Women, Work, and Wages*, som blev grundläggande för det fortsatta arbetet med att sprida idén med uppvärdering av kvinnodominerat arbete med hjälp av arbetsvärdering. EEOC:s arbete med frågan avstannade dock i början av 1980-talet.

Arbetet med att genomföra principen om lika lön för arbete av lika värde kom dock under slutet av 1970-talet och under 1980-talet att drivas aktivt på många andra håll. Det är framför allt på den offentliga sektorn som arbetet bedrivits och då främst på delstatsnivå och lokal nivå. Fackliga organisationer och kvinnoorganisationer har varit pådrivande för att få arbetet genomfört.

I flera fall har arbetet främjats genom lagstiftning på delstatsnivå. Delstaten Minnesota, med 34 000 anställda, har därvid gått längst och arbetet har varit mest framgångsrikt där. Erfarenheten där är ett exempel på att man utgick från den arbetsvärdering som redan hade gjorts inför lönesättningsarbete. Trots att resultatet av arbetsvärderingen av delstatens befattningar redan fanns, hade

man tidigare varken granskat detta eller lönesättningen i ett könsperspektiv, t.ex. genom att se efter om det fanns befattningar med ojämn könsfördelning som var likvärdiga och jämföra i vad mån lönerna i de likvärdiga befattningarna var lika. Det var vad som skedde nu.

Vid några tillfällen har tvister om könsdiskriminerande löner förts till domstol. Resultatet av arbetsvärdering har då använts som bevis för könsdiskriminering. Den viktigaste effekten har blivit att arbetsgivarsidan blivit mer förhandlingsvillig och de flesta mål har återkallats sedan förlikning träffats. Endast några av fallen har lett fram till dom och bara ett fåtal av domarna har inneburit att arbetstagens talan bifallits. Det mest uppmärksammade gällde *AFSCME v. State of Washington*, som avgjordes slutligt genom förlikning år 1985, sedan domstolar i två instanser tagit ställning.

En tredje metod har varit att driva frågan om uppvärdering av kvinnodominerade arbeten enbart i förhandlingar mellan parterna. Ibland har arbetet bedrivits på detta sätt i kombination med att ett rättsligt förfarande inletts. I augusti 1987 hade 42 delstater för sina anställda påbörjat någon form av arbete med likalönefrågan. I 28 delstater hade man då börjat kartlägga undervärdering och underbetalning av kvinnodominerade arbeten med hjälp av arbetsvärdering. 20 delstater hade hunnit till budgetering av kostnader för och genomförande av löneändringar. Arbetet har på de flesta håll varit framgångsrikt. Det finns dock även exempel på att de som velat driva arbetet stött på en hel del problem. Till de svåraste stötestenarna har hört att få gehör hos manliga arbetstagare för att ändra de lönerelationer som tidigare rätt så att de stämmer bättre med resultatet av arbetsvärderingen.

Det är alltså i USA företrädesvis hos offentliga arbetsgivare som arbete med att genomföra likalöneprincipen har bedrivits med hjälp av arbetsvärdering. Metoden har därvid använts som hjälpmedel för att analysera i vad mån likalöneprincipen inte redan är genomförd genom att jämföra genomsnittslöner i likvärdiga kvinno- och mansdominerade arbeten. Följande skäl har angetts som förklaringar till att det är på den offentliga sektorn som det mesta arbetet bedrivits. Den fackliga organisationsgraden bland kvinnor är högst på denna del av arbetsmarknaden. Den offentliga sektorn är också lättare att påverka för utomstående grupper, t.ex. kvinnoorganisationer, än den privata. Politiker i valda församlingar vet att det ligger i deras intresse att stödja rättvisa löner för kvinnliga arbetstagare. De flesta offentliga arbetsgivare har också sådana meritvärderingssystem, som antas bära medföra att löner bestäms enbart på objektiva grunder. De är därför känsliga för påståenden att de inte är objektiva. Slutligen finns hos de flesta offentliga arbetsgivare redan aktiva jämställdhetskommittéer med uppgift att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

Hur långt principen om lika lön till kvinnor och män för arbete av lika värde egentligen sträcker sig enligt amerikansk federal rätt är fortfarande osäkert. Principen är politiskt fortfarande kontroversiell i USA och kan, till skill-

nad från vad som gäller i Sverige, inte sägas vara officiellt vedertagen på politisk nivå för hela landet.

### 8.3.2 Canada

Kvinnorna gjorde sitt verkliga inträde på den kanadensiska arbetsmarknaden under första världskriget. Detta ledde till att regeringen redan år 1918 antog principen att kvinnor som utförde arbeten som vanligtvis utfördes av män skulle ha lika lön för lika arbete.

Kvinnorna utgör nu mer än 40 procent av den kanadensiska arbetskraften. Kvinnornas förvärvsintensitet uppgick 1989 till 67 procent. För kvinnorna i åldern 25–44 år uppgick andelen i förvärvsarbete till 75 procent. Genomsnittslönen för kanadensiska heltidsarbetande kvinnor var år 1989 67 procent av de heltidsarbetande männens. Tre huvudförklaringar till löneskillnaden brukar anges: kvinnorna har varit kortare tid än männen på arbetsmarknaden, vilket ofta beror på förvärvsavbrott för att ta hand om familjen; arbetsmarknaden är könsuppdelad och kvinnorna finns i låglönejobben; det förekommer könsdiskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden.

I Canada, som har ratificerat både ILO:s konvention nr 100 och nr 111, finns såväl federal som provinsiell lagstiftning om lika lön. I den federala Canadian Labour Code infördes år 1971 föreskrifter om lika lön, som förbjuder löneskillnader mellan kvinnor och män som har samma eller likartat arbete med samma krav på ansträngning och ansvar. Även i Canadian Human Rights Act från år 1975, vilken trädde i kraft den 1 mars 1978, finns bestämmelser som säger att en arbetsgivare gör sig skyldig till diskriminering om arbetsgivaren ger olika ersättning till kvinnliga och manliga arbetstagare när de utför arbete som är av lika värde. Värdet bedöms med utgångspunkt i färdighet, ansträngning, ansvar och de arbetsförhållanden under vilka arbetet utförs. Jämförelse kan göras med enskilda eller grupper av anställda, som domineras av ena könet, på samma arbetsplats som klaganden eller den klagande gruppen av motsatt kön. Det som sagts nu gäller dock endast den statligt reglerade sektorn. Provinslagarna gäller för arbetstagare som arbetar inom respektive provins och som inte omfattas av den federala lagstiftningen. Federal och provinsiell lagstiftning omfattar tillsammans ungefär en tredjedel av den kanadensiska arbetskraften.

Tillsynen över Canadian Labour Code handhas av Labour Standard Branch och när det gäller Canadian Human Rights Act vakar Canadian Human Rights Commission över efterlevnaden. Kommissionen kan ta upp ett diskrimineringsärende efter anmälan av en person som anser sig kränkt, av någon annan, av en grupp personer eller på eget initiativ. I juni 1984 trädde "the Equal Pay Division of Labour Canada" i funktion. Dess uppgift är att undanröja lönediskriminering mot kvinnliga arbetstagare inom industrier som faller under federal jurisdiktion.

Den övervägande delen av de lönediskrimineringsärenden som handlagts av kommissionen har gällt arbetstagare inom den offentliga sektorn. Flera uppmärksammade fall har lett till att stora grupper kvinnor erhållit miljontals dollar i retroaktiva löneersättningar och fått sina framtida löner höjda till en nivå som motsvarade vad de manliga grupperna fick med vilka jämförelse gjordes. Jämförelser har gjorts bl. a. mellan å ena sidan offentligt anställda kvinnor som arbetade med mathantering och tvätt och å andra sidan manliga bud, vårdare, fastighetsskötare m. fl.

I Canada bestäms lönerna i allmänhet genom kollektivavtal, ofta arbetsplatsvis. Varje yrke utgör ofta ett avtalsområde. Också i fråga om facklig organisering och fackligt inflytande intar Canada en mellanställning jämfört med USA och Europa. Nästan 40 procent av arbetstagarna är fackligt organiserade i Canada jämfört med knappt 20 procent i USA. Förhandlingarna är decentraliserade som i USA till skillnad från tendenser i Europa, åtminstone tidigare, till mer centraliserade förhandlingar. I Canada ligger tyngdpunkten för ett genomförande av likalöneprincipen på ett samspel mellan lagstiftning och fria förhandlingar samt på olika genomförandemekanismer. Antidiskrimineringslagstiftningen är tvingande och tar över kollektivavtal. Arbetstagarorganisationerna kan dock i allmänhet inte, som i USA, göras juridiskt ansvariga för brott mot diskrimineringsförbud. De flesta offentliganställda i Canada omfattas av kollektivavtal. Arbetsvärdering som hjälpmedel när löner bestäms är vanligare på offentlig sektor än privat.

Liksom i USA är det främst på den offentliga sektorn som arbetsvärdering har prövats för att kontrollera givna löner från jämställdhetssynpunkt. Undantaget utgörs av provinsen Ontario, som är unik på det sättet att den lag som införts där gäller på både offentlig och privat sektor. Lagen från år 1987 är dessutom inriktad på aktiva åtgärder snarare än på att beivra könsdiskriminering i individuella fall.

Lagar som är inriktade på att ålägga arbetsgivaren aktiva löneåtgärder av samma slag som i Ontario har hittills införts i ytterligare fyra av Canadas 12 provinser: Manitoba (1985), Nova Scotia (1988), Prince Edward Islands (1989) och New Brunswick (1989).

Övriga provinsernas lagar är mer traditionella och förutsätter, liksom den federala, klagomål från enskilda för könsdiskriminering i individuella fall innan en arbetsgivare måste handla. Lagarna gäller i allmänhet både på offentlig och privat sektor.

Hur de aktiva löneåtgärderna skall bedrivas varierar något mellan provinserna, området utvecklas fortfarande.

De flesta av lagarna tillåter vissa löneskillnader. Det är alltså inte endast ett arbetes svårighetsgrad som får påverka lönen. I den federala lagen tillåts löneskillnader vid likvärdigt arbete som beror på de anställdas kvalifikationer eller anställningstid. Om resultatet av arbetsvärdering antyder att en person i ett mansdominerat arbete har högre lön än innehavaren av ett likvärdigt kvin-



nodominerat arbete får den förstnämnda behålla lönen och slipper alltså lönesänkning. I vissa provinser tillåts nya löneskillnader också på grund av tillfällig brist på utbildad arbetskraft och med hänsyn till produktivitet och förhandlingsstyrka, sedan lika lön väl har uppnåtts. Man vill med detta uppnå en viss flexibilitet när det gäller att låta löneskillnaderna avspegla faktorer som inte kan fångas in i en arbetsvärderingsprocess. I vissa fall har sagts att detta utgör eftergifter för lönebildningsfaktorer som är marknadsorienterade. Det anses gälla t.ex. faktorer som brist på utbildad arbetskraft, utbildningsinvesteringar, regionala löneskillnader, erfarenhet, produktivitet och förhandlingsstyrka. Emellertid, anses det, får kompromisser med marknadskriterier inte gå för långt eftersom det också i Canada anses att det var marknaden själv som gav upphov till olika lön för likvärdigt arbete. Det är t.ex. inte tillåtet att underlåta att höja lönen i kvinnodominerade arbeten som visat sig likvärdiga med mansdominerade enbart för att det finns ett överskott av personer som är villiga att utföra de kvinnodominerade arbetena.

De provinser som har en aktivitetssinriktad lagstiftning har också satt en gräns för de justeringar av lönerna som krävs. Ett typiskt maximum är en procent av lönesumman. Ibland är också tidsgränser bestämda. När sådana finns kan arbetsgivarna beräkna de maximala kostnaderna för kommande lönejusteringar och kan budgetera för dem. De ekonomiska konsekvenserna mildras också i någon mån genom att lagstiftningen ofta träder i kraft succesivt under en längre tidsperiod. I Ontario omfattar lagen till en början bara den offentliga sektorn och först senare den privata och då omfattas till en början endast större arbetsgivare.

Provinsen Manitoba antog en likalönelag år 1985, som ålade arbetsgivarna i de olika organen och enheterna på provinsnivå att tillsammans med de fackliga organisationerna undersöka sin lönesättningspraxis från jämställdhetsynpunkt. Jämförelsen skulle endast omfatta arbeten hos samma arbetsgivare med tio befattningshavare eller mer och som till 70 procent eller mer dominerades av personer som tillhörde samma kön. Den skulle ske med hjälp av arbetsvärdering. De faktorer som skulle ingå i systemet angavs också i lagen: färdighet, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden. Eventuell könsdiskriminerande lönesättning måste därefter avhjälpas.

Parterna måste i en första fas, senast den 30 juni 1987, ha enats om ett könsneutralt arbetsvärderingssystem för hela arbetsplatsen och tillsammans ha arbetsvärderat alla arbeten med ojämn könsfördelning. Om parterna inte kunde komma överens om ett gemensamt arbetsvärderingssystem hänsköts frågan till medling, och i sista hand bestämde medlaren vilket system som skulle användas. Härefter ålåg det parterna att genomföra arbetsvärderingen och analysera värdet mot de utgående lönerna i likvärdiga kvinno- och mansdominerade arbeten. Före den 30 september 1988 måste parterna ha förhandlat fram de exakta lönejusteringar som behövdes som en följd av analysresultatet. Också här kunde beslut av medlare bli nödvändigt i sista hand. Lönejus-

teringarna skulle i sin tur vara genomförda inom fyra år efter det överenskommelsen om lönejusteringar träffats eller senast den 30 september 1992.

Lagen reglerar inte hur beräkningen av lönejämförelsen skall ske. I praxis har man uppskattat en lönelinje för mansdominerade arbeten och en för kvinnodominerade samt höjt den "kvinnliga" lönelinjen i nivå med den "manliga". För själva arbetsvärderingen har liksom i USA den amerikanska s.k. Haymetoden ofta valts. Ungefär 38 000 av de 57 000 anställda berörs av de åtgärder som arbetsgivarna på provinsnivå i Manitoba måste vidta enligt lagen.

En särskild Pay Equity Bureau har inrättats med uppgift att stödja parterna i arbetet på att genomföra vad som åläggs dem enligt lagen. Byrån har bl.a. utarbetat riktlinjer för arbetet i pedagogiskt upplagda skrifter. I riktlinjerna fäster man uppmärksamheten på vilka fallgorpar från jämställdhetssynpunkt som kan finnas under processens gång. De avslutas med att man understryker att det inte är tillåtet att låta marknadskrafterna motivera justeringar tillbaka till gamla relationer mellan olika arbeten sedan en värdering genomförts, som visar att ändrade lönerelationer krävs.

I den egentliga provinsförvaltningen med drygt 17 000 anställda, varav 44 procent är kvinnor, återfinns de anställda i omkring 850 olika befattningstyper. Av dessa har omkring 280 fler än tio anställda. I 200 av dem är könsfördelningen ojämn, varav omkring 50 är kvinnodominerade och resten mansdominerade. Analysen av arbetets värde mot utgående löner i den egentliga provinsförvaltningen visade att omkring 5 000 anställda i kvinnodominerade arbeten hade lägre lön än som betalades för likvärdiga mansdominerade arbeten. Av dessa var åtta procent män. Lönejusteringar gjordes under åren 1987-1990. De medförde löneökningar i vissa fall på upp till 24 procent. Skillnaden i genomsnittslön för kvinnor i procent av männens lön beräknades minska från 18 till 13 procent som följd av de lönejusteringar som lagen krävde.

Ontario var den första provins som tog efter Manitobas exempel och införde en lag som ålade parterna att vidta aktiva åtgärder för att minska lönegapet mellan kvinnor och män. Utgångspunkten för lagen är att lönediskrimineringen av kvinnor är systematisk, inbyggd. Avsikten med lagen är inte ge någon skulden för historiskt betingad lönediskriminering utan snarare att tillhandahålla en effektiv teknik för att ta bort den. En annan utgångspunkt är att den vanliga lönebildningen inte har förmått att erkänna eller avhjälpa systematisk lönediskriminering. Lönediskrimineringen anses till stor del bero på institutionell praxis och inte så mycket på individers handlande. I lagen finns ett krav att könsneutral arbetsvärdering skall användas. Lagen skall ses som ett försök att komma tillrätta med ett historiskt problem. Arbetsgivaren är enligt lagen skyldig att undersöka lönebildningen och genomföra och upprätthålla rättvisa löner för kvinnor jämfört med män.

Lagen började gälla år 1988 för alla offentliga arbetsgivare och privata arbetsgivare med mer än tio anställda. För fackligt anslutna måste arbetsgivaren

och facket förhandla fram en likalöneplan och ett könsneutralt arbetsvärderingssystem, bindande för arbetsgivaren. Om enighet inte nås kan facket vända sig till Pay Equity Tribunal, en särskilt inrättad likalönenämnd. Enskilda anställda har också en viss klagorätt. Ifråga om oorganiserade anställda måste arbetsgivaren på egen hand arbeta fram en likalöneplan.

Pay Equity Tribunal har bl.a. i ett fall år 1991 prövat om ett poängsystem, Mercersystemet, som arbetsgivaren ville tillämpa var könsneutralt och fann att det brast i flera avseenden. I sitt beslut underströk nämnden att lagen kräver att både utformningen och tillämpningen av arbetsvärderingssystemen är könsneutral. Det räcker därvid inte att hänvisa till att parterna är överens. Varje steg i arbetet måste vara fritt från diskriminering: arbetsanalysen, valet av system, tillämpningen av systemet och själva jämförelsearbetet.

Arbetet innebär att arbetsgivaren skall avgöra vilka kvinnodominerade och mansdominerade arbeten som finns och bestämma möjliga jämförbara arbeten. Arbetena skall arbetsvärderas och därefter skall lönerna för arbeten som är likvärdiga jämföras. Slutligen skall de lönejusteringar göras som behövs för att likalöneprincipen skall vara iakttagen. Den likalöneplan, som utvecklas skall anslås på arbetsplatsen. Lönejusteringar skall grundas på den lön som är den högsta i en befattning. Justeringar skall också innefatta naturaförmåner.

I Canada har också frågan uppmärksammats hur man skall skapa ett redskap för att kompensera kvinnor på kvinnodominerade arbetsplatser, där det inte finns någon mansdominerad jämförelsegrupp. På sådana arbetsplatser är kvinnorna redan lågt betalda. Även andra grupper som inte omfattas kan vara talrika. Hos de arbetsgivare som omfattas av Ontarios lag finns en miljon kvinnor. Det uppskattas att över hälften av dessa ändå inte täcks av lagen av det nu angivna skälet. Problemet uppmärksammades vid utarbetandet av Ontarios lag, men någon lösning angavs inte då. Ett lagförslag har nyligen lagts fram av Ontarios provinsregering som bl.a. innebär att jämförelser på den offentliga sektorn i vissa fall skall kunna ske mellan arbeten på olika arbetsplatser.

### 8.3.3 Storbritannien

I Storbritannien var organisationsgraden bland arbetstagare år 1988 43 procent. Ett relativt litet antal nationella kollektivavtal bestämmer minimilöner för ett mycket stort antal arbetstagare. Det beräknas att de fyra största avtalen täcker nästan en femtedel av arbetskraften. Vidare beräknas 41 procent av den kvinnliga arbetskraften få sin lön reglerad i kollektivavtal.

Kvinnornas förvärvsintensitet uppgick år 1989 till 66 procent. De utgjorde år 1991 45 procent av arbetskraften. Genomsnittslönen för heltidsanställda kvinnor i procent av männens låg åren 1975-1987 stilla och uppgick till 74 procent. År 1990 uppgick den till 77 procent. Genomsnittslönen för kvinnor hade 1975 stigit från 64 procent år 1970. Hälften av uppgången för

den perioden inträffade mellan år 1974 och 1975. Sistnämnda år trädde Storbritanniens likalönslag Equal Pay Act i kraft.

Storbritannien har ratificerat ILO:s konvention nr 100, FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor och Europarådets sociala stadga. Storbritannien är som EG-medlem bundet av EG-rätten på likalöneområdet.

Det ansågs nödvändigt med en viss anpassningsperiod för att förverkliga likalöneprincipen varför ikraftträdandet av Equal Pay Act, som antagits redan år 1970, förlades till år 1975. Lagen har stora likheter med den svenska jämställdhetslagen. Enligt lagen skall en kvinna ha samma lön som en man för arbete som är lika eller likvärdigt enligt en utförd arbetsvärdering om det inte finns sakliga skäl för en löneskillnad och den inte beror på kön. Om det inte utförts någon sådan arbetsvärdering kan värderingen av om arbeten är likvärdiga ske med utgångspunkt t.ex. i kriterierna ansträngning, färdighet, beslutsfattande. I ett mål om lönediskriminering kan domstolen anlita en oberoende expert för en jämförelse av de aktuella arbetsuppgifterna. Experten avger ett yttrande till domstolen.

Möjligheten att låta en oberoende expert göra en jämförelse infördes år 1984. Lagändringen föregicks av en tvist i EG-domstolen mellan EG-kommissionen och Storbritannien. Kommissionen menade att Storbritannien hade brutit mot Rom-fördraget genom att lagen om lika lön inte uppfyllde kraven avseende förbud mot könsdiskriminering vid likvärdigt arbete. Enligt kommissionen innebär likalönedirektivet att arbetsvärdering i systematisk form på arbetsplatsen endast är en av flera metoder för att bestämma likvärdigt arbete. Att begränsa bedömningen av likvärdigt arbete till att utgå från arbetsvärdering som gjorts på arbetsplatsen som enda metod skulle strida mot EG-rätten. EG-domstolen biföll kommissionens talan och slog fast att Storbritannien hade brutit mot artikel 119 i Romfördraget.

Antalet tvister om lika lön i domstol uppgick åren 1976-1979 till mellan 1 742 och 263 per år. Åren 1980-84 minskade antalet och uppgick till mellan 91 och 35 per år. Därefter har antalet tvister ökat till mellan 300 och 1 043 per år under tiden 1985-1989.

Efter lagändringen år 1984 har några rättsfall förekommit där värdering skett av arbetsuppgifter trots att någon utförd arbetsvärdering inte funnits på arbetsplatsen. Ett av de mer kända fallen är *Hayward v. Cammell Laird Shipbuilders Limited*. Det gällde en kokerska som arbetade i kanten på ett skeppsvarv. Hon jämförde sitt arbete med tre manliga arbetskamraters, en målare, en snickare och en isoleringsmontör, på varvet. Fallet prövades i sista instans av House of Lords år 1988. En oberoende expert anlätades för värderingen av arbetsuppgifterna. Denna valde fem faktorer för sin bedömning. Faktorerna viktades inte mot varandra. Experten försökte också se till att inga faktorer överlappade. Experten jämförde de fyra befattningarna med varandra två och två och bedömde vid jämförelsen varje faktor kraven i tre

nivåer, efter om kraven var låga, medelhöga eller höga. Domstolarna i alla instanser följde expertens bedömning. Kvinnan hade tidigare bara tjänat 70 procent av vad de manliga arbetskamraterna hade i lön. Domstolsprövningen medförde att hennes lön nu höjdes i nivå med männens.

I fallet *Wells m.fl. v. F. Smales & Son (Fish Merchants Ltd)*, det s.k. fiskpackarfallet, gällde jämförelsen arbetsuppgifter som 14 kvinnliga fiskpackare och en manlig arbetare utförde. Kvinnorna hade lägre lön än mannen men ansåg sina arbeten likvärdiga med mannens. Arbetsvärdering hade inte tidigare införts på arbetsplatsen. En oberoende expert anlätades, som gjorde sin bedömning med hjälp av fyra traditionella arbetsvärderingsfaktorer, var och en indelad i två delfaktorer. Experten ansåg att nio av de kvinnliga arbetstagarna utförde arbete som var av åtminstone lika värde som det mannen utförde. Övriga fem kvinnliga arbetstagare utförde enligt experten arbete som inte vara av lika värde med mannens. Domstolen fann för sin del att skillnaderna mellan mannens och dessa fem kvinnors arbetsuppgifter med hänsyn till arbetsvärderingspoängen var så små att de i lagens mening också var likvärdiga med mannens.

Den brittiska lagen bygger, liksom den svenska, på att domstolarna behandlar klagomål från enskilda. En dom binder därmed formellt arbetsgivaren enbart i förhållande till de arbetstagare som fört talan i ett mål. Att alla kvinnliga anställda som anser sig lönediskriminerade väcker talan mot sin arbetsgivare är därför en långsam och mycket arbetskrävande metod. I några fall har förhandlingar om uppvärdering av lönerna för hela grupper kvinnor förts parallellt med att endast några av kvinnorna samtidigt fört talan om lönediskriminering i domstol. Syftet har då varit att sätta större press på arbetsgivaren att höja lönerna i typiska kvinnoarbeten utan att samtliga berörda behöver gå till domstol. I några fall har strategin varit framgångsrik. Uppgörelse har träffats och målen har förlikts.

### 8.3.4 Australien

I Australien är kvinnornas förvärvsintensitet 52 procent och männens 75 procent. 60 procent av kvinnorna arbetar heltid. Arbetsmarknaden är starkt könsuppdelad. År 1990 återfanns knappt 56 procent av kvinnorna i två huvudsakliga yrkesgrupper.

De heltidsarbetande kvinnornas genomsnittslön i procent av männens ökade åren 1972 och 1977 från 70 till 79 procent. Regler om särskilda minimilöner för kvinnor avskaffades år 1975. Minimilönen för kvinnor hade dessförinnan uppgått till 75 procent av männens för lika arbete. Relationen har varit oförändrad efter 1977. Beräkningen grundas på lön inklusive övertidsersättning. När endast lönen för ordinarie arbetstid beaktas fick heltidsarbetande kvinnor i genomsnitt år 1989 83 procent av männens lön. Motsvarande andel för 1991 var 85 procent.

Lönerna i Australien bestäms i stor utsträckning av särskilda federala och delstatliga domstolsliknande medlingsnämnder (Industrial Tribunals). Dessa bestämmer för varje yrke eller grupp av yrken en minimilön genom beslut (award), som är rättsligt bindande. Ett beslut föregås av yrkanden som har framställts av en facklig organisation mot en arbetsgivare eller grupp av arbetsgivare. Parterna har därefter förhandlat om yrkandena. Den överenskommelse, som förhandlingarna kan ha resulterat i och resultatet av medlingsverksamhet som krävts, fastställs av nämnden. Cirka 80 procent av arbetstagarna får sina löner och förmåner reglerade genom beslut om minimilöner. Motsvarande andelar är för den offentliga sektorn 98 procent och för den privata 72. Man beräknar att 90 procent av samtliga kvinnliga arbetstagar löner regleras på detta sätt.

Ofta utgår, i synnerhet till männen, lön utöver minimilönen. I allmänhet motsvarar den fastställda minimilönen också den lön som offentliganställda faktiskt uppbär medan de anställda i många industrier på den privata sektorn har avsevärt högre lön än minimilönen.

Det beräknas att 40 procent av arbetstagarna i Australien är fackligt organiserade, varav 45 procent av männen och 35 procent av kvinnorna. Motsvarande andel för de offentligt anställda är 67 procent och för de anställda på privata sektorn 31.

Med den betydelse som det centraliserade lönesättningssystemet med sitt offentliga inslag har spelat arbetsvärdering med hjälp av poängsystem störst roll på de områden som inte omfattas av beslut om minimilöner, dvs. för chefsbefattningar på den privata sektorn.

För närvarande pågår en viss översyn av principerna för lönesättningssystemet. Inom ramen för denna har frågan om kvinnornas löneläge särskilt uppmärksamats.

Australien har ratificerat både ILO:s konvention nr 100 och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

Den federala Sex Discrimination Act från år 1984 innehåller inga uttryckliga bestämmelser om lika lön för arbete av lika värde men förbjuder direkt eller indirekt könsdiskriminering ifråga om anställningsvillkor. Undantagna från lagen är emellertid beslut av arbetsgivare som stämmer överens med beslut av de nämnder som bestämmer minimilöner.

I den delstatliga lagstiftningen finns bestämmelser om lika lön i flera fall. Lagarna har tillkommit åren 1958 till 1969. Lagarna förutsätter klagomål från enskilda och ålägger inte arbetsgivaren någon skyldighet att vara aktiv.

I delstaten Nya Sydwalet pågår ett projekt som går ut på att ett könsneutralt arbetsvärderingsystem skall utarbetas för delstatens myndigheter. Resultatet av värderingen skall sedan läggas till grund för att bestämma lönerna. Därmed hoppas arbetsgivaren minska könsdiskriminerande lönesättning. I en första fas har redan utgående löner för ett antal olika kvinno- och mansdominerade befattningar preliminärt analyserats mot arbetenas svårighetsgrad en-

ligt en värdering, som genomförts med ett traditionellt arbetsvärderingssystem. Resultatet antyder att kvinnodominerade arbeten i genomsnitt endast betalas med 85 procent av genomsnittslönen för likvärdiga mansdominerade arbeten.

### 8.3.5 Finland

Kvinnornas andel av arbetskraften uppgick i Finland till 47 procent år 1990. Kvinnornas förvärvsintensitet var år 1990 73 procent och männens 79. Endast tio procent av kvinnorna arbetar deltid. Motsvarande tal för männen är fyra. Även i Finland är arbetsmarknaden starkt könsuppdelad. Den fackliga organisationsgraden uppgick år 1988 till 77 procent. Kvinnorna utgör en majoritet av de fackligt anslutna arbetstagarna.

Genomsnittslönen för de heltidsarbetande kvinnorna uppgick år 1990 i både privat och offentlig sektor till 75 procent av männens. Kvinnor som är yngre än 40 år är mer välutbildade än män i samma åldersgrupp.

Även Finland har ratificerat både ILO:s konvention nr 100 och FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. Finland har också ratificerat Europarådets sociala stadga med tilläggsprotokoll.

År 1987 trädde Finlands jämställdhetslag i kraft. Den föreskriver att arbetsgivare är skyldiga att betala lika lön för lika och likvärdigt arbete. Vid jämförelsen av olika arbetsuppgifter skall man utgå från deras art och innehåll samt arbetsförhållandena. Jämförelsen skall som i Sverige göras hos samma arbetsgivare.

I Finland har man liksom i Sverige försökt minska löneskillnader mellan kvinnor och män genom att uppmuntra kvinnor att söka sig till traditionella mansarbeten. Sådana åtgärder har dock inte nödvändigtvis visat sig leda till ändrade lönerelationer mellan kvinnor och män. Sedan man fr.o.m. år 1989 med inte alltför stor framgång försökt att minska löneskillnaderna med hjälp av särskilda jämställdhetspotter i avtalen har nu omvärdering av arbeten med hjälp av arbetsvärdering aktualiserats i Finland. Hittills har tre studier kommit igång. Fler planeras.

Inkomstpolitiska helhetsuppgörelser har spelat en stor roll i Finland de senaste tio åren. De utgör rekommendationer till parterna i olika branscher om innehållet i avtal som de formellt sluter. I samband med uppgörelsen för 1990–1991 tillsatte arbetsmarknadens parter på alla sektorer en gemensam arbetsgrupp för att utreda en omvärdering av olika arbeten. Bakgrunden till gruppens tillkomst var den debatt som förts om löneskillnader mellan kvinnor och män, vetskapen om att användning av arbetsvärdering inte är så spridd i Finland samt att de flesta system som används är föråldrade. Arbetsgruppens uppgift var att beskriva de arbetsvärderingssystem som redan tillämpades och att lägga fram förslag för att vidareutveckla systemen och då särskilt beakta

kvinnodominerade yrken och arbeten. I uppdraget ingick också att utreda möjligheterna att jämföra kraven i arbeten över branschgränserna.

Arbetsgruppen lade fram en rapport våren 1992. I rapporten presenterar arbetsgruppen en mall för arbetsvärdering, som är avsedd att anpassas till olika branscher och arbetsplatser. Mallen bygger på en indelning i fyra huvudfaktorer för att mäta olika arbetens svårighetsgrad: Kunnande, ansvar, belastning och arbetsförhållanden. Ett antal delfaktorer föreslås också. Totalt föreslår gruppen arbetsvärdering med hjälp av nio faktorer. För att kunna tillämpa mallen måste faktorernas innehåll definieras, graderas och vikts, något som bör ske arbetsplatsvis och branschvis. Men då går man å andra sidan miste om möjligheten att göra jämförelser mellan olika branscher, påpekar gruppen. Arbetsgruppen rekommenderar att arbetets svårighetsgrad får en central betydelse som grund för att bestämma löner. Arbetsgruppen tar också upp likalöneprincipen och rekommenderar att arbetsmarknadens parter främjar att analytisk arbetsvärdering införs för att lättare kunna genomföra principen. Slutligen rekommenderas arbetsmarknadens parter att se till att arbetsvärderingen blir könsneutral och att jämställdhetsaspekterna beaktas i varje stadium av arbetet. Arbetsgruppen är enig utom på en punkt. En arbetsgivarföreträdare förordar att andra faktorer skulle ingå i mallen än vad de övriga i gruppen hade enats om.

Arbetsgruppens uppdrag har förlängts i uppgörelsen för 1992-1993. Meningen är att den skall inleda en försöksverksamhet för att utreda möjligheterna att jämföra kraven i arbeten över branschgränserna.

Ett arbetsvärderingsprojekt inleddes år 1990 i Esbo stad i syfte att nå en omvärdering av traditionellt kvinnligt och manligt arbete. Esbo stad har knappt 9 000 anställda i 730 olika befattningar. Drygt 7 000 av de anställda är kvinnor, resten män. Staden har sedan 1984 varje år följt kvinnors och mäns löneutveckling i de största yrkena med ojämn könsfördelning. De genomsnittliga löneskillnaderna har minskat något de senaste åren. Målet med projektet är att utveckla ett könsneutralt arbetsvärderingssystem med vars hjälp man vill söka få fram sinsemellan likvärdiga arbeten. Uppdraget är att poängsätta kvinnors och mäns arbetsuppgifter och med utgångspunkt i denna lämna förslag till fortsatta åtgärder. Några lönejusteringar skall inte göras inom ramen för projektet. Resultaten av värderingen skall i stället tillämpas när lönerna sätts på vanligt sätt. Ett system har nu utarbetats. Värderingsarbetet pågår fortfarande men projektet skall vara avslutat vid årsskiftet 1992/93. Systemet innehåller följande fem huvudfaktorer: Kunskaper och färdigheter, belastning, ansvar, arbetsförhållanden samt arbetets samhällliga betydelse. Huvudfaktorerna är indelade i totalt 51 delfaktorer. Till delfaktorer som ingår och som anses fånga upp tidigare förbisedda krav i typiska kvinnoarbeten hör ansvar för andra människor och ansvar för information.

Ett tredje arbetsvärderingsprojekt har rört banksektorn. Kvinnors lön i procent av mäns uppgick år 1990 till 60. Inom samma befattningsskikt var



kvinnornas lön 80 procent av männens. Parterna beslutade därför undersöka huruvida det fanns några faktorer i avlöningssystemet som kunde förklara löneskillnaderna. Bl.a. ville man få svar på om kvinnors och mäns arbete värderades efter olika grunder. Studien omfattade anställda i 15 banker och i 21 olika befattningar med såväl sned som jämn könsfördelning. Sammanlagt 470 anställda besvarade frågor om innehållet i deras arbete, varefter arbetsbeskrivningar upprättades. Därefter genomfördes en värdering med hjälp av ett befintligt poängsystem. Resultatet visade att kvinnors arbete avlönades lägre än likvärdiga arbeten som innehades av män. Studien var färdig i slutet av år 1991.

Ålands och Tavastehus län kommer inom kort också att inleda arbetsvärderingsprojekt i jämställdhetssyfte.

