



Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner

**JämOs granskningar och erfarenheter av de förstärkta
reglerna från 1 januari 2001**



Jämställdhets-
ombudsmannen

BESLUT
2003-06-26

Ärendenr 468/03
Aktbil 1

Beslutande	Claes Borgström, jämställdhetsombudsman
Föredragande	Anita Harriman Eberhard Stüber

Ärende	Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner, JämOs erfarenheter av de förstärkta reglerna i jämställdhetslagen från den 1 januari 2001.
Beslut	Överlämnande av rapport till regeringen.

Claes Borgström

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	4
Sammanfattning	4
1. JÄMOS TILLSYN ÖVER LAGENS EFTERLEVAD	8
1.1 JämOs granskning av cirka 500 privata arbetsgivare	8
1.2 Andra granskningar av lönekartläggningsbestämmelserna	11
2. KOMMENTARER	14
2.1 JämOs uppdrag som rådgivare och granskare	14
2.2 Regelverket	15
Gränsen vid tio anställda	15
Arbetslagare i lönekartläggningen	17
Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor	17
Lönebegreppet	18
Kvinnodominerat arbete	19
Lika arbete och likvärdigt arbete	20
Analys och handlingsplan	22
Löneskillnader till nackdel för män	23
Redovisning och utvärdering från föregående års plan	24
Sekretess	24
Samverkan	24
2.3 Marknadsfaktorn	26
2.4 Vite	28
2.5 Konflikt mellan lag och avtal?	30
2.6 Samspelet mellan lag och avtal	32
2.7 Konsekvenser för lönebildningsprocessen	33
2.8 Avslutande kommentarer	37
Källförteckning	39
Noter	41
BILAGOR	
1 Utdrag från lagtext; 2, 10, 11, 12 §§ JämL	
2 Grafisk framställning av stegen i granskningen av 500 privata arbetsgivare	
3 Hjälp vid lönekartläggning hos mindre företag	
4 JämOs granskningsmall vid tillsyn	
5 Sammanfattning av Sifo enkät om arbetsgivares syn på JämOs tillsyn	
6 Intervju med fyra arbetsgivare. Om samspelet mellan lag, avtal och lönebildning	
7 Skrivelser från Arbetsgivarverket och Landstingsförbundet	

Lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. JämOs erfarenheter av de förstärkta reglerna i jämställdhetslagen från den 1 januari 2001

Inledning

Jämställdhetsombudsmannen har regeringens uppdrag att redogöra för och kommentera de granskningar som myndigheten gjort av hur arbetsgivare lever upp till de förstärkta bestämmelserna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner. Denna rapport är ett led i en planerad uppföljning år 2004 av de förändringar som har genomförts i jämställdhetslagen. Hösten 2002 har JämO till regeringen redogjort för den information och rådgivning som givits av myndigheten om den förstärkta jämställdhetslagen.

JämO har också ett uppdrag att samråda med Medlingsinstitutet avseende vilka initiativ som arbetsmarknadens parter tagit med anledning av skärpningen av jämställdhetslagen. Därför kommenteras även frågan om lönekartläggningarnas utfall påverkat lönebildningen. JämOs förhoppning är att rapporten också ska bidra till en diskussion bland arbetsmarknadens parter och andra engagerade aktörer som arbetar för jämställda löner.

Sammanfattning

Effekterna av de nya bestämmelserna i jämställdhetslagen på lönebildningen har hittills varit små. Bland de arbetsgivare som JämO granskat har de bästa konkreta resultaten av genomförda lönekartläggningar uppnåtts inom den offentliga sektorn. Av elva granskade statliga myndigheter har osakliga löneskillnader på grund av kön upptäckts hos fyra. Hos två av dessa har lönekorrigeringar utlovats för hela grupper av kvinnor, hos två endast för enstaka individer. Också ett antal granskade kommuner samt regeringskansliet har funnit och utlovat justeringar för osakliga löneskillnader som ett resultat av lönekartläggningar.

I den privata sektorn har resultaten varit sämre. Mycket få lönekorrigeringar har utlovats efter de genomförda kartläggningarna i massgranskningen av 500 privata företag och i samtliga fall handlar det om korrigeringar av enstaka individers löner. Metodologiska problem och bristande engagemang ligger med stor sannolikhet bakom denna ganska dystra bild.

Å andra sidan har inte heller de farhågor om lönekartläggningsbestämmelserna som ett hot mot den svenska kollektivavtalsmodellen besannats. JämO känner inte till något fall där tvister om lönesättning som uppstått i samband med lönekartläggning gått vidare till AD för avgörande. Det är i allt väsentligt fortfarande parterna som i förhandlingar bestämmer lönerna och inte domstolar och jurister. JämOs uppfattning är snarare att kraven på lönekartläggningar enligt jämställdhetslagen på ett bra sätt harmonierar med nyare kollektivavtal som ofta har tydliga skrivningar om krav på saklighet vid lokal och individuell lönesättning.

Sammanfattningsvis anser JämO att den skärpta jämställdhetslagens utformning i sig inte orsakar vare sig problem för lönebildningen eller är för svag för att bli ett effektivt vapen mot diskriminerande lönesättning. Det är i stället tillämpningen av lagens bestämmelser som brister och utgör skälet till den hittills minimala effekten på lönenivåerna.

Mängden förfrågningar och önskemål om rådgivning och information tyder på att kunskapsnivån hos såväl arbetsgivare som fackliga representanter på arbetsplatserna om lönekartläggningsbestämmelserna och deras tillämpning är låg. Bristande förståelse för vad som avses med analys av bestämmelser och praxis för löner och andra anställningsvillkor har visat sig hos ett flertal arbetsgivare. Svårigheter att tillämpa tillgängliga klassificeringssystem, att skilja mellan krav i arbetet och individens förmåga samt att förstå innebörden av begreppet likvärdigt arbete är andra vanligt förekommande problem bland de hittills granskade arbetsgivarna. Men trots de många svårigheter som noterats visar de uppnådda resultaten av lönekartläggningsarbetet bland ett antal av de offentliga arbetsgivarna att de metoder som står till buds är effektiva om de tillämpas rätt.

Sammanfattningsvis anser JämO att såväl kunskaper som engagemang varit avgörande för utfallet av lönekartläggningarna i de hittills genomförda granskningarna. Att öka parternas kunskaper, förståelse och engagemang i lönekartläggningsarbetet är en väsentlig faktor för att åstadkomma resultat i arbetet för jämställda löner.

Skrivningarna i jämställdhetslagen lämnar stort utrymme för tolkning och tillämpning av begreppet samverkan. Det är därför i hög grad upp till de lokala parterna att komma överens om formerna för samverkan i lönekartläggningsarbetet. JämO har i sin utvärdering av massgranskningen av 500 privata arbetsgivare låtit Sifo fråga arbetsgivarna i vilken grad man

samverkat med arbetstagarna under lönekartläggningsarbetet. 68 procent av de tillfrågade arbetsgivarna uppger att samverkan skett. Facken har inte tillfrågats, varför någon klar slutsats om samverkansgrad inte kan dras i nuläget. I den studie som forskaren Susanne Fransson har gjort av massgranskningen hävdas att belägg för samverkan med arbetstagare finns i knappt en fjärdedel av de lönekartläggningar som gjorts. Rätten för en facklig företrädare att enligt 12§ i jämställdhetslagen ta del av de uppgifter som behövs för att kunna samverka har utnyttjats sparsamt.

I Sifo-undersökningen uppger 21 procent av de tillfrågade arbetsgivarna att de frivilligt försett facken med sådana uppgifter medan endast 17 procent anger att uppgifter uttryckligen begärs av facket. Från de fackliga representanternas sida har problem som rör fackens roll i lönekartläggningsarbetet noterats. Bristande riktlinjer från centralt håll, liksom brist på lokalt utarbetade rutiner har gjort arbetet frustrerande och svårhanterligt för de ansvariga. Att delvis bryta med det traditionella fackliga arbetet och arbeta kollektivavtalsöverskridande innebär en utmaning som återstår att bemästra för de lokala fackrepresentanterna.

Sammanfattningsvis anser JämO att lönekartläggningsarbetet ännu inte i tillräcklig grad sker i samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare, och att formerna för samverkan måste bli tydligare. Detta ansvar vilar i första hand på parterna själva.

JämO har hittills varit generös med anstånd för arbetsgivare som inte kunnat presentera en godkänd lönekartläggning inom utsatt tid. Erbjudanden om rådgivning ges regelmässigt till de arbetsgivare som uppger att de har problem med att åstadkomma en godtagbar kartläggning. I samband med massgranskningen av 500 privata arbetsgivare beslutade JämO om vitesföreläggande i 20 ärenden. Samtliga arbetsgivare inkom efter vitesföreläggande med de begärda uppgifterna. Endast två av ärendena fick expedieras med hjälp av delgivningsman. Två arbetsgivare har också fått vitesföreläggande på grund av brister i den lönekartläggning som skickats in. Ett av dessa ärenden handläggs för närvarande i Jämställdhetsnämnden. I två fall har kollektivavtalstecknande fackförbund utnyttjat rätten att göra framställan inför Jämställdhetsnämnden.

Sammanfattningsvis anser JämO att möjligheten till vitesföreläggande är ett effektivt instrument i tillsynen och att vitesförfarandets pådrivande funktion fungerat väl.

JämO anser att det är anmärkningsvärt att fackförbunden inte i högre grad utnyttjat sin talerätt enligt 35§ i jämställdhetslagen för att sätta press på arbetsgivarna att genomföra lönekartläggningar och justeringar av osakliga löneskillnader på grund av kön.

Rapportens disposition

Rapporten är indelad i två delar och en bilaga. *Den första delen* ger en beskrivning av JämOs erfarenheter vid granskningar och utbildningsinsatser hos närmare 600 arbetsgivare.

Majoriteten av de granskade arbetsgivarna är från den privata sektorn. Övriga granskningar är från kommuner, landsting, högskolor och statliga myndigheter. Antalet anställda som berörs av granskningarna är tämligen jämnt fördelade mellan privat och offentlig sektor.