Några ändringar av lönerelationer har ännu inte genomförts men resultaten hittills av de påbörjade projekten är att uppmärksamheten riktats på att kvinnors och mäns arbete värderas olika och har gjort detta förhållande till en arbetsmarknadspolitisk fråga. Om det skall bli möjligt att främja jämställdhet med arbetsvärdering i Finland beror på den framtida utvecklingen för systemet med inkomstpolitiska helhetsuppgörelser. Sin viktigaste betydelse anses metoden få om det blir möjligt att jämföra kraven över branschgränserna.

## 8.4 Svenska erfarenheter

### 8.4.1 Inledning

Det nordamerikanska arbetet med arbetsvärdering har, som framgått, inte bara gått ut på att identifiera förekomst och omfattning av lönediskriminering av kvinnor. Syftet har också varit att nå en *omvärdering* av kvinnors arbete i förhållande till mäns. En kritisk syn på de gängse värderingarna i arbetslivet ledde faktiskt till ett svenskt försök att göra en omvärdering redan år 1951 i Uppsala av en kommunal kommitté. Försöket har refererats av *Kyle*. Kommittén hade inte arbetat under förutsättningen att kvinnorna var underbetalda och absolut skulle lyftas till manlig nivå. Man ville i stället komma fram till en könsneutral lönesättning av befattningarna oberoende av antalet aspiranter och av parternas förhandlingsstyrka. Ett arbetsvärderingsschema konstruerades med fyra huvudfaktorer: 1) utbildning och erfarenhet, 2) ansvar, 3) variation, självständighet och initiativ samt 4) arbetsplatsförhållanden. Faktorn ansvar var indelad i fyra underfaktorer: a) direkt arbetsledning och ledande ansvar för verk eller maskiner, b) ansvar för uppsikt över maskiner eller utrustning, c) ansvar för kassamedel och d) ansvar för människor. Den senare underfaktorn innefattade rådgivning och människovårdande uppgifter med speciella krav på personligt omdöme. Därefter analyserades samtliga befattningar och poängsattes enligt schemat. Genom att skapa nya värderingsnormer där fram-

för allt ansvaret och värden av människor fick en ny dignitet, blev resultatet en omvälvning mellan befattningarna.

Kommittén redovisade sina resultat utan att göra upp något förslag till alternativ löneskala och förslaget gick på remiss. De ansvariga instanserna kunde inte acceptera kommitténs nya värderingar och förslaget stoppades enligt Kyle i skrivbordslådan. Exemplet visar enligt henne ändå på arbetsvärderingens möjligheter.

Ett nytt intresse för likalönefrågan kan sägas ha väckts från mitten av 1980-talet. Det har varit knutet till frågan hur verksamt jämställdhetslagens lönediskrimineringsförbud vid likvärdigt arbete varit. Det har också varit knutet till en diskussion som gällt lönesättning i ett jämställdhetsperspektiv samt frågan om kvinnodominerat arbete i själva verket är undervärderat jämfört med likvärdigt mansdominerat arbete. De internationella erfarenheterna av att kartlägga saken med hjälp av arbetsvärdering har inspirerat intresset och metoden har förts fram som något som också bör prövas i Sverige. Diskussionen om hur kvinnodominerade och mansdominerade arbeten värderas har dock inte begränsats till arbeten hos samma arbetsgivare. Den har också avsett jämförelser av arbeten hos olika arbetsgivare och i olika branscher och sektorer.

Ett exempel inom dåvarande KTK utgör SHSTF:s (Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund) krav år 1986 på 30-procentiga lönelöft för att "rättställa felaktiga lönerelationer". Tanken på arbetsvärdering som hjälpmedel för "rättställandet" diskuterades därvid också. Bakom kraven låg tankegångar om att sjuksköterskornas arbete var undervärderat jämfört med vissa mansdominerade arbeten i andra branscher som ansågs likvärdiga.

Ett annat exempel är den utförliga diskussion om lönediskriminering som finns i ett diskussionsmaterial som PTK samt dåvarande KTK och TCO-S gav ut 1987. Materialet utgör en dokumentation av en seminarie- och föreläsningsserie hösten 1986. Syftet var att belysa problem och väcka debatt i de frågor som angavs nyss. Som medverkande hade bl.a. engagerats engelska och amerikanska experter på lönediskrimineringsområdet.

I LO:s skrift *Klass och kön* nämndes bland krav på viktiga åtgärder för kvinnor med inriktning på lön att könsneutrala arbetsvärderingssystem, som på ett rättvist sätt jämför kvinnors och mäns arbetsuppgifter, måste införas över hela arbetsmarknaden. LO-kongressen antog därefter år 1991 ett uttalande om att utarbeta en strategi för att värdera upp kvinnodominerade arbetsuppgifter och en strategi som stödjer jämställdheten.

Debattskriften *Kön* bestämmer lön, som gavs ut av några enskilda debattörer år 1990, har också syftat till att öka intresset för lön som en jämställdhetsfråga.

På regeringens uppdrag tillkom inom arbetsmiljöfonden år 1989 det s.k. KOM-programmet (Kvinnor och män i samverkan). Programmet, som avslutas under 1993, har haft totalt 75 miljoner kr att fördela till olika jämställd-

hetsprojekt. Programmet leds av arbetsmarknadens parter i samverkan. Ett av de fyra prioriterade områden som KOM-programmet stödjer avser värdering av kvinnors och mäns arbete. Exempel på projekt som stöds är studier av orsaker till att kvinnligt och manligt arbete värderas olika och försök att finna möjligheter att ta bort könsrelaterade löneskillnader.

Några arbetsvärderingsprojekt som pågår finansieras genom medel som regeringen genom kulturdepartementet beviljat av det anslag som riksdagen årligen brukar anvisa till Särskilda jämställdhetsåtgärder.

I avtalsuppgörelserna på den statliga sektorn 1989/90 ingick en överenskommelse som innebar att "parterna skulle inleda ett arbete som syftar till att utveckla metoder och system för att kunna jämföra arbeten av lika värde". I de fall parterna kommit överens om en gemensam arbetsvärdering och/eller konstaterat löneskillnader mellan arbete av lika värde skulle löneinsatser göras. För det ändamålet avsattes högst en procent eller 60 miljoner kr av lönesumman för vissa kvinnodominerade yrken, s.k. ALVA-medel. I uppgörelserna hänvisade parterna till att åtgärder enligt jämställdhetsavtalet skall vidtas för att uppnå lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde. Parterna överenskom därefter om hur de avsatta medlen skulle fördelas på olika typer av åtgärder och vilka myndigheter som kunde använda medlen för bl.a. arbetsvärderingsprojekt. Som en följd av avtalet har nu ett antal myndigheter inlett projekt för att utveckla sådana system och metoder som avses i avtalet.

Några av de projekt som genomförts eller pågår redovisas i det följande. En utförligare redogörelse återfinns i betänkandets bilagedel.

#### 8.4.2 Närmare om några svenska projekt

Enligt direktiven kan, som nämnts tidigare, om så befinns lämpligt, inom utredningens ram göras försök med arbetsvärdering för att analysera givna löner i kvinnodominerade och mansdominerade arbeten. Jag har inte tagit några egna initiativ till sådana försök. Det viktigaste skälet för detta är att sådana visat sig ta mycket längre tid att genomföra än vad som har stått till buds för utredningen. I stället har jag valt att söka samarbete med två arbetsgivare, som redan på egen hand inlett studier. Jag har på så sätt kunnat följa arbetsvärderingsprojekten i Växjö kommun och det privata speditors- och transportföretaget ASG. De har välvilligt låtit mig ta del av sitt arbete och de uppnådda resultaten och även i olika avseenden anpassat sitt arbete så att jag skulle få största möjliga nytta av resultaten.

##### *Växjö kommun*

Hösten 1989 antog Växjö kommun ett nytt jämställdhetsprogram, vars första punkt upptog uppvärdering av traditionella kvinnojobb. I programmet angavs att syftet var att göra "en ny arbetsvärdering där bl.a. begreppet smuts får en

vidare betydelse än sot, olja och sopor i tunnor. Damm, kastat skräp, avföring, avättna tallrikar är också exempel på smuts." Kommunen uppdrog där- efter, hösten 1991, åt Centrum för Arbetsmarknadspolitisk Forskning (CAFO) vid Högskolan i Växjö att utarbeta en modell för ett könsneutralt arbetsvärderingssystem. Inom ramen för projektet skulle modellen testas på ett mindre antal befattningar som instrument för att identifiera könsdiskrimine- rande lönesättning.

Resultatet av projektet blev ett arbetsvärderingssystem med sju huvudfak- torer: problemlösning, ansvar och risker, mänskliga relationer, arbetsvaria- tion, ansträngning, arbetsmiljö samt utbildning och upplärningstid. Huvud- faktorerna delades in i 18 delfaktorer. Det planerade testet av modellen kunde inte genomföras inom ramen för högskolans uppdrag och som ett led i sam- arbetet med utredningen, främst av tidsskäl. För min del betyder det att pro- jektet inte ger det underlag för överväganden om arbetsvärdering som hjälp- medel för analys av givna löner för att identifiera förekomst och omfattning av könsdiskriminering, som uppläggningsen av projektet gav anledning att hoppas på. Arbetet med modellen är nu avslutat för högskolans del och pro- jektet fortsätter nu inom kommunens ram, men mycket arbete återstår innan själva värderingsarbetet kan påbörjas. Tanken är att kommunen under andra kvartalet 1993 skall vikta de olika faktorerna mot varandra och sedan testa modellen på ett mindre antal befattningar.

Inom projektets ram gjordes också två s.k. regressionsanalyser av existe- rande löneskillnader mellan kvinnliga och manliga arbetstagare med Växjö kommun som arbetsgivare. Dessa har redovisats i kapitel 7.

## ASG

När ASG inledde ett löneprojekt med jämställdhetsinriktning angavs ett syfte uttryckligen vara att uppfylla 2 § andra stycket jämställdhetslagen. Projektet, som genomfördes med stöd av medel från arbetsmiljöfondens KOM-pro- gram, avslutades i september 1992. Ett av villkoren för stödet var att en del av medlen användes för att knyta sakkunniga inom områdena arbetsvärdering och jämställdhet till projektet. I ASG-koncernen arbetar drygt 5 000 personer. Till detta kan läggas de 6 000 chaufförer som arbetar i de till ASG anslutna åkerierna. I moderbolaget i Sverige arbetar cirka 3 000 personer. Omkring en tredjedel av dessa arbetar i godsterminalerna. Av övriga är cirka 2 000 tjän- stemän, varav omkring hälften är kvinnor.

Projektet har omfattat tjänstemannasidan. En jämförelse av medellönerna den 31 december 1990 för kvinnor och män visade att männens medellön i samtliga BNT-skikt var mellan 4 och 10 procent högre än kvinnornas och att skillnaderna ökade ju mer kvalificerade arbetena var.

Projektet syftade till att ta reda på om det faktiskt var så att männen alltid hade mer kvalificerade arbetsuppgifter inom skikten än kvinnorna eller om det fanns löneskillnader, som berodde på kön. Om sådana löneskillnader skulle

visa sig finnas, utfäste sig företaget att avsätta särskilda medel för att på sikt utjämna de osakliga skillnaderna. ASG uppdrog åt det amerikanska konsultföretaget Hay Management Consultants kontor i Stockholm att göra en analys. Till grund för analysen lade de sitt traditionella poängsystem, Hay-metoden, som också kommit till användning i de flesta liknande projekten i Nordamerika. I betänkandets bilagedel anges hur systemet i huvudsak är uppbyggt.

En arbetsgrupp, som bestod av konsultföretaget och företrädare för ASG, genomförde projektet. Till detta knöts också en organisationskonsult och en arbetsvärderingsspecialist. Konsulten gjorde en utvidgad statistisk analys av ASGs lönedata för 1990 och genomförde en arbetsvärdering med Hay-metoden av ett urval av befattningar för 65 anställda. De befattningar som valdes hade inriktning på försäljning, spedition, ekonomi, sekreterarbete och data. Resultatet av analysen visade att *en löneskillnad i storleksordningen 3-8 procent inte kunde förklaras*. Under arbetet framfördes i arbetsgruppen bl.a. att Hay-metoden inte kunde anses könsneutral "på grund av sina typiskt manliga värderingsnormer", att metoden inte mäter ledaregenskaper tillräckligt samt att en av faktorerna, resultatansvar, var svår att bestämma för många av befattningarna. Jämställdhetsgruppen i företaget – två arbetsgivarföreträdare och en arbetstagarföreträdare – har dock för sin del dragit slutsatsen att den angivna löneskillnaden endast kunde förklaras med olika könstillhörighet. I speditionarbete i befattningsskikt 5 motsvarar den uppmätta skillnaden i 1990 års löneläge mellan 425 kr och 1 150 kr per månad eller mellan 5 100 och 13 800 kr per år.

#### *Arbetsmarknadsverket*

Arbetsmarknadsverket (AMV) är en av de statliga myndigheter, som har fått medel från ALVA för att utveckla ett faktorbaserat och könsneutralt arbetsvärderingssystem för verket. I arbetet kommer att ingå en analys av givna löner från jämställdhetssynpunkt men ett huvudsyfte är att utarbeta ett system som skall användas som grund för ett rättvist lönesystem för verket som är utan direkt eller indirekt könsdiskriminering. Ett annat huvudsyfte är att få ett instrument för att utveckla arbetets organisation och de enskilda medarbetarna. Det skall också användas för att göra en långsiktig personal- och individplanering. Arbetet bedrivs med utgångspunkt i den datorbaserade s.k. Wyatt-modellen, som inte är ett färdigt arbetsvärderingssystem i sig utan med vars hjälp man utarbetar ett system som är anpassat till AMV. Enligt projektplanen kommer projektet också att få ett stort värde i sig för att utbilda och medvetandegöra. Arbetet, som påbörjades i slutet av år 1991, beräknas vara slutfört i början av år 1993.

### *Svenska kommunalarbetareförbundets avdelning 45 i Linköping*

Kommunals avdelning 45 i Linköping organiserar arbetstagare i nio kommuner i Östergötland. Inför 1992 års lokala löneförhandlingar genomfördes inom avdelningen en arbetsvärdering av de befattningar där medlemmar fanns. Syftet var att komma till rätta med för stora löneskillnader mellan kvinnliga och manliga medlemmar. Man använde sig av LOs svårighetskala (jfr avsnitt 8.3). Projektet genomfördes med avdelningens egna resurser. Resultatet av arbetsvärderingen innebar en uppvärdering av flera kvinnodominerade befattningar. Det användes sedan som underlag i förhandlingarna. Avdelningen lade sina yrkanden enbart på kvinnodominerade befattningar. Utfallet blev att löneskillnaderna mellan kvinnorna och männen i avdelningen minskade från 7 lönegrader till drygt 5. I de olika kommunerna varierade minskningen. Den var störst i Vadstena (från drygt 6 lönegrader till drygt 4) och Linköpings kommuner (från drygt 6 till knappt 5) och minst i Boxholms kommun (från ca 7 till ca 6).

### *Övriga*

Utöver de projekt som här redovisats pågår, med stöd av ALVA-medel, jämställdhetsprojekt där arbetsvärdering utgör ett betydande inslag, också på bl.a. följande arbetsplatser: regeringskansliet, Försvarets forskningsanstalt, Tekniska muséet. Ett ALVA-projekt bedrivs, gemensamt för de tre högskolorna, vid universiteten i Linköping och Umeå och högskolan i Luleå. Kulturdepartementet finansierar ett arbetsvärderingsprojekt i Örebro läns landsting och KOM-programmet ett i Gävle kommun.

## 8.5 Sammanfattning av erfarenheterna

### **8.5.1 Analytisk arbetsvärdering kan vara ett hjälpmedel för att identifiera könsdiskriminering**

Det har i den internationella debatt som förekommit i frågan om kvinnor är lönediskriminerade eller inte och vad man i så fall kan göra åt problemet, funnits en stark koppling mellan lika lön, uppvärdering av kvinnodominerat arbete och arbetsvärdering. Detta gäller i särskilt hög grad debatten i USA, där skiljelinjen främst gått mellan förespråkare och motståndare till likalöneprincipen som sådan och inte så mycket rört hur principen skall genomföras, om man nu accepterar den.

Huvudkritiken för motståndarna har gällt hur arbetsvärdering använd i jämställdhetssyfte inverkar på marknadskrafterna och diskussionen med förespråkarna av arbetsvärdering har mest rört frågan om marknaden blir mindre fri eller om den i stället blir mindre könsdiskriminerande och därmed i själva verket friare. I övrigt har motståndarnas argument i korthet varit att man inte

kan jämföra äpplen och apelsiner, att likalöneprincipen förstör den fria marknaden som grund för lönebildningen, att de ekonomiska konsekvenserna blir för stora och att inflation och arbetslöshet kommer att öka. Det är bättre att söka bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden och att uppmuntra kvinnor att söka befordran, har de argumenterat.

Invändningarna mot dessa argument har från förespråkarnas sida varit att genom jämförelsen med äpplen och apelsiner faller motståndarna på eget grepp och att hänvisningen till den fria marknaden inte är ny. Skyddslagstiftning för arbetstagare förekommer t.ex. sedan tidigare och arbetsgivare själva samverkar vilket kan göra det svårt för en arbetstagare att förhandla fram en fri marknadslön. Ökad inflation och ökad arbetslöshet kan eventuellt bli följden men det beror enligt förespråkarna också på i vilken takt löneförändringar genomförs. Att kvinnor söker sig till otraditionella arbeten och några få av dem kan vinna befordran kan ändå inte ta bort den känsla kvinnor har av undervärdering, menar de.

En hel del erfarenheter finns nedskrivna som rör de olika internationella arbetsvärderingsprojekt som syftat till en uppvärdering av kvinnodominerat arbete. De som förmedlat erfarenheterna är ofta personer som deltagit i de olika projekten. Intrycket är att de alla också i stort sett har en positiv grundinställning till arbetsvärdering som metod. Det har varit svårare att finna litteratur skriven av personer med erfarenheter av arbetsvärdering som har negativa grundvärderingar i frågan liksom att överhuvudtaget finna litteratur där motståndet mot arbetsvärdering grundas på erfarenheter.

Arbetsvärdering som metod har dock inte accepterats förbehållslöst men det samlade intrycket av de erfarenheter som förmedlats är att fördelarna anses överväga nackdelarna. Några alternativ till arbetsvärdering som metod att kartlägga om likalöneprincipen är genomförd har inte heller förts fram, varken av förespråkare eller motståndare. I sin rapport om arbetsvärdering till amerikanska EEOC år 1981 sammanfattade Treiman-Hartmann sina slutsatser på följande sätt. Deras uppgift var bl.a. att förutsättningslöst utreda arbetsvärdering som hjälpmedel för att uppvärdera kvinnodominerat arbete. Vad Treiman-Hartmann anför förefaller också ganska väl spegla de olika synpunkter som varit vanliga, i varje fall i den nordamerikanska diskussionen om arbetsvärdering som metod för att genomföra principen om lika lön för arbete av lika värde.

Olika arbetsuppgifters inbördes rangordning påverkas i hög grad av vilka faktorer som används vid värderingen och vilken vikt faktorerna får. Valet och viktningen har en tendens att återspegla de lönesatser, som redan gäller, och kan därför upprepa de könsdiskriminerande lönesatser som finns på marknaden.

Arbetsvärdering inrymmer sociala värdeomdömen. Det gör det möjligt att förutfattade meningar om vad som är typiskt för det ena eller andra könet medför en undervärdering av arbete som utförs av kvinnor. Könsdiskriminering kan komma in i bilden när arbetet beskrivs och i själva värderingsprocessen.

Om man använder mer än ett system på samma arbetsplats blir det svårt att jämföra värdet av olika arbetsuppgifter och bestämma i vad mån lönediskriminering förekommer.

Statistiska metoder som används i samband med arbetsvärdering har inte utvecklats i takt med ekonometriska, psykometriska och sociologiska mätmetoder, vilket får allvarliga konsekvenser för deras användbarhet när det gäller att lösa könsdiskrimineringstvister.

Det är för närvarande inte möjligt att reservationslöst rekommendera att arbetsvärdering används för att slå fast olika arbetsuppgifters inbördes värde för att lösa lönediskrimineringstvister. Det hindrar inte att det kan antas att arbetsvärdering som används inom en arbetsplats kan underlätta att identifiera möjlig lönediskriminering.

Sedan rapporten skrevs har, särskilt i USA och Canada, projekt genomförts på en rad arbetsplatser, vilkas syfte varit att identifiera könsrelaterade löneskillnader med hjälp av analytisk arbetsvärdering. Projekten har i allmänhet avsett hela grupper snarare än jämförelser individ för individ. När lönerna har analyserats mot värdet av olika typer av arbete har det i allmänhet visat sig att lönerna för kvinnodominerade arbeten endast har uppgått till 70-80 procent av lönerna i likvärdiga mansdominerade arbeten. Med analyserna som utgångspunkt har lönerna i de kvinnodominerade arbetena, i förhandlingar eller på annat sätt, höjts så att lönegapet mellan kvinno- och mansdominerat arbete minskat. Endast i ett fåtal fall har dock i de efterföljande förhandlingarna lönerna i kvinnoarbetena höjts ända upp i nivå med vad som betalats för de likvärdiga mansdominerade arbetena. Det beror förmodligen bl.a. på att det i lagstiftningen ofta finns ett tak för vilka ökade lönekostnader som en arbetsgivare måste betala och att dessa inte är så höga att gapet kan stängas helt.

Numera har alltså många erfarenheter förmedlats rörande de frågor, som gjorde Treiman-Hartmann tveksamma till att oreserverat förorda arbetsvärdering. Erfarenheterna gäller systemen och värderingsprocessen. Men de rör även t.ex. de problem som avser hur en ändrad arbetsvärdering skall slå igenom på lönerna. Den ändrade värderingen leder ju inte automatiskt till några ändrade löner, utom möjligen i de fall där lagstiftningen kräver detta. *Huvudintrycket, grundat på olika referat av de internationella erfarenheterna är dock att arbetsvärdering i varje fall på kort sikt kan bidra till att gynna kvinnors löneutveckling.* Den fortsatta framställningen återger framför allt vad som tas upp i utländsk litteratur, främst av Acker, brittiska EOC, Burton, Evans-Nelson, Hastings, Manitoba Labour och Remick. Också några svenska forskare har tagit upp frågan om jämställdhet och arbetsvärdering. Det är vad de kommit fram till som återges i det följande.

ILO:s oberoende expertkommitté uttalar i sin rapport om likalönekonventionen år 1986 att informationen om i vilken omfattning införandet av arbetsvärdering har bidragit till en minskning av lönegapet mellan kvinnor och män är knapphändig. Olika uppgifter om effekten tyder dock enligt kommittén på att användningen ger avsevärda möjligheter till en sådan minskning.



*Värderingar som styr lönesättningen synliggörs med arbetsvärdering och kan då lättare granskas*

I litteraturen framhålls att arbetsvärdering inte ger hela lösningen på problemet med att kvinnors arbete kan vara undervärderat. Arbetsvärdering innehåller mycket av mänskliga värderingar. Det går att ha en rationell arbetsvärdering och en lönepolitik som är irrationell och omvänt. En fördel framhålls dock vara att det med arbetsvärdering går att jämföra arbeten som ytligt sett har föga gemensamt. En annan fördel är att arbetsvärdering anger en fast grund för vad som värderas och utgör en teknik för att utföra mätningen. Värderingarna blir synliga och man får en ordnad ram uppgjord på förhand, inom vilken värderingarna görs. Det gör också att det blir lättare att sätta de rådande värderingarna under debatt. Med hjälp av arbetsvärdering kommer de olika sociala värderingar som fortfarande finns om kvinnors mindre värde fram i ljuset och det blir lättare att se hur dessa smittar av sig på värderingen av kvinnors arbete. Medvetenheten om vilka fördomar vi har ökar. Om systemen tillämpas på ett riktigt sätt kan de främja jämställdheten. Men tillämpningen av arbetsvärdering leder, som redan påpekats, inte automatiskt till ändrade interna lönerelationer hos en arbetsgivare. För att resultatet av värderingen skall få genomslag på lönerna krävs att det finns ett tryck att åstadkomma detta och att projekt som sätts igång har rättvisa löner för kvinnor som ett uttryckligt syfte.

Det finns risker med att köpa in färdiga arbetsvärderingssystem från konsulter. Det är nödvändigt att ta reda på vilka kunskaper om och attityder till frågor om indirekt och direkt könsdiskriminering i arbetsvärdering konsultfirmorna själva har. Det förekommer att konsulter gör okunniga uttalanden om sina system, t.ex. att de naturligtvis är könsneutrala, eftersom de värderar arbeten, inte människor. Eller de säger att "datorerna är könsneutrala" och bortser från att det bästa tänkbara datorsystem ändå är beroende av den information som människor förser det med.

Det hjälper dock inte heller mycket om konsultfirman har lärt sig att arbetsvärdering kan medföra könsdiskriminering så länge inte konsultfirmans kunder påpekar att jämställdhetsaspekten är viktig för dem. En konsult tar knappast upp den frågan själv om inte kunden gör det. Konsultfirmorna brukar inte anse att det är deras sak att försöka "pracka på" en arbetsgivare vissa värderingar. I stället låter de sina system återspegla organisationens värderingar, dvs. ofta arbetsgivarens. Det sker då utan hänsyn till om de medför könsdiskriminering.

*Arbetsvärdering som hjälpmedel för att uppvärdera kvinnodominerat arbete tas också upp i svensk litteratur*

Även i Sverige har arbetsvärderingens möjligheter när det gäller att uppvärdera kvinnodominerat arbete behandlats. Kyle framhåller i anslutning till att

hon återger försöket i Uppsala på 1950-talet (se avsnitt 8.4.1) att de värderingar, som nu styr inte är odiskutabla och den första förutsättningen för att kunna ersätta dem med andra är att grundvärderingarna tas upp till diskussion och analys.

Sociologen *Thomas Ericson* ger ett exempel på att införandet av arbetsvärdering som hjälpmedel att sätta löner har medfört att kvinnodominerat arbetet uppvärderats något. Så blev det för städ- och köksarbete när arbetsvärdering infördes på Margarinbolaget. En facklig representant på arbetsplatsen uppgav att det var yrkesarbetarna "som fick betala". Ericson har också pekat på olika allmänna psykologiska mekanismer, som innebär en risk för att kvinnliga arbetares befattningar missgynnas i värderingsarbetet. Det finns också en risk att arbetet medvetet eller omedvetet påverkas av hänsyn till olika intressen. Han framhåller dock att när man från jämställdhetssynpunkt bedömer arbetsvärdering som metod är det intressanta inte hur stor hänsyn som tas, utan om hänsynen blir större eller mindre än när lönerna sätts mer osystematiskt.

Ericson framhåller också att systematisk arbetsvärdering i förhållande till jämställdhetslagen ger en grund för att tala om "likvärdigt arbete" i lagens mening och tvingar arbetsgivaren att förklara eventuella skillnader i anställningsvillkor. Även Ericson framhåller att metoden bl.a. kan ge ökad konsekvens och därför kan vara till fördel för kvinnliga arbetstagare. Den information, som resultatet av en arbetsvärdering ger om kraven i arbetet kan vidare användas i opinionsbildning och annat förändringsarbete. Han framhåller vidare de erfarenheter som gjorts särskilt i USA av att använda arbetsvärdering för att analysera givna löner från jämställdhetssynpunkt.

Alternativet till att använda sig av ett arbetsvärderingssystem, när man skall uppskatta kraven i arbetet är, påpekar Ericson, att göra en osystematisk helhetsbedömning av skillnaderna i arbetskrav mellan olika befattningar. Även om det finns svårigheter och fallor när man tillämpar ett system är det uppenbart att svårigheterna är ännu större vid en sådan osystematisk bedömning. Att införa ett system för systematisk arbetsvärdering innebär enligt Ericson att man på ett ganska detaljerat sätt kopplar lönen till kraven i arbetet. Själva värderingsarbetet kan dock påverkas av kommittéledamöternas egna eller andra personers eller grupperns åsikter om vilket resultat av värderingarna som är önskvärt. Också resultatet av värderingen kan komma i motsättning till olika intressen. Ericson diskuterar därvid intressen som är knutna till individers eller grupperns lönenivå och den lönemässiga rangordningen mellan individer och grupper. Även Ericson pekar på att det inte finns någon automatik som gör att en höjning av poängnivån för en viss typ av arbete också leder till en höjning av lönenivån. Kopplingen som görs mellan poäng och lön är inte heller given en gång för alla utan kan ändras. En från jämställdhetssynpunkt viktig kommentar är, enligt Ericson, att även om man på ett företag skulle använda ett från jämställdhetssynpunkt bra system och tillämpa detta på ett

könsneutralt sätt är inte mycket vunnet om resultatet av värderingarna sedan inte får genomslag när lönerna sätts.

Löfström har i en översikt över de amerikanska erfarenheterna av arbetsvärdering i jämställdhetsarbetet redovisat några amerikanska studier av dessa. Hennes huvudintryck är att arbetsvärdering har gynnat kvinnor och kvinnors arbetsuppgifter. Den löneökning som kvinnorna har fått har endast i mindre utsträckning påverkat deras sysselsättning negativt. Flera av studiernas författare är trots detta tveksamma till om arbetsvärdering är rätta metoden att lösa problemet med lönediskriminering av kvinnor. De påpekar bl.a. att löneskillnaderna mellan kvinnor och män är större mellan olika arbetsgivare. Det problemet löser man inte om arbetsvärdering endast görs hos en arbetsgivare.

En brist kan vara att det i stort sett endast är den offentliga sektorn som tagit fram arbetsvärderingssystem för projekt där avsikten varit att minska löneskillnader mellan kvinnor och män. Löfström menar dock att detta ur ett svenskt perspektiv är intressant, inte minst därför att merparten förvärvsarbeteande kvinnor är anställda i offentlig sektor. Den svenska arbetsmarknaden är också så könsuppdelad. Detta talar för att vi skulle kunna använda arbetsvärdering på motsvarande sätt som i USA:s delstater. Mot detta talar, menar hon, kanske framför allt att löneskillnaderna allmänt sett är mindre i Sverige än i USA. Den fackliga organisationsgraden är också betydligt högre bland kvinnor i Sverige än i USA. Svenska kvinnors intressen borde därför vara bättre tillvaratagna än amerikanska kvinnors. Hon tar inte upp betydelsen av andra skillnader som kan finnas i lönebildningen mellan Sverige och USA.

Övergripande frågor som ännu är obesvarade är enligt Löfström effekterna på lång sikt. Kommer arbetsvärdering att helt eller delvis kunna ersätta den bestämning av lönerna som sker utifrån marknaden och aktuell efterfrågan på och utbud av arbetskraft? Vad händer om olika incitament för individerna får ändrad betydelse, t.ex. om utbildning blir mindre betydelsefull när löner sätts? Är det troligt att arbetsvärdering på sikt kommer att medföra en ny yrkeshierarki och en jämnare spridning av kvinnor och män i denna?

Löfströms slutsatser är sammanfattningsvis att *studierna såväl visar på betydande möjligheter som svårigheter med arbetsvärdering som metod att minska löneskillnader mellan kvinno- och mansdominerade arbeten*. Trots detta och trots de skillnader som finns mellan Sverige och USA finner hon det högst relevant att i Sverige pröva arbetsvärdering i jämställdhetssyfte.

### 8.5.2 Traditionella system tenderar att nedvärdera eller inte beakta kraven i kvinnors arbete

Analysen av de traditionella arbetsvärderingssystemen har visat att dessa innehåller en inbyggd nedvärdering av kvinnors arbete. I en amerikansk studie (Treiman) har flera större traditionella amerikanska system analyserats från jämställdhetssynpunkt. I studien ingick totalt nio poängsystem.

Det visade sig att systemen inte avvek särskilt mycket från varandra. I studien konstaterades bl.a. att de flesta arbetsvärderingssystem i praktiken bygger på samma huvudfaktorer, nämligen färdighet, ansträngning, ansvar och arbetsförhållanden. Hur faktorerna definieras kan variera något. I studien slogs fast att det är helt avgörande för värderingen av typiskt kvinnoarbete jämfört med typiskt mansarbete vilket närmare innehåll faktorerna får, dvs. hur faktorerna definieras. Exempel från fem av systemen visade att de faktorer som faktiskt mättes föreföll inriktade på mansdominerade arbeten. En möjlig förklaring var att arbetsvärdering från början utvecklats för industriarbete. Resultatet av en värdering med system som inte fångar upp verkliga skillnader mellan kvinnoarbete och mansarbete blir snedvridet. Det troliga är dock att det är kvinnoarbetet som undervärderas. I så fall betyder det enligt studien att de verkliga löneskillnaderna mellan traditionella kvinno- och mansarbeten underskattas.

I betänkandets bilagedel redogörs närmare för en analys av Hay-metoden och försök som gjorts att modifiera denna från jämställdhetssynpunkt.

Också i Sverige har traditionell arbetsvärdering uppmärksamats från könssynpunkt.

*Kyle* påpekar att arbetsvärderingssystemen tillkommit på en mansdominerad arbetsmarknad och att det visat sig att traditionell arbetsvärdering missgynnar de faktorer som är typiska för kvinnoarbeten. Hon framhåller också att ett historiskt perspektiv bör läggas på arbetsvärdering och lönebildning. Historiskt drogs skiljelinjen mellan manligt och kvinnligt arbete efter den fysiska förmågan och kvalifikationsgraden. Kvinnorna kunde av naturliga skäl inte konkurrera med männen om de tunga arbetena. De kunde inte heller konkurrera om de kvalificerade, så länge de var utestängda från yrkesutbildningar. När dessa småningom öppnades för dem, var mönstret redan givet. Arbetsmarknaden var dominerad av männen och anpassad till dem. Arbetsvärderingen sker dessutom i produktionsorganisationens sociala miljö. I den har varje uppgift sin givna plats i hierarkin. Om dessa synpunkter betraktas som bestämmande värderingar när arbetsvärderingssystemen konstrueras, blir den låga värderingen för kvinnliga befattningar förklarlig.

Arbetsvärderingens traditionella funktion verkar i hög grad till kvinnornas nackdel, är *Kyles* slutsats.

*Ericson* har undersökt hur Almegas och Svenska Fabriksarbetareförbundets (AG/F) arbetsvärderingssystem behandlar kraven i kvinnodominerade arbeten med utgångspunkt i vad systemet innebär för kvinnodominerade befattningar på Margarinbolagets fabrik i Lidingö och Findus i Bjuv. Det är framför allt följande frågor som han anser bör lyftas fram från jämställdhetssynpunkt.

Ett arbete kan ha inte bara negativa, utan också positiva drag, t.ex. intressanta arbetsuppgifter och stimulerande utmaningar. Systemet ser emellertid underförstått alla krav som något negativt. Med tanke på hur könen är förde-

lade på befattningarna inom industrin, är detta något som enligt Ericson bör missgynna kvinnor. Motsvarande gäller kraven på fackkunskaper. Ett arbete som kräver stora fackkunskaper är ofta betydligt mer stimulerande än ett som inte gör det. Med tanke på hur kvinnor och män är fördelade inom industrin bör detta drag gynna män och missgynna kvinnor.

Systemet täcker i den version som användes på Margarinbolaget och Fin-dus inte monoton upprepning. Det ger också låg vikt åt ensidig belastning. Detta innebär att många kvinnodominerade befattningar där dessa krav är framträdande hamnar lågt trots att arbetsuppgifterna ofta får stora negativa konsekvenser för den som utför arbetet. Monotoni och ensidig belastning ger inte bara upphov till obehag och skador. De ställer också stora krav på den anställdes förmåga att uthärda påfrestningar.

Ericson framhåller också att AG/F i sin första upplaga hade olika viktgränser för kvinnor och män på den faktor som skulle ta hänsyn till tyngd. Detta gjorde antagligen, att de kvinnliga arbetarna fick en skala som var bättre anpassad till deras arbetsuppgifter. Betydelsen av detta förringas dock av att särskilda kvinnolöner gällde när den första upplagan tillämpades.

### 8.5.3 Arbetsvärdering löser inte alla problem

*Även där arbetsvärdering införts kan undervärdering av kvinnoarbeten förekomma.*

Där arbetsgivare har infört arbetsvärdering som hjälpmedel för att sätta löner, har kvinnors arbete kunnat vara undervärderat och underbetalt. En orsak har varit att systemen i sig, liksom användningen av dem, har fört med sig direkt eller indirekt könsdiskriminering. Krav som finns i kvinnors arbete har inte beaktats eller har undervärderats. Eftersom kvinnors arbete ofta är undervärderat bör de flesta organisationer vänta sig en dubbel lönestruktur när de objektivt analyserar sin lönesättning, en för kvinnor och en för män. Om ett arbetsvärderingssystem inte upptäcker en sådan struktur ligger det nära till hands att systemet eller tillämpningen av det inte är könsneutralt.

En annan viktig orsak till undervärderingen har i flera fall varit att samma arbetsgivare har använt olika system för olika kategorier av yrken, t.ex. ett för kontorsarbete, ett annat för arbetarbefattningar och ytterligare ett för arbetsledande befattningar. Det har medfört att könsuppdelade grupper av arbete har behandlats oberoende av varandra. Om flera system används i en och samma organisation blir det omöjligt att jämföra kraven mellan sådana befattningar. *Slutsatsen är enligt de erfarenheter som gjorts att ett enda system därför bör användas för samtliga befattningar hos en och samma arbetsgivare vid analyser av givna löner från jämställdhetssynpunkt.*

### *Projekt måste förankras hos alla på arbetsplatsen*

Ett projekt med arbetsvärdering kan uppfattas som ett hot av en del anställda. De anställda – både kvinnor och män – måste få god information av både fack och arbetsgivare om vad som pågår och om de bakomliggande motiven. När det finns flera fackliga organisationer på en arbetsplats kan konkurrensen om det knappa löneutrymmet lätt underminera det ursprungliga syftet med åtgärderna. Det gäller att skapa förståelse för att gällande lönerelationer mellan kvinnor och män kan behöva ändras.

Enligt en studie av erfarenheterna i Oregon (Acker, 1989) är könsfaktorn så inbyggd i hierarkierna på arbetsplatserna, att en förändring av hur kvinnors arbete värderas riskerar att störa dessa, särskilt mellan anställda och arbetsledning. Att erkänna att det finns ett värde i tidigare dolda aspekter av kvinnors arbete medför också att den hierarkiska organisationen måste plattas till.

I studien påpekas vidare att om inte kvinnor har makt inom de fackliga organisationerna, med kvinnliga funktionärer och anställda som arbetar för kvinnors intressen, kan fackföreningarna vara ytterligare en plats där könsmässiga nackdelar för kvinnor blir kvar och en könsdelad struktur återskapas. Den svåra frågan är: vilkas värden är representerade i värderingssystemen och vem kontrollerar dem? I USA framfördes farhågor att arbetsvärdering skulle ge mer makt att bestämma löner till arbetsgivaren.

Det mest framgångsrika sättet att arbeta är en gradvis tillämpning som inte underminerar status och betalning för några anställda.

Oregonprojektet visade också att även om arbetsvärdering är utslagsgivande för att påvisa att kvinnodominerade arbeten är undervärderade, kan vad som uppnåtts vid värderingen undermineras när det gäller att omsätta den nya värderingen i ändrade lönerelationer. Trots att resultatet av arbetsvärderingen antydde att det fanns kvinnoarbeten, som var likvärdiga bättre betalda mansarbeten, motsatte sig många anställda att lönerelationerna ändrades. Motståndet kom från många arbetare, högre tjänstemän och arbetsledande personal, som ansåg att oproportionerliga lönehöjningar för en eftersatt grupp kunde komma från pengar som annars var "deras". En av de grupper, som var motståndare till Oregonprojektet, var kvinnor som nyligen befordrats till högre arbetsledande befattningar. Orsaken var att det hotade deras relativa löneläge i förhållande till andra arbeten i organisationen. Också i andra grupper uppfattades projektet med arbetsvärdering som ett angrepp på deras status.

### *Intressena i likalönefrågor hos arbetsgivare, fackliga organisationer och kvinnor sammanfaller inte*

Alla berörda måste enas om ett gemensamt syfte med ett likalöneprojekt och hela tiden ha syftet för ögonen i sitt arbete. Annars kan ett arbete som syftar till att höja kvinnors löner vara förgäves eller försenas avsevärt. Det visar flera erfarenheter av projekt som förekommit för att uppvärdera kvinnodomi-

nerat arbete. Fackliga organisationer, arbetsgivare, kvinnor och andra grupper har olika utgångspunkter för att delta och deras önskemål kan vara motstridande.

Enligt en amerikansk undersökning av Oregonerfarenheterna (Hallock) kan arbetet med att översätta resultatet av en uppvärdering i ändrade lönerelationer försvåras av att det finns flera fackliga organisationer på en arbetsplats. Det är enligt undersökningen de fackliga organisationernas primära intresse att nå en uppvärdering som ger höjda löner för vissa utan att det medför en frysning av lönerna för andra. Det kan göra att de fackliga organisationerna inte är beredda att satsa helhjärtat. De vill även att arbetsvärdering bara skall vara en av flera lönepåverkande faktorer.

Arbetsgivarsidan är enligt undersökningen mer benägen att önska en brett upplagd studie av alla befattningar på arbetsplatsen än att enbart analysera löneskillnader som har att göra med kön. Arbetsgivarsidan önskar också minimera kostnaderna vilket kan medföra att arbetet tar lång tid. Arbetsgivarnas strävan efter marknadsanpassade löner kan medföra att de vill göra marknadsbaserade undantag från lönehöjning för vissa arbeten, även om dessa uppvärderats.

Kvinnor är enligt undersökningen intresserade av bestående ändringar av lönerelationer mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten. De vill avskaffa löneskillnader genom att arbeten betalas helt i enlighet med resultatet av en arbetsvärdering. De önskar också uppföljning och analyser för att kunna bevaka att inga bakslag inträffar i förhållande till sådana ändringar som uppnåtts.

Att jämka samman olika motstående intressen är inte enkelt, eftersom några problem innefattar verkliga dilemman. Det är t.ex. närmast omöjligt att tillämpa ett strikt likalöneprojekt utan att det får negativa konsekvenser för några grupper. Här kan det bli nödvändigt med kompromisser. Man måste också söka dem. Motstående intressen försvinner inte under projektets gång. Olösta frågor kommer alltid upp till ytan, förr eller senare.

#### *Mannen får inte vara normen*

I förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan kvinnors intressen förefalla vara "bara" jämställdhetsintressen, som nedvärderas och skuffas undan. Mäns intressen, å andra sidan, ses ofta och behandlas som allmängiltiga arbetstagarintressen. Det finns situationer, där det kan vara riktigt, men detta innebär också att kvinnor kommer i andra hand. Om kvinnor organiserar sig effektivt inom facket kan deras frågor komma in som en del av huvuddialogen.

När ett arbete beskrivs på ett abstrakt sätt tänker vi oss ändå oftast en viss person som utför arbetet. Enligt Oregonstudien är den personen oftast en man. Det gäller även om arbetet beskrivs på ett könsneutralt sätt. Arbetsvärdering är en användbar teknik för att identifiera undervärdering av kvin-

nors arbete, just på grund av att arbetsvärdering försöker vara könsneutral. Kravet på könsneutralitet är faktiskt ett krav på att kvinnors arbete skall värderas som om det utfördes av män.

I Sverige framhåller *Kyle* att mansdominansen redan från början påverka arbetsvärderingen. Denna skall visserligen bara gälla själva befattningen och inte människan. Den är dock omöjlig att tänka sig utan relation till en människa. Den människan förutsätts vara en "normalarbetare", dvs. en som kanske inte existerar. Det närmaste denna "normalmänniska" det går att komma är enligt *Kyle* att vara av manligt kön, ha genomsnittlig manlig styrka och genomsnittlig manlig (teknisk) utbildning.

Också *Ericson* tar upp risken för att mannen blir normen vid värderingen. Han påpekar att det i AG/F:s systemhandbok finns en anvisning om att arbetsvärderingskommittén i sina värderingar skall utgå från kraven på en tänkt normalarbetare och i en tänkt normalsituation. Det blir strategiskt från jämställdhetssynpunkt hur kommittén tänker sig normalarbetaren och normalsituationen. Skulle den utgå från männens genomsnittliga längd i stället för från kvinnornas skulle detta missgynna kvinnorna. *Ericson* bedömer risken för denna typ av problem som störst när det gäller befattningar där arbetet utförs av både kvinnor och män.

#### *Krav i kvinnoarbeten kan förbli osynliga*

Syftet med att använda arbetsvärdering som analysjälpmedel är att synliggöra och rättvist avlöna tidigare dolda krav på färdigheter i kvinnodominerade arbeten. Ett av skälen till att detta är svårt, kan enligt *Acker* (1989) vara att det inte helt enkelt är ett misstag som gör färdigheterna inte syns. Man kan närmast tala om osynliggörande. Hon återger studier av tänkbara orsaker, bl.a. i USA, som bekräftas i olika projekt. En tänkbar orsak är uppfattningen att vissa kunskaper och färdigheter hos kvinnor är medfödda eller naturliga egenskaper medan verkliga färdigheter är något som uppnås genom utbildning för ett yrke. En annan är att man sätter likhetstecken mellan färdigheter, som kvinnor har, och vad vem som helst kan göra med endast elementär skolutbildning. En tredje orsak är att yrkesarbete och arbete som ställer krav på utbildning identifieras med maskulinitet och rutinarbete med femininitet. Det händer att färdigheter avgörs efter befattningens placering i en organisation, snarare än efter dess placering med hänsyn till nivån på färdigheter. En näraliggande erfarenhet är att vissa män, särskilt i lägre betalda befattningar, befarar att arbetsvärdering skall medföra att deras arbeten anses mindre krävande än traditionella kvinnoarbeten. De känner sig hotade av ett projekt som kan medföra ändrade lönerelationer. Arbetsvärdering som medför att ett typiskt manligt arbete inte värderas högre än ett typiskt kvinnligt kan alltså psykologiskt innebära en attack mot själva manligheten.



*Värderingsfrågor inrymmer frågor om makt*

Frågan om uppvärdering av kvinnors arbete har för första gången gjort att kvinnofrågor har blivit frågor för de fackliga organisationerna i USA. Den har där bidragit till att utmana uppfattningen att männen skall ha högre lön än kvinnor eftersom de är familjeförsörjare. Denna uppfattning har – liksom i Sverige – varit ett starkt stöd för att legitimera löneskillnader mellan kvinnor och män. Strategin att använda arbetsvärdering för det nya syftet har också utmanat männens påståenden att deras högre löner är berättigade med hänsyn till att deras arbeten ställer högre krav. Metoden avslöjar enligt de olika studier som gjorts att det finns olika maktförhållanden som påverkar hur löner bestäms.

När det visat sig att mindre diskriminerande arbetsvärderingssystem medför att gamla organisatoriska hierarkier behöver ändras har nya problem uppstått. I Storbritannien var ledningarna i företag och organisationer i och för sig beredda på att arbeta med könsneutral arbetsvärdering, eftersom de trodde att det endast skulle föra med sig små skillnader för den organisatoriska hierarkiska uppbyggnaden. De har senare på olika sätt försökt undvika att resultatet av värderingarna slår igenom i ändrade lönerelationer, när de funnit att de nya systemens tillämpning faktiskt ger resultat som medför att sådana ändrade lönerelationer bör ske. Gränsen mellan olika lönegrader dras t.ex. så att tidigare lönegradsstruktur kan behållas i stället för att dras så som värderingsresultatet borde medföra. "Arbetsmarknadstillägg" ges till mansdominerade arbeten som värderats lägre med denna systemen. Arbetsbeskrivningar skrivs om och en ny värdering görs. Extrem vaksamhet krävs, så att sådana förfaranden inte äger rum.

I ett fall har det inträffat att ett nytt system, som konstruerats inte ens har tillämpats, då det befarats kunna medföra lägre värdering av vissa arbeten, som innehades av män.

*Marknadskrafterna och arbetsvärderingen*

Flera av de internationella författarna framhåller att även när arbetsvärdering förekommer lönerna inte sätts enbart med hjälp härav. Också marknadskrafterna inverkar. De diskuterar också *hur* dessa inverkar och det framhålls ofta att marknaden också präglas av flera brister (imperfektioner), inte minst när det gäller kvinnor jämfört med män och kvinnodominerade arbeten jämförda med mansdominerade, som gör att marknaden inte är helt fri. Allmänt gäller att arbetstagare sällan deltar på arbetsmarknaden med full information om löner, inte ens på sina egna arbetsplatser och ännu mindre hos andra arbetsgivare. Det råder inte full rörlighet, arbetstagarna känner inte till alla möjligheter som finns på arbetsmarknaden och kan sannolikt inte utnyttja alla som de har kännedom om. På motsvarande sätt har inte arbetsgivare full kännedom om alla tänkbara arbetstagare och de begränsas av t.ex. sedvänjor och kollektivavtal.

Flera s.k. institutionella faktorer, menar en del, påverkar i hög grad utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden och därmed också lönerna. Till sådana faktorer hör, förutom förhandlingsprocesser och kollektivavtal mellan fack och arbetsgivare också sammanslutningar mellan arbetsgivare och att det finns interna arbetsmarknader, där de flesta befattningar tillsätts genom internrekrytering och arbetena alltså är skyddade från konkurrens.

När det gäller marknadens funktion i förhållande till kvinnor jämfört med män diskuterar några författare i vad mån arbetsmarknaden speglar könsdiskriminerande krafter och, om den gör det, om dessa kan särskiljas från resultaten av arbetsvärdering. Flera menar att inget "värde" kan fastställas som inte är knutet till arbetsmarknaden. Från Hay-konsulterna har å andra sidan understrukits att man kommer fram till den interna rangordningen av befattningar inom ett företag utan hänsyn till marknadsöverbäganden. De flesta av författarna är dock ense om att marknadskrafterna på olika sätt faktiskt inverkar på värderingen av olika arbetens svårighetsgrad i förhållande till varandra. Den mest genomträngande inverkan av marknaden finns, menar några, i det sätt på vilken den återspeglar sociala värderingar och kulturellt färgade föreställningar om mäns arbete i förhållande till kvinnors. Det är alltså inte bara rent ekonomiska hänsyn som präglar lönesättningen utan såväl historiska konventioner som sociala och politiska krafter. På det sättet kommer lönerelationer mer att avgöras av sociala strukturer än av marknadskrafter.

Några författare ger exempel på hur marknaden tolkas och styrs av könsbetonade hänsyn till kvinnors nackdel. Slutsatsen för dem är att det är viktigt från jämställdhetssynpunkt att identifiera de mekanismer som låter marknadskrafterna komma in i en organisations/företags lönebildningsprocess *redan på arbetsvärderingsstadiet*. Man måste alltså kunna avgöra vilka mekanismer, som utanför själva värderingsprocessen, inverkar och på vilket sätt de inverkar. Information som samlats för att jämföra den egna organisationens löner med gällande löner i andra organisationer bör inte påverka värderingskommittéernas överbäganden. Möjligheten att marknadslönerna i sig är könsdiskriminerande, eller att tolkningen av dem är det, bör också undersökas.

Information om löner i andra organisationer *kan* också vara värdefull när det gäller att identifiera möjlig könsdiskriminering när löner bestäms. Det gäller t.ex. när andra organisationer har sett över sin lönepolitik så att den bättre motsvarar krav som kan ställas från jämställdhetssynpunkt. Men källorna måste analyseras noga. Värdet av att jämföra med löner i "liknande" företag och organisationer kan vara begränsat. Om organisationer söker ledning hos varandra för att bestämma löner, når man en ömsesidigt förstärkande effekt av varje organisations egen lönepolitik.

## 8.6 Strategier som föreslagits för könsneutral arbetsvärdering

### 8.6.1 Systemen och deras användning måste göras könsneutrala

Som en följd av att arbetsvärdering använts som hjälpmedel för att komma till rätta med låga kvinnlöner har också en rätt omfattande litteratur uppstått kring frågor hur arbetsvärderingen kan göras könsneutral. Den innehåller vägledning för dem som arbetar med arbetsvärderingsprojekt grundad på de erfarenheter som gjorts. Här återges först de viktigaste övergripande synpunkterna och därefter synpunkter som rör de olika momenten i arbetet. Framställningen bygger här återigen mest på vad som tagits upp av Acker, brittiska EOC, Burton, Evans Nelson, Hastings, Manitoba Labour och Remick.

De system som redan används på olika arbetsplatser bör ses över och justeras från jämställdhetssynpunkt. De olika momenten i tillämpningen måste också göras könsneutrala. Det har emellertid visat sig finnas ett motstånd mot att ändra i de gamla systemen. Det kan vara lättare att helt byta system och utarbeta ett som är köns neutralt. För arbetsplatser som överväger att införa arbetsvärdering bör nya könsneutrala system utarbetas.

De nya system som utarbetas måste garantera att alla faktorer av betydelse för ett arbete finns med. Detta gäller såväl när syftet är att använda arbetsvärdering för att sätta löner som när syftet är att analysera givna löner ur jämställdhetssynpunkt. Men det räcker inte med ett system som i sig är fritt från direkt eller indirekt könsdiskriminering. Nya rutiner behövs också när ett köns neutralt system skall användas. Annars är risken stor att man raserar vad som uppnåtts när systemet utarbetades.

Att försöka finna ett köns neutralt värderingssystem är inte detsamma som att söka efter ett system fritt från värderingar. Något sådant finns inte. Det beror på att värderingar används både för att bestämma vilka faktorer som skall mätas och den vikt de skall få. Det gäller att söka en rättvis tillämpning av sociala värderingar som redan finns. Man bör vidare bara ändra sådana värderingar, som är klart fördomsfulla. Värderingssystem blir inte fria från diskriminering genom att man tar bort faktorer i arbeten som företrädesvis innehas av personer av ett kön. Ett system kan däremot bli det genom att man skapar balans mellan sådana faktorer. Ofta handlar det inte heller om att finna ett enda värderingssystem, som kan användas i alla organisationer. Däremot bör en och samma arbetsgivare inte använda mer än ett för sina samtliga befattningar.

I arbete med arbetsvärdering kan direkt eller indirekt könsdiskriminering förekomma i följande fyra delar: när underlaget för att beskriva arbetsuppgifterna samlas in för arbetsanalysen, när faktorerna som arbetsvärderingen skall bygga på väljs ut och definieras, när faktorerna skall viktas och när själva värderingen skall genomföras. Även när själva värderingsarbetet har genom-

förts på ett könsneutralt sätt måste den efterföljande lönesättningen göras så att könsdiskriminering inte på nytt kommer in.

### *Det finns könsskillnader i kvinnors och mäns arbetsuppgifter*

I en tysk studie som utfördes år 1977 av Rohnert och Rutenfranz som de utförde på uppdrag av arbetsmarknadsdepartementet i förbundsrepubliken Tyskland diskuteras olika drag som utmärker arbete som visar på könsskillnader, se betänkanedets bilagedel.

### *Det finns mekanismer som snedvrider beskrivningen av arbetsuppgifterna och värderingen av dem*

Olika s.k. snedvridande mekanismer kan påverka både arbetet med arbetsbeskrivningarna, arbetsanalysen och resultatet av själva värderingen. En sådan är "minnes-effekten" (availability bias), en annan "förväntningseffekten" (expectancy bias) och en tredje "haloeffekten" (halo bias, halo betydelse egentligen aura, gloria). De beskrivs av bl.a. McArthur på följande sätt.

*Vi överbetonar det som är lätt att ta fram ur minnet.* Minneseffekten har att göra med att vi har en tendens att beskriva hur ofta en händelse inträffar, som kan förknippas med olika arbeten, efter hur lätt vi har att ta fram den ur minnet. Men att detta är lätt behöver inte vara direkt kopplat till hur ofta händelsen faktiskt inträffar. Hur lätt det är att ta fram något ur minnet kan i stället ha att göra med hur framträdande det är och lätt att lägga märke till. Det finns t.ex. en benägenhet att både sekreteraren och hennes/hans arbetsledare överbetonar den del av arbetet som innebär maskinskrivning. Det beror på att ljudet från skrivmaskinen är mer framträdande än den tystare verksamhet som innebär att formulera ett brev. Det kan även föra med sig att själva befattningen får en beteckning som betonar de aspekter som inte behöver vara de som tar mest tid eller är mest krävande. En kvinna som svarade för ett skolbibliotek och som ägnade omkring en halvtimme om dagen åt att skriva maskin betecknades som kontorist/maskinskriverska.

Hur framträdande olika uppgifter i ett arbete är kan också påverka i vilken ordning dessa tas upp i en arbetsbeskrivning. Det kan i sin tur påverka den slutliga inbördes värderingen av de olika uppgifterna.

*Vi låter förutfattade meningar och förväntningar styra.* Förväntningseffekten innebär att vi har en tendens att beskriva innehållet i ett arbete efter vad vi på grund av våra sociala värderingar tror eller väntar oss skall ingå i det. Det kan medföra att arbetsbeskrivningar åtminstone delvis bygger på förutfattade meningar t.ex. om vad ett typiskt manligt arbete innehåller i stället för att bygga på vad arbetet verkligen innehåller. Ett exempel är försäljningsarbete som kvinnliga telefonister utför för en tidning. Genom sin förmåga till kommunikation och att skapa kontakter drar de till sig och behåller kunder som annonsörer. Detta uppfattas inte som försäljningsarbete utan som en fråga om

enkel vänlighet och ett sätt att kommunicera, som båda är "naturliga" för kvinnor.

*Ett visst intryck i ett avseende kan automatiskt sprida sig till andra.* Om en person uppfattas som "bra" i ett visst avseende uppfattar vi henne eller honom gärna som bra i alla avseenden. Sådana personer omges med andra ord med en positiv aura, halo. Det medför att vi gärna tillskriver dem andra positiva egenskaper också. En halo-effekt uppstår. Omvänt uppfattas personer, som anses "dåliga" i något avseende, som alltigenom dåliga. Arbetsbeskrivningar och värderingar av arbeten kan påverkas på samma sätt. Lågstatusarbeten anses t.ex. ha litet värde oavsett vad arbetet innehåller.

Följande uttalande är ett exempel på haloeffekt: "Detta arbete är mycket ansvarsfullt; därför måste det kräva stor teknisk kunskap." En slags omvänd haloeffekt kan också uppstå. Mindre värda arbeten verkar mindre värda och mer värda arbeten verkar mer värda. Överfört på jämställdhetsfrågor kan det innebära att beskrivningen och värderingen av ett arbete starkt kan påverkas av vilket kön den typiska befattningshavaren tillhör. Haloeffekten märks i ett uttalande som t.ex. "Detta arbete utförs av kvinnor; därför måste det innefatta låga krav på färdighet...lite ansvar... bra arbetsförhållanden". I en arbetsvärderingskommitté ville en ledamot ge låg poäng för faktorn fysiska krav för arbete med att sköta en modern datoriserad telefonväxel, eftersom befattningshavaren "bara sitter" hela dagen.

Brittiska EOC har gjort en lista över de olika kontroller som bör ske under arbetsvärderingsprocessen, se betänkandets bilagedel.

#### *I arbetsvärderingsprocessen måste jämställdhetsfrågorna hela tiden bevakas*

En annan erfarenhet som återges (bl.a. Burton) är att en särskild arbetsgrupp bör utses som övervakar värderingsprocessen från jämställdhetssynpunkt. Den skulle kunna bestå av företrädare för arbetsgivare, fackliga organisationer, en expert på jämställdhetsfrågor samt kvinnor som har kunskaper och insikter i likalönefrågor. Gruppen bör aktivt delta i arbetet med arbetsanalysen och värderingsarbetet.

De som upprättar arbetsbeskrivningarna och ledamöterna av värderingskommittéerna måste läras att identifiera direkt och indirekt könsdiskriminering. De måste särskilt läras att befattningshavarens kön och de rådande lönenivåerna och lönerelationerna riskerar att påverka beskrivningen och värderingen.

De måste få veta vad likalön är och inte är och i vilka sammanhang det kan behöva beaktas i värderingen av olika arbetsuppgifters värde i förhållande till varandra inom en organisation.

Hela personalen behöver kunskaper liknande dem som beskrivits nu. Det gäller särskilt som befattningshavare, arbetsledare och fackliga företrädare berörs av arbetet på olika sätt.

De kvinnliga anställda måste tränas i att inte nedvärdera sitt eget arbete. De måste få veta vad som kan vara orsaken till deras egen nedvärdering. Kvinnor måste också tränas i att tala och begära ordet i kommittéerna så att de är aktiva under värderingsarbetet.

### 8.6.2 Arbetsanalysen kan medföra könsdiskriminering

*Preciserade frågeformulär skall användas för att samla information om arbetena.*

Flera olika tekniker används för att samla in information om arbetsinnehåll, alltifrån iakttagelser, intervjuer, undersökning av arbetsförhållandena till frågeformulär.

Två amerikanska forskare (Haignere och Steinberg) har sammanställt en lista över faktorer som brukar ingå i kvinnors arbete och som de anser är ofta förbisedda. Listan återges i betänkandets bilagedel.

För att en arbetsbeskrivning för en viss befattning skall kunna bygga på information av befattningshavarens arbetsledare krävs att arbetsledaren har full kännedom om arbetsinnehållet i en sådan befattning. Det är inte alltid fallet. Det gäller särskilt vad kontorsarbete innefattar, men också andra arbeten. Hur många verkställande direktörer kan ge en fullständig och precis beskrivning av de arbetsuppgifter deras sekreterare skall utföra? Troligen inte särskilt många, i synnerhet som en av en sekreterares typiska uppgifter är att ta hand om administrativa detaljer utan att besvara chefen. Genom att låta arbetstagar själv lämna uppgifter för beskrivningen går det att slippa denna olägenhet. Men det finns anledning att misstänka att det ofta är otillräckligt redovisat i arbetsbeskrivningen hur sammansatt kontorsarbete verkligen är.

Det förekommer att en arbetsanalys bygger på intervjuer, iakttagelser och granskning av tidigare arbetsbeskrivningar. Då är risken särskilt stor att den som gör beskrivningen blandar ihop arbetsinnehåll och ansvar i arbetet med en förutfattad könsdiskriminerande föreställning om vad som kännetecknar dem som innehar arbetet. Ett ofta återgivet exempel på detta är hämtat från en undersökning av en officiell amerikansk förteckning över yrkestitlar (Manitoba Labour m.fl.). Förteckningen innehåller en lista över nästan alla yrkesbenämningar tillsammans med en gradering av dem. Graderingen tar hänsyn till hur invecklade eller kunskapskrävande de är enligt vissa koder. Förteckningen graderade hundskötare och djurskötare högre än barnvårdslärare eller dagbarnvårdare. Oberoende värderare kom fram till helt andra graderingar. Forskare fann att viktiga utmärkande krav i kvinnodominerade arbeten hade förbisetts. Det gällde särskilt sådana som förknippades med att vårda barn. Dessa betraktades inte som förvärvat kunskap utan som medfödda egenskaper hos kvinnor.

Frågorna bör formuleras så att de som skall besvara dem förstår att svaren skall användas för att beskriva innehållet i deras arbete. En fråga som är allmänt hållen och som ställs i ett sammanhang där övriga frågor är klart avgränsade för en viss typ av arbete, kan medföra att viktiga delar av ett arbete förblir oredovisade. Samma sak kan inträffa om den allmänt hållna frågan ställs tillsammans med en serie exempel, som lämnas för att förklara en fråga, som hör ihop med arbete som i huvudsak utförs av personer av ett kön.

Användningen av öppna frågor kan också systematiskt diskriminera kvinnor. Det beror på skillnaderna mellan kvinnors och mäns språk. En öppen fråga kan gå ut på att få "en beskrivning av den utrustning som Du använder i Ditt arbete". Ett preciserat frågeformulär kan däremot lista olika slag av utrustning och be den som skall svara att pricka av vad han eller hon använder.

Eftersom det finns skillnader i kvinnors och mäns språk kan det vara nödvändigt att "översätta" en del kvinnliga arbetsbeskrivningar till ett "manligt" språk. Det är inte nog att göra anonyma arbetsbeskrivningar. I en studie (Remick, 1979) visade det sig att i nästan 90 procent av fallen kunde man gissa vilket kön som dominerade yrket bara genom att se på yrkets titel. Ordvalet i arbetsbeskrivningarna gjorde det möjligt att gissa rätt könsdominans för resten av arbetena.

De som gör intervjuer och utformar frågeformulär och de som skall lämna svaren måste tränas i att bli medvetna om att kvinnors och mäns språk skiljer sig, så att problemet erkänns och hanteras så rättvist som möjligt.

Man bör också undvika könsbestämda pronomen och substantiv i arbetsbeskrivningarna. Samma sak gäller ord som beskriver aktiviteter som kan tyckas lämpliga med hänsyn till könet hos den som utför dem. Sådana ord medför en genomgående skillnad i sättet att beskriva arbetsuppgifterna. Det finns risk att denna smittar av sig på värderingen. "Tekniska" ord t.ex. kanske inte förefaller relevanta för att beskriva arbeten som uppfattas som "icke-tekniska". "Högvärdeord" för att beskriva arbete vid tangentbord är "textbehandling" och "utformning av textformat".

#### *Utbildning om jämställdhetsfrågor behövs för arbetsanalysen*

Det sista steget i arbetsanalysen innefattar i allmänhet att översätta den insamlade informationen till arbets- eller kategorispecifikationer, som sedan tas in i arbetsbeskrivningar för de olika befattningarna. För att göra det används de faktorer som valts ut. De som upprättar specifikationerna måste tränas i att bli medvetna om stereotypa föreställningar som finns om kvinnor och män och om snedvridande mekanismer. Annars är risken stor att sådana kommer med i beskrivningarna.

I en studie av en amerikansk handledning i arbetsvärdering jämförde man hur kraven på erfarenhet för arbete som maskinskriverska och truckförare fastställdes. Krav på förkunskaper och yrkeserfarenhet skulle anges i specifikationen. Arbetet som maskinskriverska ansågs kräva en månads upplärning,

arbetet som truckförare tolv. Båda arbetena kräver färdigheter som man typiskt sett skaffar sig före inträdet på arbetsmarknaden. Det sker på formell eller informell väg. Den påtagliga skillnaden i krav på längd för yrkeserfarenhet kan enligt studien ha varit ett resultat av förutfattade könsbundna uppfattningar. Hade maskinskriverskan ansetts behöva samma tid för yrkeserfarenhet som truckföraren, hade det betytt en löneökning med två lönegrader i exemplet (Treiman).

De personer som skall upprätta arbetsbeskrivningarna bör få särskild utbildning för att kunna lägga jämställdhetsaspekter på den information de måste skaffa från innehavarna av de arbeten, som skall värderas. För att underlätta arbetet kan kontrollistor ställas samman. Syftet med sådana är främst att befria språket i arbetsbeskrivningarna från värdeomdömen och att beskriva typiska kvinno- och mansbefattningar på ett enhetligt sätt. Språket måste också vara könsneutralt.

### **8.6.3 Faktorerna måste väljas och definieras utan att könsdiskriminering uppstår**

Det är enligt några av författarna särskilt allvarligt om en könsmässig snedvridning sker, när de faktorer som skall ingå i arbetsvärderingssystemet skall väljas. Detsamma gäller om man avviker från kravet på könsneutralitet när faktorerna skall definieras.

Ofta härleds faktorer ur arbetsbeskrivningarna. Om faktorer som tillför något till arbetet i kvinnodominerade befattningar konsekvent förbises, kommer således en könsmässig snedvridning att föras över till valet av faktorer. Samma sak händer om faktorerna beskrivs på ett oriktigt sätt. Faktorer kan också väljas utan att särskild hänsyn tas till arbetsbeskrivningar. Förutfattade uppfattningar kan leda till att ett visst innehåll i ett kvinnodominerat arbete förbises. Dessa kan också omedvetet påverka hur faktorerna definieras.

Ett talande exempel tar upp hur man definierade faktorn arbetsförhållanden i flera arbetsvärderingssystem. Denna faktor jämfördes nästan med "att vara man", när den definierades i termer av smuts, buller, tunga lyft och fysisk ansträngning. Begreppet smuts hade fått en manlig framtoning. Smuts innebar arbete i en smutsig miljö med ämnen som smutsar ner den anställde. Lagerfett har nämnts om det verkliga exemplet på manlig smuts, som erkänns i arbetsvärderingssystem. I allmänhet värderas knappast det slags "smuts" som ofta förknippas med kvinnors arbete i sterila miljöer, såsom kravet att handskas med blod, var, spyor, urin och avföring (Remick, bl.a. 1984).

Faktorerna skall hämtas från information om arbetsinnehåll som är könsneutral. De faktorer som väljs bör vara representativa för hela den skala av arbeten, som skall värderas. De måste utgöras av de faktorer som verkligen tillför arbetet vad organisationen kräver.



Det finns, som nämnts tidigare, en tendens att faktorer som är relevanta för kvinnodominerade arbeten förbises. Arbetet bör därför inriktas på sådana arbeten när faktorerna skall väljas. Samma sak gäller när man skall avgöra om de faktorer som erbjuds i ett redan färdigt arbetsvärderingssystem kan godtas.

#### *Brittiska EOC har utarbetat riktlinjer*

Även om arbetsvärderingssystem inte kan vara fria från värderingar bör dessa inte ha olika inverkan som beror på kön. Faktorer som gynnar kvinnodominerade arbeten måste tas med likaväl som faktorer som gynnar mansdominerade arbeten. Brittiska EOC, alltså Equal Opportunities Commission, har utarbetat riktlinjer för hur man väljer faktorer i ett arbetsvärderingssystem, som är någorlunda fritt från könsdiskriminering. Till handledningen har EOC fogat tablåer över faktorer som innehåller både traditionella delfaktorer och andra, som EOC rekommenderar att man använder, se betänkangets bilagedel. Där återges också EOC:s kommentarer till tablåen i sammanfattning och fri översättning.

EOC har också gett exempel på diskriminerande och icke diskriminerande faktorer. De återges också i betänkangets bilagedel (i svensk översättning). I båda exemplen kan varje faktor få poäng på en skala 1 - 10. För enkelhetens skull har inga vikter använts. I det första exemplet är de valda faktorerna diskriminerande för att de innehåller många aspekter i typiskt manliga arbeten och mycket få i typiskt kvinnliga. Dubbelräkning förekommer också som gynnar det manliga arbetet. Det gäller delfaktorerna krav på fysisk styrka och fysisk ansträngning i faktorn påfrestning. Höga poäng för den ena leder antagligen till höga poäng för den andra. Detsamma gäller också delfaktorerna lyft och fysisk styrka. Dessutom överväger faktorn erfarenhet i jobbet helt den mer påtagliga skillnaden i poäng för delfaktorn utbildning.

Om poängberäkningen för arbeten som domineras av kvinnor innehåller många låga poäng kan det antyda att systemet är könsmässigt snedvridet. Å andra sidan kan det vara så att systemet i orimligt hög grad gynnar typiska manliga arbeten jämfört med typiska kvinnliga arbeten för att kvinnor har sökt sig till arbeten av mindre värde. En noggrann undersökning krävs för att avgöra anledningen till de låga poängtalen.