De handlingar som JämO begärt in i samband med granskningarna utgör grunden för kommentarerna *i den andra delen*. Andra viktiga synpunkter kommer ifrån den dialog som JämO haft med arbetsgivare och fackliga representanter om tillämpning av reglerna. JämOs granskningar kombineras i regel med omfattande rådgivning.

En diskussion förs i rapporten om olika delasppekter av reglerna i jämställdhetslagens (JämL) 10-12 §§ och om frågor kring tidsfrister och vitessanktionens tillämpning. Vidare kommenteras den så kallade marknadsfaktorns roll vid lönesättning och analys, samspelet mellan lag och avtal samt bestämmelsernas eventuella påverkan på lönebildningsprocessen. Avsnittet berör även frågor kring partssamverkan och de förändrade roller som jämställdhetslagens bestämmelser kan föra med sig.

Avslutningsvis finns en *bilagedel* med utdrag från lagtext, JämOs mall vid granskning av lönekartläggningar m.m. och en grafisk framställning av stegen i granskningen av 500 privata arbetsgivare. I bilagan finns även en redogörelse för en Sifo enkät om hur arbetsgivare som ingått i JämOs granskning upplevt kontakten med myndigheten. Slutligen finns en intervju med fyra arbetsgivare som med konkreta exempel belyser samspelet mellan lönekartläggningsbestämmelser och lönebildning.

1. JÄMOS TILLSYN ÖVER LAGENS EFTERLEVNAD

De förändrade reglerna om lönekartläggning, analys och handlingsplan för jämställda löner och anställningsvillkor trädde i kraft den 1 januari 2001. Under hela 2001 och fram till sommaren 2002 har JämO avsatt omfattande resurser för att informera och utbilda arbetsmarknadens parter om innebörden av lagändringarna.¹ Huvuddelen av tillsynsverksamheten över lagens efterlevnad har varit koncentrerad till perioden från och med sommaren 2002 och framåt. De granskningsprojekt som rapporten refererar till är

- 500 privata arbetsgivare
- 20 arbetsgivare inom callcenter branschen
- 15 arbetsgivare inom IT-branschen
- Ytterligare ett tiotal enskilda privata arbetsgivare
- 11 större statliga myndigheter och Regeringskansliet
- 3 universitet eller högskolor
- Cirka 15 kommuner och ett landsting, i huvudsak i Jämtlands län

1.1 JämOs granskning av cirka 500 privata arbetsgivare

Granskningen av 500 privata arbetsgivare är den största granskning som JämO någonsin genomfört. När JämO normalt gör så kallade massgranskningsprojekt ingår som regel 15-50 arbetsgivare. JämO valde att enbart granska dokumentation avseende lönekartläggning, analys och handlingsplan och inte jämställdhetsplanen i sin helhet och formulerade två syften med granskningen:

- 1) Att öka arbetsgivarnas och fackens lokala aktiviteter för jämställda löner.
- 2) Att ge underlag för den utvärdering som ska göras 2004 av jämställdhetslagens nya bestämmelser om lönekartläggning m.m.

Målet med denna tillsynsinsats är att öka efterlevnaden av lagen.

Projektet inleddes i juni 2002 med ett brev till 10 000 privata arbetsgivare med tio eller fler anställda. (Se även grafisk framställning i bilaga 2) Den största fackklubben på företaget fick samma brev för kännedom. I skrivelsen erinrades om arbetsgivarens skyldigheter att arbeta aktivt och målinriktat med jämställdhet. Av brevet framgick även att JämO skulle göra ett

urval bland dessa arbetsgivare och under augusti månad begära in lönekartläggning, analys och handlingsplan.

Första granskningsomgången

I mitten av augusti gick ett brev ut till 531 arbetsgivare med 20 eller fler anställda.

I samband med det första informationsbrevet till de 10 000 arbetsgivarna, uppmärksammade JämO att det i gruppen 10-19 anställda fanns många företag som de facto hade färre än tio anställda eller vars arbetskraft var enkönad. Därför valde JämO för den kommande granskningen att undanta gruppen 10-19 anställda. Endast 20 arbetsgivare inom denna kategori ingick i granskningen som referensgrupp. För det statistiska urvalet, som är representativt avseende näringsgren och storlek, anlätades SCB.

Även detta andra brev skickades för kännedom till den största fackklubben, med uppmaning att vänligen sprida skrivelsen till övriga fackklubbar på arbetsplatsen. För att kunna erbjuda bästa möjliga rådgivning inrättade JämO på hemsidan en speciell informationsdel om lönekartläggning m.m., en separat e-postadress för snabb kommunikation med en handläggare samt en jourtelefon. Under en månads tid utnyttjade cirka 200 arbetsgivare möjligheten att få telefonrådgivning hos en av JämOs handläggare. Som en följd av samtalen utvecklade JämO bl.a. ett speciellt informationsmaterial för lönekartläggning hos mindre arbetsgivare (bilaga 3). Den granskningsmall som JämO skulle använda gjordes tillgänglig på hemsidan (bilaga 4). Övrigt informationsmaterial genomgick successiva detaljförbättringar. Den omfattande telefonrådgivningen gav myndigheten värdefulla synpunkter på information som behövde förtydligas. JämO erbjöd även utbildning till intresserade jämställdhetsexperter på länsstyrelserna. Därigenom kunde JämO hänvisa till rådgivning inom arbetsgivarens eget län.

Fram till den 16 september fick JämO svar från 420 arbetsgivare. I ytterligare 16 fall avslutades ärendet eftersom arbetsplatsen visat sig vara enkönad, företaget gått i konkurs eller att en granskning av andra skäl inte var meningsfull. Till resterande 95 arbetsgivare skickades en påminnelse att senast till den 7 oktober inkomma med begärda handlingar. Redan från första början klargjorde JämO i breven till arbetsgivarna att den som inte efterlevde jämställdhetslagens bestämmelser riskerade att vid vite föreläggas att fullgöra sina skyldigheter.

Resultatet av den första granskningsomgången presenterades den 7 oktober. Drygt hälften av ärendena kunde då avslutas. Av dessa ärenden uppfyllde 82 arbetsgivare lagens krav utan anmärkning. I 145 fall var det frågan om mindre brister och JämO nöjde sig med ett synpunktsbrev som angav vilka punkter som arbetsgivaren själv förutsattes komplettera. Antalet ärenden som gick att hänföra till gruppen ”drop-out” hade då stigit från 16 till 45. 193 arbetsgivare blev inte godkända. Dessa fick ett synpunktsbrev med begäran att inkomma med specificerade kompletteringar till början av november. Resterande 20 arbetsgivare som inte hade kommit in med några handlingar över huvud taget fick ett vitesföreläggande med stöd av 34 § JämL.

Andra granskningsomgången

Den andra granskningsomgången genomfördes mellan den 5 november och den 6 december. Den omfattade de arbetsgivare som skulle inkomma med kompletteringar samt de arbetsgivare som vid vite förelagts att sända in material. Viteshotet medförde att JämO slutligen fick in begärd dokumentation i samtliga fall. I två fall delgavs arbetsgivaren vitesförelägandet genom stämmningsman. Resultatet blev att ytterligare 124 arbetsgivare fick fullt godkänt och att 123 ärenden avslutades med vissa påpekanden. Ytterligare två fall avskrevs eftersom de hade färre än tio anställda. Därmed återstod endast tio ärenden. I flera av dessa fall rörde det sig om mycket stora arbetsplatser. JämO valde att medge anstånd för sex arbetsgivare. Fyra arbetsgivare kallades till överläggning.

Status efter åtta månader

Granskningen inleddes den 16 september 2002. Till den 30 maj 2003 hade sammanlagt 209 ärenden avslutats utan anmärkning, i 269 fall avslutade JämO granskningen med att lämna vissa synpunkter och 47 arbetsgivare tillhörde gruppen ”drop-outs”. Därmed återstod 5 ärenden där förlängt anstånd beviljades. Ett ärende behandlas för närvarande i Jämställhetsnämnden.

Uppföljning

JämO har beslutat att under det kommande året välja ut ett större antal av de inblandade arbetsgivarna och göra en uppföljande granskning.

Mediebevakningen

Massgranskningen kommenterades under hela granskningsperioden och det totala antalet pressklipp uppgick till 295. Till detta kommer ett antal framträdanden i radio- och TV-program. De troligaste anledningarna till den höga bevakningen är att JämO för första gången genomförde en lönekartläggningsundersökning på nationell nivå och att så många företag ingick från skilda branscher. Lokala tidningar var också angelägna om att bevaka företag inom sin region.

1.2 Andra granskningar av lönekartläggningsbestämmelserna

9 privata arbetsgivare, 8 kommuner och 1 landsting

En utbildningssatsning i Jämtlands län följdes upp av en granskning av jämställdhetsplaner i januari 2001. Resultatet i den första granskningsomgången var nedslående eftersom ingen av arbetsgivarna kunde godkännas. Ärendena som rörde de privata företagen kunde sedermera avslutas betydligt tidigare än de som avsåg kommunerna och landstinget vilket torde bero på att dessa offentliga arbetsgivare hade betydligt fler anställda. Granskningen pågick i drygt två år. Ett ärende är fortfarande inte avslutat. Det viktigaste skälet till dröjsmålen var att arbetsgivarna behövde se över sin lönepolitik och klassificeringssystem för befattningar samt finna lämpliga metoder för en jämförelse av likvärdiga arbeten. Samtliga kommuner och även landstinget valde att använda sig av arbetsvärderingssystem. Ofta inleddes detta arbete med ett avgränsat pilotprojekt. Efter en utvärdering tog arbetsgivarna sedan ställning till om systemet skulle användas för hela verksamheten.

11 statliga myndigheter

JämO begärde i april 2002 in jämställdhetsplanerna i sin helhet från elva större statliga myndigheter. Eftersom endast en av myndigheterna fick sin jämställdhetsplan godkänd erbjöds de övriga myndigheterna möjligheten att delta vid en utbildningsdag som JämO anordnade. Samtliga tio myndigheter anmälde sig och utnyttjade också möjligheten till personlig rådgivning. Under hösten och vintern genomförde JämO dessutom, på begäran, personliga besök för rådgivning och diskussioner hos de myndigheter som fortfarande inte blivit godkända. De kvarstående bristerna avsåg lönekartläggningsbestämmelserna.