#### **8.6.4 Viktningen av faktorer måste vara könsneutral**

Nästa steg i konstruktionen av ett analytiskt arbetsvärderingssystem, t.ex. ett poängsystem, är att väga de olika faktorerna mot varandra, dvs. att bestämma deras inbördes inflytande när olika arbeten skall svårighetsgraderas. Vanligtvis görs viktningen så att olika faktorer eller underfaktorer tilldelas skilda maximipoängtal. Detta moment i arbetet anses av många vara det mest kontroversiella, eftersom det gäller att nå enighet och acceptans hos alla be-

rörda hos en arbetsgivare. Arbetsvärdering har oftast syftat till att bekräfta och behålla det redan existerande löneläget hos en arbetsgivare. När viktningen har gjorts har facit därvid ofta utgjorts av utgående löner hos den berörda arbetsgivaren eller på arbetsmarknaden i stort. Författare, som diskuterar arbetsvärdering från jämställdhetssynpunkt (bl.a. Treiman-Hartmann, Hastings och Rubery), framhåller att det inte är nödvändigt att relatera viktningen till interna eller externa marknadslöner. När syftet med användningen är nytt, nämligen att identifiera könsdiskriminering i lönesättningen och närmast skapa en grund för förändrade lönerelationer, är det inte ens lämpligt att ta sådan hänsyn, menar de.

Att viktningen kan få könsdiskriminerande effekter om den sker mot vad som uppfattas som marknadens löner har också uppmärksamats. Då kan samma könsdiskriminering byggas in som förekommer på arbetsmarknaden liksom sådana könsrättsliga omedvetna föreställningar, som arbetsvärdering i jämställdhetssyfte avser att få bort. *Rubery* menar att det bästa alternativet är att öppet erkänna att subjektiva värderingar ligger i förfarandet med viktning. Vilken uppslutning likalönefrågan och viljan att förändra en lönehierarki än får kommer det ändå att ligga begränsningar i viktningen genom att den måste ske så att man får en rangordning av befattningar som allmänt accepteras på arbetsplatsen/företaget. Det framhålls att det t.ex. i allmänhet är rimligt att befattningen som arbetsledare rangordnas högre än en befattning som är underställd arbetsledaren.

Till detta vill jag lägga vad *Björn Dahlbäck* menar att viktningen handlar om. I sin avhandling om arbetsvärdering för lönesättningsändamål anger han att viktningen handlar om att i en värderingskommitté spegla genomsnittsåsikterna om vart och ett av ett antal arbetens totala svårighetsgrad, antingen genom att man uppskattar den verkliga, totala arbetsvårigheten eller att man fastställer den relativa, totala arbetssvårigheten.

Det är ont om beskrivningar som också anger att viktningen i arbetsvärderingsprojekt som syftat till analys av givna löner från jämställdhetssynpunkt faktiskt har gjorts efter andra utgångspunkter än de som varit vanliga tidigare. Det kan möjligen bero på att det i de genomförda projekten, som jag också redovisat tidigare, förefaller ha varit vanligast att använda gamla, traditionella system där viktningen har gjorts på traditionellt sätt.

Frågan om könsneutral viktning diskuterades också i det i avsnitt 8.3.2 nämnda fallet från Ontario. Pay Equity Tribunal refererade bl.a. ett uttalande i litteraturen på området enligt vilket det är en ny och svår uppgift att vikta faktorer i kvinnors arbete, som aldrig har värderats tidigare.

Slutsatserna av de analyserade erfarenheterna kan sammanfattas så här: När arbetsvärderingsfaktorernas vikt skall bestämmas är det viktigt att se till att väga in faktorer i typiskt kvinnliga arbeten. Men därutöver måste dessa också få en rimlig vikt i förhållande till faktorer hos typiskt manliga arbeten. Om de flesta faktorer i typiskt manliga arbeten med höga poäng får väga tungt

medan de flesta av de faktorer som får höga poäng i kvinnodominerade arbeten får låg vikt är det en god fingervisning om att viktningen är obalanserad från könssynpunkt. I sina riktlinjer har brittiska EOC illustrerat hur utslagsgivande viktningen av de olika faktorerna kan vara. Avsikten är att visa hur en viktning ser ut som diskriminerar ett kvinnodominerat arbete. Som jämförelse har EOC visat hur viktningen kan göras fri från diskriminering. EOC:s illustrationer återges i översättning från engelskan i tabell 8.1.

Tabell 8.1 Om könsneutrala faktorer vid arbetsvärdering

	Oviktade Underhålls- arbetare (UH)	poäng Sjuk- sköterska	Sned vikt (%)	Viktade poäng UH Sjuksk.		Neutral vikt (%)	Viktade poäng UH Sjuksk.	
Grundläggande kunskaper	6	8	7	0,42	0,46	5	0,30	0,40
Arbetskomplexitet	6	7	8	0,48	0,56	15	0,90	1,05
Utbildning	5	7	7	0,35	0,49	15		
Ansvar för människor	3	8	15	0,45	1,20	15	0,45	1,20
Ansvar för material och maskiner	8	6	15	1,20	0,90	15	1,20	0,90
Psykisk ansträngning	5	6	8	0,40	0,48	10	0,50	0,60
Visuell uppmärksamhet	6	6	10	0,60	0,60	10	0,60	0,60
Fysisk aktivitet	8	5	15	1,20	0,75	10	0,80	0,50
Arbetsmiljö	6	1	15	0,90	0,15	5	0,30	0,05
Total	53	54	100	6,00	5,66	100	5,80	6,35

EOC ger följande följande kommentarer i anslutning till de olika illustrationerna.

Det är vanligt att man ger olika faktorpoäng särskilda vikter i ett försök att återspegla de olika faktorernas inbördes vikt. En mycket viktig underfaktor kan 10 procents vikt medan en oviktad underfaktor kan få 1 procent. Att bestämma de olika vikterna är en i hög grad subjektiv process, och det händer mycket lätt att könsdiskriminering byggs in i en arbetsvärderingsprocess som resultat av att könsdiskriminerande vikter åsätts olika faktorer.

Den första gruppen vikter är könsdiskriminerande för att alla faktorer som gav det typiskt manliga arbetet högre poäng än det kvinnliga också fått höga vikter och de flesta faktorer, där det typiska kvinnliga arbetet fått högre poäng än det manliga också fått låga vikter. Det är enligt EOC inte särskilt troligt att just dessa vikter kan motiveras med hänsyn till att dessa faktorer har så stor betydelse för organisationen som helhet. Den andra gruppen vikter är mindre skev för den avspeglar en mer sannolik värdering av faktorerna för organisationen som helhet och gynnar inte på ett otillbörligt sätt drag som utmärker

typiskt manligt arbete jämfört med kvinnligt. Denna viktning vidgar gapet mellan de två arbetena i förhållande till de oviktade poängen och visar att sjuksköterskans arbete har högre svårighetsgrad än underhållsarbetarens. Den skeva viktningen gav en omvänd effekt.

Om man vill undvika diskriminering vid viktningen bör särskild hög eller särskilt låg vikt inte ges faktorer som företrädesvis förekommer i arbeten som domineras av ena könet. Genom att analysera viktningen och för varje faktor ange hur många procent av totalpoängen som den kan få, kan man få fram faktorer med stor vikt och göra en jämförelse mellan faktorerna. Därefter bör man se över viktningen för de faktorer som fått högst och lägst vikt igen för att förvissa sig om att den är motiverad och inte riskerar att bestraffa arbeten som domineras av ena könet.

### 8.6.5 Värderingsarbetet innehåller många fällor

*Arbetsvärderingskommittén bör ha en jämn könsfördelning*

De kommittéer som gör arbetsvärderingar bör ha en jämn könsfördelning. Strävan bör t.o.m. vara att få båda könen företrädda också inom en yrkeskategori. Det är alltså värdefullt att ta med kvinnliga tekniker, manliga bibliotekarier och manliga kontorister. Skilda åldrar och yrken bör också vara företrädda. Detta bidrar till att minska risken för obalans i kommitténs beslut. Om mer än en kommitté gör arbetsvärderingar i samma organisation är det också viktigt att ha en rutin som ser till att värderingen blir konsekvent.

Samtidigt bör det än en gång påpekas att arbetsvärdering rent allmänt bygger på subjektiva värderingar. Forskare har också på olika sätt prövat hur tillförlitliga och samstämmiga olika värderingar av samma befattningar är. Resultaten av dessa är inte så uppmuntrande. Svårigheterna bör dock inte överdrivas. Ericson påpekar i sin undersökning att tillförlitligheten ökar när värderingarna, som i Sverige, görs gemensamt av en kommitté. Alternativet, att göra en osystematisk helhetsbedömning av skillnader i svårighetskrav mellan olika befattningar, framstår inte heller som mer tillförlitligt.

En av författarna till strategier för könsneutral arbetsvärdering slår fast att man inte kan utse vem som helst till arbetsvärderare. Visserligen bör olika personer aktivt uppmuntras att bli det men de bör väljas ut efter sin lämplighet. Detta innebär att de måste vara känsliga för att diskriminering kan uppstå under förfarandet (Burton).

I värderingsprocessen måste den oavsiktliga könsmissiga snedvridningen bli så liten som möjligt. Därför måste kommittén också få utbildning. De flesta av oss är omedvetna om hur våra inlärd föreställningar om vad som kännetecknar kvinnor och män inverkar på våra beslut och våra analyser. Arbetsvärderingssystemet från det amerikanska telefonbolaget AT&T ger ett exempel. En manlig ledamot ville ge mycket få poäng för färdighet till en ste-

nograf eftersom han utgick från att vem som helst kunde lära sig stenografi. En kvinnlig arbetstagare poängsatte sitt arbete lägre än alla andra medlemmar av arbetslaget.

Forskning visar att förutfattade meningar om kvinnor och män påverkar värderingen av hur olika enskilda personer genomför uppgifter. Därför är det risk att dessa också påverkar värderingen av arbeten som är starkt förknippade med ett visst kön. *Både* kvinnor och män värderar mäns arbete högre än kvinnors. Samma sak gäller resultatet av mäns arbete jämfört med ett identiskt genomförande av samma uppgift av kvinnor. Resultaten förvånar inte eftersom kvinnor och män delar samma sociala föreställningar och får lära sig samma dominerande värdesystem. Detta är företrädesvis utformat av män.

Uppfattningen om "rättvis lön" hör också ihop med kön. Som exempel har nämnts att ingen ifrågasatte löneskillnaden mellan kvinnliga kontorister och manliga arbetare förrän en kvinna också kom att tillhöra gruppen arbetare. I och med det ansåg kontoristerna att arbetarnas högre lön var orättvis. De kunde då för första gången jämföra sina löner med en annan kvinna, som hade mycket högre lön. Tidigare hade de manliga arbetarnas löner verkat rättvisa och motiverade. Det stämde med sociala värderingar.

Kvinnor tenderar att jämföra sina arbeten med andra kvinnor, längre ner eller högre upp i hierarkin. De borde i stället jämföra sina arbetsuppgifter med mäns och då med sådana som många gånger skulle passa bättre i likavärdessammanhang. Detta illustrerar att kvinnorna själva måste få utbildning i att gå längre än till sig själva, inte minst i värderingssammanhang.

Kvinnorna i exemplet ovan var mindre benägna att ifrågasätta löneskillnader mellan sig själva och arbetarna, så länge dessa var män. Det verkade rättvist att män får högre lön. När deras föreställning om vissa typiskt manliga arbeten blev störd och de kunde se att dessa arbeten också kunde utföras av en kvinna, kunde en omvärdering av deras uppfattning av lönerelationer ske.

Den ordning i vilken en kommitté värderar arbeten kan också ställa till problem. Ofta behandlas arbeten yrkesvis eller för varje avtalsområde. Följden blir att kvinnodominerade och mansdominerade arbeten behandlas för sig. En kommitté behandlar t.ex. först alla yrkesarbeten och därefter alla kontorsarbeten. Det medför problem, eftersom det ökar risken för "haloeffekt", som stör värderingsprocessen.

Det är lätt att undvika en könsbetingad "haloeffekt". Värderingskommittén kan t.ex. låta slumpen avgöra i vilken ordning arbeten skall värderas. Alla arbeten kan också värderas med en faktor eller grupp av faktorer i taget, innan man fortsätter med nästa.

*Kvinnor och män kan ha vitt skilda uppfattningar om värderingen av kvinnors arbete*

En analys i ett kvinnoperspektiv av en arbetsvärderingskommittés arbete under Oregonprojektet (Acker 1989) visade att kvinnor och män ofta hade vitt

skilda uppfattningar. De var t.ex. ofta oense om innehållet i de kvinnodominerade arbetena. Däremot var de ofta, fastän inte alltid, överens om innehållet i mansdominerade arbeten. Kvinnorna var på det hela taget beredda att acceptera männen som auktoriteter på typiskt manliga arbeten. Däremot lyssnade männen inte på kvinnorna när det gällde innehållet i kvinnodominerat kontorsarbete och servicearbete. Här var männen skeptiska och ifrågasättande. Kvinnorna svarade ofta med att vägra ge med sig.

Kulturella motsättningar kom fram när det gällde delfaktorerna "teknik" och "mänskliga relationer". Kvinnorna och männen använde bl.a. olika språk. Kvinnoarbeten beskrevs oftare som enkla, rutinmässiga, repetitiva och detaljerade. Mansarbeten var oftare svåra, komplicerade, breda och ansträngande. Framför allt var arbetarna "yrkesmän". Det innebar arbeten med självständighet, problemlösning, respekt, färdighet och lång upplärning. Samtidigt hade inte ens det mest kvalificerade kontorsarbete några sådana inslag.

Enligt männen innebar mycket av kontorsarbetet maskinskrivning och noggrannhetskontroll och bara upprepning av samma arbete. Vem som helst med grundskoleutbildning kunde skriva maskin och författa brev. Kvinnorna såg dessa arbeten som mycket mer komplicerade. Den kunskap om organisationen, som kvinnorna såg krävdes i vissa kontorsarbeten, var helt osynlig för männen. Männen ansåg inte heller att kvinnorna behövde lösa problem och fatta beslut i sina arbeten. De producerade bara.

Iakttagelserna stämmer med andra studier. De visar på ett samband mellan färdighet och maskulinitet. I syfte att bevara manlig överordning verkar män för att bevara uppfattningen av sitt eget arbete som kvalificerat. Det gäller även när uppgifterna har förenklats genom tekniska förändringar. Uppfattningen att arbetet är kvalificerat behålls genom att arbetet ställs i motsättning till kvinnoarbete. Sådant är definitionsmässigt okvalificerat.

Kvinnorna i kommittén gick aktivt in för målet, att uppvärdera kvinnodominerat arbete. De argumenterade bestämt för sina ståndpunkter. Männen oroade sig främst över att de mansdominerade arbetena kunde bli lägre värderade i jämförelse med kvinnodominerade arbeten.

Kvinnor och män tenderar alltså att spela skilda roller i värderingskommittéernas arbete. Det finns också en risk att kända gällande lönesatser färgar av sig på värderingen. Också detta måste de som deltar i värderingsarbetet bli medvetna om.

### 8.6.6 Lönesättningen

När arbetsvärderingen är avslutad bör resultatet av värderingen läggas till grund för en justering av lönerna. Vid de förhandlingar som sker kan man också ta hänsyn till andra faktorer, t.ex. sådana som är knutna till den person som utför arbetet, såsom yrkeserfarenhet och ålder, men också andra. Därför är det möjligt att det även efter justeringarna kan finnas löneskillnader mellan

individer. Men att jämföra med "marknadens löner", kan leda till en nedgradering av kvinnors löner, jämfört med värderingsresultaten. Lönejusteringar som görs efter en analys av arbetets värde mot utgående lön bör därför av jämställdhetsskäl enbart ta hänsyn till de interna löneförhållandena hos en och samma arbetsgivare. När delstaten Iowa gav en arbetsvärderingskonsult i uppdrag att genomföra arbetsvärdering av delstatens 800 befattningar var det enda krav som ställdes på konsulten att bortse från de externa marknadslöner som fanns, eftersom de antogs återspegla de privata arbetsgivarnas diskriminering.

Marknaden är, som tidigare framhållits, enligt många studier påverkad av attityder och föreställningar om kvinnor som diskriminerar dessa. Det är marknaden som har medfört undervärdering av kvinnors arbeten. I flera studier framhålls att skillnader i marknadslöner för kvinnor och män inte behöver bero på skillnader i tillgång och efterfrågan. Som exempel nämns Australien, där kvinnors ekonomiska beroende av män var ett uttryckligt skäl för lägre löner till kvinnor till 1975. Fastän Australien har varit en hårt reglerad arbetsmarknad, var inte löneskillnaderna mellan kvinnor och män särskilt olika dem i mer renodlat marknadsorienterade system. Av det kan man få intrycket att den uttryckliga motiveringen för hur kvinnors löner bestämdes erbjuder en mer ärlig redovisning av vad som bestämmer lönen i alla system. Ändå finns en tendens att, inom system som förefaller marknadsbaserade, förklara löneskillnader i termer av produktivitet snarare än sociala strukturer. Det finns också stora olikheter i lönesystem och anställningsförfaranden i olika marknadsekonomier. Dessa olikheter talar i själva verket emot argumentet att lönen bestäms av marknadskrafterna och att lika lön stör marknaden (Rubery).

Hänsyn till externa marknadslöner skulle sammanfattningsvis endast införliva den lönediskriminering som finns på arbetsmarknaden. Syftet med könsneutral arbetsvärdering kan också sägas vara att ta bort marknadens könsdiskriminerande effekter och göra marknaden mer fri.

### **8.6.7 Det går att utarbeta mindre könsdiskriminerande arbetsvärderingssystem**

Sedan mitten av 1980-talet har på några arbetsplatser i Storbritannien nya poängfaktorsystem införts. Strävan har varit att göra systemen könsneutrala. Systemen har utarbetats av olika grupper av människor, där varje grupp haft sin egen organisations behov och förhållanden för ögonen. En analys (Hastings) visar att det ändå finns vissa gemensamma drag hos de nya systemen.

Det var påtagligt att det i de flesta systemen inte antogs att den tidigare organisatoriska hierarkin på arbetsplatsen skulle förbli oförändrad som resultat av det nya systemet. I flera fall uttrycktes tvärtom en förväntan att organisationens hierarki skulle komma att förändras med det nya systemet. De anställ-

da, i synnerhet kvinnorna, deltog i tillämpningsarbetet i mycket högre grad än som varit vanligt i Storbritannien. De anställda och de fackliga organisationerna medverkade också i högre grad i utarbetandet av systemen än som varit vanligt.

Systemen innehåller i högre grad än tidigare en faktor som mäter ansvar för människor. Införandet av denna faktor anses vara en av huvudorsakerna till att flera kvinnodominerade gruppers arbete uppvärderats i en brittisk kommun.

De nya systemen har en mindre hierarkisk syn på faktorer som mäter ansvar för underställd personal. De verkliga kraven i arbetet i sådant hänseende väger tyngre än antalet underställda personer.

De nya systemen betonar också i lägre grad än tidigare kraven på kvalifikationer, erfarenhet och formell utbildning som mätare på kunskaper och färdigheter. I stället betonar de mer vilka slags kunskaper och färdigheter som arbetet kräver, liksom informell utbildning utöver mer formell utbildning och hur lång den behöver vara för att man skall fylla kraven. På motsvarande sätt beaktar de nya systemen i högre grad mänskliga relationer och fysiska färdigheter som delfaktorer hänförliga till faktorn kunskaper och färdigheter. För kontorsarbete tar delfaktorn fysiska färdigheter hänsyn till färdigheter i tangentbordsarbete och arbete med persondatorer. Detta har inte alls beaktats tidigare.

Ett problem när de nya systemen utarbetas är att de nya och ändrade faktorerna ofta är svårare att mäta än de traditionella. Ansvar för materiel kan mätas i termer av tillgångarnas värde. Ansvar för kunder kan inte kvantifieras på samma sätt. Krav på formella akademiska eller yrkesmässiga meriter är lättare att placera i hierarkiskt än krav på olika typer och nivåer av mänskliga relationer. Av den anledningen kan man enligt analysen vänta sig att könsneutrala system tar längre tid att arbeta fram än traditionella.

Poängberäkningen i de nya systemen är i allmänhet förenklad jämfört med de traditionella. Det hänger samman med att det är nödvändigt att noggrant kunna förklara varje avvikelse från en grundskala. Detta är oftast inte möjligt utan att man hänför sig till ett förutbestämt utfall. En annan fördel är att de enklare beräkningsgrunderna gör systemen lättare att förstå för de anställda. De könsneutrala systemen måste innehålla noggrannare definitioner av kravens olika nivåer, eftersom det inte går att lita till kvantitativa mått i samma grad som i de gamla systemen.

Sammanfattningsvis konstateras i analysen, att det är fullt möjligt att göra mindre diskriminerande system, samtidigt som där finns en del svårigheter, som måste bemästras. Det kan t.ex. ske genom en aktiv medverkan av dem som tillämpar systemet. En värderingskommitté måste t.ex. följa såväl syftet med som ordalydelsen av definitionerna av faktornivåerna. Detta ställer i sin tur krav på ingående utbildning i frågor om könsneutralitet för alla som deltar i arbetet.





## 9 Överväganden och förslag

Min uppgift är att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt olika möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden.

Jag redovisar i det följande mina allmänna synpunkter samt olika konkreta förslag till åtgärder för att komma till rätta med förekommande fall av lönediskriminering.

### 9.1 Allmän grundsyn

Min allmänna grundsyn är att kvinnor och män skall ha lika lön för lika och likvärdigt arbete. Jag anser också att det är väsentligt att uppnå detta mål. Detta är också vad som sägs i svensk lag och i flera internationella konventioner som Sverige godkänt. Det är också den dominerande uppfattningen i svensk opinion – åtminstone verbalt.

Saken borde alltså vara enkel. Kön skall inte påverka lön.

Verkligheten är emellertid en annan. Det finns fortfarande löneskillnader mellan könen – detta trots att lagar och konventioner gällt i flera år, detta trots mångåriga debatter.

Löneskillnaderna kan i många fall vara lätta att konstatera. Ofta kan det emellertid vara svårt att konstatera löneskillnadernas omfattning och klargöra orsakerna till löneskillnader. Löneskillnader kan ibland vara sakligt motiverade, t.ex. av skillnader i arbetstidens längd och förläggning, utbildning och yrkeserfarenhet. Det är också rimligt att aktuell arbetsmarknadssituation, tillgång och efterfrågan på arbetskraft påverkar lönerna, likaså att de anställdas arbetsprestation gör det. Det kan alltså i vissa fall vara försvarbart att en man har högre lön än en kvinna – liksom det självfallet kan vara försvarbart att en kvinna i vissa fall har högre lön än en man, detta också om det handlar om lika och likvärdigt arbete.

Löneskillnader av det slag jag nu nämnt är alltså rimliga – generellt sett. De bör finnas också i framtiden. Det finns emellertid löneskillnader som inte går att försvara, löneskillnader som innebär diskriminering, nästan alltid av kvinnor. Självfallet är också en eventuell lönediskriminering av en man oförsvarbar.

Min uppgift är i första hand att behandla löneskillnader som är osakligt grundade – alltså situationer där det inte går att finna annat än en orsak till löneskillnad: Könet. "Allt annat är lika." Det innebär att jag i första hand har enskilda personer eller mindre grupper i blickfältet.

Jag har alltså inte sett som min primära uppgift att granska och värdera stora grupper på svensk arbetsmarknad, att "avgöra" om exempelvis under-sköterskor bör ha mera, eller mindre, betalt än exempelvis bilmekaniker. Jag konstaterar emellertid att svensk arbetsmarknad i hög grad är könsuppdelad, det finns en arbetsmarknad för kvinnor och en för män. Kvinnorna är koncentrerade till ett fåtal yrken. Det finns också ett samband mellan lön och kön. Lönenivåerna är – generellt sett – lägre i de kvinnodominerade yrkena.

Denna könssegregering på arbetsmarknaden är delvis ett resultat av ett fritt val, men i hög grad ett resultat av traditionella värderingar inom utbildning och yrkesval. *Min grundsyn är att ett allmänt mål bör vara att komma fram till ett samhälls- och familjeliv, en arbetsmarknad, som är mera präglad av jämställdhet, av större spridning i fråga om kvinnors och mäns utbildningsvägar och yrkesval än vad som är fallet i dag.* Då skulle vi också komma ifrån den könssegregering, de löneskillnader, som nu gäller för stora grupper och som i hög grad torde vara könsmotiverad. Flera av mina synpunkter och förslag i det följande har detta bredare syfte.

Min huvuduppgift är emellertid att behandla löneskillnader som är osakligt grundade, alltså situationer där det inte går att finna annat än en orsak till löneskillnad: Könet. Om vi ser på ett enskilt fall kan det ofta, men långtifrån alltid, vara lätt att avgöra om en löneskillnad är sakligt eller osakligt grundad. Om vi ser på hela arbetsmarknaden är det emellertid ofta svårt att avgöra vilka löneskillnader som är osakliga och i vilken omfattning de i så fall är det. Statistiken ger inte tillräckligt underlag för någon djupgående analys. *Jag kan sålunda inte exakt ange hur många som berörs av osakliga löneskillnader och exakt hur stora dessa löneskillnader är.* Det är inte lätt att klargöra vilka faktorer som är avgörande då löner skall bestämmas för grupper och individer. Min analys visar att de osakliga löneskillnaderna i vissa fall är små, kanske en-två procent, men också att de i vissa fall kan vara betydande, kanske upp mot åtta procent. *Min allmänna grundsyn är att det inte går att motivera och försvara några osakliga löneskillnader.*

Det är därför nödvändigt att *kraftfullt arbeta för att förändra nuvarande läge* och nå målet: Lika lön för lika och likvärdigt arbete. Detta arbete måste beröra alla: regering och riksdag, politiska partier, arbetsmarknadens organisationer och andra organisationer, skola och andra samhällsorgan samt självfallet alla enskilda människor. Det måste också vara ett kraftfullt arbete över ett brett fält. Det finns ingen enkel lösning, det fordras en samverkan där en lång rad av insatser måste göras.

Jag vill inledningsvis kort nämna de medel och metoder som jag i det följande kommer att mera utförligt behandla.

– En traditionell väg att förändra är att via *lagstiftning* påverka olika aktörer. Sverige har emellertid en jämförelsevis bra lagstiftning på detta område. Problemet är att den inte fått fullt genomslag. Jag tror emellertid inte att det är

en lämplig metod att gå vidare på denna väg, förutom på några viktiga punkter där gällande lagstiftning bör förstärkas.

– En annan traditionell väg som utnyttjas på många områden inom svenskt reformarbete är att via *statliga och kommunala bidrag och andra insatser* påverka olika aktörer. Jag tror emellertid inte att detta heller är en lämplig metod, och detta inte enbart av samhällsekonomiska skäl. Det finns emellertid ett par områden där fortsatta och förstärkta sådana insatser är betydelsefulla, bl.a. för att reducera de familjerelaterade hinder som gäller för främst kvinnor. Barnomsorg och socialförsäkring är sådana områden.

– En väg skulle kunna vara att via *systematisk arbetsvärdering* förändra värderingar och därigenom löner. Jag har ingående granskat sådana system och funnit att de har såväl fördelar som nackdelar. Jag har inte blivit övertygad om att sådana system är lämpliga för att förändra *hela* arbetsmarknaden, för att exempelvis avgöra lämpliga lönenivåer för undersköterskor och bilmekaniker med olika arbetsgivare. Det är inte möjligt att vetenskapligt fastställa vilka arbeten som är lika eller av lika värde och som därför bör ha lika lön. Systematisk arbetsvärdering kan däremot vara *en metod som är värd att pröva* då det gäller att bedöma kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare.

– En huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete är självfallet *löneförhandlingarna*. Jag utgår från att lönenivåerna också i framtiden kommer att bestämmas i fria förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Statsmakternas "medverkan" kommer att begränsas till att via ekonomisk politik, skatte- och socialpolitik, i viss grad påverka förutsättningarna för förhandlingarna. Vad det då handlar om på detta område är att göra såväl arbetsgivare och deras organisationer som arbetstagare (anställda och arbetssökande) och deras organisationer medvetna om gällande lagar om lika lön för lika och likvärdigt arbete och att vi ännu inte uppnått detta mål. Det handlar om information och om en tydlig lönepolitik, om medvetna prioriteringar i förhandlingsarbetet.

– En annan huvudväg för att uppnå lika lön för lika och likvärdigt arbete är *utbildning, information och opinionsbildning*. Det gäller att få ett brett medvetande och engagemang hos arbetsmarknadens parter och hos enskilda kvinnor och män och att få med såväl kvinnor som män i detta arbete. Nuvarande löneskillnader beror i hög grad på traditionella värderingar. Det gäller att förändra attityder, att förankra gällande lag i människors medvetande och handlande. Detta är kanske den viktigaste vägen. Den är mödosam – trots att den är självklar. Men det är nödvändigt att gå den – ty vi *når resultat först om alla, kvinnor såväl som män, delar värderingen att lika lön skall gälla för lika och likvärdigt arbete*.

## 9.2 Konventioner och lagar

Sverige har genom att ratificera olika internationella konventioner förbundet sig att se till att principen om lika lön för arbete av lika värde för kvinnor och män genomförs i praktiken. Vad som är "lika värde" avgörs med hänsyn till det arbete som skall utföras, inte till hur det utförs eller av vem.

Den princip om lika lön för arbete av lika värde som därmed gäller i Sverige innebär att lika lön skall betalas till kvinnor och män för lika arbete och arbete som är likvärdigt. Principen gäller utan begränsning till arbetsplats och avser både jämförelser mellan kvinnor och män som individer och kvinnor respektive män som grupp. "Lika arbete" och "arbete av lika värde" syftar på de krav arbetsuppgifterna ställer på den som utför det, oavsett vem den personen är. Principen hänför sig alltså till det arbete som skall utföras och har inget att göra med prestation eller arbetsinsats, dvs. hur arbetet utförs av olika arbetstagare.

Vid lika och likvärdigt arbete är det tillåtet med olika lön som t.ex. beror på individuella skillnader mellan olika arbetstagares arbetsinsats. Löneskillnader får dock varken direkt eller indirekt ha samband med kön. Principen om lika lön utesluter alltså inte individuell lönesättning. Avvikelser från principen får ske, t.ex. med hänsyn till skillnader i meriter hos de personer som utför lika eller likvärdigt arbete. Avvikelser skall dock kunna motiveras och får inte innebära direkt eller indirekt könsdiskriminering.

Jämställdhetslagen stämmer överens med åtagandena i internationella konventioner, som Sverige har godkänt, men den reglerar inte alla konventionsåtagandena. Det finns inte heller något krav att alla åtagandena skall ingå i den nationella rätten. De kan även, i vart fall såvitt gäller ILO-konventionen nr 100, uppfyllas genom kollektivavtal. Det är dock viktigt att inför ett framtida svenska medlemskap i EG påpeka att åtagandena enligt den s.k. gemenskapsrätten inom EG hela tiden utvecklas, särskilt genom EG-domstolens praxis.

### 9.2.1 Hur jämställdhetslagen förhåller sig till konventionerna och EG-rätten

#### *ILO-konventionen nr 100*

ILO-konventionen om lika lön innebär att lika lönesatser skall fastställas till kvinnor och män för olika arbeten som är av lika värde. Konventionen har genom sin vaghet och karaktär av kompromiss sagts vara svårtolkad. Så mycket står dock klart att frågan om lika värde i första hand skall avgöras med hänsyn till det arbete som skall utföras, vilka krav arbetsuppgiften ställer på utövaren. Typiska kvinnoarbeten skall alltså i princip ha samma lön som likvärdiga typiska mansarbeten. Bedömningen skall frikopplas från prestatio-

nerna eller arbetsinsatserna hos de kvinnor eller män som utför sådana arbeten.

Konventionen tillåter alltså i första hand skillnader i lön som grundas på skillnader i arbetsinnehåll. Först i andra hand tillåter konventionen skillnader i lön grundade på arbetsinsatser, t.ex. skillnader i olika arbetstagares kompetens i förhållande till vad arbetsuppgifter som är lika eller av lika värde kräver. Konventionen tillåter att lönen i arbeten som är av lika värde differentieras efter t.ex. antal år i yrket eller efter kunskaper och utbildning eller prestation. Ett villkor är dock att skillnaderna inte innebär direkt eller indirekt diskriminering. Frågan hur marknadskrafterna skall inverka berörs inte men bör enligt min mening avgöras av i vad mån dessa kan anses fria från direkt och indirekt könsdiskriminering. Det bör alltså inte möta något hinder att låta marknadskrafterna inverka på lönen vid lika eller likvärdigt arbete i den mån de ges samma inverkan i fråga om kvinnor som män.

Det finns inget krav på att systematisk arbetsvärdering skall införas men det är en vanlig metod vid tillämpningen av konventionens likalönebegrepp. Konventionen förutsätter att någon metod eller teknik antas för att man skall kunna objektivt mäta och jämföra värdet av olika arbetsuppgifter.

Principen om lika lön för kvinnor och män för arbete av lika värde avser till en början jämförelser av arbetsuppgifter inom en viss arbetsplats. Likalöneprincipen har emellertid enligt ILO:s oberoende expertkommitté också en dimension mellan arbetsplatser. Den avser således även jämförelser mellan arbetsplatser och mellan olika sektorer av arbetsmarknaden. Principen gäller vidare inte bara individer utan också kvinnor och män som grupp.

Eftersom Sverige har infört lagstiftning om lika lön är staten i princip skyldig att se till att likalöneprincipen enligt ILO-konventionen också genomförs i praktiken. Den närmare innebörden av denna skyldighet, som kan utläsas av artikel 2.1, har dock inte preciserats.

### *EG och EES*

Likalöneprincipen har i huvudsak samma innebörd i EG-rätten som enligt ILO-konventionen. EES-avtalet innehåller samma regler som EG-rätten på området. Inte heller EG-rätten eller EES-avtalet kräver att arbetsvärdering införs. Men om det sker måste den vara könsneutral. Det betyder att om ett arbetsvärderingssystem belönar krav som allmänt sett gynnar typiskt manliga arbeten, måste det belöna krav som finns i typiskt kvinnliga arbeten på samma sätt.

### *Övriga konventioner*

Inget tyder på att FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor eller Europarådets sociala stadga har en annan innebörd än ILO-konventionen nr 100, EG-rätten och EES.

*Jämställdhetslagen*

Jämställdhetslagen begränsar jämförelsen av vad som är lika eller likvärdigt arbete till arbeten hos en och samma arbetsgivare. Det finns i ILO-konventionen inget krav att genomförandet av densamma skall ske genom lagstiftning. Konventionens bestämmelser kan också genomföras på annat sätt, t.ex. genom kollektivavtal. Häri bör ligga att hela konventionen inte behöver införlivas om lagstiftning införs. Frågor som ILO-konventionen tar upp och som inte införlivats i jämställdhetslagen, skall dock i princip regleras i kollektivavtal. Jag bedömer att den reglering av lönefrågor som skett i jämställdhetslagen inte strider mot konventionen. Sverige torde också som helhet följa konventionen, förutsatt att vad den behandlar som jämställdhetslagen inte tar upp har reglerats i kollektivavtal.

En översyn av EG-rätten på jämställdhetsområdet i förhållande till svenska regler utfördes av jämställdhetsutredningen (SOU 1991:41). När den nya jämställdhetslagen utformades var strävan att anpassa den till de regler som gäller inom EG. Regeringen har därför i sin proposition till riksdagen med anledning av EES-avtalet inte ansett några särskilda åtgärder på jämställdhetsområdet vara aktuella. Såvitt jag kan bedöma uppfyller jämställdhetslagens bestämmelser om lika lön och arbetsvärdering fortfarande EG-rättens krav. Framtida avgöranden i EG-domstolen kan dock ge anledning att ompröva en sådan standpunkt.

Det är nu 30 år sedan likalönekonventionen antogs. För elva år sedan införlivades bl.a. ILO-konventionens princip om "lika värde" med svensk rätt genom jämställdhetslagen, såvitt gäller arbeten hos en och samma arbetsgivare. Trots detta är det tveksamt om den innebörd av "lika värde" som formellt gällt sedan länge ännu har fått fullt genomslag på den svenska arbetsmarknaden. Till bilden hör att det för svenska förhållanden tog lång tid innan Sverige ratificerade likalönekonventionen. Det har även på sina håll satts i fråga om den gällande innebörden av "lika värde" längre är relevant för svenska förhållanden. "Lika värde" skulle bl.a. inte främst ta sikte på det arbete som skall utföras utan i första hand avse "likvärdig arbetsinsats" eller "likvärdig prestation". I själva verket förefaller detta synsätt innebära en återgång till eller ett vidmakthållande av den princip som SAF och LO enades om år 1951 och som i varje fall SAF då inte ansåg förenlig med likalönekonventionen. Uttrycket "likvärdig arbetsinsats" tog vid den tiden närmast sikte på att möjliggöra hänsyn till kvinnors, som det då uppfattades, lägre produktivitet jämfört med män. Uttrycket återfanns även i en överenskommelse år 1977 mellan dessa parter.