Även om dessa besök var tidskrävande så bidrog de till att samtliga myndigheter påbörjade ett arbete med att se över rutiner för att bättre integrera arbetet med lönekartläggning och analys i befintliga verksamheter. Samtliga myndighetsärenden beräknas vara avslutade till sommaren 2003 vilket innebär att det som regel tagit upp till ett års tid för myndigheterna att bli godkända.

Regeringskansliet²

Efter en anmälan initierade JämO ett samarbete med Regeringskansliet för att se över och utveckla det interna jämställdhetsarbetet inom departementen. JämO konstaterade att de aktiva åtgärderna (enligt 4-9 §§ JämL) var genomförda på ett bra sätt. Däremot kom arbetet med lönebestämmelserna att kräva relativt omfattande insatser. För att ta fram en lönekartläggning och handlingsplan för jämställda löner, som dessutom skulle tjäna som ett gott exempel för andra arbetsgivare, hade JämO och representanter från Regeringskansliet regelbundna möten under nästan ett och ett halvt års tid.

Från början gjorde arbetsgivaren endast en analys av löneskillnader på grupper där skillnaden i medianlönen uppgick till mer än 3 procent. Dessutom ingick inte heller grupper som understeg 5 personer i analysen vilket innebar att nära hälften av Regeringskansliets över 4 000 anställda inte redovisades i lönekartläggningen. Arbetet med lönekartläggningen uppdagade även problem med den sk TNS-kodningen vilket medförde att Regeringskansliet genomförde en kvalitetssäkring av systemet. Exempelvis var ungefär 15 procent av de anställda inte TNS-klassificerade.

Vid lönekartläggningen upptäcktes att kvinnorna vid lika arbete i 2/3 av fallen hade en lägre medianlön än männen. Som en följd kommer, förutom enskilda justeringar, lönerna för samtliga grupper med kvinnor över 45 år att beaktas i kommande lönerevision. Sammantaget upptäcktes osakliga eller oförklarade löneskillnader för drygt 6,5 miljoner kronor vid arbetet med Regeringskansliets lönekartläggning.

Högskolor

Mitthögskolan och Lärarhögskolan i Stockholm deltog under 2001-2002 i JämOs högskoleprojekt. Ett av syftena med projektet var att utveckla kunskapen om det interna jämställdhetsarbetet vid de två högskolorna. Bland annat skulle högskolorna tillsätta varsin arbetsgrupp som efter utbildning från JämO skulle upprätta handlingsplaner för jämställda

löner. Handlingsplaner för jämställda löner har också upprättats hos Konstfack och håller på att upprättas på Högskolan i Dalarna efter granskning av JämO. Även Uppsala och Stockholms universitet var föremål för granskning.

Trots mycket stöd och rådgivning från JämO medförde arbetet hos högskolorna en del svårigheter och arbetet drog ut på tiden. Detta ledde till att JämO ett flertal gånger beviljade förlängda tidsfrister. Arbetet med kartläggningen, analysen och handlingsplanen tog i genomsnitt ett till ett och ett halvt år. Hos deltagarna i högskoleprojektet var okunskap och påstådd tidsbrist de största problemen. För att kunna genomföra kartläggningen behövs det enligt högskolorna en erfaren statistiker. Det arbete som var mest tidskrävande var grupperingen av lika och likvärdiga arbeten.

Enligt högskolorna i projektet gav arbetet med kartläggning etc. en större medvetenhet om jämställdhetsarbete, en stor inblick och en ökad kunskap om komplexiteten i lönekartlägningsarbetet. Det ledde enligt högskolorna till en ökad samsyn mellan arbetsgivarna och arbetstagarna och nya argument i löneförhandlingarna. Konstfack skriver i sin handlingsplan att arbetet var nyttigt och intressant. På en högskola bekräftade arbetet misstankarna om att det förekommer icke jämställda löner både vad gäller lika och likvärdiga arbeten. På en annan högskola kostnadsberäknades lönejusteringar i handlingsplanen för att utjämna osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män i lika arbete. Handlingsplanen och kartläggningen sägs vara värdefulla vid rekrytering och vid löneförhandlingarna. Tydliga riktlinjer för lönesättning har/hade underlättat arbetet. På en högskola medförde kartläggningen att de marknadsskäl som tidigare tillämpats vid lönesättning ”eventuellt måste omprövas”.

2. KOMMENTARER

2.1 JämOs uppdrag som rådgivare och granskare

Vid JämOs tillsyn ska arbetsgivarna i första hand förmås att frivilligt följa lagens föreskrifter (31§ JämL). Av förordning (1991:1438) med instruktion för jämställdhetsombudsmannen framgår att rådgivning och upplysning m.m. ses som lämpliga åtgärder för att lagens föreskrifter frivilligt ska följas. För att kunna fullgöra den uppgiften har JämO integrerat tillsynen över bl.a. lönekartläggningar i en enhet som heter Rådgivning, Utveckling och Tillsyn (RUT).

Parallellt med rådgivning och tillsyn har JämO under en längre tid drivit ett antal utvecklingsprojekt med fokus på lönefrågor. ”Projekt Lönelots” har sträckt sig över flera år och inom Lönelots ram har stöd givits till olika lokala löneprojekt. I skriften ”Praktiska Exempel” redovisas några projekt som genomförts med stöd av Lönelots/JämO. De 18 utvalda projekten representerar 5 kommuner, 2 landsting, 6 statliga verksamheter, 2 större organisationer tillsammans med 3 privata företag.³

JämO har även varit koordinator för ett EU-finansierat projekt ”European Project on Equal Pay” (PEP) som under 2002/2003 utvecklat verktyg för lönekartläggning och löneanalys ur ett jämställdhetsperspektiv.⁴ Den metodutveckling som bedrivits inom PEP har varit i nära samarbete med representanter från de deltagande företagens personalavdelningar samt fackliga representanter. Arbetet med att utveckla goda exempel har blivit en integrerad och kompletterande del till JämOs tillsynsarbete.

Arbetsgivares uppfattning om JämOs rådgivnings- och granskningsinsatser

JämO har under våren 2003 låtit Sifo genomföra en enkät bland 200 arbetsgivare i massgranskningen. Syftet har varit att få arbetsgivarnas syn på JämOs granskning av företagens lönekartläggning. Sifo rapporten lämnar följande sammanfattande intryck:

Det sammanfattande intrycket av JämOs granskningsarbete är positivt. Helhetsbetyget från de granskade företagen är godkänt, tillgängligheten har varit bra, bemötandet mycket bra, tidsfristen rimlig och hemsidan bra. Informationen kring lönekartläggningen får mer blandat betyg. Många kritiska synpunkter framkommer också men dessa har ofta sin grund i att man anser regelverket vara stelbent

och ej anpassat till verkligheten. Detta torde också ha bidragit till ett något ljumt förtroende för JämOs jämställdhetsarbete.

Utöver arbetsgivarnas synpunkter på JämOs granskning har vissa attityder till jämställdhetsarbetet fångats upp. Bl.a. framkommer att hälften av företagen anser att lönekartläggningen är en krånglig process och nästan lika många tycker det är onödigt med en lönekartläggning på det egna företaget. En blygsam andel av företagen tror att lönekartläggningen givit några jämställdhetseffekter. (Sammanfattning av rapporten, bilaga 5)

Erfarenheter från JämOs handläggare

JämOs granskningar har i regel kombinerats med omfattande rådgivning. Kontakterna har upplevts som övervägande positiva och konstruktiva. En bidragande orsak är sannolikt, att kraven i jämställdhetslagen på analys av att lönesättningen är sakligt motiverad sammanfaller med liknande krav i nyare kollektivavtal.⁵ Samtidigt föreligger det stora problem med att tillämpa avtalen som förutsätter en individuell och differentierad lönesättning. Det innebär att JämO ofta möter en stor efterfrågan på rådgivning om lönefrågor, såväl från arbetsgivare som från fackliga organisationer.

2.2 Regelverket

Gränsen vid tio anställda

I enlighet med 10 § ska en arbetsgivare varje år kartlägga och analysera:

- bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor och
- löneskillnader mellan kvinnor och män som utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt.

Dessa bestämmelser gäller samtliga arbetsgivare oavsett antalet anställda. Arbetsgivare med färre än tio arbetstagare omfattas däremot inte av 11§ som anger att en särskild handlingsplan för jämställda löner ska upprättas. Samma förhållande gäller jämställdhetslagens övriga aktiva åtgärder. Alla arbetsgivare ska däremot enligt 3 § bedriva ett målinriktat jämställdhetsarbete som omfattar de områden som anges i 4-10 §§. En skriftlig jämställdhetsplan krävs enbart där antalet arbetstagare är minst tio.

Antalet företag med 1-9 anställda är cirka 180 000 och antalet anställda inom dessa företag är cirka 491 000.⁶ I gruppen 10-19 anställda är antalet företag 18 300 och antalet anställda cirka 246 000. Det totala antalet arbetsgivare som omfattas av kravet på skriftlig dokumentation uppgår till drygt 35 000. Antalet privata arbetsgivare med minst tio anställda är knappt 35 000 och de sysselsätter cirka 2 080 000 personer.⁷ Antalet offentliga arbetsgivare är cirka 680 och dessa har ungefär 1 160 000 anställda.

Privata och offentliga arbetsgivare

Företagsstorlek	Antal företag	Procent	Antal anställda	Procent
1 - 9	180 029	83%	490 781	13%
10 - 19	18 388	9%	245 737	7%
20 -	17 193	8%	2 990 969	80%
Totalt, företag med anställda	215 662	100%	3 727 487	100%

I granskningen av 500 arbetsgivare ingick en referensgrupp på 20 företag med 10-19 anställda. Av dessa föll senare sex bort, eftersom de visat sig vara enkönade arbetsplatser eller att antalet anställda minskat till färre än tio. I första granskningsomgången fick fyra godkänt ”utan anmärkning” och sex godkändes med bifogat synpunktsbrev. Övriga fyra arbetsgivare godkändes i andra granskningsomgången efter att begärda kompletteringar genomförts. Resultatet för denna grupp var därmed bättre än för genomsnittet i hela granskningen.

JämO har ett särskilt uppdrag att tillgodose de små arbetsgivarna med råd och stöd.

JämO har därför utvecklat en speciell blankett på två sidor, ”hjälp vid lönekartläggning hos mindre företag” (bilaga 3). I januari 2003 presenterade JämO ”Xempelvis!”, ett magasin om företagsutveckling och jämställdhet riktat till småföretag.⁸ Magasinet är ett samarbete mellan ESF-rådet, JämO, Företagarnas Riksorganisation, Kooperativ Utveckling och LRF. I skriften finns tre goda exempel från företag som genomfört en jämställdhetsanalys av löner.

En erfarenhet JämO gjort är att lönekartläggning och jämställdhetsanalys mycket väl kan genomföras med en tämligen ringa arbetsinsats inom företaget. En annan erfarenhet är att gränsen för att anställa en person, som har personalfrågor som sin huvudsakliga specialkompetens, verkar ligga runt 20 anställda. I många mindre företag är det inte ovanligt att personaladministrationen mer sköts som en bisyssla. Denna osynliga eller flytande gräns i

personalpolitisk kompetens inom företagen kan vara en faktor som påverkar hur väl kravet på skriftlig dokumentation tillgodoses.

Arbetstagare i lönekartläggningen

En vanlig fråga till JämO är om kategorin chefer liksom tillfälligt anställda omfattas av kravet på kartläggning m.m. JämOs svar är att lagtexten enligt 10 §, 1 st JämL inte ger utrymme för undantag. Kartläggningen ska omfatta samtliga anställda. Möjligen berörs ej personer vars lön sätts av styrelse eller liknande. Propositionstexten gör följande förtydligande:

"För *samtliga* arbetstagare skall information om löneförmåner och andra fakta av betydelse för bedömningen, t.ex. kön, ålder och utbildning av relevans för anställningen, samlas in. Alla arbetstagare bör ingå i denna kartläggning, oavsett anställningsform och oavsett ställning i organisationen. Det betyder att informationen *bör* omfatta såväl fast som tillfälligt anställd personal och oavsett om arbetet utförs i arbetsgivarens lokaler eller någon annanstans."⁹ (Kursiverat här)

Säsongsanställda

En speciell fråga som uppkommit är om arbetsgivare med färre än tio helårsanställda men med många säsongsanställda omfattas av skriftlighetskravet. JämLs 13 § anger att "skyldigheten att upprätta en jämställdhetsplan gäller inte arbetsgivare som vid senaste kalenderårsskifte sysselsatte färre än tio arbetstagare."

JämOs kommentar är att kravet på ett målinriktat jämställdhetsarbete enligt 3§ och kravet på kartläggning och analys i 10 § gäller för samtliga arbetsgivare. I de fall det rör sig om ett stort antal säsongsanställda, torde parternas och ytterst arbetsgivarens ansvar i dessa sammanhang lättast kunna fullgöras genom att en skriftlig sammanställning görs.

Bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor

Kravet på kartläggning och analys av bestämmelser och praxis om löner och andra anställningsvillkor hos arbetsgivaren har varit en punkt som berett många svårigheter. Denna genomgång definierar i själva verket referensramen för den senare analysen och ställningstagandet till om en löneskillnad kan betecknas som sakligt motiverad eller ej. De erfarenheter JämO har gjort kan hänföras till tre kategorier:

- 1) Parterna verkar inte förstå vad som ska göras under denna punkt, eller
- 2) i dokumentationen hänvisas till att man följer gällande kollektivavtal, eller
- 3) att arbetsgivaren genom granskningen blir medveten om att det finns brister i den egna lönepolitiken.

Det vanligaste är att det över huvud taget inte finns några kommentarer (punkt 1).

Att ange kollektivavtalet som garant för saklig lönesättning utan några vidare kommentarer är inte tillräckligt, särskilt inte om kollektivavtalet är ett minimilöneavtal och det finns olika arbeten/yrken (punkt 2). Liknande situation gäller om det finns flera kollektivavtal på arbetsplatsen eftersom en jämställdhetsanalys av likvärdigt arbete kräver en jämförelse över avtalsgränserna. Kvinnodominerade arbetsområden tenderar att ha lägre löner. Problem med denna så kallade värdediskriminering har senast i mars 2003 dokumenterats av SACO i rapporten ”Därför tjänar män mer än kvinnor”.¹⁰ Rapporten konstaterar bl.a. ”ju fler kvinnor i ett yrke, desto lägre lön”. Också EG-domstolen har exempelvis i fallet *Enderby* uttryckt att den omständigheten att lönesättningen är ett resultat av kollektivavtalsförhandlingar som ägt rum separat för var och en av två berörda yrkesgrupperna inte är en garanti mot att diskriminering kan föreligga.¹¹

Problemen under punkt 3 handlar om att det saknas tillräckligt preciserade lönepolitiska dokument. Därmed är det inte möjligt att göra en tillfredsställande analys av grunderna för en individuell lönesättning. Arbetsgivaren begär därför ofta anstånd för att närmare definiera hur olika arbeten ska värderas i förhållande till varandra. I många fall handlar det även om att definiera kriterier för den individuella lönesättningen. Med hänvisning till samverkan med upp till tjugo fackliga organisationer och ibland ett behov av förankring på politisk nivå begär arbetsgivare anståndstider på ett till två år. Dessa problem är speciellt tydliga vid granskningen av vissa offentliga arbetsgivare.

Lönebegreppet

Lön har av EG-domstolen tolkats i en mycket vid bemärkelse. Lön kan utgöra alla former av direkta eller indirekta förmåner som har sin grund i ett anställningsavtal eller i ett anställningsförhållande. Likalöneprincipen måste tillämpas på varje separat anställningsförmån och en sammantagen bedömning av summan av anställningsförmåner är

inte acceptabel.¹² Att det finns en tydlig könsaspekt på så kallade löneförmåner har visats i flera rapporter.¹³

I Sveriges officiella lönestatistik räknas timlöner om till månadslön när syftet är att jämföra löner mellan arbetare och tjänstemän. JämO har i sin rådgivning rekommenderat att använda månadslöner eftersom en lönekartläggning ska omfatta samtliga arbetstagare oavsett kollektivavtalsområde. JämO har noterat att det finns svårigheter att finna ett enhetligt lönebegrepp vid jämförelser. Det handlar inte bara om att räkna om timlöner till månadslön utan även att beräkna värdet av t.ex. arbetstidsförkortning, inlösning av övertidsersättning, värdet av olika pensionsvillkor.

Kvinnodominerat arbete

Lagtexten anger att en bedömning av löneskillnader särskilt ska avse grupp av arbetstagare som utför arbete som *är eller brukar anses vara kvinnodominerat* i förhållande till annan grupp av arbetstagare som utför arbete som är att betrakta som likvärdigt. Frågan hur formuleringen ”brukar anses vara kvinnodominerat” ska tolkas har vid ett flertal tillfällen ställts till JämO. Ska en arbetsgivare utgå från den faktiska könssammansättningen på arbetsplatsen (exempelvis två kvinnliga snickare men inga manliga) eller göra en mer generell bedömning om ett visst yrke eller bransch kan betecknas som kvinnodominerad eller ej. Propositionstexten ger i viss mån utrymme för motstridiga tolkningar.¹⁴ JämO har valt att hänvisa till syftet med lagen, dvs. att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga löneskillnader. Om ett visst arbete, exempelvis två kvinnliga snickare avlönats enligt gällande ”manlig norm” inom branschen eller om just det arbetet fått en ”kvinnostämpel” hos en viss arbetsgivare måste i regel undersökas i det enskilda fallet.

Problemet behandlas i ett pågående ärende hos Jämställdhetsnämnden. I jämförelsen av lön mellan psykologer och läkare är en av frågorna om utgångspunkten ska vara könsfördelningen inom viss yrkesgrupp på riksnivå eller hos den aktuella arbetsgivaren. Ansökan om vitesföreläggande har gjorts av Psykologförbundet.¹⁵

Lika arbete och likvärdigt arbete

Problemen som JämO mött i samband med begreppen lika och likvärdigt arbete är mångfacetterade. Bland problem kan nämnas svårigheter att:

- tillämpa befintliga klassificeringssystem,
- skilja mellan krav i arbetet och individens sätt att utföra arbetet,
- förstå innebörden av begreppet likvärdigt arbete,
- för JämO att göra avvägningar mellan lagens krav och omständigheter hos den enskilda arbetsgivaren.

Svårigheter att tillämpa befintliga klassificeringssystem

I lagens förarbeten rekommenderas att vid lika arbeten utgå ifrån befintliga klassificeringssystem som till exempel TNS (tjänstenomenklatur staten) eller annat system för statistik. Många arbetsgivare har påtalat att indelningarna i olika arbeten enligt dessa äldre system visat sig vara allt för trubbiga för att kunna bestämma vilka arbeten som kan anses vara lika. Systemen lämpar sig i regel inte heller för att göra en bedömning av likvärdiga arbeten. Parterna har på vissa håll initierat ett omfattande och tidskrävande arbete med att revidera och höja kvaliteten på systemen (exempelvis TNS koderna inom staten eller inom bank- och försäkringssektorn). Sveriges officiella lönestatistik använder Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK) som nära ansluter till ILO standarden ISCO-88 och EU:s variant ISCO-88 (COM) vilket är en ytterligare komplikation. Systemen är inte helt överensstämmande med varandra.

Svårigheter att skilja mellan krav i arbetet och individens sätt att utföra arbetet

Hos vissa arbetsgivare har det uppstått svårigheter att särskilja arbetet som sådant med personens sätt att utföra arbetet. Vissa arbetsgivare hävdar att en rad arbeten visserligen har likheter vid tidpunkten när en person var nyrekryterad, dvs. avseende kraven på kunskaper och färdigheter, ansvar m.m. Men efter en tid blir varje arbete så unikt att det knappast går att hävda att olika arbetstagare är utbytbara och att dessa lätt skulle kunna utföra varandras arbetsuppgifter. Arbetena ses då inte längre som lika utan möjligen som likartade/likvärdiga.