Uttrycken "insats" och "prestation" leder i varje fall rent språkligt snarare tanken till en individ än till en arbetsuppgift. Låt oss dock anta att en värdering av arbetsinsatser för kvinnliga och en för manliga arbetstagare i ett visst fall innefattar både en arbetsvärdering och en prestationsvärdering. Om värderingen utfaller så att både arbeten och prestationer är av lika värde skall också

lika lön betalas. Enligt ILO-konventionen gäller detta vare sig individer eller grupper av kvinnor och män jämförs, enligt jämställdhetslagen endast vid individuella jämförelser. Om arbetena anses vara av lika värde medan prestationerna är olika behöver lika lön inte betalas, varken enligt ILO-konventionen eller enligt jämställdhetslagen. Det behöver självfallet inte heller ske om arbetena inte ens är av lika värde och oavsett hur värderingen av prestationerna utfaller. Under förutsättning att uttrycket "lika lön för likvärdig arbetsinsats" innefattar lika lön för lika eller likvärdigt arbete *och* likvärdig arbetsinsats och inte endast likvärdig arbetsinsats, finns alltså ingen anledning att formulera om den lönepolitik eller de lönesättningsprinciper, där uttrycket används.

### 9.3 Lönebildning, lönestatistik och löneutveckling

Enligt direktiven bör jag göra en bedömning av vilket behov av lönestatistik som föreligger för att en tillräcklig och god statistisk information skall kunna ges om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling. Jag uppfattar direktiven så att jag bör bedöma behovet av statistik på olika nivåer på arbetsmarknaden liksom ta ställning till vem som skall ansvara för att informationen kan ges.

Det finns i Sverige god tillgång till lönestatistik som fyller relativt höga krav i fråga om omfattning och tillgänglighet samt fördelning efter yrke, näringsgren, ålder, utbildning etc. Förutom i *officiell statistik* finns värdefull information också i *parternas statistik* och i olika vetenskapliga arbeten, utredningar m.m. Det är tack vare tillgången till sådan statistik som det varit möjligt för mig att relativt ingående, om än inte tillräckligt, analysera löneutveckling och löneskillnader.

Samtidigt har jag vid flera tillfällen måst konstatera att den statistik som finns inte ger tillräckligt underlag för att mera exakt besvara flera frågor av betydelse för mitt uppdrag, att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män och att söka analysera i vad mån existerande löneskillnader kan anses vara sakligt grundade respektive anses vara osakligt grundade. Också om det är så att alla orsaker inte går att kvantifiera och samla i statistiska tabeller så är fortsatt tillgång till god statistik av väsentlig betydelse för analys och debatt samt för bedömning av vilka åtgärder som bör användas för att komma till rätta med förekommande lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden. Det finns därför anledning att uttrycka en viss oro inför de förändringar av lönestatistiken som delvis redan skett och som arbetsmarknadens parter nu står inför bl.a. sedan flera av parternas statistikavtal har sagts upp. Såsom utvecklingen ter sig finns det risk att analyser liknande dem jag har gjort inte blir möjliga i framtiden. Det finns en tendens till minskad omfattning av lönestatistiken. Den allmänna utvecklingen i valt fall för den privata arbetsgivarsidan är att i stället lägga ökad vikt vid statistikuppgifter på lokal nivå. Från att uppgifter tidigare har samlats in för alla



anställda görs nu endast ett urval. En förändrad omfattning av parternas lönestatistik får också konsekvenser för den officiella lönestatistiken eftersom Statistiska centralbyrån har haft tillgång till lönestatistik med god precision främst genom att parterna samlat in uppgifter. En slutsats av min analys i kapitel 6 är att det snarare finns skäl att bygga ut lönestatistiken än att minska ner den. Behovet av information på central nivå och förbunds nivå behöver tillförsäkras.

Jag vill här särskilt ta upp två frågor, nämligen könsuppdelning av lönestatistiken och lönestatistiken på arbetsplatsnivå.

### *Könsuppdelad lönestatistik*

Analysen av kvinnors och mäns löner, främst i kapitel 6, har visat hur det med hjälp av lönestatistik går att synliggöra både likheter och olikheter mellan kvinnors och mäns löner om lönestatistiken är könsuppdelad. En första förutsättning för att tillräckligt god statistisk information skall kunna ges om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling, oavsett på vilken nivå vi rör oss, är att lönestatistiken redovisas könsuppdelat. Sedan 1971 sker emellertid inte någon sådan särredovisning i den lönestatistik som är gemensam för parterna på det privata tjänstemannaområdet. Motiveringen härför var närmast att de som sätter lönerna skulle vilsledas och tro att den lägre genomsnittslön som i de flesta fall skulle redovisas för kvinnor också skulle vara normgivande för vilken lön enskilda kvinnor skall ha. Det är svårt att bedöma tyngden av ett sådant skäl, men det kan dock knappast väga tyngre än intresset av att kunna informera om huruvida kvinnors och mäns löner är lika eller olika och därmed också kunna belysa förhållandena på arbetsmarknaden på ett fylligare sätt. Jag anser alltså att åtminstone väsentliga delar av lönestatistiken bör vara könsuppdelad.

### *Lönestatistiken på arbetsplatsnivå*

Vissa av bestämmelserna om aktiva åtgärder i jämställdhetslagen, t.ex. 9 och 11 §§, bygger på begreppet arbetsplats. Begreppet definieras dock inte i lagtexten men i förarbetena anges att med uttrycket arbetsplats åsyftas driftsenhet, förvaltningsenhet eller liknande (prop. 1978/79:175 s. 135). När jag använder uttrycket arbetsplatsnivå tar jag min utgångspunkt i jämställdhetslagen.

På arbetsplatsnivå bör lönestatistik med tre användningsområden finnas för att en god statistisk information skall kunna ges om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling. Ansvar för lönestatistiken åvilar den lokala arbetsgivaren, men det är naturligt att den framställs i samråd med arbetstagarorganisationerna.

Det bör till en början finnas lönestatistik som kan användas som underlag för den *jämställdhetsplan* som alla arbetsgivare med tio eller fler anställda

skall upprätta årligen enligt 10 § jämställdhetslagen. En sådan jämställdhetsplan skall enligt lagen innehålla en översikt över de åtgärder som är behövliga på arbetsplatsen för att uppfylla de mål som anges i bl.a. jämställdhetslagen. Det förefaller då naturligt att man bl.a. tar reda på hur kvinnors och mäns löner i olika yrkeskategorier och typer av arbete hos arbetsgivaren ser ut. För att tillgodose kraven på god statistisk information i de hänseenden som jag tidigare angett bör lönerna dessutom redovisas efter olika variabler såsom någon typ av indelning efter svårighetsgrad eller motsvarande, där det är möjligt, liksom ålder, utbildning, heltid och deltid samt andra lönebestämmande faktorer. Det är också viktigt att kunna se antalet kvinnor och män i de olika yrkeskategorierna och typerna av arbete.

En redovisning av hur de planerade åtgärderna har genomförts skall tas in i efterföljande års jämställdhetsplan. Om nya uppgifter tas fram som jämförs med föregående års statistik kan man få hjälp att skaffa sig en uppfattning om hur åtgärderna genomförts. De kan lättare följas upp och utvärderas.

Lönestatistik bör också användas som underlag vid *löneförhandlingar* och *uppföljningar* för att utvärdera förslagen och resultaten med avseende på kvinnor och män.

Slutligen bör också lönestatistik användas som underlag vid *rekrytering*.

Jag vill i detta sammanhang också ge några synpunkter på behandling och tolkning av det lönematerial, som finns tillgängligt om kvinnors och mäns löner. Liknande synpunkter har också tagits upp i en nyligen avslutad undersökning om kvinnors och mäns löner på arbetsplatser inom den offentliga sektorn i Blekinge län. Det finns anledning att instämna i mycket av vad som där anförs. En del av följande synpunkter är hämtade från den nämnda undersökningen.

Redovisning av löner och jämförelser mellan kvinno- och manslöner kan förlora i värde om de sker alltför svepande. För att jämförelser skall bli meningsfulla måste materialet struktureras och analyseras. Grupperna bör vara så homogena som möjligt med avseende på yrke, ålder, befattningsnivå m.m.

Det finns alltid en risk för missvisning vid jämförelser av genomsnitt om underlaget består av alltför få observerade individer.

Olika slag av medelvärden kan användas vid redovisning av löner. I detta betänkande har enbart det vanliga aritmetiska medelvärdet använts och har oftast helt enkelt kallats genomsnitt.

## 9.4 Lönediskrimineringens art, omfattning och orsaker

Kvinnors ställning på arbetsmarknaden bestäms i högre grad än för män av faktorer utanför arbetsmarknaden, t.ex. av deras familjesituation. Kvinnors villkor i arbetslivet kan alltså inte isoleras från deras villkor utanför arbetsmarknaden. Samtidigt kan man säga att arbetsmarknaden på stora områden i hög grad är anpassad till männens villkor. Det faller sig därför naturligt att i

första hand anlägga ett kvinnoperspektiv, när orsaker till löneskillnader mellan kvinnor och män skall analyseras, dvs. att utgå från kvinnors liv och villkor, detta också om min grundsyn är att frågan om löneskillnader mellan kvinnor och män är en fråga för såväl kvinnor som män.

Det bör slås fast att löneskillnader mellan kvinnor och män kan vara såväl sakliga som osakliga. Min uppgift är att behandla osakliga löneskillnader.

En del av de osakliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män har historiska orsaker och beror på att kvinnor på olika sätt tidigare avsiktligt och medvetet könsdiskriminerats på arbetsmarknaden. Detta sätter fortfarande spår på kvinnors löner. Könsdiskrimineringen består alltså, men är nu vanligtvis indirekt.

I och med överenskommelsen år 1960 mellan SAF och LO hade de särskilda kvinnolönerna formellt avskaffats på alla arbetsmarknadssektorer men den formella jämställdhet som därmed uppnåtts har endast i begränsad omfattning följts upp i handling så att den också lett till faktisk jämställdhet.

En del av svårigheterna att nå faktisk jämställdhet har att göra med att kvinnor och kvinnors arbete fortfarande värderas lägre än män och mäns arbete, vilket får konsekvenser när det gäller lön, anställning, befordran, etc. Även om "allt annat är lika" får många kvinnor inte samma lön som jämförbara män. Det visar bl.a. fallstudier och andra studier som jag tagit del av. Traditionella värderingar, föreställningar och fördomar lever alltså kvar. Genom att de funnits så länge har det gått därhän att många omedvetet tenderar att uppfatta löneskillnader mellan kvinnor och män som normala, ja nästan naturliga.

En annan förklaring till lönediskriminering av kvinnor i vid mening är, i varje fall såvitt framgår av forskning som rör kvinnliga arbetare, arbetsdelningen mellan könen och att kvinnorna är underordnade männen. Det leder till att kvinnor får arbeten som är sämre betalda än mäns. Detta är en anledning till att kvinnor företrädesvis finns i lågavlönat arbete. Andra förklaringar till detta är att kvinnor "väljer" lågavlönat arbete, att de inte får mer välbetalda arbeten och att kvinnors arbete är underbetalt just för att det utförs av kvinnor. I dessa avseenden förekommer direkt eller indirekt diskriminering av kvinnor.

Att kvinnor fortfarande förutsätts ta och faktiskt tar huvuddelen av ansvaret för det obetalda arbetet med barn och hem och, när de har barn, är mindre geografiskt rörliga än män som har barn, styr i hög grad deras möjligheter att förvärvsarbeta och deras val av arbete. Det medför att många kvinnor med familj har lägre inkomst till följd av dels att de inte kan förvärvsarbeta heltid, dels att de arbeten de kan välja för att kunna förena förvärvsarbetet med hushållsarbetet ofta är lågavlönade. Arbetslivet är inte anpassat till kvinnors liv utanför arbetsplatsen, på samma sätt som till mäns, något som allmänt sett inverkar negativt på kvinnors anställningsvillkor jämfört med mäns. Männerna tar i praktiken i alltför liten omfattning sitt fulla ansvar för barn och hem. Och det förekommer att kvinnor som helt frivilligt väljer att inte skaffa barn hindras

både befordringsmässigt och lönemässigt av föreställningar om kvinnors familjerelaterade hinder som inte stämmer med deras individuella förutsättningar.

Kvinnors brist på makt och inflytande över lönebildningen är också en orsak till löneskillnader mellan kvinnor och män. Hit hör även bristande kunskaper hos männen som förhandlar om vad kvinnors arbete innebär, vilket kan leda till att kvinnors kompetens och prestationer inte bedöms helt rättvist.

Ytterligare en orsak är att kvinnor inte lika lätt som män får tillgång till vissa välbetalda arbeten och att s.k. anställningsdiskriminering alltså förekommer. Också det beror på att kvinnors kompetens och prestationer inte bedöms helt rättvist. Fortfarande sker ofta bedömningar av kompetens efter en manlig norm och efter föreställningar om vad som anses känneteckna kvinnor som grupp och män som grupp, varvid kvinnor lätt kommer till korta. Bedömningen borde ju i stället ske utifrån individuella förutsättningar.

Som jag tidigare konstaterat är kunskaperna och faktaunderlaget fortfarande alltför begränsade för att det skall vara möjligt att fullt ut avgöra lönediskrimineringens art och omfattning. En slutsats av min analys är därför att ytterligare kartläggning av och kunskap om löneskillnader mellan kvinnor och män behövs för att möjliggöra dels fördjupad analys och debatt, dels en bedömning av vilka ytterligare åtgärder som behövs för att komma till rätta med förekommande lönediskriminering.

*Det är inte minst viktigt att arbetsmarknadens parter själva liksom enskilda arbetsgivare tar fram det nödvändiga underlaget för att sådana analyser skall kunna göras. Sådana studier måste i stor utsträckning göras lokalt, hos enskilda arbetsgivare. Även JämO bör kunna göra studier och följa upp sådana som görs av andra.*

Det aktiva jämställdhetsarbetet har hittills i hög grad varit inriktat på rekrytering och andra personalpolitiska frågor och först på senare år börjat avse lönefrågor. Stora insatser har t.ex. gjorts för att få flickor att söka sig till otraditionella utbildningar och kvinnor att söka sig till otraditionella arbeten. Förhoppningar har funnits att ett resultat av otraditionella yrkesval skulle bli att kvinnor fick högre lön. Den dominerande uppfattningen har nämligen länge varit att typiska mansarbeten inte bara är bättre avlönade utan också mer kvalificerade. Resultaten av insatserna har, i vart fall hittills, inte stått i proportion till ansträngningarna. Det kan också ifrågasättas om kvinnor som kommit in i typiska mansarbeten har fått samma löner som männen. Forskning ger i varje fall inte stöd för att anta detta. Även om man accepterar att ett sätt för vissa kvinnor – liksom för vissa män i kvinnodominerade arbeten – att få högre lön är att söka sig till typiska mansarbeten, är detta inte en lösning för alla kvinnor.

Det är det t.ex. inte för de kvinnor, som redan har utbildat sig för ett traditionellt kvinnoarbete eller som redan arbetar i ett sådant. Till det kommer att traditionella kvinnoarbeten även i framtiden till stor del torde komma att

utföras av kvinnor. En strävan som uttryckts i jämställdhetslagen är ju att man hos varje arbetsgivare skall söka nå en jämnare fördelning mellan kvinnor och män i alla typer av arbete och bland alla kategorier arbetstagare.

*Traditionella åtgärder för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män kommer alltså även i framtiden att vara viktiga. Arbetet med att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden måste fortsätta. Det aktiva jämställdhetsarbetet måste dock enligt min mening kompletteras med åtgärder som är mera direkt inriktade på lönefrågor.*

Några snabba och enkla lösningar av problemet med att kvinnor lönediskrimineras på arbetsmarknaden finns dock inte. Det är därför nödvändigt att åtgärder nu börjar vidtas så att man kan bana väg för en mera positiv utveckling. Eftersom orsakerna till kvinnors lägre lön inte bara finns på arbetsplatsen och arbetsmarknaden utan också utanför dessa så är det nödvändigt att besluta om åtgärder som berör inte bara arbetsplatserna utan också samhället. Självfallet så är också det personliga engagemanget – från såväl kvinnor som män – avgörande.

#### **9.4.1 Åtgärder för att minska familjerelaterade hinder för kvinnor**

När samhällsåtgärder övervägs bör dessa alltid utformas så att faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män samtidigt främjas. Om männen tar större aktiv del i omvårdnaden om barnen kan det antas att kvinnors löner kommer att påverkas positivt, både direkt och indirekt.

Familjerelaterade hinder kan tänkas minska för kvinnor genom att *samhället på olika sätt markerar att barnen behöver båda sina föräldrar lika mycket*. Därigenom blir det också tydligt att vad som allmänt sett är förenligt med barns bästa sammanfaller med vad som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män. Ett sätt kan vara att i olika sammanhang markera att man lägger vikt vid att fäder utnyttjar sin rätt till föräldraledighet. I vissa sammanhang sker det redan. I vårdnadstvister tas t.ex. hänsyn till hur föräldrarna kan visa att de vill ta hand om sina barn. Vidare har redan tidigare, i kapitel 2, nämnts den skyldighet för arbetsgivare att underlätta för både kvinnliga och manliga arbetstagare att förena förvärvsarbete med föräldransvar, som nu har införts i 5 § jämställdhetslagen. Det har också förekommit att arbetsgivare på olika sätt uppmuntrat småbarnspappor att ta ut föräldraledighet. Folksam betalar t.ex. en viss bonus till alla anställda, som är hemma med sina barn mer än 90 dagar. I Södertälje kommun får alla nyblivna pappor ett gratulationskort där förvaltningschefen uppmuntrar till pappaledighet när det passar pappan och barnet.

En samhällsåtgärd som i första hand skulle stärka männens ställning i förhållande till sina barn men som samtidigt sannolikt skulle minska de familjerelaterade hindren för kvinnor vore att *stimulera männen att utnyttja sin rätt till*

*betald föräldraledighet.* Ett steg i denna riktning som har tagits på senare tid är att regeringen hösten 1992 tillsatt den särskilda arbetsgruppen om papporna, barnen och arbetslivet med uppdrag att utarbeta förslag och modeller för att undanröja hinder för en mer allmänt utnyttjad pappaledighet. Ytterligare åtgärder planeras (prop. 1992/93:100 bil.12 s. 287).

SCB:s tidsanvändningsstudie visar att förvärvsarbetande kvinnor fortfarande har huvudansvaret för barn och hem. Pappornas andel av det totala antalet ersatta försäkrade enligt föräldraförsäkringen utgjorde både 1990 och 1991 drygt 26 procent. Deras andel av uttagna dagar med föräldrapenning var år 1991 emellertid bara drygt 8 procent jämfört med drygt 7 procent året innan. Den nuvarande lagen innebär ju att – om föräldrarna gemensamt har vårdnaden om barnet – varje förälder har rätt att uppbära föräldrapenning under minst 90 dagar av den sammanlagda tiden om högst 450 dagar. En förälder kan emellertid avstå från rätt att uppbära föräldrapenning till förmån för den andra föräldern och ett sådant avstående är alltså fortfarande det dominerande mönstret.

Det är inte denna utrednings uppgift att närmare utreda föräldraförsäkringens utformning. Jag vill ändå till förnyad prövning föra fram en tanke som i några sammanhang tidigare aktualiserats, men som ännu inte lett till några förändringar av gällande lag, nämligen frågan om att konstruera försäkringen så att varje förälder inte bara skulle ha rätt till föräldrapenning, utan också faktiskt skulle utnyttja denna rätt. Ett avstående från rätt till föräldrapenning skulle i vart fall begränsas till att endast avse viss del av tiden. Man skulle exempelvis kunna förändra den nuvarande lagen om allmän försäkring (4 kap. 3 §) så att – om nuvarande gränser om 90 respektive 450 dagar fortfarande skulle gälla – en pappa skulle kunna avstå från sin rätt att uppbära föräldrapenning endast beträffande 30 av de 90 dagarna. Övriga 60 dagar skulle alltså förbehållas pappan helt. En sådan ändring skulle kunna ske på olika sätt, antingen vid en eventuell framtida utbyggnad av föräldraförsäkringen (då samtliga här nämnda tidsgränser kan bli annorlunda) eller inom ramen för nuvarande lag.

Jag har inte utarbetat något förslag till ny lagtext. Det bör ske i annan ordning under medverkan av sakkunniga inom socialförsäkringsområdet. Jag vill emellertid framhålla att en förändring av det slag jag här föreslår skulle kunna vara av betydelse för att motverka lönediskriminering mellan kvinnor och män.

Det finns således ett samband mellan kvinnors lönevillkor och hur föräldraförsäkringen är utformad. Men kvinnors löner har också kopplingar till andra grenar av socialförsäkringen. Det gäller inte minst pensionsbestämmelserna. Jag vill därför framhålla att det är *angeläget med en genomgång av hela socialförsäkringsområdet från jämställdhetssynpunkt.*

#### 9.4.2 Förstärkning av JämO

Jämställdhetsombudsmannen (JämO) började sin verksamhet den 1 juli 1980, dvs. samtidigt med att den första jämställdhetslagen trädde i kraft. JämO:s huvuduppgift är tillsyn över att jämställdhetslagen efterlevs. Verksamheten kan något förenklat sägas vara inriktad på tre områden. Ett rör utredning om brister i fråga om kravet på aktiva jämställdhetsåtgärder, efter anmälan eller på JämO:s eget initiativ. Ett annat avser utredning av anmälningar om och biträde i tvister om könsdiskriminering. Det tredje området rör information och opinionsbildning i frågor som rör jämställdhetslagen och dess tillämpning. Myndigheten hade från början fyra och en halv tjänster. För närvarande finns 10 heltidstjänster: jämställdhetsombudsmannen själv och hennes ställföreträdare, 5 handläggartjänster och 3 assistenter.

Som ett led i strävandena att snabbare komma till rätta med lönediskriminering av kvinnor bör en förstärkning av JämO:s resurser övervägas. Även de förslag till ändringar i jämställdhetslagen som jag lägger fram i nästa avsnitt kan medföra visst behov av ökade resurser för JämO. Men myndigheten bör framför allt få resurser att intensifiera sitt arbete när det gäller lönefrågor, såväl när det gäller att fullgöra sin tillsynsskyldighet genom att utreda och driva diskrimineringsfall och ta initiativ till undersökningar om brister i arbetsgivares aktiva jämställdhetsarbete som att bedriva opinionsbildning. Dessa olika delar av JämO:s verksamhet är f.ö. ofta beroende av varandra. En bärande tanke med att JämO skall driva diskrimineringsfall är att dessa sedan kan bilda utgångspunkt för opinionsbildning och ge diskrimineringen ett ansikte. På motsvarande sätt ger arbetsplatsundersökningar kunskaper om brister när det gäller faktisk jämställdhet mellan kvinnor och män och hur de kan avhjälpas. Dessa kan sedan föras ut i JämO:s opinionsbildningsarbete. Mer opinionsbildning och information leder till ökad kunskap om vilka rättigheter lagen ger och möjligheterna att med dess hjälp komma till rätta med lönediskriminering. JämO bör också kunna lämna allmänna råd och synpunkter till arbetsgivare angående den lönestatistik som bör finnas på motsvarande sätt som skett beträffande innehållet i jämställdhetsplaner.

*Jag föreslår därför att JämO tillförs ökade resurser för arbete med lönefrågor och att JämO:s instruktion utformas så att av den framgår att en del av myndighetens resurser uteslutande skall användas för lönefrågor.*

### 9.5 Förändringar i jämställdhetslagen m.m.

Också om Sverige – som framgått av mina tidigare redovisningar – har nått jämförelsevis långt på lagstiftningens område så finns det skäl att överväga i vad mån jämställdhetslagen och andra lagar bör förändras i syfte att snabbare nå målet att komma bort från lönediskriminering.

Den nya jämställdhetslagen har bara varit i kraft ett år. Det går ännu inte att få en full bild av hur den verkar, hur effektiv den är och hur den används. Därför kan det tyckas för tidigt att redan nu föreslå mera ingripande ändringar av lagen. Det är dock viktigt att åtgärder snabbt sätts in för att kartlägga och minska osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Några lagändringar bör därför ändå övervägas. Jag redovisar sålunda ett förslag till ändrad lagstiftning och kommenterar i det följande detta förslag..

### 9.5.1 Lönefrågor i det aktiva jämställdhetsarbetet

Den nya regeln i 2 § andra stycket om samverkan för att utjämna löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika eller likvärdigt arbete är inte förenad med någon sanktion. Regelns utformning skall bl.a. ses mot bakgrund av ett förslag från jämställdhetsutredningen att det skulle åligga arbetsgivaren att inom ramen för sitt aktiva jämställdhetsarbete verka för att utjämna sådana löneskillnader. Flera remissinstanser framhöll bl.a. att lönerna i allmänhet bestäms efter förhandlingar mellan förbunden eller kartellerna på arbetsgivarrespektive arbetstagsarsidan och att det därför knappast är möjligt för en enskild arbetsgivare att med framgång iakttä en regel som den utredningen föreslagit. Dessa synpunkter minskar i tyngd om lönesättningen framöver i större utsträckning sker lokalt, hos den enskilda arbetsgivaren. Det bör i varje fall övervägas om det ändå inte är möjligt att införa en uttrycklig skyldighet för enskilda arbetsgivare att inom ramen för det aktiva jämställdhetsarbetet också beakta lönefrågor.

En förutsättning för åtgärder enligt 2 § andra stycket jämställdhetslagen är att det har klarlagts att det hos en enskild arbetsgivare finns löneskillnader mellan kvinnor och män som utför lika och likvärdigt arbete. Förhållandena hos en enskild arbetsgivare måste alltså först kartläggas och analyseras. En enskild arbetsgivare bör med framgång kunna iakttä en regel som innebär att arbetsgivaren som ett led i det aktiva jämställdhetsarbetet med jämna mellanrum skall göra en sådan kartläggning. En sådan kartläggning kan ske genom en allmän bedömning eller med hjälp av systematisk arbetsvärdering av vad som skall anses vara lika arbete eller arbete av lika värde. Jag är medveten om att systematisk arbetsvärdering är ett oprecist instrument och i sig bygger på subjektiva värderingar. Om kartläggningen visar att det finns löneskillnader bör det åläggas arbetsgivaren att analysera i vad mån löneskillnaderna är uttryck för något annat än könsdiskriminering. En första kartläggning och analys bör vara genomförd inom ett år från det en lagstadgad skyldighet träder i kraft och därefter följas upp regelbundet.

Helst bör det arbete som jag nu skisserat ske varje år. Jag har övervägt om det kan bli för betungande för arbetsgivare med endast ett fåtal anställda med en årligen återkommande kartläggning och analys och om man bör nöja sig med att alla arbetsgivare gör arbetet med något längre tids mellanrum, t.ex.



vart tredje år, eller om det skall utföras årligen men då inte åläggas alla arbetsgivare. Jag har stannat för att arbetet skall utföras årligen men att vissa arbetsgivare bör undantas från skyldigheten.

Under utredningsarbetet har förordats att den skyldighet som jag föreslår kommer till uttryck i 11 §, som närmare reglerar vad en jämställdhetsplan skall innehålla. Jämställdhetsplaner behöver bara arbetsgivare med fler än nio anställda upprätta medan alla arbetsgivare skall bedriva ett aktivt jämställdhetsarbete på ett planmässigt och målinriktat sätt. En sådan lösning som innebär att skyldigheten helt knyts till jämställdhetsplanen skulle automatiskt medföra att vissa arbetsgivare med få anställda undantogs från kravet på kartläggning och analys. Jag anser emellertid att den skyldighet som jag nu konkretiserat måste ses som en aktiv jämställdhetsåtgärd i sig och därför placeras under en egen rubrik i en egen paragraf, förslagsvis som 3 a §, bland jämställdhetslagens övriga bestämmelser som konkretiserar olika aktiva åtgärder som arbetsgivare skall vidta. Därmed blir det också tydligare att det finns ett samband mellan detta kartläggnings- och analysarbete och arbetsgivarnas skyldighet att självant följa bestämmelsen i 18 § om förbud mot lönediskriminering. Möjligheterna för arbetsgivarna att åstadkomma en av alla parter accepterad kartläggning och att vidta åtgärder till följd av resultaten är beroende av de fackliga organisationernas medverkan. Jag utgår från att de är beredda till en sådan medverkan och även till att sinsemellan samverka i det arbetet.

Därmed återstår att ta ställning till vilka arbetsgivare som bör vara skyldiga att utföra arbetet. Frågan torde ha störst intresse för privata arbetsgivare. Jämförelsen med undantaget för vissa arbetsgivare från kravet på att upprätta en jämställdhetsplan kan verka bestickande. Regeln i 10 § jämställdhetslagen avser dock bara ett undantag från ett formellt förfarande. Alla arbetsgivare är som jag redan nämnt skyldiga att bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete. I detta ligger ett krav på planmässighet. Om man som jag ser kravet på kartläggning och analys som något annat än ett formellt krav finns det kanske inte anledning att utan närmare övervägande hänvisa till undantaget från kravet på att upprätta jämställdhetsplan för att också motivera ett undantag från kraven enligt förslaget i 3 a §.

Att man vid arbetet med den nya jämställdhetslagen stannade för att dra gränsen vid tio arbetstagare berodde på att man jämförde med bl.a. bestämmelserna i lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag. Enligt dessa föreligger skyldighet att upprätta årsredovisning bl.a. om antalet anställda hos företaget under räkenskapsåret i medeltal har varit minst tio. Ett undantag avgränsat på detta sätt skulle enligt SCB:s centrala företagsregister beröra ca 156 000 arbetsgivare av totalt ca 184 000 arbetsgivare på den privata sektorn med ca 428 000 anställda av hela den arbetsmarknadens totalt ca 2,3 miljoner anställda. Merparten av dessa arbetsgivare finns i olika tjänste-

producerande verksamheter, som varuhandel, restaurang, samfärdsel och bank- och försäkringsväsendet med företrädesvis kvinnliga anställda.

En avgränsning som också ligger nära till hands vore att efter förebild i 6 kap. 2 § arbetsmiljölagen göra undantag för arbetsgivare med färre än fem anställda. Det är den gräns som gäller för kravet att skyddsombud måste finnas på ett arbetsställe, alltså det lokala avgränsade område inom vilket en arbetsgivare i och för sin verksamhet bedriver arbete. Ett undantag efter denna förebild skulle minska antalet privata arbetsgivare som skulle beröras av ett undantag till 127 000 med ca 240 000 arbetstagare.

Även om de arbetsgivare som skall omfattas av en viss bestämmelse avgränsas lite olika i skilda sammanhang menar jag att man i jämställdhetslagen bör använda en och samma avgränsning. Jag har därför stannat för att föreslå att från skyldigheten att regelbundet kartlägga och analysera lönerna undantas samma grupp av arbetsgivare som också är undantagen från kravet att upprätta en årlig jämställdhetsplan, dvs. sådana som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare.

Jag föreslår också att de arbetsgivare som är skyldiga att upprätta en jämställdhetsplan även skall åläggas att ta in uppgifter om åtgärder enligt 3 a § i planen, på samma sätt som gäller för de aktiva åtgärder, som beskrivs i 4-9 §§ i lagen.

I likhet med vad som gäller för övriga aktiva åtgärder bör det vara möjligt att i kollektivavtal fastställa andra regler än dem jag nu föreslagit.

Hur arbetet närmare skall gå till är något som arbetsgivaren på vanligt sätt bör samråda med de fackliga organisationerna om, när frågan inte har reglerats i kollektivavtal. Här kommer naturligt nog statistisk information ibland att behöva kombineras med arbetsvärdering eller någon annan metod, som väljs för kartläggningen och analysen. Om arbetsvärdering skall användas bör det naturligaste vara att det sker partsgemensamt.

Det ter sig vidare naturligt att parter som träffar kollektivavtal om aktiva åtgärder då även reglerar hur samverkan närmare skall ske när åtgärder vidtas enligt 2 § andra stycket.

## 9.5.2 Lön i förhållande till arbetets värde

En regel om lika lön för arbete av lika värde ger visserligen ett skydd mot att t.ex. kvinnor betalas lägre lön än män för lika eller likvärdigt arbete. Men den ger bara ett visst skydd mot att högre krav ställs på kvinnor för att nå en viss lön än som ställs på män för att nå samma lön. En arbetsgivare kan ju tänkas gå med på en kvinnas krav på lika lön som en manlig kollega för lika eller likvärdigt arbete mot att i stället ytterligare arbetsuppgifter läggs på hennes befattning. Någon rätt till lön i förhållande till arbetsuppgiften finns inte. Inte heller finns någon rätt till lön i förhållande t.ex. till kompetens. Kvinnor som

endast får lika lön som män för lika eller likvärdigt arbete, trots att de är mer kompetenta än männen, har ingen rättslig grund för att kräva högre lön.

Provinsregeringen i Ontario i Canada har nyligen lagt fram ett lagförslag som aktualiserar tanken att lönen vid en jämförelse mellan kvinnodominerade och mansdominerade arbeten bör stå i någon slags proportion i vart fall till arbetets värde.

Frågan om *lägre lön för arbete av högre värde* var dock uppe i EG-domstolen i *Murphy-fallet*, som berörts i korthet i avsnitt 3.2.6. Fallet rörde 29 kvinnliga arbetare vid det irländska televerket, som krävde lika lön som en manlig arbetare som utförde arbete med lägre svårighetsgrad än deras. Domstolen ansåg att artikel 119 i Romfördraget skulle tolkas så att det även omfattade rätt till lika lön vid arbete av högre värde än det som utfördes av den person av motsatt kön, med vilken jämförelse skedde. Men någon rätt till lön i förhållande till arbetets värde finns inte enligt bestämmelsen. Bl.a. genom hänvisningen i jämställdhetslagens förarbeten till EG-rätten är tolkningen i *Murphy-fallet* relevant också för Sverige. 18 § jämställdhetslagen bör alltså anses ge rätt till lika lön vid arbete av högre värde. Men det innebär också att det är möjligt att värdera kvinnors arbete högre än mäns men ändå sätta lönen på samma lägre nivå som för männen, allt annat lika, trots att det med fog skulle kunna sägas att lönen även i ett sådant fall blivit lägre på grund av kön.

En regel om lön i förhållande till arbetets värde skulle bidra till att det inte får ställas högre krav på kvinnor än på män för lika lön som männen. En sådan regel skulle dock innebära ett alltför långtgående ingrepp i parternas fria förhandlingsrätt och något förslag till ändring av lagen på denna punkt läggs därför inte fram. De problem som här tagits upp bör man söka komma till rätta med i det aktiva jämställdhetsarbetet och i förhandlingsarbetet mellan parterna. I vissa fall torde det vara möjligt att angripa dem med hjälp av 19 § jämställdhetslagen, som förbjuder arbetsgivare att leda och fördela arbetet så att en arbetstagare blir påtagligt oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagare av motsatt kön.