En fråga i sammanhanget är om en analys av lika arbeten skiljer sig från den analys som ska göras av likvärdiga arbeten? Frågan kan inte alltid besvaras entydigt. I mer generella termer handlar en analys vid lika arbeten om att synliggöra kriterier för individuell lönesättning och

om dessa motiverar förekommande löneskillnader. Vid en analys av likvärdiga arbeten är fokus riktat mot jämförelsen av hur en viss typ av (kvinnodominerat) arbete värderas i förhållande till annat arbete.

Denna generella beskrivning måste däremot nyanseras i de fall en arbetsgivare hävdar att i stort sett inga arbeten är lika men att det däremot finns ett stort antal likartade eller likvärdiga arbeten som utförs av enskilda individer. I dessa fall är det relevant att göra en liknande analys som normalt görs vid lika arbeten, dvs. att analysera skillnader i medellön i förhållande till kriterier för individuell lönesättning.

Svårigheter att förstå innebörden av begreppet likvärdigt arbete

Begreppet likvärdigt arbete utgör ingen etablerad och allmänt accepterad referens bland parterna på arbetsmarknaden. Många samtal börjar med att arbetsgivaren förklarar att de flesta av jämställdhetslagens krav var begripliga utom frågan om klassificering utifrån kraven i arbetet och jämförelsen av likvärdiga arbeten. Detta problem är tydligt i JämOs massgranskning. De flesta arbetsgivare har visserligen gjort en lönekartläggning. Men dokumenten visar att det bara är en mindre andel som mer aktivt resonerat kring begreppet likvärdigt arbete. Andelen arbetsgivare som redovisar någon form av värdering av svårighetsgraden hos olika arbeten, dvs. på vilka grunder olika arbeten anses som likvärdiga, är mindre än 20 procent.¹⁶

En förklaring i sammanhanget kan vara att den äldre lönekartlägningsbestämmelsen från 1994 inte använde sig av begreppsparen lika och likvärdigt arbete utan hade en annan terminologi.¹⁷ JämO kan däremot notera att två av JämOs rättsfall avseende lönediskriminering gör begreppet likvärdigt arbete mer begripligt.¹⁸ Målen handlar om lönejämförelser mellan en barnmorska och en medicintekniker respektive om en intensivvårdssjuksköterska och en medicinteknisk ingenjör. En referens till domarna gör att många lättare förstår vilken typ av jämförelse som ska göras och även de bakomliggande orsakerna till kravet på jämförelse över avtalsgränserna.

Avvägningar

För vissa arbetsgivare har JämO nöjt sig med en mer översiktlig redovisning av lönestrukturen. Detta gäller för arbetsgivare där en jämställdhetsanalys av löneskillnader inte förväntas ge någon ytterligare information. Det finns en rad mindre arbetsgivare där kvinnor

och män arbetar på olika nivåer och i olika funktioner. Ett typfall är där kvinnor utför stöd- och administrativa funktioner jämfört med männen som återfinns i en yrkesmässigt specialiserad kärnverksamhet. Hos denna typ av arbetsgivare har JämO ofta nöjt sig med en mer översiktlig dokumentation.

Syftet med lagen motiverar således att JämO i undantagsfall inte ställer samma krav på detaljerad analys som normalt är fallet. På helt enkönade arbetsplatser har JämO bortsett från kravet på lönekartläggning.

Analys och handlingsplan

Det finns en tydlig inbördes rangordning mellan de tre momenten lönekartläggning, analys och handlingsplan. Även i de fall som arbetsgivare genom en analys identifierat löner som ska korrigeras saknas ofta en handlingsplan som innefattar såväl en kostnadsberäkning som en tidsplan.

JämO fann vid massgranskningen ett genomgående mönster. Det visar att en godkänd lönekartläggning i regel åtföljs av en ytterst kortfattad analys som avslutas med konstaterandet att det inte finns några osakliga löneskillnader. I granskningen av dessa 500 privata arbetsgivare kan JämO notera att jämställdhetsanalysen har lett till att knappt fyra procent av företagen ska justera löner.¹⁹

Samtidigt har JämO hos enskilda offentliga arbetsgivare noterat att dessa har avsatt avsevärda summor för att korrigera osakliga löneskillnader. Dessa lönejusteringar på flera miljoner kronor kan ställas i kontrast mot de enstaka lönejusteringar på någon tusenlapp per månad som aktualiserats i JämOs massgranskning (se vidare avsnittet om synbara resultat sid. 34). Intervjun av fyra arbetsgivare i bilaga 6 ger i viss mån belägg för att graden av erkännande av oförklarade löneskillnader står i relation till viljan att ta till sig kunskaper om lagstiftningen.

En annan aspekt som JämO noterar är att kollektivavtalen ibland innehåller skrivningar som hänvisar till att diskriminerande löneskillnader ska åtgärdas inom revisionsförhandlingarna, vilket innebär en hänvisning till lagens diskrimineringsförbud (15-17 §§). I andra fall gör avtalen en mer korrekt hänvisning till lagens aktiva åtgärdsparagrafer och använder begreppet osakliga löneskillnader (10 §).

Löneskillnader till nackdel för män

Ett problem som JämO också möter, är arbetsgivare som anger att oförklarade löneskillnader till nackdel för män inte kan ha ett samband med kön och därmed inte heller ska justeras till följd av jämställdhetsanalysen. Jämställdhetslagens portalparagraf anger i andra stycket att lagen siktar till att förbättra främst kvinnornas villkor i arbetslivet. Lagens förarbeten redogör även för de normativa mönster som ligger till grund för att kvinnors arbete undervärderas. Lagen är i sin inledning uttalat könsneutral men redan i andra stycket anges att den främst siktar till att förbättra kvinnors villkor i arbetslivet. Lagen utgår således från verkligheten. Detta förhållande har ibland beskrivits som en paradox.²⁰

Jämställdhetslagen stadgar att om arbetsgivaren vid en analys finner att det finns löneskillnader som är direkt eller indirekt diskriminerande har arbetsgivaren att åtgärda detta snarast och senast inom tre år. Detta är ett uttryck för att regeln om aktiva åtgärder ansluter till lönediskrimineringsförbudet.²¹ *Frågan om könsdiskriminering är däremot inte nödvändig att ställa* inom ramen för en jämställdhetsanalys av löneskillnader enligt 10 § JämL. *Den nödvändiga frågan* är om skillnader i lön och anställningsvillkor mellan kvinnan och mannen *kan förklaras på ett sakligt sätt* i förhållande till den norm som definierar hur det utförda arbetet ska avlönas, dvs. arbetsgivarens lönepolitik.. Kan reglerna inte motiveras på ett sakligt sätt kan de ha samband direkt eller indirekt med kön.²²

Jämställdhetslagens likalöneregel innebär inte att kvinnor och män ska ha lika löner utan att lönen för kvinnor och män ska bestämmas enligt samma norm, nämligen i förhållande till det utförda arbetet. Samma utgångspunkter har EG-rättens likalöneprincip.²³ Vad som är kännetecknande för EG-rättens diskrimineringsförbud är bl.a. tillämpningen av reglerna för bevisbördans placering och att det som huvudregel rör sig om en jämförelse mellan gynnad och missgynnad - som individ eller som del i en grupp.²⁴ EG-domstolen betraktar rätten till icke-diskriminering på grund av kön som en individuell rättighet för både kvinnor och män. Likabehandlingsprincipen ger således stöd för att i arbetet med de aktiva åtgärderna fokusera på att regler och beslut alltid går att motivera på ett sakligt sätt, oavsett vilket kön som förefaller vara missgynnad i det enskilda fallet.

Redovisning och utvärdering från föregående års plan

Kravet på årlig lönekartläggning har funnits sedan 1994. En redovisning och utvärdering av de planerade åtgärderna från föregående års plan saknas dock i så gott som samtliga ärenden som JämO granskat. Att identifiera könsrelaterade löneskillnader kräver vissa kunskaper och förutsätter vissa rutiner hos de parter som ansvarar för lönerevisioner. Hos de flesta arbetsgivare som JämO granskat är det den första lönekartläggning som någonsin genomförts. Hos ett mindre antal arbetsgivare har lönekartläggningar genomförts med oregelbundna mellanrum.

Mainstreaming av jämställdhetsfrågor på företagsnivå

Erfarenheter från JämOs PEP-projekt visar att det i samband med personalekonomiska redovisningar saknas rutiner och kunskap för att synliggöra förändringar ur jämställdhetssynpunkt, dvs. att definiera så kallade nyckeltal.²⁵ Exempel på relevanta frågor ur ett personalpolitiskt perspektiv är om en arbetsgivares jämställdhetspolicy motsvaras av konkreta resultat avseende löneskillnader och representation av kvinnor och män på olika nivåer i företaget. JämO känner bara till någon enstaka arbetsgivare där kraven om aktiva åtgärder enligt JämL. integrerats i företagets viktigaste styrdokument, dvs. affärsplanen.

Sekretess

En sekretessbedömning görs i det enskilda ärendet med stöd av sekretesslagen 9 kap. 21 § när JämO får förfrågningar om att lämna ut lönekartläggningar från privata arbetsgivare. I regel har JämO gjort den bedömningen att utlämnandet av enskilda anställdas löneuppgifter kan antas medföra att en enskild lider skada eller men.

Samverkan

Det finns en rad aspekter som JämO uppmärksammat kring bestämmelserna om samverkan. I vilken mån en samverkan över huvud taget förekommer och om samverkansformerna är konstruktiva kan diskuteras. Susanne Fransson har vid sin studie av JämOs massgranskning noterat att det i mindre än en fjärdedel av företagens lönekartläggningar finns belägg för att en samverkan med facket förekommit.²⁶ I Sifos intervjuer med arbetsgivarna i massgranskningen uppger däremot 68% att en samverkan med facket eller annan företrädare för de anställda förekommit. Av Sifo rapporten framgår vidare att fackliga företrädare begärt nödvändig

information för att kunna delta i kartläggningsarbetet på enbart 17 % av företagen enligt arbetsgivarnas uppgifter (bilaga 5). I 21% uppger arbetsgivarna att de försett facken med nödvändig information.

Fackets rätt till samverkan vid lönekartläggning ger upphov till många frågor om tolkning av 12 § JämL. En vanlig fråga är om en facklig företrädare kan ställa krav på att ta del av individlöner från oorganiserade och från medlemmar ur andra fackliga organisationer för att kunna samverka i en jämställdhetsanalys av löner. JämO anser att lagens 12 § tillsammans med lagens förarbeten ger ett klargörande svar på den punkten.²⁷ Regeln om insyn är begränsad till de personer som samverkar i arbetet med jämställdhetsanalys av löner. Därmed ges den lokala fackklubben ingen generell insyn i samtliga anställdas löner. Frågan om rätten till information har varit föremål för ansökan om vitesföreläggande från en facklig organisations sida. Då den lokala fackliga organisationen erhållit de efterfrågade handlingarna återkallades ansökan.²⁸

Synen på hur lönekorrigeringar med stöd av jämställdhetslagen ska genomföras är omtvistat. Ska dessa justeringar ses som en del av det löneutrymme som parterna enas om beroende på traditionella makt- och styrkeförhållanden? Eller ska de lönejusteringar som anges i handlingsplanen betraktas som en korrigering utifrån EG-rättens grundläggande principer om likabehandling och icke-diskriminering? Ska med andra ord en fråga som berör mänskliga rättigheter i arbetslivet hanteras på ett liknande sätt som kostnader vid förseelser mot arbetsmiljölagen, dvs. hanteras som något som är skilt från ordinarie löneutrymme?

JämO har noterat att kravet på lönekartläggning över avtalsgränserna i många fall innebär ett ifrågasättande av invanda mönster som kan leda till problem, speciellt för fackliga företrädare. JämO anser att samverkan vid jämställdhetsanalys av löneskillnader till sin karaktär är skild från den i regel efterföljande löneförhandlingen. Samverkansgruppen bör därför inte ses som ett lämpligt forum för att enbart se till de egna medlemmarnas särintressen. Gruppens ansvar är att garantera att inga osakliga löneskillnader förekommer, oavsett facktillhörighet eller avtalsområde. Spänningar kan uppstå i situationer när de som bedriver analysarbetet ska formulera en handlingsplan och dessa personer inte har mandat att fatta beslut.

Vidare kan problem uppstå för den fackliga representanten när denna ska förklara att lönekorrigeringar ur ett könsperspektiv inte i första hand berör de egna medlemmarna.

Liknande situationer kan uppstå i samband med deltagande i en värderingsgrupp inom ett arbetsvärderingsprojekt. Fackliga företrädare har i viss mån fått nya roller att hantera parallellt med det traditionella fackliga arbetet.

2.3 Marknadsfaktorn

Kraven på årlig lönekartläggning kan sägas skapa en arena för strukturerad diskussion mellan parterna. Gemensamt ska prövas om grunderna för lönesättningen är begriplig och saklig. I nästa steg ska en bedömning av löneskillnader ur ett könsperspektiv göras. Av många kollektivavtal och av arbetsdomstolens rättspraxis framgår att brist på arbetskraft kan vara en tillkommande faktor som påverkar lönesättningen.

Det är troligt att så kallade marknadsskäl påverkar lönesättningen hos relativt många arbetsgivare. Vid samtal med såväl arbetsgivare som fackliga representanter har JämO fått många frågor kring denna problematik. Av samtalen framkommer att domsluten i barnmorskemålet, målet med intensivvårdssjuksköterskan och i målet om socialkonsulenterna ofta tolkas som att en hänvisning till marknadsfaktorn i det närmaste fungerar som ett fribrev när löneskillnader inte närmare kan förklaras.²⁹ En mer preciserad utredning om begreppet brist eller marknad upplevs som regel inte vara nödvändig. JämO har enbart i undantagsfall kunnat se att samverkansgrupper närmare definierat på vilket sätt utbud och efterfråga på viss arbetskraft kan tänkas påverka lönesättningen. Lokala parter har vid en jämställdhetsanalys ofta ställning till om en hänvisning till en påstådd bristsituation på arbetsmarknaden inte bara förklarar en viss löneskillnad, utan även kan sägas förklara hela löneskillnaden.³⁰ Av propositionstexten framgår tydligt att hela löneskillnaden ska kunna förklaras och att det inte räcker med att ange ett antal tänkbara förklaringar till en viss löneskillnad.³¹

I det material som JämO granskat finns två exempel som på sätt och vis markerar ytterligheter på hur begreppet ”brist” kan hanteras inom ramen för reglerna om årlig lönekartläggning.

I det ena fallet har en privat arbetsgivare med cirka 250 anställda och en könsblandad arbetsstyrka genomfört en seriös bedömning av kraven i arbetet för samtliga anställda. Vid arbetet användes JämOs metod Analys Lönelots. Vid en jämförelse inom grupper av

likvärdiga arbeten identifierades löneskillnader i medellön mellan kvinnor och män i fem av grupperna på mellan 7 300 till 24 300 kronor per månad. Vid den påföljande analysen förklaras dessa löneskillnader nästan genomgående med en hänvisning till marknadskrafterna. För en utomstående betraktare är det anmärkningsvärt hur pass mycket tid som denne arbetsgivare lagt ned på att värdera kraven i arbetet, vilket i sin tur motiverat några enstaka lönejusteringar. Som kontrast kan konstateras att arbetsgivaren inte företagit någon som helst utredning som granskar om det verkligen föreligger en bristsituation som kan ge förklaringen till *hela* löneskillnaden i storleksordningar om 10-20 000 kronor per månad.

I det andra fallet handlar det om en kommun med några tusen anställda, i huvudsak kvinnor. Även denna arbetsgivare har använt sig av JämOs metod för bedömning av arbetskrav, Analys Lönelots. Arbetsvärdering och lönekartläggning har därefter matchats med en utredning kring begreppet ”brist”. Arbetsgivaren anger vad denna avser med begrepp ”brist” och beskriver kortfattat typsituationer som exemplifierar hur denna problematik kan påverka lönesättningen. Därefter presenterar arbetsgivaren en tabell som omfattar 13 arbeten som det gångna året definierats som bristyrken på den lokala arbetsmarknaden. Av tabellen framgår medianlön för respektive arbete inom kommunen, medianlön inom riket och löneutveckling i procent under de tre senaste åren. Arbetsgivaren anger också vilka lönepolitiska ambitioner som finns för att utjämna lönepåslag som hänför sig till bristsituationer (3 år). Med andra ord finns det tydliga anvisningar för kommunens lönesättande chefer hur bristsituationer på den lokala arbetsmarknaden ska bedömas och hanteras så att lönesättningen är i linje med lönepolitiken.

Vid frågor från arbetsgivare eller fackliga representanter anger JämO ett antal punkter som kan bidra till att begränsa utrymmet för godtyckliga bedömningar, när bristsituationer kan tänkas påverka lönesättningen:

- Används branschstatistik (eller motsvarande) när den omvärldsrelaterade delen av lönen bestäms?
- Finns samsyn med fackliga organisationer om vilka arbeten som är bristyrken?
- Finns strategier för att minska den marknadsrelaterade delen av lönen om det inte längre råder brist inom ett visst arbete?
- Har man försökt behålla kompetenta medarbetare genom att vara en attraktiv arbetsgivare på andra sätt än att höja lönerna?

- Har man vid rekrytering försökt att annonsera tjänsten mer än en gång?
- Har gruppen som man normalt rekryterar från utökats internt/externt?
- Har befintlig personal utbildats/fortbildats?

2.4 Vite

Generella överväganden

Utgångspunkter vid JämOs tillsyn av lönekartläggningsbestämmelserna är att söka förmå arbetsgivare att frivilligt följa föreskrifterna (31 § JämL). Lagstiftningen gör ingen skillnad mellan kraven på en arbetsgivare med 50 anställda eller 5 000 anställda, måhända med filialer på flera olika orter i landet. I praktiken finns det en rad faktorer som JämO väger in vid en bedömning av vilka tidsfrister som kan vara lämpliga när en arbetsgivare måste genomföra kompletteringar. Omständigheter som JämO normalt tar hänsyn till är a) antalet anställda, b) formerna för samverkan/alternativt avsaknad av samverkan, c) förekomst av preciserad tidsplan för planerade insatser/kompletteringar, d) formella beslutsvägar. För en grupp som genomför en jämställdhetsanalys av löner i exempelvis en kommun innebär förankringsprocessen att hänsyn måste tas till såväl tjänstemannanivå, politisk nivå liksom upp till tjugotalet berörda fackliga organisationer.

Möjligheter med vitesföreläggande av Jämställdhetsnämnden ger samtidigt vissa gränser avseende tidsfrister för kompletteringar. En lönekartläggning ska göras årligen och nämndens bedömning bör rimligtvis avse ett aktuellt dokument. Detta faktum medför att JämOs ramar för beviljande av tid för kompletteringar i regel ligger mellan en till sex månader.

Exempel på andra överväganden som JämO gör är när begärda kompletteringar visar sig vara otillräckliga. Det är ofta en svår bedömning att avgöra om arbetsgivaren bör ges förnyad möjlighet till komplettering eller om de kvarstående bristerna är så pass omfattande att de motiverar ett vitesföreläggande. Om de kvarstående bristerna bedöms vara mindre omfattande kan JämO välja att i synpunktsbrevet ange vad som förväntas av arbetsgivaren. I dessa fall skriver JämO ofta att myndigheten avser att återkomma med en förnyad granskning vid ett senare tillfälle.

I praktiken har JämO visat en hög grad av förståelse, speciellt för praktiska problem i organisationer med många anställda. Tillsynen har då regelmässigt kombinerats med erbjudande om rådgivning och/eller utbildning. Mot bakgrund av syftet med aktiva åtgärds bestämmelserna har JämO avstått från att inta ett mer strikt förhållningssätt.