### **9.5.3 Bör jämförelser av olika arbetsuppgifter begränsas till samma arbetsgivare?**

Det skulle i princip vara fullt möjligt att konstatera om könsdiskriminering vid lönesättning förekommer utan att det finns en person av motsatt kön att jämföra med. Ytterst kan det sägas gälla en fråga om bevisning och vilka bevisbörder regler som bör gälla. Det skulle alltså i princip kunna räcka att helt enkelt kräva att den som anser sig lönediskriminerad på ett eller annat sätt kan visa eller göra sannolikt att lönesättningen direkt eller indirekt har samband med kön. Vid uppsägning och omplacering, som regleras i 20 § jämställdhetslagen, krävs t.ex. inte någon jämförelse med en person av motsatt kön. I lönediskrimineringsfallet har dock valts en lösning som kräver detta. Möjlig-

heten att hävda rätt till lika lön enligt 18 § jämställdhetslagen förutsätter dessutom att jämförelsepersonen finns hos samma arbetsgivare. Lönediskrimineringsförbudets räckvidd är därmed begränsad eftersom könssegregeringen i Sverige är stor. Den innebär inte bara att kvinnor och män hos samma arbetsgivare utför olika arbete utan också att kvinnor och män, också inom samma yrke, finns hos olika arbetsgivare, i olika branscher och på olika arbetsmarknadssektorer. Det är inte ovanligt med helt enkönade arbetsplatser. Det kan därför ifrågasättas om lönediskrimineringsförbudet inte är alltför begränsat.

Frågan behandlades i samband med arbetet med den första jämställdhetslagen. Jämställdhetskommittén hade tänkt sig att ett diskrimineringsförbud skulle gälla i situationer i vilka en arbetsgivare betalade lägre löner eller tillämpade sämre anställningsvillkor i övrigt än andra arbetsgivare i samma bransch eller verksamhetsområde. I propositionen motiverades den begränsning av förbudet infördes och som fortfarande gäller främst med att osäkerheten i de bedömningar som skulle få göras med kommitténs förslag inte uppvägdes av det praktiska värdet av ett så vidsträckt diskrimineringsförbud samt att frågor kring de lönenivåer som allmänt tillämpades av en arbetsgivare som hittills skulle behandlas med fackliga medel (prop. 1978/79:175 s. 75).

Begränsningen bör med tanke på ett framtida svenskt medlemskap emellertid också ses i ljuset av vissa uttalanden av EG-domstolen, bl.a. generaladvokatens uttalande i fallet *EG-kommissionen ./. Danmark* som berörts i avsnitt 3.2.6. Uttalandena har tolkats så att domstolen vid en formell prövning skulle anse att en begränsning av jämförelsepersoner till samma arbetsgivare strida mot artikel 119 i Romfördraget (Ellis). Även om generaladvokatens yttrande inte på något sätt binder domstolen bör en sådan tolkning ses mot bakgrund av att generaladvokatens yttrande ibland anses kunna ge viss vägledning till den närmare innebörden av EG-domstolens avgörande.

Frågan skulle kunna lösas på flera sätt. En möjlighet är att helt släppa kravet på jämförelseperson. En annan är att den som anser sig könsdiskriminerad helt fritt får söka en jämförelseperson. Båda dessa lösningar är mycket långtgående och i varje fall den senare kan med fog uppfattas leda till oacceptabla ingrepp i parternas fria förhandlingsrätt. De skulle även kräva ändringar av de grundläggande principerna för uppbyggnaden av hela jämställdhetslagen, något som av flera skäl inte kan komma ifråga inom denna utrednings ram. En begränsad möjlighet att söka jämförelsepersoner av motsatt kön hos andra arbetsgivare bör dock kunna tänkas inom ramen för den nuvarande lagen. En sådan jämförelse skulle dock få ske först sedan möjligheten att hitta en relevant jämförelseperson hos samma arbetsgivare väl uttömts. Det skulle dock av de skäl som redan angetts även i det fallet föra för långt att medge jämförelse med en helt fritt vald person.

I några länder har möjligheten att jämföra löner hos olika arbetsgivare införts eller är på väg att införas, nämligen i Nederländerna och provinsen Ontario i Canada.

Nederländernas likalönelag från år 1975 innehåller bl.a. en bestämmelse för det fall det i ett företag inte finns någon arbetstagare av motsatt kön som utför likvärdigt eller i stort sett likvärdigt arbete. Enligt artikel 3 (2) i den nederländska lagen skall utgångspunkten för likalöneprövningen då vara den lön en arbetstagare av motsatt kön normalt får för likvärdigt eller i stort sett likvärdigt arbete i ett företag som är så likartat som möjligt och verksamt i samma bransch.

Lagförslaget i provinsen Ontario innebär att det skall bli möjligt att på den offentliga sektorn göra jämförelser med arbetstagare i likvärdigt arbete hos andra offentliga arbetsgivare, när det hos samma arbetsgivare inte finns arbetstagare i likvärdigt arbete.

Det förekommer även i Sverige redan att man i vissa fall låter anställningsvillkoren hos en arbetsgivare påverkas av villkor som gäller hos andra arbetsgivare. Om parterna i ett anställningsavtal, där arbetstagaren är anställd hos en icke kollektivavtalsbunden arbetsgivare, lämnat frågan om lörens storlek oreglerad, får lönen enligt svensk rättspraxis bestämmas efter skälighet i enlighet med sedvänjan i branschen eller på orten. Det innebär att närmast tillämpliga kollektivavtal får ge innehåll åt det ofullständiga anställningsavtalet (jfr AD 1983 nr 130). Det finns i rättspraxis också exempel på att ett uttryckligt avtalat lönevillkor i anställningsförhållande, som inte reglerats i kollektivavtal, har jämkats som oskäligt av domstol med stöd av 36 § avtalslagen och ersatts med lönevillkor som överensstämmer med riksavtalet för branschen (AD 1982 nr 142 och 1986 nr 78).

En regel av det slag som nu antytts skulle alltså kunna utformas som en hjälpregel till huvudregeln i 18 §. Det skulle till en början krävas att både den som anser sig lönediskriminerad och jämförelsepersonen är anställda hos arbetsgivare som omfattas av samma kollektivavtal eller verkar inom samma bransch eller typ av verksamhet. Även i övrigt skulle förhållandena hos de båda arbetsgivarna vara så likartade som möjligt för att jämförelsepersonen skulle få användas. Det kunde t.ex. i allmänhet göras en viss geografisk avgränsning och krävas att jämförelsepersonen finns hos en arbetsgivare i samma län eller region eller i varje fall i samma del av landet, i varje fall om det gäller jämförelser mellan t.ex. en privat och en statlig arbetsgivare eller en kommunal och en statlig arbetsgivare i samma typ av verksamhet. Om det å andra sidan finns två arbetsgivare i samma bransch i olika delar av landet för vilka inte bara samma kollektivavtal gäller utan som också använder samma arbetsvärderingssystem vid sin befattningsvärdering, borde det inte finnas något hinder att söka jämförelsepersonen i en annan del av landet. Tanken enligt vad som redan gäller i jämställdhetslagen är ju att arbetsdomstolen skall kunna basera sina avgöranden på arbetsvärderingssystem som finns inom

samma bransch som den arbetsgivare tillhör, vars löner är föremål för domstolens granskning. Detsamma skulle kunna gälla om bedömningen av om arbetena är likvärdiga sker med hjälp av ett arbetsvärderingssystem, som redan tillämpas hos endera av de två arbetsgivarna om endast en av arbetsgivarna har infört arbetsvärdering. Om den arbetsgivare, vars lönesättning ifrågasatts, inte är bunden av kollektivavtal skulle jämförelseperson i första hand väljas hos en arbetsgivare som tillämpar kollektivavtalet i samma bransch.

För en arbetsgivare som vill betala marknadslöner är det, som jag redovisat i kapitel 4, också nödvändigt att sätta sina löner i relation till marknadens värdering av bl.a. befattning, dvs. jämföra sina löner med vad andra arbetsgivare betalar för motsvarande befattning och t.ex. kompetens. För en sådan arbetsgivare borde det då inte heller vara svårt att bedöma om lönerna också från jämställdhetssynpunkt förefaller rimliga.

Även med de begränsningar som jag här har skisserat finns det dock betydande risker för att arbetsgivare inte har den fulla kännedom som kan behövas om vad som motiverat lönesättningen för anställda i andra företag för att inte riskera göra sig skyldig till brott mot lönediskrimineringsförbudet. Jag har dock velat belysa problemet men avstår därför från att lägga fram något förslag. EG-domstolen kan ju i framtiden tänkas få anledning att gå in i en formell prövning av frågan om likalöneprincipens begränsning till en arbetsgivare. Frågan får då i stället eventuellt tas upp på nytt också i Sverige.

#### 9.5.4 Möjlighet till grupptalan

Grupptalan kan i jämställdhetssammanhang ses som ett medel för ett kollektiv av arbetstagare av ett visst kön att hävda sina anspråk mot en arbetsgivare. Man brukar skilja mellan enskild grupptalan, organisationstalan och statlig grupptalan. Grupptalan är en processform, som förekommer sedan länge i USA och England och som har införts i andra länder, t.ex. Canada och några EG-länder, under senare tid. Fördelarna med grupptalan är framför allt processekonomiska.

Jämställdhetsutredningen tog i sitt betänkande upp frågan om det var möjligt att införa regler om grupptalan i diskrimineringstvister. Enligt utredningen kunde ett behov av grupptalan framför allt finnas i mål om lönediskriminering. Jämställdhetsutredningen ansåg att det i och för sig var möjligt att införa någon form av grupptalan i dessa tvister men att frågan borde övervägas i ett större sammanhang.

Sedan ett drygt år arbetar en särskild utredning (Ju 1991:04) med att utreda om det går att införa regler om grupptalan inom olika rättsområden, däribland arbetsrätten och då närmare bestämt bl.a. i tvister som rör lönediskriminering. Nämda utredning skall vara avslutad den 1 september 1994.

Med hänsyn till att frågan om grupptalan i lönediskrimineringstvister f.n. övervägs i annat sammanhang saknas anledning för mig att gå närmare in på den. Jag vill dock framhålla följande synpunkter.

Det har visat sig att kvinnor som anmält könsdiskriminering har utsatts för trakasserier och repressalier inte bara under utredningen av en diskrimineringsanmälan hos t.ex. JämO utan också efter det en dom fallit i målet. Dessa erfarenheter kan i sin tur vara en återhållande faktor för kvinnor som överväger att anmäla könsdiskriminering. Ett visst skydd mot trakasserier från en arbetsgivares sida har nu införts i 22 § jämställdhetslagen. En bakgrund härtill är att erfarenheten, bl.a. hos JämO, av diskrimineringsärenden och tvister under åren pekar på att de enskilda kvinnor som försöker hävda sin rätt i tvister om könsdiskriminering ofta blir ifrågasatta och trakasserade av arbetskamraterna – främst de manliga men ibland också de kvinnliga – och måste vara psykiskt mycket starka för att orka med en process (jfr bl.a. JämO:s rapport *Trakasserier på grund av anmälan*, 1986, och SOU 1990/91: 41 s. 316 f.). Bland förespråkare för grupptalan i könsdiskrimineringstvister finns inte minst en önskan att en kvinna som vill föra en lönediskrimineringsprocess skulle kunna göra det utan att själv behöva "schavottera". Den bygger på tanken att en typ av grupptalan skulle kunna utformas som gör det lättare för kvinnor att hävda sin rätt genom att de får uppträda i grupp och inte som individer. Jag finner det angeläget att grupptalanutredningen beaktar sådana synpunkter i sina överväganden.

### 9.5.5 Åtgärder på enskilda arbetsplatser

Som jag tidigare varit inne på är det en sak hur lönediskriminering i vid mening har uppkommit och en annan hur den kan elimineras och vem som närmast kan arbeta för detta. Jämställdhetslagen är ett uttryck för detta. Genom reglerna om aktiva åtgärder åläggs arbetsgivare att bidra till att samhällsintresset av att både kvinnors och mäns kunskaper, erfarenheter och intressen tas tillvara. Det går dock inte att ge exakt besked om alla de åtgärder varje arbetsgivare kan eller bör vidta på löneområdet, särskilt som dessa normalt är föremål för avtal mellan parterna.

All erfarenhet visar att kvinnor tjänar på att klara och fasta normer används när deras arbete och personliga kompetens och egenskaper skall värderas. Helt grundläggande för rättvisa löner mellan kvinnor och män är därför öppenhet i fråga om löner och lönepåverkande faktorer och att det finns en klar och tydlig lönepolitik hos både arbetsgivare och fackliga organisationer. Öppenhet ifråga om löner bör emellertid också avse tillgång till könsuppdelad lönestatistik. *Klara och tydliga lönesystem och lönesättningsprinciper bör utarbetas på alla nivåer i förhandlingssystemet och på alla arbetsplatser och kan innehålla bestämda och tydliga kriterier t.ex. för värdering av arbetsuppgifter, befattningsvärdering, meritvärdering och övriga lönepåverkande faktorer.* Det

är väsentligt att varje arbetstagare i förväg vet om och i så fall hur den egna lönen kommer att relateras till arbetsinsatser och resultat. Vidare är det viktigt att chef och medarbetare i sådana fall följer upp de resultat som nås och öppet diskuterar bl.a. hur lönen påverkas av arbetsresultaten. *Sammanfattningsvis är det viktigt att information sprids till alla arbetstagare om lönepolitiken och till enskilda arbetstagare hur deras lön har bestämts.*

## 9.6 Arbetsvärdering som hjälpmedel

### 9.6.1 För- och nackdelar med arbetsvärdering

Som jag beskrivit i kapitel 4 kan lönen påverkas av flera faktorer, både sådana som har att göra med arbetets svårighetsgrad, arbetstagarnas kompetens och prestation, marknad m.m. I kapitel 8 har vidare belysts att man med hjälp av arbetsvärdering kan försöka fastställa olika svårighetsgrad i olika arbeten hos en och samma arbetsgivare och då basera löner och löneskillnader på klara systematiska faktorer som är upp gjorda på förhand. Man litat i huvudsak till värderingar som är gemensamma för de olika parter som är berörda.

Även utan hjälp av systematisk arbetsvärdering värderas arbeten hos varje arbetsgivare på det sättet att man bedömer vilket förhållande som skall gälla mellan olika arbeten inbördes. Skillnaden i värdering av olika arbeten avspeglar sig i att de avlönas olika. Frågan gäller därför inte så mycket om arbeten skall värderas eller inte. Det handlar snarare om i vilken grad den värdering som görs hos en arbetsgivare är systematisk eller inte, accepteras av dem som är berörda och bidrar till att verksamheten når sina mål.

Som metod kan systematisk arbetsvärdering användas för olika syften. Oavsett syfte måste både arbetsvärderingssystemet och värderingsprocessen vara könsneutrala, dvs. fria från såväl direkt som indirekt könsdiskriminering, för att inte strida mot jämställdhetslagen. Systemen måste dock ofta anpassas efter syftet. Det traditionella syftet är att använda arbetsvärdering som hjälpmedel att sätta löner. Vid den användningen är strävan oftast att befästa organisationens och marknadens gällande värderingar, att i stort återspegla de lönerelationer som redan gäller och få en grund för lönedifferentiering. Detta möter inget hinder från jämställdhetssynpunkt under förutsättning att värderingarna inte är direkt eller indirekt könsdiskriminerande. System som används för ett annat syfte, t.ex. att analysera om redan givna löner innefattar direkt eller indirekt könsdiskriminering, bör också utformas direkt efter denna användning. Det bakomliggande syftet är här ofta att få en utgångspunkt för att ändra rådande lönerelationer. Då är det mindre lämpligt att använda ett system som är utformat för att befästa de lönerelationer som redan gäller.

För att analysera löner från könsdiskrimineringssynpunkt kan arbetsvärdering i princip användas för att jämföra alla yrken och arbeten. Det finns teo-



retiskt inget som hindrar jämförelser utan begränsning till arbetsplats. En begränsning ligger i att det vid oenighet inte går att få rättsligt stöd i domstol för jämförelser som går utanför en och samma arbetsgivare. En annan begränsning ligger också i vilka slutsatser som kan dras av jämförelser över hela arbetsmarknaden, där de lönepåverkande faktorerna kan variera starkt mellan branscher och sektorer. *Det allra vanligaste har också hittills varit att arbetsvärdering enbart avsett arbetena hos en och samma arbetsgivare. Det är också i första hand användning av arbetsvärdering som hjälpmedel vid analys av givna löner i ett könsperspektiv hos en enskild arbetsgivare som den följande diskussionen avser.*

Arbetsvärdering är alltså inget nytt. Arbetsvärdering i vid mening är dessutom vanlig på den privata sektorn i Sverige. Under senare år har arbetsvärdering med poängsystem fått ett nytt användningsområde, särskilt utomlands, när det börjat användas för att identifiera om det förekommer könsmässig lönediskriminering hos en arbetsgivare. Fördelarna och nackdelarna med arbetsvärdering är då delvis desamma som när metoden används för andra ändamål, t.ex. som hjälpmedel för lönesättning eller i personalplanering eller organisationsutveckling. Dessa kan i och för sig i sin tur vara något olika från arbetsgivar- och arbetstagarsynpunkt.

#### *Allmänt om fördelar och nackdelar med systematisk arbetsvärdering*

Till *fördelarna* rent allmänt hör att arbetsvärdering är en logisk metod, som ger ett underlag för att ta bort eller minska godtycklig lönesättning och därför kan underlätta ett arbete med att ta bort orättvisor i en lönestruktur. Klara och på förhand uttalade värderingsfaktorer kan bidra till att minska klagomålen på lönerelationer, i den mån dessa beror på skillnader i olika arbetens svårighetsgrad. Detta förbättrar arbetsförhållandena och stärker arbetsmotivationen. Särskilt analytisk arbetsvärdering ger en grund för undersökning av individuella klagomål över lönesättningen. Nya arbeten kan ofta lättare placeras in i en lönestruktur som redan finns.

Olika stadier i en arbetsvärderingsprocess kan tjäna som utgångspunkt för personalpolitiska åtgärder, t.ex. när det gäller anställningspolitik och kompetensutveckling. Det kan också vara en utgångspunkt för att utveckla organisationen, förbättra arbetsförhållandena och minska risken för arbetsskador.

Arbetstagarsidan kan få ökat inflytande på värderingen av arbetsuppgifter. Parterna kan få ett gemensamt språk och gemensamma sätt att gå tillväga, vilket i sin tur kan ge en mer tillförlitlig bas för löneförhandlingarna. Ytterligare en positiv faktor är den process som genereras och som ger en utgångspunkt för kritisk analys av olika frågor.

När det gäller löner i typiska kvinno- och mansarbeten har analytisk arbetsvärdering visat sig vara ett kontrollmedel som kan bidra till att sociala och individuella värderingar, som inte har med arbetet att göra, i mindre grad påverkar lönesättningen. Metoden kan också vara ett hjälpmedel att främja lika

lön för arbete av lika värde. En annan fördel är att arbetsvärdering bygger på allmänna mätbara faktorer som gör metoden bättre ägnad att fastställa ett relativt värde av olika arbeten än t.ex. värderingar grundade på mer allmänna bedömningar. Arbetsvärdering kan vidare underlätta parternas arbete på enskilda arbetsplatser enligt 2 § andra stycket och förslaget till 3 a § jämställdhetslagen. Metoden gör det lättare att dokumentera t.ex. om typiska kvinnoarbeten värderas annorlunda och kanske lägre än typiska mansarbeten hos en arbetsgivare. Med arbetsvärdering kan det gå att framhäva olika kvaliteter och värden i kvinnors arbete liksom krav som antingen varit osynliga eller undervärderade. Med analytisk arbetsvärdering kan man därför också få dokumentation som visar om det finns eller saknas fog för att härleda löneskillnader till brott mot könsdiskrimineringsförbudet i 18 § och till annan undervärdering av kvinnors arbete.

Till fördelarna med arbetsvärdering hör vidare att metoden öppet och på förhand anger vilka värderingar som ligger bakom bedömningen av kvinnors och mäns arbetsuppgifter. Det blir synligt vad som värderas och hur det sker.

Med arbetsvärdering kommer några av de mer eller mindre rationella värderingar som ligger bakom lönebildningen fram i ljuset. Det kan bidra till att medvetenheten ökar om innehåll i och lön för olika arbeten och om att skilda värderingar av samma krav i kvinnors och mäns arbete kan förekomma.

Till nackdelarna hör att arbetsvärdering är tidskrävande, kan vara dyrt och kräver hjälp av specialister. När arbetsvärdering införs för första gången kan det medföra risk för krav på en ny lönestruktur som kan öka kostnaderna. Att sedan hålla ett arbetsvärderingssystem vid liv och aktuellt, kan kräva att särskild personal behöver avdelas. Det gör att kostnaderna med att införa arbetsvärdering kan komma att överväga fördelarna.

Arbetstagersidan, men även arbetsgivarsidan, kan tänkas befara att arbetsvärdering inskränker utrymmet för löneförhandlingarna och ge ett falskt intryck av att arbeten graderas på ett vetenskapligt sätt. *Arbetsvärdering kan dock aldrig bli strikt objektiv.* Det handlar om att på förhand ange och systematisera de värderingar, som skall styra bedömningen av olika arbetens inbördes svårighetsgrad.

*Strävan i arbetslivet är idag att göra arbetsorganisationen mer flexibel för att undvika enformighet och höja beredskapen inför förändringar i produktion och teknologi. Det kan då verka konstlat att definiera arbetsinnehåll i snävt avgränsade arbetsuppgifter.* Arbetsvärdering hör nära samman med en verksamhets struktur och uppgifter. Om arbetsorganisationen ständigt ändras kan det vara svårt att motivera att arbetsvärdering införs, som det tar tid att anpassa till ändrade förhållanden.

När man närmare diskuterar för- och nackdelar med arbetsvärdering för att analysera givna löner för att identifiera förekomst och omfattning av könsdiskriminering hos en arbetsgivare måste man till en början beakta att redan

jämställdhetslagen ser systematisk arbetsvärdering som ett naturligt hjälpmedel för att slå fast om olika arbeten är av lika värde.

Att införa lika lön för arbete av lika värde innebär typiskt sett att man omfördelar och ändrar lönestrukturer och lönerelationer. En låglönestrategi går inte in på de underliggande värderingarna av kvinnors och mäns arbete utan syftar närmast till större utjämning inom en rådande lönestruktur. De båda strategierna utesluter samtidigt på intet sätt varandra. Med det användningssätt som arbetsvärdering kan ha för att analysera och kartlägga könsbaserad lönediskriminering kan metoden även ses som en komplettering till arbetet med att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. I det sistnämnda fallet är ett av de mål som eftersträvas att underlätta att kvinnors löner närmar sig männens genom att kvinnor söker sig till otraditionella arbeten. Om resultatet av arbetsvärdering medför en uppvärdering av kvinnodominerat arbete kan det också i sin tur medföra att det blir lättare för kvinnor att få löner som närmar sig männens utan att kvinnorna söker sig till mansdominerat arbete.

Som tidigare angetts är arbetsvärdering tidskrävande och för med sig kostnader. Även om arbetsvärdering skulle visa att typiska kvinnoarbeten är undervärderade medför arbetsvärderingen inte automatiskt några höjda löner. Frågan gäller inte bara en diskussion om tekniska metoder och objektiva kriterier utan också olika intressen i lönebildningen, etablerade former för lönebildning och starka traditioner på området. Det kan uppfattas som ett hot mot den fria förhandlingsrätten. Det går emellertid å andra sidan inte att bortse från att vissa begränsningar redan införts när det gäller marknadskrafternas inverkan på lönesättningen för kvinnor och män. Det skedde samtidigt med införandet av reglerna om lika lön för lika arbete och arbete av lika värde. Arbetsvärderingen kan ses som en naturlig följd av att likalöneprincipen har accepterats.

Problemen med löneskillnader mellan kvinnor och män till följd av att arbetsmarknaden är könsuppdelad är större mellan sektorer, branscher och företag/organisationer än inom ett och samma företag/organisation. Möjligheterna att med arbetsvärdering kartlägga i vad mån kvinnors lägre löner beror på att kraven i typiska kvinnoarbeten värderas lägre än i typiska mansarbeten är alltså begränsade eftersom systemen i allmänhet behöver vara anpassade till en viss organisation. Det finns dock exempel på att parterna inom vissa branscher har utarbetat system som är gemensamma för alla företag i branschen. AG/F-systemet som används som hjälpmedel för att sätta löner är ett sådant exempel. Även om jag som redan nämnts i första hand utgår från jämförelser med arbetsvärdering av kvinnors och mäns arbeten hos en och samma arbetsgivare bör därför jämförelser mellan företag i samma bransch i jämställdhetssyfte inte vara helt främmande.

Inget hindrar heller teoretiskt att jämförelser med arbetsvärdering görs av arbeten mellan olika branscher och sektorer. Den information som jämförelser med hjälp av ett arbetsvärderingssystem ger kan användas både i opinionsbil-

dande arbete och som underlag i förhandlingsarbete. Genomslagskraften blir naturligtvis beroende av om arbetet görs av parterna gemensamt, bara av t.ex. den fackliga sidan eller av någon annan intressegruppering.

Även om man lyckas utveckla könsneutrala arbetsvärderingssystem är det ingen garanti för att också själva värderingsarbetet blir könsneutralt.

För att sammanfatta. Jag är väl medveten om att lönesättningen oftast grundas på flera faktorer, där arbetets svårighetsgrad bara är en. Vid individuell och differentierad lönesättning är t.ex. arbetsvärdering en grundsten vid sidan av merit-/prestationsvärdering och marknadsvärdering. *Vid en samlad bedömning av det underlag som jag har tagit del av rörande arbetsvärdering finner jag att arbetsvärdering, med sina begränsningar, kan vara ett sätt att lösa problemen med att likalöneprincipen inte är fullt ut genomförd. Metoden är värd att pröva i större omfattning än hittills, också i Sverige. Den bör dock i första hand ses som ett redskap för att jämföra kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare.* Det är också viktigt att än en gång påpeka att frågan om lika lön inte är löst i och med att resultatet av arbetsvärderingen föreligger. Olika lön för likvärdigt arbete är dessutom tillåtet under förutsättning att en löneskillnad kan sakligt motiveras och att en arbetsgivare i varje fall kan visa att den inte beror på kön.

### **9.6.2 Förutsättningar för att könsneutral arbetsvärdering skall få fotfäste**

Det sägs i direktiven att jag, bl.a. på grundval av internationella erfarenheter, bör redovisa fördelar och nackdelar med arbetsvärdering som en metod för att jämföra arbeten som vanligtvis utförs av kvinnor respektive män. Jag har försökt göra detta och funnit att sådana metoder har såväl fördelar som nackdelar. Metoderna har sina begränsningar, men de kan vara värda att pröva som redskap för att jämföra kvinnors och mäns löner hos samma arbetsgivare. Det sägs emellertid – i viss motsättning till nyss nämnda uppgift att redovisa såväl fördelar som nackdelar – att jag bör redovisa de förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att en könsneutral arbetsvärdering skall kunna få fotfäste på svensk arbetsmarknad. Jag vill i anledning härav tillägga följande.

Det kan vara en sak att införa arbetsvärdering hos en arbetsgivare för att sätta löner och en helt annan att göra det för att kontrollera löner från jämställdhetssynpunkt. De nödvändiga förutsättningarna för fotfäste för könsneutral arbetsvärdering behöver därför inte sammanfalla fullt ut vid de båda användningssätten. De förutsättningar som jag diskuterar tar sikte på att användningen hos en arbetsgivare sker för att kontrollera redan satta löner ur ett könsperspektiv. Den kontrollen avser en viss given tidpunkt och behöver inte medföra att lönerna även i framtiden, efter eventuella lönejusteringar till följd av kontrollen, absolut måste sättas med hjälp av arbetsvärdering. Det är däremot lämpligt att med jämna tidsmellanrum upprepa kontrollen för att få en

uppfattning om likalöneprincipen fortfarande upprätthålls och lönerna inte på nytt blivit könsbaserade.

En första nödvändig förutsättning för fotfäste är därför att kunskap om vad jämställdhetslagen innebär sprids så att den blir verksam genom att komma till användning och inte minst att kvinnor själva kräver detta. En annan nödvändig förutsättning är att lagens och de internationella konventionernas innebörd av likalöneprincipen vinner fullt genomslag hos parterna på den svenska arbetsmarknaden.

Till förutsättningar för att arbetsvärdering i syfte att analysera givna löner från könsdiskrimineringssynpunkt skall få fotfäste kan sägas höra att man väljer analytiska system och att de faktorer som skall ingå i systemet väljs och definieras samt viktas omsorgsfullt, oberoende av kön, samt att ett enda gemensamt system används för alla befattningar hos en och samma arbetsgivare. Det förutsätter i sin tur att de fackliga organisationerna i högre grad än hittills arbetar tvärfackligt. På sina håll, t.ex. i flera kommuner, kräver det att upp till tjugotalet fackliga organisationer samverkar. Detta är dock något som också är ett vanligt förhållande hos offentliga arbetsgivare, där metoden har använts, t.ex. hos arbetsgivare i provinsen Ontario i Canada. Dessa förutsätts komma överens med många fackliga organisationer på samma arbetsplats om genomförandet av sådana arbetsvärderingsprojekt som jag behandlar i mitt betänkande.

Inte heller könsneutrala system får avvika för mycket från vad som är en allmän uppfattning om rättvisa lönerelationer mellan grupper av kvinnor och män. Det kan tyckas motsägelsefullt med hänsyn till vad som tidigare sagts om att de traditionella systemen speglar de rådande värderingarna och att dessa är könsdiskriminerande. Vad som är en allmän uppfattning har dock hittills i stor utsträckning inneburit detsamma som mäns uppfattning. Om lika stor hänsyn tas till kvinnors uppfattning blir risken redan härigenom mindre att arbetsvärderingssystem missgynnar kvinnor.

En avgörande förutsättning för att arbetsvärdering skall utnyttjas som metod är att *principen är väl förankrad hos parterna*. Men därutöver krävs att parterna är beredda att i handling följa upp resultaten av analyser som visar behov av ändrade lönerelationer. Det förutsätter att förståelse skapas hos män och ibland också hos höglönlade kvinnor t.ex. i typiska mansarbeten för att stora kvinnogrupperns arbete kan vara undervärderat och att lönerelationerna därför kan behöva ändras. Som jag redan flera gånger har påpekat leder arbetsvärdering alltså inte automatiskt till ändrade lönerelationer.

Jag anser avslutningsvis att man genom att på olika sätt uppmuntra försöksverksamhet som man olika hos arbetsgivare vill göra med arbetsvärdering för att analysera givna löner från könsdiskrimineringssynpunkt bör söka få fram ytterligare underlag för mer bestämda slutsatser om metodens möjligheter eller begränsningar.

## 9.7 Forskning om lönebildning och löneskillnader

I direktiven konstateras att forskning om lönebildning och löneskillnader ur ett könsperspektiv ännu är outvecklad. Där sägs att jag bör sammanställa den forskning som är relevant för utredningens syfte samt ge förslag till hur och på vilka områden fortsatt forskning bäst kan gagna utvecklingen. Innebörden av uttrycket "könsperspektiv" anges inte. Jag uppfattar att forskning i ett könsperspektiv innebär att frågeställningar, begrepp och teorier utgår från att olika företeelser i samhället är organiserade efter kön. I kapitel 7 har huvuddelen av den relevanta forskningen omnämnts. Denna forskning är ännu inte särskilt omfattande. Könsperspektivet är ännu så länge huvudsakligen ett kvinnoperspektiv. Ett medvetet mansperspektiv saknas i stort sett.

Inom vissa vetenskaper är det dock fortfarande vanligt att olika företeelser studeras och analyseras utan att det görs skillnad på kvinnor och män. Den ekonomiska forskningen kan till allt övervägande delen sägas alltjämt ske med mannen som norm – men utan att detta utsägs.

I själva verket medför detta, att vi fortfarande i hög grad rör oss med hypoteser. Det kan därför sägas vara ytterst angeläget att forskning, som direkt inriktas på frågor om lönebildning ur könsperspektiv kommer till stånd. I några fall kan det dock snarare vara motiverat att föreslå utvecklings-/utredningsarbete.

Till att börja med skulle jag önska att det ginge att få till stånd forskning om hur lönebildningen i själva verket går till på en arbetsplats. Idealt skulle forskaren slå sig ned i huvudet på en lönesättare och registrera vilka impulser, vilka överväganden, vilka avvägningar som passerade vederbörandes medvetande vid t.ex. anställningstillfälle, vid löneförhandlingstillfälle. Forskaren skulle notera lönesättarens föreställningar om förhandlingsutrymmet, dvs. hur viktigt är det att anställa just denna person – för företaget, för "anställaren" personligen, vilka yttre ramar för lönesättningen, som vederbörande anser sig ha, vilka för- eller nackdelar företaget/lönesättaren själv kan tänkas få av att sätta högre eller lägre lön. Samma procedur skulle därefter upprepas vid kommande avtals- och löneförhandlingar. Forskaren skulle också behöva avläsa chefens överväganden inför en eventuell befordran av en kvinna respektive man – vad förväntar chefen sig att denna befordran skall leda till i form av direkt avläsbara respektive indirekta resultat? Framkommer avvikelser från rationella efterfrågemekanismer – i så fall på vilka grunder?

Jag har genom ovan angivna exempel velat ge en bild av viktiga frågeställningar vid forskning om lokal lönebildning. Samtidigt har jag antytt begränsningarna i det tänkta underlaget. Det finns ett gap mellan vad man skulle behöva känna till och chanserna att man skall få reda på detta. Trots detta gap menar jag att det är angeläget med flera lokala studier av lönebildningsprocessen. Att proceduren skiljer sig vid anställning av arbetare respektive tjänstemän får medföra lämpliga anpassningar i metoden. Ett sätt att komma runt

grannlagenhetsproblem som inte är av egentlig sekretesskaraktär kan vara att också intervjuva nyligen pensionerade lönesättare.

Jag vill vidare föreslå forskning som, likaledes lokalt, fångar in ett antal kvinnor och män i olika åldrar från LO- TCO- och SACO-grupper och till dem ställer ett antal frågor för att testa hypoteser om könsskillnader i lönekänslighet: Hur viktig är lönens absoluta/relativa storlek? Vid vilken gräns söker sig kvinnor respektive män hellre till nytt arbete på samma och på annan ort? Är kvinnorna inom LO-gruppen mer stresskänsliga än männen? Vilket intresse har kvinnorna i respektive grupper för vidareutbildning i jämförelse med männen i motsvarande grupp? Vilka eventuella skillnader finns i reaktionerna mellan olika åldersgrupper? Jag finner det också angeläget att söka fånga in de enskildas syn på möjligheter till förändring via fackligt handlande – finns där könsskillnader som uppträder vid sidan av ålders- och klasskillnader? Vidare borde forskningen gå in på diskussioner och avvägningar samt konkret handlande hos lokala fackliga organisationer i skilda lönefrågor.

Om forskning lokalt är nödvändig för att få svar på vissa frågor, är behandling av de stora talen – över branscher – nödvändig för ett systematiskt studium av könssegregationens effekter på könlönesättningen inom, i första hand, privat sektor. Denna systematiska genomgång skulle då främst omfatta LO-grupper.

En livligt omdebatterad fråga är om kvinnolöner inom offentlig sektor skulle höjas om verksamheten i stället privatadministrerades. Likaså diskuteras huruvida centrala förhandlingssystem – med eller utan särskilda kvinnolönepotter – ger bättre löneutfall för kvinnor än helt lokalt förda förhandlingar. I det senare fallet frågar man också, om helt individrelaterade löner (åtminstone för tjänste"män") likaväl kan gynna kvinnor som män. Jag finner samtliga dessa frågeställningar ytterst angelägna att få besvarade. Däremot är det svårt att tänka sig en metod eller metodkombination inom forskningen som med någon grad av precision verkligen kan besvara frågorna. Måhända hör dessa frågor till dem, som kan belysas med hjälp av komparativ forskning med flera länder som utgångspunkt.

Jag vill i detta sammanhang också understryka vikten av att man följer löneutvecklingen för svenska kvinnor i och med en ökad internationalisering av företaget. Finns det någon omedveten föreställning om kvinnors värde, som kan avläsas i arbetarkvinnornas andel av männens löner i respektive länder? Kommer i så fall en sådan, lägre värdering av andra kvinnor jämfört med svenska att inverka på den framtida lönesättningen av svenska kvinnor?

Slutligen uppfattar jag det som angeläget att utvecklingsarbete med komparativ arbetsvärdering/systematisk könsneutral arbetsvärdering fortsätter.

## 9.8 Opinionsbildning och information

Enligt direktiven bör jag lämna förslag om vilka åtgärder på informations- och opinionsbildningsområdet som eventuellt kan bidra till att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Arbetsmarknadsparternas roll i ett sådant sammanhang bör särskilt beaktas.

### *Information om jämställdhetslagens krav och likalöneprincipens innebörd*

En grundläggande förutsättning för att en lag skall vara verkningsfull är att det finns kunskap om den. Utredningen har dock funnit att jämställdhetslagens krav på rättvisa löner för kvinnor inte är tillräckligt kända. Ett exempel utgör en helt ny studie om kvinnors och mäns löner i Norden utgiven inom ramen för ett projekt inom Nordiska Ministerrådet om den nordiska arbetsmarknaden på 1990-talet. Bl.a. återges vilken lagstiftning om lika lön som finns i olika nordiska länder, varvid författarna, bland dem en svensk nationalekonomisk forskare, konstaterar att Sverige som enda nordiskt land saknar lagstiftning om löner.

Ett annat exempel är vad som kommit fram vid en undersökning som JämO nyligen gjort om kunskapen om den nya jämställdhetslagen i allmänhet och om kravet på jämställdhetsplan i synnerhet hos olika arbetsgivare. Undersökningen riktade sig till ett urval av 482 arbetsgivare varav 400 privata, 71 primärkommunala och 11 landstingskommunala. Svar inkom från 217, 65 respektive 11 av de tillfrågade. Det var speciellt hos de privata arbetsgivarna som kunskaperna var dåliga. Av dessa kände 109 av de 217 som svarade inte alls till innehållet i den nya jämställdhetslagen. Kunskaperna om krav på jämställdhetsplan var ännu sämre. Bara en dryg fjärdedel av de privata arbetsgivarna kände till det.

Det finns alltså behov av kunskap hos forskare och allmänhet, hos enskilda arbetsgivare liksom hos fackliga företrädare. Kunskaperna hos de kvinnliga arbetstagarna om vad lagen innebär och vilka löneskillnader som inte behöver accepteras, är också otillräckliga.

Bristande kunskaper hos kvinnorna själva om de rättigheter som jämställdhetslagen ger kan vara en av förklaringarna till att så få fall av anmälningar om brott mot lönediskrimineringsförbudet har förekommit. JämO har t.ex. under perioden 1988-1991 fått in 48 anmälningar om lönediskriminering, vilket motsvarar 12 anmälningar i snitt per år och 18 procent av det totala antalet anmälningar om könsdiskriminering. Som jämförelse kan nämnas att 60 procent av anmälningarna under samma period rörde tillsättning av befattningar. Under år 1992 var antalet anmälningar till och med september 13.

Endast fyra fall som rört ifrågasatt könsdiskriminering rörande anställningsvillkor har avgjorts av arbetsdomstolen sedan jämställdhetslagen trädde i kraft år 1980. Två av målen avsåg lönediskrimineringsförbudet i 4 § ÄJL (numera 18 §), två avsåg tillämpningen av 5 § ÄJL (numera 23 §) på be-



stämmelser i kollektivavtal som berättigade kvinnliga arbetstagare men inte manliga att delvis behålla sin lön under en tid vid föräldraledighet före och efter barns födelse. Detta kan jämföras med det totala antalet domar i AD i mål om könsdiskriminering som fram till och med september 1992 uppgick till 37.

Det är alltså nödvändigt att sprida mer kunskap om lagen i dessa delar och vilka rättigheter och skyldigheter den ger. Också EG:s likalönedirektiv kräver att staten vidtar åtgärder för att garantera att likalöneprincipen iakttas. Dessa innefattar krav på information till de anställda om deras rättigheter. Ett sätt att minska avståndet mellan lagens krav och den verklighet som råder på stora delar av arbetsmarknaden är att informationskampanjer ordnas.

*Ökade insatser behövs alltså för att ge information om jämställdhetslagen och internationella konventioner till företag, organisationer, anställda och allmänhet.*

JämO:s roll i informationsarbetet måste också betonas. Det åligger redan JämO att ge information och vägledning till dessa målgrupper i frågor som rör jämställdhetslagen och dess tillämpning. Informationen bör enligt olika uttalanden i förarbetena inriktas på praktiska råd och idéer om hur lagens intentioner skall kunna föras ut och förverkligas ute på de enskilda arbetsplatserna. En aktiv information kan vara särskilt värdefull för grupper av kvinnor med ett svagt utgångsläge på arbetsmarknaden, vilka kan ha svårt att själva skaffa sig kunskaper om vad lagen innebär. Informationen skall även avse upplysningar om den diskriminering som fortfarande förekommer på arbetsmarknaden. Det förutsätter när det gäller lönefrågor även att fler fall av lönediskriminering tas upp av JämO eller av de fackliga organisationerna. *JämO:s insatser i de angivna hänseendena bör intensifieras.*

Även om JämO:s resurser för bl.a. information om lönefrågor skulle förstärkas i enlighet med mitt förslag är det omöjligt för myndigheten att ensam svara för den. Även andra insatser för att sprida information om lagen och likalöneprincipen bör därför övervägas. En sådan informationskampanj är samtidigt ett tillfälle att sprida kunskap om innehållet i EG-rätten och EES på löneområdet. I bilaga 5 finns exempel på annonser och affischer som förekommit i likalönkampanjer i Norge, på Island och i Canada. *En viss del av arbetsmiljöfondens medel bör reserveras för att finansiera insatser för denna och för annan information och opinionsbildning ute på de enskilda arbetsplatserna som kan tänkas bidra till att minska de osakliga löneskillnaderna mellan kvinnor och män.*

#### *Andra informations- och opinionsbildningsåtgärder*

I föregående avsnitt diskuterades kunskap om jämställdhetslagen som en av förutsättningarna för att lönegapet mellan kvinnor och män skall gå att komma till rätta med. Lagen är dock bara avsedd som ett av flera hjälpmedel i det arbetet. Kunskap om lagen i sig är inte heller tillräcklig för att den skall använ-

das i ökad omfattning. Det kräver också kunskaper om i vilken verklighet lagen har kommit till och om de problem som den är avsedd att avhjälpa.

*Det gäller inte minst att sprida kunskap om hur kvinnors och mäns löner förhåller sig till varandra och vad skillnaderna kan bero på. Det gäller att öka medvetenheten om vilka traditionella föreställningar och värderingar om kvinnor och män som tidigare funnits och alltjämt finns kvar inte bara på arbetsmarknaden utan i allmänhet.* Det är också viktigt med kunskap i kvinnohistoria: om att det länge sågs som något helt normalt att kvinnor formellt och reellt, medvetet och avsiktligt, diskriminerades i alla väsentliga delar av livet och att diskrimineringen, inte minst på arbetsmarknaden, dröjer kvar men nu är svårare att upptäcka.

Vi måste också sprida kunskap om hur diskrimineringen kan upptäckas. Det gäller särskilt att lära ut hur diskrimineringsmönstren ser ut. Olika utslag av att kvinnor behandlas sämre än män, vilka tagna var för sig kanske kan synas bagatellartade, kan sammantagna bilda ett mönster av könsdiskriminering som är allvarligt. *Grundläggande kunskaper skulle kort sagt behöva spridas i de flesta hänseenden som jag har tagit upp under utredningsarbetet. Detta betänkande, eller delar därav, eventuellt kompletterat med en studiehandledning, skulle kunna fylla ett opinionsbildande syfte och därigenom bidra till att osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män kommer bort.*

När det gäller målgrupperna för informations- och opinionsbildningsåtgärder finns de största självklart på *arbetsmarknaden*. De bör där riktas till både parternas företrädare och kvinnorna och männen på de enskilda arbetsplatserna. För arbetsmarknadens del är det emellertid naturligt att arbetet i första hand genomförs av arbetsmarknadens parter själva. Även här skulle resurser för opinionsbildningen kunna fördelas via arbetsmiljöfonden. Fonden har för övrigt redan inlett ett projekt tillsammans med SCB, som under våren 1993 avses leda till att SCB ger ut en skrift om kvinnors och mäns löner. En sådan kan väntas fylla en allmän opinionsbildande funktion, som kan bidra till att osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män elimineras.

Det är viktigt att också informationen tas med i *utbildningen, i skolan och i olika högskoleutbildningar*, inte minst lärar- och SYO-utbildningen.

Också genom *information till allmänheten* via massmedierna bör det gå att sprida kunskaper om att kvinnors och mäns löner skiljer sig och orsakerna till detta. Det bör på detta sätt också gå att skapa ökad förståelse för att det t.ex. kan finnas behov av ändrade lönerelationer mellan vissa grupper av kvinnor och män och att männen därför under en övergångstid måste stå tillbaka när löneökningar skall fördelas mellan arbetstagarna.

Utbildningsradions resurser bör också tas i anspråk. Under hösten 1992 har utbildningsradion genomfört en kurs i kvinnohistoria som kan ses som ett viktigt bidrag i linje med vad som har diskuterats här. Kursen fortsätter under våren 1993. Den skulle kunna följas upp eller fördjupas t.ex. genom en särskild kurs om kvinnors löner och mäns löner och vad som påverkar dem.

En nationell opinionsbildningskampanj med allmänheten som målgrupp bör ordnas under det närmaste året. Den närmare uppläggnings- och inriktningen av en sådan kampanj bör utformas i samråd mellan parterna, JämO, olika folkbildare samt t.ex. marknadsförare och PR-experter, m.fl. Som exempel på tänkbara former kan nämnas annonsering i tidningar, radio och TV, affischer och andra trycksaker samt målinriktad faktaservice liksom teater. Under den tid kampanjen pågår kan också en särskild tidning ges ut med ett nummer t.ex. varannan månad. Debatter bör också anordnas på olika orter ute i landet.

Även finansieringen av en nationell opinionsbildningskampanj bör ske genom att en viss del av arbetsmiljöfondens medel reserveras.

Sammanfattningsvis föreslår jag att för genomförandet av olika informations- och opinionsbildningsåtgärder ett särskilt program inrättas vid arbetsmiljöfonden för tiden den 1 januari 1994 – den 31 december 1996. Flera av åtgärderna bör också kunna finansieras via arbetsmiljöfonden. Därvid bör möjligheten utnyttjas att enligt 6 § instruktionen för arbetsmiljöfonden i särskilda beslut reglera arbetsmiljöfondens bidrag till vissa verksamheter.

Efter mönster av det särskilda program som inrättats vid arbetsmiljöfonden för jämställdhetsåtgärder inom arbetslivsområdet under perioden den 1 januari 1989 – den 31 december 1993, det s.k. KOM-programmet, bör programmet ledas av en särskild styrgrupp, som bör utses av fonden. I styrgruppen bör ingå representanter för arbetsmarknadens parter samt sakkunniga inom jämställdhets- och arbetslivsområdena liksom marknadsföringsområdet. Fonden bör även tillkalla sekretariatsresurser, som administrativt bör knytas till fondens kansli.

För att markera kampanjens betydelse bör också en särskild ledningsgrupp tillsättas. Den gruppen bör förslagsvis ledas av en representant för regeringen och innehålla ledande företrädare för svenskt samhällsliv, bl.a. politiska partier, arbetsmarknadens organisationer och andra organisationer.

För finansieringen av det särskilda informations- och opinionsbildningsprogrammet bör regeringen meddela föreskrifter av innebörd att regeringen uppdrar åt arbetsmiljöfonden att för perioden den 1 januari 1994 – den 31 december 1996 avsätta medel så att den totala medelsramen för programperioden uppgår till 50 miljoner kr.

För sådana åtgärder som inte kan hänföras till det nya programmet vid arbetsmiljöfonden bör finansiering kunna ordnas via det särskilda anslag som årligen brukar avsättas av riksdagen för särskilda jämställdhetsåtgärder och vars användning beslutas av regeringen.

## 9.9 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Jag skall enligt gällande direktiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning bl.a. redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Det är bara några av de förslag som jag framlägger som direkt och omedelbart skulle medföra utgiftsökningar. Jag beräknar att den årliga kostnaden för JämO till följd av mina förslag om resursförstärkning ökar med 500 000 kr. Då det gäller kostnaden för försök med arbetsvärdering anser jag att den bör finansieras inom det befintliga anslaget för särskilda jämställdhetsåtgärder. Då det gäller kostnaden för information och utbildning, bl.a. den föreslagna opinionsbildningskampanjen, anser jag att den bör kunna finansieras via medel som avsätts eller har avsatts till Arbetsmiljöfonden. Några nya resurser behöver alltså inte tillföras fonden av detta skäl. De föreslagna direkta nya effekterna för de offentliga utgifterna är alltså på sådan nivå att jag inte samtidigt redovisar förslag till rationaliseringar och omprövningar inom utredningsområdet.

Den av mig föreslagna förändringen av jämställdhetslagen (3 a § rörande kartläggning av löneskillnader) medför merarbete. Omfattningen av detta kan inte bedömas och torde avsevärt variera inom olika myndigheter, kommunala förvaltningar, företag m.m. beroende på vilka insatser av denna och liknande karaktär som respektive arbetsgivare redan gör i samband med löneförhandlingar, nyanställningar m.m.

De förändrade lönekostnader som kan uppkomma varken kan eller bör beräknas av mig.

Vid en bedömning av de kostnader som ett förverkligande av målet lika lön för lika och likvärdigt arbete kan innebära bör man också ha i minnet de positiva effekter på arbetsmarknaden och i samhällslivet, för såväl kvinnor som män, som detta skulle medföra. Totalkalkylen blir då positiv.



## Särskilt yttrande

av de sakkunniga Jörgen Andersson, Marianne Bendix och Anita Harriman.

Utredaren föreslår en ändring i jämställdhetslagen som vi tycker är bra men vi har synpunkter på utformningen. Vi anser också att fler ändringar behöver göras i jämställdhetslagen och bifogar utkast till lagtext. Våra motiv för de ändringar av lagen som vi föreslår är följande.

*Den skyldighet som föreslås i 3a §* blir ett praktiskt hjälpmedel för att uppfylla vad som i övrigt krävs av arbetsgivaren i fråga om lön enligt 2 och 18 §§. Skyldigheten bör gälla alla arbetsgivare utan undantag i likhet med vad som gäller om övriga aktiva åtgärder i 4-9 §§. För det första skulle en begränsning medföra att alltför många kvinnor, framför allt på den privata servicesektorn av arbetsmarknaden, skulle ställas utanför möjligheten att få ett underlag för att bedöma om de är utsatta för lönediskriminering. För det andra skulle sannolikt små arbetsgivare inte uppleva kravet på ett aktivt jämställdhetsarbete lika starkt.

*Vi föreslår ett nytt andra stycke i 18 §.* Vi menar att jämförelser av olika arbetsuppgifter inte bör begränsas till samma arbetsgivare. Arbetstagaren har självklart ett behov av att kunna hitta en jämförelseperson av motsatt kön hos en annan arbetsgivare när det inte finns en arbetstagarare av motsatt kön med lika eller likvärdigt arbete hos den egna arbetsgivaren. Av betänkandet framgår att likalöneprincipen enligt ILO:s oberoende expertkommitté har en dimension mellan arbetsplatser. Den avser som utredaren själv påpekar även jämförelser mellan arbetsplatser och mellan olika sektorer av arbetsmarknaden. En hänvisning till de möjligheter att finna jämförelseperson hos en annan arbetsgivare som *kan* komma att uppstå via EG-rätten är således otillräcklig. Jämställdhetslagen bör därför redan nu ändras på denna punkt.

*I 21 a § föreslår vi följande.* Den som vill kontrollera om en viss lön strider mot lönediskrimineringsförbudet måste känna till vilken lön och ofta även vilka personliga kvalifikationer den har som hon eller han jämför sig med. Vi anser det därför befogat att arbetstagaren ges rätt att få sådana uppgifter om den – av motsatt kön – med vilken arbetstagaren jämför sig. Ett skäl till detta är de svårigheter av olika slag som hindrar enskilda arbetstagarare, framför allt kvinnor, från att komma till rätta med befarad lönediskriminering. Ett införande av denna rätt för arbetstagaren/skyldighet för arbetsgivaren torde också innebära att kravet i EG:s likalönedirektiv, artikel 2, uppfylls. Vi anser att rätten till uppgifter också är i konsekvens med vad som sägs i betänkandet om behovet av att sprida kunskap om hur diskrimineringen kan upptäckas. JämO:s och de fackliga organisationernas möjligheter att ta upp fler fall av lönediskriminering underlättas också på detta sätt.

Frågan om marknadskrafterna – huruvida de i sig fungerar på ett könsdiskriminerande sätt och huruvida de utnyttjas så att diskrimineringen kan fortleva – har belysts på ett väl sparsamt sätt. Den osäkerhet som råder om i vad mån det är tillåtet att hänvisa till marknadskrafterna för att bryta presumptionen i 18 § kvarstår därmed.

## 3 a §

*Arbetsgivaren skall årligen kartlägga förekomsten av och analysera orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt.*

## 18 §

Otillåten könsdiskriminering skall anses föreligga, när en arbetsgivare tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som arbetsgivaren tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdiga på arbetsmarknaden.

*Otillåten könsdiskriminering skall i andra hand anses föreligga, när arbetsgivaren tillämpar lägre lön eller annars sämre anställningsvillkor för en arbetstagare än dem som en arbetsgivare inom samma bransch, i samma typ av verksamhet eller i övrigt i jämförbara förhållanden normalt tillämpar för arbetstagare av motsatt kön, när de utför arbete som är lika eller som är att betrakta som likvärdigt på arbetsmarknaden.*

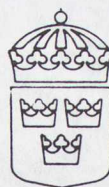
Detta gäller dock inte, om arbetsgivaren kan visa att de olika anställningsvillkoren beror på skillnader i arbetstagarnas sakliga förutsättningar för arbetet eller att de i varje fall inte vare sig direkt eller indirekt har samband med arbetstagarnas könstillhörighet.

## 21 a §

*En arbetstagare, som kan ange skäl för att anse sig otillåtet könsdiskriminerad enligt 18 § första stycket har rätt att på begäran få en skriftlig uppgift av arbetsgivaren om lön eller andra anställningsvillkor och om de faktorer som påverkat lönen, såsom arten och omfattningen av arbetsuppgifter samt utbildning, yrkeserfarenhet och andra jämförbara meriter i fråga om den av motsatt kön, med vilken arbetstagaren jämför sig.*

*När uppgifter lämnas om en anställds lön enligt första stycket, skall den som avses med uppgiften samtidigt få ett meddelande av arbetsgivaren om de uppgifter som lämnats och om vem som begärt dem.*

# Kommittédirektiv



Dir. 1991:61

## Utredning om löneskillnader mellan kvinnor och män

Dir. 1991:61

Beslut vid regeringssammanträde 1991-06-20.

Statsrådet Wallström anför.

### Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda arten av och orsakerna till löneskillnader mellan kvinnor och män samt olika möjligheter att komma till rätta med förekommande lönediskriminering av kvinnor på arbetsmarknaden.

### Bakgrund

Regeringen behandlade i propositionen 1990/91:113 om en ny jämställdhetslag, m.m. (AU17, rskr. 288) frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män. I propositionen (s. 15) anges bl.a. att dessa löneskillnader generellt sett, efter en period av utjämning, under 1980-talet tenderat att öka inom flera avtalsområden. Det konstateras vidare att kunskaperna om och analysen av bakgrunden till dessa förhållanden är bristfällig. I propositionen anmäler regeringen sin avsikt att tillkalla en särskild utredare för att få frågan ordentligt belyst.

I Sverige finns, internationellt sett, en stor andel kvinnor i arbete på arbetsmarknaden. År 1991 tillhörde 86 % av kvinnorna i åldern 20–64 år arbetskraften. I mitten av 1960-talet ingick däremot bara drygt hälften av befolkningens vuxna kvinnor i arbetskraften. Den snabba förändring som således skett av kvinnors deltagande i förvärvslivet har växt fram samtidigt med en utbyggnad av den offentliga sektorn, där kvinnorna idag utgör drygt två tredjedelar av de anställda. Genom bl.a. solidarisk lönepolitik och låglöne-satsningar minskade de generella löneskillnaderna mellan kvinnor och män





under 1960- och 1970-talen.

Trots utvecklingen mot en ökad andel kvinnor i förvärsarbete, utför kvinnorna fortfarande enligt tillgängliga undersökningar en betydligt större del av det dagliga hemarbetet med barn och hushåll än männen. (Långtidsutredningen 1990, bil. 23.) Mer än en tredjedel av de sysselsatta kvinnorna (enligt AKU) förvärsarbetar idag på deltid, medan motsvarande andel för män är ca 5 %. Detta har sin grund i det dubbla ansvar för försörjning och omvårdnad i hemmet som kvinnor alltså i stor utsträckning bär. Ytterligare kunskaper om kvinnors och mäns tidsanvändning kommer att erhållas under våren 1992 genom den särskilda studie på området som statistiska centralbyrån (SCB) för närvarande genomför.

### *Könssegregeringen på arbetsmarknaden*

Könssegregeringen på den svenska arbetsmarknaden är fortfarande markant. Segregeringen är till stor del strukturell. Branschmässigt dominerar män inom t.ex. industrin och i tekniskt betonade yrken, medan kvinnor utgör flertalet inom arbeten med vård, omsorg och utbildning. Även inom de olika branscherna finns ofta en tydlig könsuppdelning. Nivåmässigt dominerar männen på högre befattningar och kvinnor på lägre. Segregeringen är ett resultat av ett flertal historiska och sociala faktorer.

Enligt forskning på området sker ofta en successiv "könsmärkning" av olika arbetsuppgifter inom en bransch eller ett yrkesområde. Ett vanligt mönster är här att kvinnor efterhand hamnar i arbeten med mer enformiga arbetsmoment, med arbetsuppgifter som anses ha lägre kvalifikationskrav eller med en lägre lön, jämfört med män. Särskilt tydliga tycks dessa förhållanden vara inom traditionellt manliga yrkesområden.

### *Principen om lika lön*

Under första hälften av 1900-talet betraktades det i allmänhet som naturligt att kvinnor erhöll lägre löner än män, även för samma arbete. Mannen sågs som familjeförsörjare medan (den gifta) kvinnans ansvar ansågs vara främst att föda och vårda barn.

År 1960 träffade SAF och LO en överenskommelse om att genom förändring i kollektivavtalet avskaffa de särskilda kvinnolöner som dittills hade tillämpats. Genom detta kunde Sverige också år 1962 ratificera ILO-konventionen år 1951 nr 100 om lika lön och har därefter ratificerat ett flertal internationella överenskommelser som berör frågan om lika lön. Sverige har på detta sätt förbundit sig att verka för att lika lön betalas för lika arbete men också för arbete som är att betrakta som likvärdigt.

Det bör här påpekas att även t.ex. det likalönedirektiv som gäller inom EG innefattar såväl aspekten lika som likvärdigt arbete. Riksdagen har nyligen med anledning av den nämnda propositionen beslutat om en ny jämställdhetslag (1991:433). Lagen är anpassad till EGs direktiv på området.

### *Individuell lönesättning*

På de offentliga avtalsområdena har under 1980-talet, liksom tidigare på den privata sektorn, införts en mer individuellt betonad lönesättning. Det finns också en tendens på hela arbetsmarknaden i riktning mot att lokalt träffade avtal får större betydelse i relation till centrala avtal. I vilken mån dessa förskjutningar har haft och har betydelse för utvecklingen av löneskillnader mellan kvinnor och män finns det ingen systematiserad kunskap om.

I debatten om löneskillnader hävdas ibland att kvinnor missgynnas av att de, jämfört med män, är koncentrerade till ett färre antal yrken. Hur klassificeringarna av yrken och befattningar ser ut har här också ansetts ha betydelse. Vidare har en del studier pekat mot att skillnader i kvinnors respektive mäns självförtroende och språk har en svårfångad men dock inverkan på lönesättningen. Kvinnor har t.ex. uppgivits beskriva sina arbetsuppgifter så att de framstår som mindre kvalificerade än männens.

Förhandlingssystemet och den manliga dominansen bland löneförhandlare och andra lönepolitiskt ansvariga i arbetsmarknadens organisationer har uppetts vara en ytterligare faktor som kan försvåra för kvinnor att hävda sina löneintressen. Innebörden av marknadskrafternas inverkan på lönesättningen hör också till det som förts fram i debatten om lika lön.

### *Könsneutral arbetsvärdering*

Inom delar av den svenska industrin har systematisk arbetsvärdering sedan länge använts som ett underlag för lönesättning. Arbetsvärderingen genomförs vanligtvis så att svårighetsgraden i olika arbetsuppgifter och befattningar jämförs med hjälp av ett antal på förhand utvalda faktorer. Faktorerna kan t.ex. röra krav på färdighet, utbildning, ansvar, arbetsmiljö m.m. och avser att mäta de krav som själva arbetet ställer, oavsett vem som utför det. Som resultat av jämförelsen erhålls en rangordning mellan befattningarna, vilken sedan bildar utgångspunkt för lönesättningen.

Under loppet av de senaste 10–15 åren har man i vissa länder inom OECD-området börjat använda systematisk värdering av kvinnodominerade respektive mansdominerade befattningar som en metod för att motverka lönediskriminering av kvinnor. I Storbritannien har en systematisk jämförelse av arbetsuppgifter kommit till användning som ett underlag för

## 4

rättsliga instansers prövning i mål om ifrågasatt könsdiskriminering vid lönesättning.

I Kanada åläggs i viss provinslagstiftning samtliga arbetsgivare att utarbeta och tillämpa ett könsneutralt arbetsvärderingssystem och att därefter i förekommande fall genomföra lönejusteringar för berörda grupper av anställda.

Ibland har uppmärksammats att arbetsvärdering som metod inte utarbetats i jämställdhetssyfte och att varken den traditionella arbetsvärderingen eller de system som används vid denna är könsneutrala. På den svenska arbetsmarknaden har arbetsvärdering hittills inte använts som ett sätt att jämföra kvinnligt respektive manligt dominerade arbeten. Ansatser finns dock, bl.a. inom det statliga avtalsområdet och i enstaka kommuner.

#### *Behovet av utredning*

Även om principen om lika lön för lika eller likvärdigt arbete sedan länge har gällt i Sverige, kan det konstateras att det allttjämt i stor utsträckning råder löneskillnader mellan kvinnor och män. Det är vidare oroväckande att dessa skillnader tenderat att öka under 1980-talet. Som jag redogjort för i det föregående är också kunskaperna om och analysen av bakgrunden till dessa löneskillnader mycket bristfällig. Det finns därför behov av att dels klarlägga de tämligen komplicerade orsakssambanden i fråga om kvinnors respektive mäns löner, dels utreda möjligheterna på arbetsmarknaden att komma till rätta med sådana löneskillnader mellan kvinnor och män som inte har några sakliga grunder.

#### **Uppdraget**

Utredaren bör ge en allmän belysning av lönebildning och löneutveckling för kvinnor respektive män, särskilt utvecklingen av sådana löneskillnader inom eller mellan olika branscher och yrkesområden. Utvecklingen av löneskillnaderna bör bl.a. kunna belysas i form av exempel från ett begränsat antal yrken representerande olika arbetsmarknadssektorer. En bedömning bör lämnas av vilket behov av lönestatistik som föreligger för att en tillräckligt god statistisk information skall kunna ges om kvinnors respektive mäns löner och löneutveckling.

På grundval av ovan angivna beskrivning, forskning som genomförts på området m.m. bör utredaren lämna en analys av olika orsakssamband bakom existerande löneskillnader mellan kvinnor och män. Därvid bör betydelsen av följande faktorer behandlas

– könssegregeringen på arbetsmarknaden och på arbetsplatserna,

- deltidsarbete och ansvar för oavlönat hemarbete,
- förskjutningen mot individuell lönesättning och lokala avtal,
- marknadskrafternas inverkan på lönesättningen,
- lönebildning på den privata i förhållande till den offentliga sektorn,
- traditionella värderingar av kvinnligt och manligt på arbetsmarknaden,
- den manliga dominansen inom förhandlingssystemet samt
- arbetsorganisation, rekrytering och utbildning på arbetsplatsen.

Utredaren bör lägga fram de slutsatser och förslag som följer av den genomförda analysen.

Utredaren bör vidare, bl.a. på grundval av internationella erfarenheter, redovisa fördelar och nackdelar med arbetsvärdering som en metod för att jämföra arbeten som vanligtvis utförs av kvinnor respektive av män. Utredaren bör redovisa både de förutsättningar som bedöms vara nödvändiga för att en könsneutral arbetsvärdering skall kunna få fotfäste på svensk arbetsmarknad och de krav som följer av de aktuella konventioner m.m. som Sverige godkänt. Om så befins lämpligt kan inom utredningens ram göras försök med att låta experter genomföra arbetsvärdering av kvinno- respektive mansdominerade arbeten.

Svensk forskning om arbetsdelningen mellan könen och om kvinnors och mäns olika villkor i arbetslivet har lämnat avsevärda kunskapsbidrag de senaste decennierna. Forskning om lönebildning och löneskillnader ur ett könsperspektiv är däremot ännu outvecklad. Utredaren bör sammanställa den forskning som är relevant för utredningens syfte samt ge förslag till hur och på vilka områden som fortsatt forskning bäst kan gagna utvecklingen.

Utredaren bör också lämna förslag om vilka åtgärder på informations- och opinionsbildningsområdet som eventuellt kan bidra till att eliminera osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män. Arbetsmarknadsparternas roll i ett sådant sammanhang bör särskilt beaktas.

### **Arbetets bedrivande**

Utredaren bör bedriva arbetet i nära samarbete med arbetsmarknadens parter. Samråd i frågorna om lönestatistik bör ske med lönestatistiknämnden vid SCB. Samråd i frågor om försöks- och utvecklingsarbete kring kvinnors och mäns löner bör ske med arbetsmiljöfonden.

Till utredningen bör knytas en referensgrupp.

För utredarens arbete gäller Dir. 1984:5 angående utredningsförslagens inriktning samt Dir. 1988:43 om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Utredaren bör redovisa sitt arbete senast vid utgången av år 1992.

## 6

**Hemställen**

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndiga det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om jämställdhet mellan kvinnor och män

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utreda frågor om löneskillnader mellan kvinnor och män,

att besluta om ledamöter i en till utredningen knuten referensgrupp samt om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag A.2 Utredningar m.m.

**Beslut**

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Civildepartementet)

## Referenslitteratur

Acker, Joan, *Doing Comparable Worth. Gender, Class, and Pay Equity*, Philadelphia 1989

Acker, Joan, with Ask, Ann-Marie, *Wage Differences between Women and Men and the Structure of Work and Wage Setting in Swedish Banking. A Report of a Preliminary Study*, Stockholm 1989

AD 1984 nr 140

AD 1990 nr 34

AD 1991 nr 62

American Federation of State, County and Municipal Employees, Research Department, *Examples of Collective Bargaining for Pay Equity*, October 1986, Stencil presenterad vid KTK:s, PTK:s och TCO-S seminarier om lönediskriminering, november 1986

Andersen, Agnete och Nielsen, Ruth, *Ligestillingslovene*, Köpenhamn 1990

Anttalainen, Marja-Liisa (red.) *Omvärdering av arbetet - vägen till likalön? Rapport om Nordisk arbetsvärderingsseminarium Hanaholmen, Social- och hälsovårdsministeriet, Jämställdhetspublikationer, Serie C Arbetsrapporter 10/92*, Helsingfors 1992

Att utveckla värdering av arbetets svårighetsgrad. Rapport från parternas arbetsvärderingsgrupp, 1992-03-05, Helsingfors

AU 1990/91:17

Australiens rapport år 1988 till FN om tillämpningen av FNs konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, CEDAW/C/5 Add 40, liksom flera länderrapporter till CEDAW

Baude, Annika, *Kvinnans plats på jobbet*. SNS, Stockholm 1992

Baude, Annika, m.fl, *Kvinnorarbetsliv, Visioner och forskning för ett bättre arbetsliv*, Arbetslivscentrum. Stockholm 1987

Beyond "Equal Pay for Equal Work", osignerad artikel i *Businessweek* den 18 juli 1983

Björklund, Anders *Assessing the Decline of Wage Dispersion in Sweden*. Ingår i Eliasson, Gunnar): *The IUI Yearbook 1986-87*. Industriens utredningsinstitut, Stockholm 1986

Burton, Clare, *Job Evaluation and Pay Equity in the New South Wales Public Sector*, a paper presented at the Pay Equity Campaign Conference, University of London, Storbritannien, 14 och 15 september 1991

Burton, Clare, *Job Evaluation and Pay Equity*, a critical assessment, paper presented at the seminar on Job Evaluation and Performance Pay in the Public Sector, University of New South Wales, Australien, 6 April 1990

Burton, Clare, Hag, Raven & Thompson, Gay, Women's Worth, Pay Equity and Job Evaluation in Australia. Canberra 1987

Carlsson, Boel, Harriman, Anita, Karlsson, Karin, Lindqvist, Eva & Wadstein, Margareta, Opublicerad synopsis till ansökan till arbetsmiljöfondens KOM-program avseende projektet Kvinnornas löner och arbetets värde, 1990.

Carlsson, Christina, Kvinnosyn och kvinnopolitik. En studie i svensk socialdemokrati 1880-1910.

Carlsson, Peter, Jense, Göran, Krause, Bo-Staffan, Lindgren, Karin, Arbetsvärdering i Växjö kommun, Högskolan i Växjö, Oktober 1992

Commission of the European Communities, Childcare in the European Communities 1985-90, bearbetad av LO i Internationaliseringen och den svenska välfärden, under utgivning.

Commission of the European Communities, Directorate General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Social Europe 3/91, Luxemburg, 1992

Dahlberg, Anita, Jämt eller ibland - om jämställdhet, Göteborg 1984

Dahlbäck, Björn, Arbetsvärdering med poängsystem. En studie av poängsystem utifrån resultat från värderingar med några svenska poängskalor. Stockholm 1966

Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter, 4:e uppl, Stockholm 1989

Danelius, Hans, Europadomstolen och den svenska rättsordningen, SvJT 1989 s 653

Ds 1989 nr 44 (Arbetsmarknad och arbetsmarknadspolitik 1988. Kap 4, skrivet av Christina Jonung)

Ds 1991: 65 (Löfström, Åsa & Löwander, Birgitta, Stanna eller flytta? - En studie av kvinnor och män som bor eller bott i Norrlands inland.)

Due, Ole, Domstolens indflydelse på faelleskabernas udvikling og dens samarbejde med de nationale domstole, anförande i Oslo den 5 oktober 1990.