Vitesföreläggande enligt 34 § JämL

JämO har möjlighet att förelägga en arbetsgivare att vid vite lämna uppgifter om förhållandena i arbetsgivarens verksamhet som kan vara av betydelse för ombudsmannens tillsyn (se 33-34 §§ JämL). JämO utnyttjade denna möjlighet för första gången i samband med granskningen av 500 privata arbetsgivare. Detta skedde efter att påminnelsebrev inte gett önskat resultat. Myndigheten beslöt då att vitesförelägga tjugo av de 531 granskade arbetsgivarna i syfte att få in de efterfrågade uppgifterna. Vitet fastställdes till ett schablonbelopp på 10 000 kr alternativt 20 000 kr beroende på det aktuella företags storlek. Detta fungerade i 18 av de 20 ärendena. I två fall fick JämO ta kontakt med polismyndigheten som ombesörjde delgivning av vitesföreläggandet genom delgivningsman. Vitesföreläggandena resulterade i att JämO fick in uppgifter rörande lönekartläggning från samtliga arbetsgivare.

Vitesföreläggande enligt 35 § JämL

JämO har också möjlighet att göra en framställning till Jämställdhetsnämnden om att en arbetsgivare som inte följer någon av föreskrifterna i 4-13 §§ vid vite föreläggs att fullgöra sina skyldigheter (35 § JämL). Ett sådant föreläggande kan, sedan den 1 januari 2001, även riktas mot staten som arbetsgivare. JämO har gjort en sådan framställning inför nämnden i två fall i den så kallade 500-granskningen där arbetsgivaren trots flera uppmaningar och kallelse till överläggning inte kompletterat den bristfälliga lönekartläggningen. Ett av ärendena är för närvarande föremål för handläggning i Jämställdhetsnämnden.³² Det yrkade vitesbeloppet är 100 000 kr.³³

I samband med ändringarna i jämställdhetslagen den 1 januari 2001 har central arbetstagarorganisation, i förhållande till vilken arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal, fått möjlighet att göra en framställning inför nämnden. En förutsättning för detta är dock att JämO avsäger sig möjligheten att göra en framställning i det aktuella ärendet. Två fackliga organisationer har hittills utnyttjat denna nya regel. I det ena fallet har syftet med framställningen uppnåtts. Jämställdhetsnämnden avskrev ärendet från vidare handläggning

efter att den fackliga organisationen fått ta del av de efterfrågade handlingarna och det underlag som behövdes för samverkan i lönekartläggningsarbetet.³⁴ Det andra ärendet som är en anmälan från Psykologförbundet avser brister vid kartläggning, analys och handlingsplan. Arbetsgivaren är Stockholms Läns Landsting.³⁵

Sammantaget är JämOs intryck att fackliga ombud i regel har kännedom om förändringarna i 10-12 §§ JämL, men att det samtidigt råder stor okunskap om 35 § och de nya möjligheter för fackligt agerande som dessa ändringar medger. JämOs iakttagelse visar att lagstiftarens förhoppningar ännu inte riktigt infriats. I regeringens proposition motiveras införandet av talerätt för central facklig organisation inför Jämställdhetsnämnden med att det kan stimulera och vitalisera det lokala aktiva arbetet och medföra att organisationerna tar ett större ansvar för jämställdhetsarbetet.

2.5 Konflikt mellan lag och avtal?

Ett inte ovanligt fenomen bland arbetsmarknadens parter är att tillämpningen av EG-rättsliga principer om likabehandling och icke-diskriminering upplevs eller har upplevts som ett hot mot den svenska kollektivavtalsmodellen. En sådan syn påverkar i sin tur viljan att tillämpa bestämmelserna i jämställdhetslagen. Ett citat från en facklig tidskrift kan tjäna som exemplifiering på de negativa attityder som JämO har att bemöta:

”Att processa om diskriminering är inte bara att ställa arbetskamrater mot varandra i domstolen. Det är också att processa mot de egna kollektivavtalen. (...) Den svenska fackföreningsrörelsen ska akta sig noga så att den inte blir beroende av JämO, DO eller hamnar i knäet på Armaniklädda och pomadadoftande byråkrater i Bryssel. Dom kommer aldrig att bry sig ifall det finns ett kollektivavtal i butiken, på tvätteriet, vårdhemmet eller uthyrningsbolaget. Dom fixar inga löner, inget ob, inga försäkringar och inga arbetstidsscheman. Det står däremot i kollektivavtalet.”³⁶

EG-rättens utveckling av diskrimineringsförbuden

EG rätten har under senare år kraftigt utvecklat normbildningen avseende individuella rättigheter till likabehandling.³⁷ Denna utveckling kan bl.a. följas i arbetet med EU-stadgan om grundläggande rättigheter. Inom arbetslivet finns numera direktiv med diskrimineringsförbud som uttryckligt innefattar begreppet *lön* i relation till etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, kön, sexuell läggning, ålder, deltidsarbete och

visstidsarbete.³⁸ I utredningen om Hållfast arbetsrätt (SOU 2002:56) föreslås ett diskrimineringsförbud avseende föräldraskap. Gemensamt för dessa individuella rättigheter är att de till skillnad från kollektivavtalsregleringar inte disponeras av arbetsgivare och arbetstagare i samförstånd utan möjliggör en rättslig överprövning av såväl arbetsgivarbeslut som avtalslösningar. Utvecklingen mot allt fler och mer allmänna diskrimineringsförbud kan sägas generera ett allmänt krav på saklig grund vid arbetsledningsbeslut. När arbetsgivaren måste visa att ett beslut saknar samband med en rad olika diskrimineringsgrunder blir i praktiken sakliga skäl till sist det enda alternativet.³⁹

Utvecklingen av aktiva åtgärder

Möjligheten för EU:s medlemsstater att komplettera diskrimineringsförbuden med olika former av aktiva åtgärder är en pågående utveckling inom EG-rätten.⁴⁰ I förarbetena till den svenska JämL har det kompletterande sambandet mellan diskrimineringsförbud och aktiva åtgärder ständigt lyfts fram. En intressant fråga är om utvidgningen av förbud mot lönediskriminering till en rad andra grunder än kön har bäring på den metod för lönekartläggning, analys och handlingsplan som jämställdhetslagen anvisar.

Tendenser i nyare kollektivavtal

Mycket tyder på att parterna inom vissa avtalsområden tycks vara överens om att jämställdhetslagens analysmodell bör utgöra grunden när en nulägesanalys genomförs inför löneförhandlingar men att analysen därutöver måste omfatta även andra diskrimineringsgrunder eller t.o.m. en allmän kvalitetsgranskning av att lönesättningen sakligt kan motiveras.⁴¹ Även i de avtal som inte direkt hänvisar till jämställdhetslagen ligger det inbyggt att någon sorts kartläggning och analys av löneskillnader mellan könen ska finnas med som underlag när lönerna bestäms lokalt. Avtalen innehåller i regel formuleringar om att löneskillnader som är ”omotiverade”, ”osakliga” eller ”diskriminerande” ska åtgärdas i samband med förhandlingarna.

Den utveckling som JämO kan iaktta ger föga stöd för farhågorna att diskrimineringslagstiftningens utveckling hotar den svenska kollektivavtalsmodellen. Antalet arbetsgivare som konfronterats med överprövning av lönesättning eller avtal via domstol är läträknade.⁴² Såvitt JämO känner till har hittills inte heller det lokala arbetet med lönekartläggning och analys för jämställda löner föranlett någon anmälan om lönediskriminering. Vad lagstiftaren därmed har gjort är att skapa ramar för en

självsaneringsprocess där parterna disponerar innehåll och resultat. JämO eller Jämställdhetsnämnden kan som tidigare nämnts inte underkänna resultatet av en viss analys.⁴³ Tendensen i kollektivavtalens utformning vittnar om att kraven på partsgemensam analys inkluderar metodiken i JämLs 10-11 §§ men att analyskravet går längre än att enbart omfatta könsaspekten.

2.6 Samspelet mellan lag och avtal

Följande generella mönster kan urskiljas i förhållandet mellan lag och avtal. Mellan 1980 och 1992 var i huvudsak kollektivavtalen om jämställdhet normbildande. Efter att utredningen ”Tio år med jämställdhetslagen” konstaterat en betydande passivitet från parternas sida ersatte tvingande lagstiftning skrivningar i jämställdhetsavtalen.⁴⁴ Efter den senaste lagändringen 1 januari 2001 har en ny tendens kunnat skönjas i löneavtalens utformning. Det handlar om skrivningar om behovet av samordning mellan lönekartläggning/analys enligt jämställdhetslagen och lokala löneförhandlingar. Medlingsinstitutet har i en rapport gjort en indelning av förbundsavtalen i tre typkategorier.⁴⁵

1. Avtal som hänvisar till skyldigheten enligt jämställdhetslagen att genomföra kartläggning och analys. Som exempel nämns avtalen för det statliga området, tjänstemanna- och akademikeravtalen för kommuner och landsting liksom avtalet för försäkringsbranschen.
2. Avtal som innehåller löneprinciper med diskrimineringsförbud och regler om att omotiverade löneskillnader ska justeras i samband med lokala löneförhandlingar. Som exempel nämns avtalen för verkstadsindustrin och andra förbundsavtal inom industrin.
3. Avtal som slår fast likalöneprincipen och föreskriver att kartläggning och analys av lönesituationen ska göras i samband med de lokala förhandlingarna. Exempelvis avtal för hotell- och restaurang branschen.