Eduards, M mfl, Kön, makt medborgarskap. Kvinnan i politiskt tänkande från Platon till Engels, Stockholm 1983

EG-domstolens domar i:

Mål nr 43/75 *Defrenne II* 1975 ECR 445

Mål nr 129/79 *Macarthy's* 1979 ECR 1275

Mål nr 69/80 *Worringham and Humphreys* 1981 ECR 767

Mål nr 12/81 *Garland* 1982 ECR 1982 359

Mål nr 61/81 *EG-kommissionen ./. Storbritannien* 1982 ECR 2601

Mål nr 143/83 *EG-kommissionen ./. Danmark* 1985 ECR 427

Mål nr 170/84 *Bilka Kaufhaus* 1986 ECR 1607

Mål nr 237/85 *Rummler* 1986 ECR 1986 ECR 2101

Mål nr 157/86 *Murphy* 1988 ECR 673

Mål nr 109/88 *Danfoss* 1989 ECR 3199

Mål nr 268/88 *Barber* 1990 ECR 1889

Ellegård, Kajsa, Activities in their every-day context, Department of Human and Economic Geography, Gothenburg University, Paper presented at the meeting of The International Association for Time Use Research in Rome 1992

Ellis, Evelyn, European Community Sex Equality Law, Oxford 1991

Einarsson, Jan och Hultman, Tor G., Godmorgon pojkar och flickor. Om språk och kön i skolan, Stockholm 1985

Equal Opportunities Commission (Storbritannien), Judging Equal Value, 1984

Equal Opportunities Commission (Storbritannien), Job Evaluation Schemes Free of Sex Bias, 1985

Ericson, Thomas, Arbetsvärdering med poängsystem, Göteborg 1986

Ericson, Thomas, Systematisk arbetsvärdering. Ett lönesättningsinstrument i närbild, Umeå 1991

EU 1992/93:EU 1

Eurostat, Earnings, Industri and Services, 1991; 3 C

Evans, Sara M. & Nelson, Barbara J., Wage Justice. Comparable Worth and the Paradox of Technocratic Reform, Chicago 1989

Evans, Sara M. & Nelson, Barbara J., Comparable Worth: The Paradox of Technocratic Reform, Feminist Studies 15, no 1 (Spring 1989)

Florin, Christina, Kampen om katedern. Feminiserings-och professionaliseringsprocessen inom den svenska folkskolans lärarkår 1860-1906

Fredholm, Eva R., Löneskillnader mellan män och kvinnor, Oktober 1992

Fredholm, Kerstin, Kvinnor och jämställdhet, Stockholm 1992

Fürst, Gunilla, Reträtten från mansjobben, Göteborg 1985

Fürst, Gunilla, I reserv och reservat. Om villkoren för kvinnors arbete på mansdominerade verkstadsgolv. Göteborg: Sociologiska institutionen. 1988

Government of Ontario, Green Paper on Pay Equity, Toronto, Canada 1985

Gunderson, Morley & Robb, Roberta Edgecombe, Legal and Institutional Issues Pertaining to Women's Wages in Canada. Paper prepared for Conference on "Women's Wages": Stability and Change in Six Industrialized Countries, March 9 and 10, 1990

Gustafsson, Siv, Löneskillnader mellan kvinnor och män vid FOA. Stockholm 1988

Gustafsson, S. and M. Bruyn-Hundt, Incentives for Women to Work, A Comparison between the Netherlands, Sweden and West Germany. Working Document from Netherlands Scientific Council for Government Policy

Gustafsson, Siv och Lantz, Petra, Arbete och löner. Ekonomiska teorier och fakta kring skillnader mellan kvinnor och män. Stockholm 1985



Haavind, Hanne, Förändringar i förhållandet mellan kvinnor och män, Kvinnovetenskaplig tidskrift nr 3 1985

Hagsten, Eva, med Gustafsson, Siv, Löneskillnader och lönepåverkande faktorer på FOA. Sundbyberg 1990

Hallström, Per, Europeisk gemenskap och politisk union - om gemenskapsrättsens direkta tillämpbarhet och om dess företrädare före nationell lagstiftning, Stockholm, 1987.

Hart, H och von Otter, C, Lokal lönebildning. En sociologisk formulering av ekonomiska differentieringsprocesser. Avh. Institutet för social forskning, Stockholm 1972

Hartmann, Heidi H (ed.), Comparable Worth. Directions for Research, Washington, DC 1985

Hastings, Sue, Job Evaluation in Britain: Gender Neutrality in Evaluation Systems. Uppsats presenterad vid nordiskt arbetsvärderingsseminarium i Helsingfors, mars 1992

Hirdman, Yvonne, Genussystemet, Teoretiska funderingar kring kvinnors sociala underordning. Juni 1988. Rapport nr 23 i maktutredningens rapportserie

House of Lords, Judgment 5.5.88, *Hayward (Appellant) v. Cammell Laird Shipbuilders Limited (Respondents)*

ILO, Job Evaluation, Geneva 1986

ILO, Official Bulletin, Volume 1, April 1919-August 1920, Geneva 1923

ILO, Equal Remuneration, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 72nd session, Geneva 1986

ILO, Equality in Employment and Occupation, General Survey of the Reports on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention (No. 111) and Recommendation (No. 111), 1958, Report III (Part 4 B), International Labour Conference, 75th session, Geneva 1988

Irlinger, Irma, TCO och kvinnorna. Tidsperioden 1944-1974, Göteborg 1990.

Jämställdhetsgruppen i ASG AB, Löner - jämställdhet i ASG AB, 1992.

JämO, Trakasserier på grund av anmälan, Stockholm 1986

JämO, Jämställdhetsplaner, kunskaper och arttityder inom Svenskt arbetsliv. PM Aktiva åtgärder 1992-12-07

Karlsson, Lynn & Wikander, Ulla: Kvinnoarbete och könssegregering i svensk industri 1870-1950: tre uppsatser. Uppsala Papers in Economic History. Research Report No. 9, 1985

Kyle, Gunhild, Gästarbetarska i manssamhället. Studier om industriarbetande kvinnors villkor i Sverige, Lund 1979.

Kön bestämmer lön, Stockholm, Utbildningsförlaget Brevskolan och TBV, 1990

Lagergren, Stina, ILO-normer och deras inflytande på svensk lagstiftning och praxis, Stockholm 1987

Laurén, Reidunn, & Lavén, Håkan, Nya jämställdhetslagen. Kommentarer och handledning i jämställdhetsarbetet, Borås 1992

le Grand, Carl, Interna arbetsmarknader, ekonomisk segmentering och social skiktning. En studie av arbetslivsstrukturer, anställningsstabilitet och löneskillnader. Institutet för social forskning. 1989

le Grand, Carl, Explaining the male-female wage gap: job segregation and solidarity wage bargaining in Sweden. Acta Sociologica nr 4, 1991

Lewis, Debra, Just Give Us the Money. A Discussion of Wage Discrimination and Pay Equity, Vancouver 1988

Lika arbete - lika lön, TCOs skriftserie nr 1, Stockholm 1949

Liljeström, R., Fürst, G., mfl. Roller i omvandling, Stockholm 1976 (SOU 1976:71)

Lindgren, Gerd, Kamrater, kollegor och kvinnor - en studie av könssegregationsprocessen i två mansdominerade organisationer. Sociologiska institutionen. Umeå universitet. 1985.

Lindgren, Gerd, Anpassning och protest: Om deltidsarbetet i det kapitalistiska patriarkatet i Kvinnovetenskaplig tidskrift nr. 2 1982

LO, Klass och kön - Om LO-kvinnornas arbetsvillkor, möjligheter till inflytande och makt över sina egna liv, Stockholm 1990

LO, Lönepolitik för framtiden, En rapport till LO-kongressen 1991, Borås 1990

LO. Röster om facket och jobbet. Sammanfattning och slutsatser. Rapport nr 5/5, Borås 1989

Lundahl, Mats & Persson-Tanimura, Inga, Kvinnan i ekonomin. Stockholm 1983

Länsstyrelsen i Blekinge län, Kvinnor till lönellyft, 1992

Löfström, Åsa, Kvinnors löner i industrin. Den solidariska lönepolitikens effekter, Arbetarhistoria årg. 15, nr 56-57, s. 38-41

Löfström Åsa, Ny arbetsvärdering. Förutsättning för lönerättvisa kvinnor och män? Ekonomisk Debatt 3/92 s. 188

Löfström, Åsa, Samma yrke - samma lön? En studie av löneskillnader mellan kvinnor och män i ett företag, Umeå Economic Studies No. 282, Umeå 1992

Löner inom Kommunal avd. 45, 1992

Manitoba Labour, Pay Equity and Job Evaluation, March 1986

Manitoba Labour, Equality at Work, Spring 1987, Vol. 4, January 1988, och April 1989, Volume 4, Number 1

- McArthur, Leslie Zebrowitz, Social Judgment Biases in Comparable Worth, uppsats oktober 1983 till seminarium om Comparable Worth anordnat av NRCs Committee on Women's Employment and Related Social Issues
- Michael, Robert T, Hartmann, Heidi I and O'Farrell, Brigid (eds), Pay Equity, Empirical Inquiries, Washington DC 1989
- Nielsen, Ruth, Den svenska jämställdhetslagstiftningen i ett europeiskt perspektiv: JämO 1990
- Nord 1992:10 Lön efter fortjeneste? - et spørgsmål om vurdering, København 1992
- NOU 1974:47 Kvinneyrkers lönplassering innenfor offentlig virksomhet
- Nycander, Svante, Kvinnolöner hålls nere i lokala förhandlingar, Dagens Nyheter 1972-02-12
- OECD, Equal Pay for Work of Comparable Worth: The experience of industrialized Countries, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 6, Paris 1991
- OECD, Labour Force Statistics, 1991
- Olsson, Åke, Lön efter kön, Om kvinnosyn och mansdominans i fackligt arbete, Stockholm 1987
- Opmandskendelse 1991-10-22 i voldgiftssagen: Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark mod Dansk Arbejsgiverforening for Danfoss A/S, Sønderjylland
- Paddison, Lorraine, Job Evaluation and Equal Value, a paper presented at the Pay Equity Campaign Conference, University of London, Storbritannien, 14 och 15 september 1991
- Pay Equity Hearings Tribunal, Ontario, *Haldimand-Norfolk* (29 May 1991) 0001-89 (P.E.H.T.)
- Plan för arbetsvärdering i Esbo stad, Finland, 1990
- Prechal, Sacha & Burrows, Noreen, Gender Discrimination Law of the European Community, Worcester 1990
- Proposition 1952:47
- Proposition 1962:70
- Proposition 1962:175
- Proposition 1978/79:175 med förslag till lag om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet, m. m.
- Proposition 1979/80:147 om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor
- Proposition 1988/89:106 om tilläggsprotokollet till den europeiska sociala stadgan

Proposition 1990/91:65 om ändring i regeringsformen med anledning av ett europeiskt ekonomiskt samarbete (återkallad)

Proposition 1990/91:113 om en ny jämställdhetslag, m. m.

Proposition 1991/92:170 om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet

Proposition 1992/93:100 bil. 12

Province of Manitoba, The Pay Equity Act 1985

Province of Ontario, The Pay Equity Act 1987

Qvist, Gunnar, Statistik och politik. LO och kvinnorna på arbetsmarknaden, Stockholm 1974

Qvist, Gunnar, Konsten att blivfa en god flicka, Stockholm 1978

Remick, Helen, Strategies for Creating Sound Bias-Free Job Evaluation Plans i Job Evaluation and EEO: the Emerging Issues. Industrial Relations Counselors, Inc, New York, 1979,

Remick, Helen, Comparable Worth: Some Questions at Heart of Issue, återgiven i Manitoba Labour, Equality at Work, Spring 1986, Vol. 3

Remick, Helen, The Comparable Work Controversy i Public Personnel Management Journal, Vol. 10, No. 4, (Winter 1981)

Remick, Helen (ed.), Comparable Worth and Wage Discrimination: Technical Possibilities and Political Realities. Philadelphia 1984

Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Official Records of the General Assembly. Forty-fourth session. Supplement 38, 1989

Rohnert/Rutenfranz, Study, 1977, Abbreviated English Version, Bonn, Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, återgiven i Remick, 1979

Rätt skall vara rätt, Rapport från seminarier och föreläsningar om lönediskriminering i november 1986, anordnade av förhandlingskartellerna KTK, PTK, TCO-S

Schmidt, Folke, Löntagarrätt, Stockholm 1988

SACO, Kvinnligt och manligt, Löner och löneskillnader bland akademiker i kommunal tjänst, 1992

Socialstyrelsen, Vård och omsorg i sex europeiska länder, 1991

SOU 1938:47 Gift kvinnas förvärvsarbete m m

SOU 1953:18 Lika lön för män och kvinnor

SOU 1978:38 Jämställdhet i arbetslivet

SOU 1988:35 Offentlig lönestatistik - behov och produktionsformer

SOU 1990:14 Långtidsutredningen 1990

SOU 1990:41 Tio år med jämställdhetslagen

SOU 1990:44 Demokrati och makt i Sverige

SOU 1990:63 Svensk lönestatistik

SOU 1992:19 Långtidsutredningen 1992

Statistiska centralbyrån, I tid och otid. En undersökning om kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/1991, Levnadsförhållanden, rapport 79, Örebro 1992

Statistiska centralbyrån, Kvinnors och mäns löner. Information om arbetsmarknaden 1986:3

Statistiska centralbyrån, Om kvinnor och män i Sverige och EG. Fakta om jämställdheten 1992.

Statistiska centralbyrån, På skilda banor, Så väljer kvinnor och män utbildning och yrke. Information om arbetsmarknaden 1991:5

Statistiska centralbyrån, Statistik 93, Statistikprogram Löner

Statistiska centralbyrån, Statistik 96, Statistikprogram Löner och arbetskostnader

Statistiska centralbyrån, Utbildning för kvinnor och män. Siffror om högskolan 12, Örebro 1991

Svensson, Lars, Ekonomisk strukturförändring och kvinnolöner. En diskussion om orsaker till variationerna i kvinnliga privat tjänstemäns relativa löner 1955-1960. Lund Papers in Economic History No. 16, 1992

Svensson, Lars, Solidarisk lönepolitik och kvinnolöner - en kommentar till en artikel av Åsa Löfström. Arbetarhistoria årg. 16, nr 61-62, s. 325-328

Svensson, Lars, Vad betyder lönepolitiken för kvinnolönerna?, Ekonomisk debatt nr 7/92 s. 535

System Lön 80 - ett förslag till system för arbetsvärdering och lönesättning, slutrapport till Svenska Industritjänstemannaförbundets kongress år 1981

Treiman, Donald J, Job Evaluation: An Analytical Review, Washington DC 1979

Treiman, Donald J & Hartmann, Heidi I (eds), Women, Work, and Wages - Equal Pay for Jobs of Equal Value, Washington DC 1981

United States Commission on Civil Rights, Comparable Worth: Issues for the 80s. 2 delar, Washington DC 1984

Uppgifter från svenska ambassader i EG-länderna samt från dessa länders ambassader i Sverige

Utrikesdepartementet, Handelsavdelningen, Maastrichtfördraget. Fördraget om Europeiska unionen, Stockholm 1992

Utrikesdepartementet, Handelsavdelningen, Romfördraget: fördrag om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, Stockholm 1992

Utrikesdepartementets jämställdhetsgrupp, Karriärutveckling inom utrikesförvaltningen, Stockholm 1992

Verwilghen, Michel (Edit.), Equality in Law between Men and Women in the European Community, Louvain-La-Neuve 1987.

Victorin, Anders, Lönenormering genom kollektivavtal, Stockholm 1973

Wadstein, Margareta, FN-konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Report No. 7, Lund 1990

Wahl, Anna, Könstrukturer i organisationer. Kvinnliga civilekonomers och civilingenjörers karriärutveckling. Stockholm 1992

Verksam och Statistiska Centralbyrån, Framtidens tekniker både kvinnor och män. Fakta och tips för arbetslivet. Stockholm 1985

Wikander, Ulla, Delat arbete, delad makt: Om kvinnors underordning i och genom arbetet. En historisk essä. Uppsala Papers in Economic History Research Report No 28 1991

Wikander, U., Kvinnors och mäns arbeten: Gustavsberg 1880-1980. Det svenska arbetets historia. IV. Arkiv förlag. Lund 1988

Zetterberg, J, Effects of changed wagesetting conditions on male-female wage differentials in the Swedish public sector, Uppsala 1992.

Utrikesdepartementet

Handelsavdelningen  
Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen

Handelsavdelningen



## EG:s likalönedirektiv

375L0117/S

19.2.75

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

Nr L 45/19

## RÅDETS DIREKTIV

av den 10 februari 1975

om tillnärmningen av medlemsstaternas lagar om tillämpningen av principen om lika lön för kvinnor och män

(75/117/EEG)

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS RÅD HAR ANTAGIT  
DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, särskilt artikel 100 i detta,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande<sup>1</sup>,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande<sup>2</sup>, och

med beaktande av följande:

Genomförandet av principen att kvinnor och män skall erhålla lika lön enligt fördragets artikel 119 utgör en väsentlig del av den gemensamma marknadens upprättande och funktion.

Det är i första hand medlemsstaternas ansvar att säkerställa att denna princip tillämpas genom lämpliga lagar och andra författningar.

Rådets resolution av den 21 januari 1974<sup>3</sup> om ett socialt åtgärdsprogram syftade till att göra det möjligt att harmonisera och samtidigt bevara förbättrade levnads- och arbetsförhållanden och uppnå en balanserad social och ekonomisk utveckling i gemenskapen och erkände att prioritet bör ges åt åtgärder för kvinnorna i fråga om tillgång till anställning, yrkesutbildning och befordran, liksom även beträffande arbetsvillkoren, inklusive lön.

Det är önskvärt att de grundläggande lagarna förstärks med normer som syftar till att underlätta den praktiska tillämpningen av jämställdhetsprincipen, så att alla anställda inom gemenskapen kan skyddas i dessa frågor.

Olikheter finns fortfarande i de olika medlemsstaterna, trots de strävanden som gjorts för att tillämpa den resolution som antogs vid medlemsstaternas konferens den 30 december 1961 om lika lön för kvinnor och män. Därför bör de olika ländernas bestämmelser närmas till varandra i fråga om tillämpningen av likalönsprincipen.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

*Artikel 1*

Principen om lika lön för kvinnor och män som skisserats i artikel 119 i fördraget, härafter kallad "likalönsprincipen", innebär att för lika arbete eller för arbete som tillerkänns lika värde all diskriminering på grund av kön skall avskaffas vid alla former och villkor för ersättningen.

I synnerhet när ett arbetsvärderingssystem används för att bestämma lön, måste detta vara baserat på samma kriterier för både kvinnor och män och vara utformat så, att det utesluter all diskriminering på grund av kön.

<sup>1</sup> EGT nr C 55, 13.5.1974, s. 43.

<sup>2</sup> EGT nr C 88, 26.7.1974, s. 7.

<sup>3</sup> EGT nr C 13, 12.2.1974, s. 1.



375L0117/S

Nr L 45/20

Europeiska gemenskapernas officiella tidning

19.2.75

*Artikel 2*

Medlemsstaterna skall i sin nationella lagstiftning införa sådana åtgärder som behövs för att göra det möjligt för alla anställda som anser sig förfördelade på grund av att likalönsprincipen inte tillämpats att göra sina rättigheter gällande vid domstol efter att eventuellt ha hänvänt sig till andra behöriga myndigheter.

*Artikel 3*

Medlemsstaterna skall avskaffa all diskriminering mellan kvinnor och män som strider mot likalönsprincipen och som kan hänföras till lagar och andra författningar.

*Artikel 4*

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att säkerställa att bestämmelser i kollektivavtal, löneskalor, löneavtal eller individuella anställningsavtal som strider mot likalönsprincipen skall eller får förklaras ogiltiga eller får ändras.

*Artikel 5*

Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som behövs för att skydda anställda mot avskedande från arbetsgivarens sida, om avskedandet är en följd av klagomål från de anställda inom företaget eller av rättsliga åtgärder i syfte att säkerställa att likalönsprincipen iaktas.

*Artikel 6*

Medlemsstaterna skall i enlighet med sina nationella villkor och rättssystem vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att likalönsprincipen tillämpas. De skall se till att effektiva medel finns tillgängliga för att denna princip skall kunna iaktas.

*Artikel 7*

Medlemsstaterna skall se till att de bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv jämte bestämmelser som redan gäller på området på alla lämpliga sätt kommer till de anställdas kännedom, t.ex. på deras arbetsplats.

*Artikel 8*

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom ett år efter dagen för dess anmälan och skall genast underrätta kommissionen om detta.
2. Medlemsstaterna skall till kommissionen översända texterna till de lagar och andra författningar som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

*Artikel 9*

Inom två år efter utgången av den ettårsperiod som anges i artikel 8 skall medlemsstaterna till kommissionen översända all information som behövs för att denna skall kunna avfatta en rapport om tillämpningen av detta direktiv för överlämnande till rådet.

*Artikel 10*

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 10 februari 1975.

På rådets vägnar

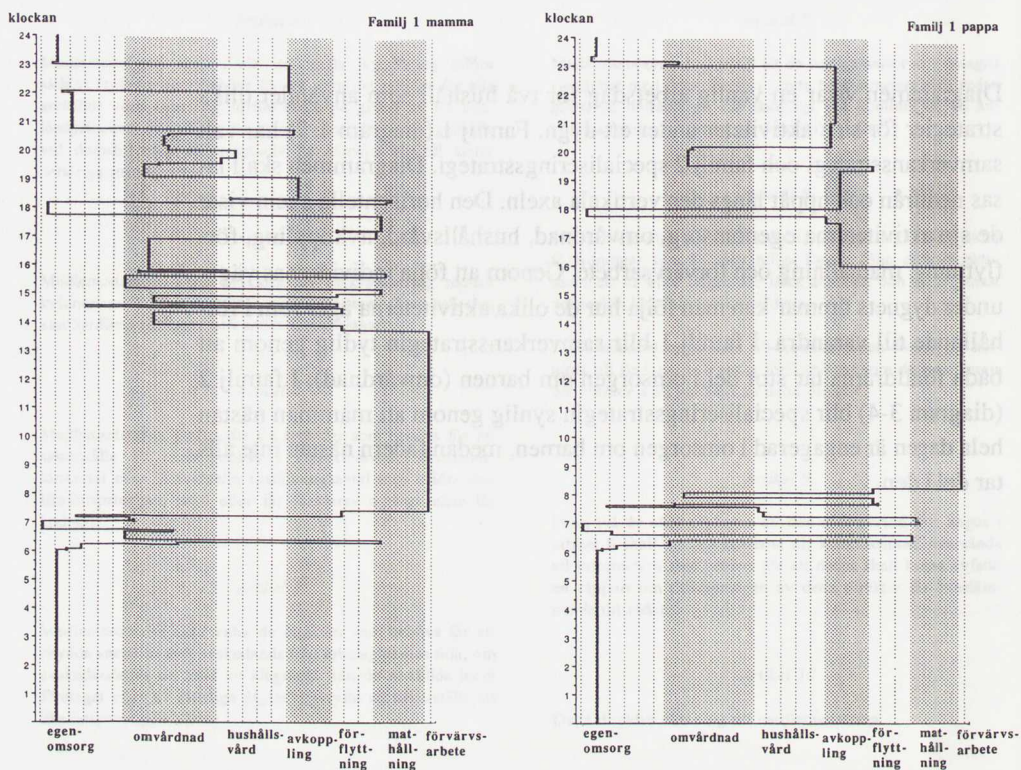
G. FITZGERALD

Ordförande

## Exempel på föräldrarnas fördelning av tid för olika dagliga aktiviteter i två familjer med skilda strategier

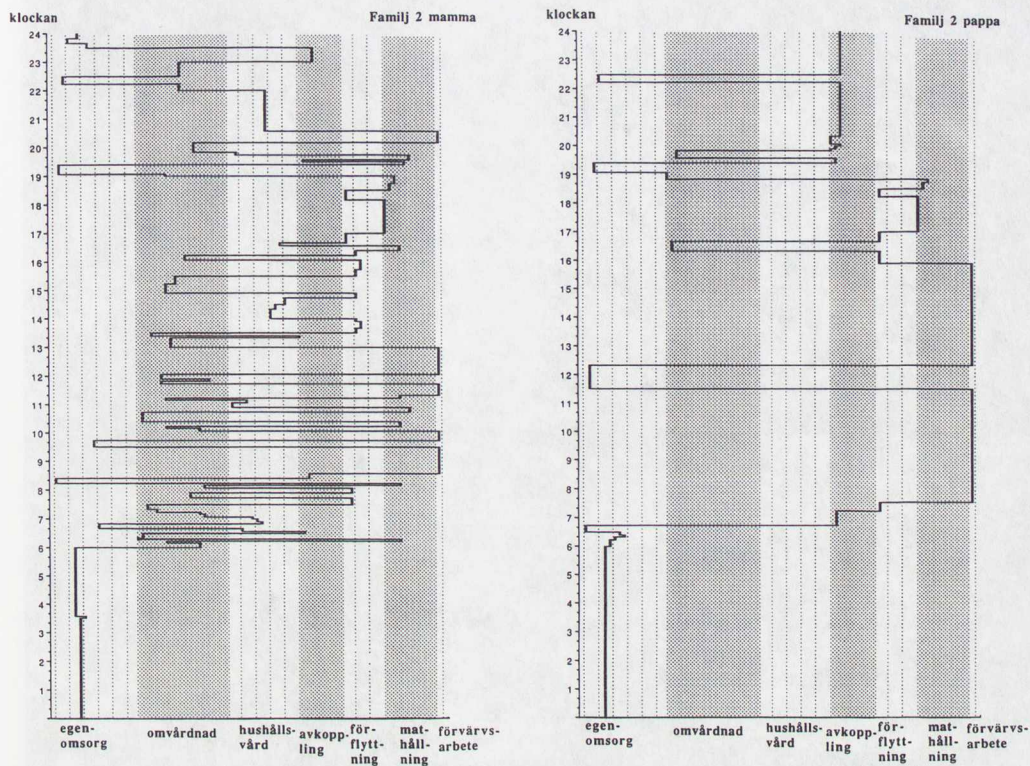
Diagrammen visar en vanlig arbetsdag för två hushåll som använder olika strategier för sina aktiviteter under ett dygn. Familj 1 (diagram 1-2) har valt samverkansstrategi och familj 2 specialiseringsstrategi. Diagrammen skall läsas nedifrån och uppåt längs den vertikala axeln. Den horisontella axeln visar de sju aktiviteterna egenomsorg, omvårdnad, hushållsvård, avkoppling, förflyttning, mathållning och förvärvsarbete. Genom att följa individernas vägar under dygnets timmar kan man följa hur de olika aktiviteterna äger rum i förhållande till varandra. I familj 1 blir samverkansstrategin tydlig genom att båda föräldrarna tar stor del i omsorgen om barnen (omvårdnad). I familj 2 (diagram 3-4) blir specialiseringsstrategin synlig genom att mamman nästan hela dagen är engagerad i omsorgen om barnen, medan fadern nästan inte alls tar del i den.

Diagram 1-2 Fördelning mellan föräldrarna av tid för olika dagliga aktiviteter i en familj med samverkansstrategi



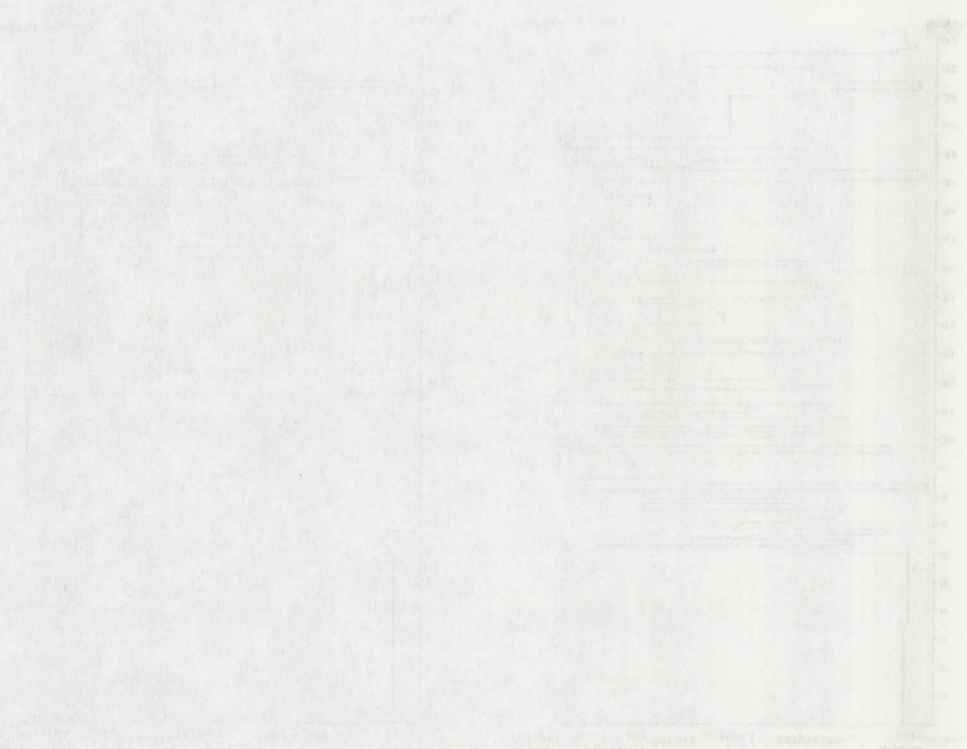
Källa: Kajsa Ellegård

Diagram 3-4 Fördelning mellan föräldrarna av tid för olika dagliga aktiviteter i en familj med specialiseringsstrategi



Källa: Kajsa Ellegård

Langzeit- und Kurzzeitmessungen der Luftqualität in der Umgebung von Industrieanlagen



Exempel på affischer i opinionsbildningskampanjer i olika länder

*Karsten* **PER** NILS *Tor* **OLA** AN

**JENTER!**

Mange arbeidsgivere betaler litt ekstra for navnet.  
Kan dere bruke noen av disse?

*BJØRN* **BENT** *Bjarne* **KÅRE** *PÅL* *Frank*

*Gaute* **SIMEN** **Thommas** *Sven-Magne*

*Kristoffer* **JOHAN** **OLAV** **Jan-Tore**

**SVEIN** *Kristian* *Erving* **JØRN**

**TRYGVE** *Ole-Bjørn* **ARNT** **Gunnar**

**Morten** **GUSTAV** **HILMAR** *Arne*

*Roger* **JENS** *Andreas* *Kjell* **Frode** *Ola*

**RUNE** *Bjørnar* *Kurt* **Henrik** *Ivar*

**ALLE** **ER ENIGE OM LIKELØNN.**  
**Nå vil vi ha det!**

Likestillingsrådet/Likestillingsombudet/Barne-og  
familiedepartementet/Statens informasjonstjeneste

Affisch utgiven av Norges likestillingsråd, m.fl. norska statliga myndigheter



**MANGE YRKER  
INNEBÆRER STORT  
ANSVAR.**

**MEN IKKE ALLE  
FÅR BETALT FOR  
DET...**

**Alle er enige om likelønn.  
Nå vil vi ha det!**

Ligestillingsrådet, Ligestillingsombudet, Barne- og familiedepartementet, Statens informasjonssentrum

Affisch utgiven av Norges likestillingsråd, m.fl. norska statliga myndigheter

Två affischer utgivna år 1991 på Island som ett led i det nordiska likalöneprojektet.

Kona hefur jafna möguleika  
og karl á góðum launum,  
svo framarlega sem hún er  
jafn menntuð, vinnur jafn  
lengi, er tilbúin að vinna

yfirvinnu,  
axla ábyrgð  
og hefur  
jafn mikla  
reynslu ...



Staðreyndin er sú  
að hvernig sem dæmið  
er reiknað hafa konur  
almenn tölur lægri  
tekjur en karlar.  
Finnst þér það rétt?

**NORRÆNA  
JAFNLAUNA  
VERKEFNIÐ**

Þetta tilkynningarplakatið er gefið út til framtíðar  
upplýsingagjöf um vinnu- og launamál  
og hefur verið tekið tillit til samþykkingar  
á milli félagsmanna og launmanna.  
Norræna jafnlaunaverkefnið, jafnlaun  
Löggefi 12, 101 Reykjavík, sími 81 21420

Mannen på affischen, Sverrir Hermannsson, är chef för en av Islands största banker. Han säger, på affischen i Piniocchios skepnad: "En kvinna har samma möjligheter som en man att få bra lön, om hon har lika lång utbildning, har lika lång arbetstid, är beredd arbeta övertid, ta på sig ansvar och har lika lång erfarenhet..." (I sagan om Pinocchio växte Pinocchios näsa när han berättade en lögn.)



Það er ekki eðlilegt að konur  
heimti jöfn laun á við karla.  
Það eru þeir sem sjá fyrir  
fjölskyldunni og leggja meira  
á sig í þágu atvinnulífsins og  
þjóðarinnar. Konur sem ekki  
viðurkenna  
það eru  
bara fúlar  
af því  
þær ná  
sér ekki í  
fyrirvinnu ...

Svona hugmyndir stuðla  
að því að konur fái áfram  
lægri laun en karlar.  
Finnst þér það rétt?

**NORRÆNA  
JAFNLAUNA  
VERKEFNIÐ**

Þetta tilnefningu þróunarkerfið hefur verið höfð  
erfið, samstarfið er á milli og hefur verið  
erfið og hefur verið á milli og hefur verið  
erfið og hefur verið á milli og hefur verið

Þetta tilnefningu þróunarkerfið hefur verið höfð



Kvinnan på affischen, Vigdís Grímsdóttir, är en av Islands mest kända kvinnliga författare, känd för uppseendeväckande skildringar av nutidens kvinnor och för att bryta mot tabun och klichéer. Hon citeras med Joan Collins-typen som förebild för en hållning som hon själv försökt bekämpa: "Det är onaturligt att kvinnor kräver lika lön. Män försörjer ju familjen och anstränger sig mer i förvärvslivet och ekonomin. Kvinnor, som inte erkänner detta, är bara sura över att inte ha lyckats få fatt i en försörjare."

En engelskspråkig och en franskspråkig affisch utgivna av The Pay Equity Commission, Ontario, Canada.

# How much more would they pay a man to do your job?

Women are usually paid a lot less than men.  
Up to one third less to do a job of equal value.  
That's not only unfair, it's against the law.  
Call us. We can help you gain the money you  
deserve. You don't even have to give your name.  
Phone free... **1-800-387-8813**  
any time you like.

## PAY EQUITY FOR WOMEN

THE MONEY YOU DESERVE FOR THE JOB YOU DO.

Ontario

THE PAY EQUITY  
COMMISSION



Texten lyder på båda affischerna: Hur mycket mer skulle man betala en man för att göra Ditt arbete? Kvinnor har vanligtvis mindre betalt än män. Upp till en tredjedel mindre för att utföra arbete av lika värde. Det är inte bara orättvist utan olagligt. Ring. Vi kan hjälpa Dig tjäna de pengar Du har rätt till. Du behöver inte ens uppge Ditt namn. Ring gratis...när som helst. LÖNERÄTTVISA FÖR KVINNOR. PENGARNA DU HAR RÄTT TILL FÖR DET ARBETE DU UTFÖR.

# Combien de plus paierait-on un homme pour faire votre travail?

Les femmes reçoivent souvent un salaire beaucoup plus bas que celui des hommes. En fait, jusqu'à un tiers de moins, pour exécuter un travail de valeur égale. Ce n'est pas seulement injuste... c'est contre la loi! Appelez-nous sans frais, n'importe quand... vous n'aurez même pas à vous nommer. Nous pouvons vous aider à gagner le salaire que vous méritez.

Appelez-nous au **1-800-387-8813**

**UN SALAIRE ÉQUITABLE POUR LES FEMMES.**  
L'ARGENT QUE VOUS MÉRITEZ POUR LE TRAVAIL QUE VOUS FAITES.

Ontario

LA COMMISSION DE  
L'ÉQUITÉ SALARIALE



# Statens offentliga utredningar 1993

## Systematisk förteckning

---

### **Utrikesdepartementet**

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

### **Socialdepartementet**

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]

Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]

### **Utbildningsdepartementet**

Kursplaner för grundskolan. [2]

Ersättning för kvalitet och effektivitet.

– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]

### **Jordbruksdepartementet**

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

### **Kulturdepartementet**

Löneskillnader och lönediskriminering.

Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]

Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]

---

# Statens offentliga utredningar 1993

## Kronologisk förteckning

---

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
  2. Kursplaner för grundskolan. U.
  3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.  
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
  4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
  5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
  6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
  7. Löneskillnader och lönediskriminering.  
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
  8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
-



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: FRITZES KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM  
FAX 08-20 50 21, TELEFON 08-690 90 90

ISBN 91-38-13272-9  
ISSN 0375-250X