Parterna har således påbörjat en process av integration av lönekartlägningsbestämmelserna i kollektivavtalen. Efter att ha granskat närmare 600 lönekartläggningar kan JämO emellertid konstatera att de i många fall tämligen allmänna skrivningarna i förbundsavtalen inte ger tillräcklig vägledning. Intresset från fackförbund och arbetsgivarorganisationer för att därutöver utarbeta mer branschanpassad handledning synes hittills ha varit begränsad. JämO

har vid upprepade tillfällen konstaterat att lokala parter efterlyst mer detaljerad vägledning från central nivå, bl.a. i granskningen av de elva statliga myndigheterna. Det är enbart inom några få avtalsområden som parterna ensidigt eller i samverkan utvecklat (icke rättsligt bindande) riktlinjer som ger en praktiskt orienterad rådgivning för den enskilde arbetsgivaren och lokala fackliga representanter.⁴⁶ Ett annat problem är att olika förbundsavtal enbart reglerar förhållandena mellan medlemmarna i respektive organisationer. Medlingsinstitutet ser därför ett behov av att samma formuleringar om samordning vid lönekartläggning mellan olika avtalsområden ingår i förbundsavtalen för respektive bransch.⁴⁷

2.7 Konsekvenser för lönebildningsprocessen

Farhågor före lagändringen

Nuvarande reglering antogs av höstriktsdagen 2000. En stor majoritet i riksdagen och samtliga fackliga centralorganisationer stödde förändringarna. Direkt motstånd artikulades från ett av riksdagspartierna och framför allt från arbetsgivarorganisationer. De viktigaste invändningarna kan sammanfattas under följande punkter.⁴⁸

- *Tillbakagång till gamla system.* Kritikerna befarade att lönekartlägningsbestämmelserna skulle blockera en pågående utveckling, bort från centralt överenskomna lönesystem mot en individuell och differentierad lönebildning. Kritikerna menade att lagförslaget förutsatte en centraliserad lönebildningsmodell.
- *Statligt ingrepp i kollektiva löneförhandlingar.* Parternas ansvar för lönebildningen skulle hämmas eftersom staten via JämO skulle ges en mer aktiv och överordnad roll i lönebildningsprocessen. Kritikerna befarade även att resultatet av en kartläggning och analys skulle kunna underkännas av en domstol. En domstol skulle troligtvis sakna nödvändiga kunskaper om företaget för att kunna avgöra om arbetsgivaren gjort en korrekt analys eller ej.
- *Försvårade förhandlingar mellan parterna.* Lagstiftningen kräver omfattande och resurskrävande arbetsvärderingsprojekt som avsevärt komplicerar den lokala lönebildningsprocessen. Arbetsvärdering som metod är subjektiv och otillförlitlig. Nuvarande befattningsnomenklatur är tillräcklig (ex. TNS inom staten) för att analysera förekomsten av osakliga löneskillnader.

- *Integritetskränkande.* Skyldigheten att lämna ut uppgifter om enskildas löner kan strida mot artikel 8 i EKMR⁴⁹ och stå i strid mot skyddet för den negativa föreningsrätten.

Dessa punkter berörs delvis i detta avsnitt eller i andra delar av rapporten.

Olika avtalstyper

Dagens löneavtal varierar från centralt fastställda lönetariffer med närmast obefintlig individuell lönesättning (transportsektorn), över centralt fastställda påslag i kombination med pott för lokal fördelning (stora delar av privat LO-sektor) och till exempelvis statens avtal med SACO-S där allt bestäms lokalt utan centralt definierat löneutrymme (så kallade sifferlösa avtal). Ett speciellt problem är när olika kollektivavtalstyper ingår i samma lönekartläggning och identifierade lönejusteringar ska relateras till det ”normala löneutrymmet”.

Idag anger de flesta förekommande avtal att lönesättningen ska vara individuell och differentierad. Denna modell bygger på att samtliga anställda ska kunna förstå på vilka grunder som lönen sätts. Individuell och differentierad lönesättning förutsätter således att varje enskild arbetsgivare på ett strukturerat sätt kan redogöra för hur olika arbeten värderas, och att det finns väl kända kriterier för kvalifikationsbedömning som även tillämpas i praktiken. När jämställdhetslagen kräver kartläggning och analys är jämförelsekretsen i regel den samma som den krets som de lönepolitiska dokumenten omfattar, nämligen samtliga anställda.

För att möta kraven i de vanligt förekommande kollektivavtalen som förutsätter en decentraliserad lönebildning krävs att den enskilde arbetsgivarens lönepolitik har en tydlig struktur. Grunden vid lönesättning utgår i regel från frågorna *vad* (arbetet kräver) och *hur* (individerna utför arbetet). Ett sådant synsätt sammanfaller väl med kraven på analys enligt jämställdhetslagen. I jämställdhetslagens 2 §, 2 st har det tillförts en definition av vilka kriterier som ska tillämpas när kraven i arbetet närmare definieras. Dessa kriterier utgör enbart en kodifiering av rättspraxis när frågan om en jämförelse av olika men likvärdiga arbeten varit aktuell.

Ett vanligt problem som JämO stött på i samband med granskningar av arbetsgivares lönekartläggning m.m. är att det i många fall blir uppenbart att arbetsgivare har svårigheter att skriftligt redogöra för gällande lönepolitik annat än i mer generella termer.

Synbara resultat avseende lönekorrigeringar

Av de cirka 500 privata arbetsgivare som har ingått i JämOs stora granskning är det knappt 20 som identifierat osakliga löneskillnader, dvs. nära fyra procent. I samtliga fall är det frågan om korrigeringar av enstaka individers löner och inte en grupp av arbetstagare som är felaktigt värderad. Hos elva större statliga myndigheter som JämO granskat har osakliga löneskillnader identifierats hos fyra. I två av fallen berör korrigeringarna enstaka individer. Hos de två andra myndigheterna har mer strukturella löneskillnader mellan kvinnor och män uppmärksamats och kvinnors löner höjts. I en av myndigheterna har skillnaden i medellön mellan kvinnor och män minskat med tio procent till följd av den särskilda satsningen. Antalet anställda hos dessa myndigheter varierar mellan 1200-6500.

Samtidigt kan JämO notera stora kontraster i resultatet av löneanalysen i jämförbara verksamheter som t.ex. kommuner. Det finns arbetsgivare som avsatt speciella pottor för lönekorrigeringar som ett resultat av löneanalysen. En kommun med cirka 6000 anställda har avsatt 6 miljoner årligen vilket inom tre år ska resultera i 500 kronor mer i månaden utöver tillgängligt löneutrymme. En annan kommun med cirka 32 400 årsarbetare har sammanlagt avsatt 40 miljoner av vilka 35 miljoner ska fördelas under första året. En statlig förvaltning med cirka 4000 anställda har hittills identifierat löneskillnader som ska åtgärdas i storleksordningen 6,5 miljoner.

Sammantaget gör JämO den bedömningen att de förändrade lönekartläggningsbestämmelserna hittills inte nämnvärt påverkat vare sig lönebildningen eller löneskillnaderna. De få undantagen bekräftar regeln. De lönekorrigeringar som identifierats är i samtliga fall ett resultat av den analys de lokala parterna genomfört. JämO känner inte till något fall där arbetsdomstolen spelat en aktiv roll i lönebildningsprocessen eller där oenigheter avseende de förändrade bestämmelserna om analys och handlingsplan resulterat i en diskrimineringsanmälan som AD i sin tur fått ta ställning till. För Jämställdhetsnämndens del ser JämO små möjligheter att vid en anmälan underkänna resultatet av en analys. Nämndens uppgift är att pröva om en analys som lagen föreskriver har genomförts. Nämnden prövar däremot inte om det i det aktuella fallet gjorts en korrekt bedömning av könssambandet eller ej.

Det faktum att nästan samtliga arbetsgivare i JämOs granskningar saknar en redovisning och utvärdering från förra årets plan visar att de tvingande bestämmelser som infördes 1994 till största delen har ignorerats av parterna. Något tillspetsat skulle man kunna säga att lagändringen lett till att arbetsgivarna börjar leva upp till den nivå som gällt sedan 1994, dvs. att prestera en lönekartläggning som tar hänsyn till begreppen lika och likvärdigt arbete.

Kunskapen om metoder för att analysera en lönestruktur ur ett könsperspektiv verkar än så länge vara begränsad. Likaledes synes det finnas en stor osäkerhet på arbetsplatserna hur samordningen bör ske med ordinarie rutiner vid löneförhandlingar. Det faktum att skillnaderna i utfall av en löneanalys är anmärkningsvärt stora mellan olika statliga arbetsgivare eller mellan olika kommuner indikerar enligt JämO att graden av upptäckbarhet av osakliga löneskillnader ökar med graden av kunskaper om hur en jämställdhetsanalys ska genomföras. Denna kommentar gäller även för de privata företagen som ingick i JämOs massgranskning.

En forskningsrapport som skrivits efter en genomgång av samtliga akter i JämOs granskning av 500 privata arbetsgivare ger följande kommentar.

"Sammantaget framstår det som att kvinnor i privata företag, som utför samma arbete som sina manliga arbetskamrater, generellt sett är yngre, har kortare anställningstid, sämre utbildning och att de även presterar mindre än sina manliga arbetskamrater. Den fråga som jag måste ställa mig är: Kan detta verkligen stämma år 2002?"⁵⁰

Andra effekter som på sikt kan tänkas påverka lönebildningen

JämO kan notera att en rad parallella processer vid sidan om det direkta lönekartlägningsarbetet har initierats som sammantaget skulle kunna betecknas som en begynnande integrering eller mainstreaming av ett genusperspektiv vid lönesättning. Dessa "kringprocesser" kommer med all säkerhet att bidra till mer långsiktiga och bestående attitydförändringar på arbetsmarknaden:

- Efterfrågan på information och medverkan från JämO kring de nya reglerna har varit mycket omfattande. JämO har noterat att de som närvarat ofta är lönesättande chefer eller fackliga representanter med ansvar för löneförhandlingar. Dessa kategorier lyckades JämO nå i betydligt mindre utsträckning innan lagändringen ägde rum.

- Lagändringen har märkbart stimulerat metodutvecklingen av verktyg för löneanalys. Denna metodutveckling kan registreras framför allt hos vissa fack- och arbetsgivarorganisationer, konsulter och JämO.
- Det partsgemensamma arbete som på vissa håll har påbörjats för att kvalitetssäkra eller revidera befintliga klassificeringssystem för att bättre harmoniera med begreppen lika och likvärdigt arbete i jämställdhetslagen.
- Ett annat tecken på en begynnande mainstreaming är att tydligare hänvisningar om hur lönekartläggning ska samordnas med lokala löneförhandlingar har införts i flera av de förbundsavtal som tillkommit efter lagändringen.
- Denna utveckling förstärks av att Medlingsinstitutet har regeringens uppdrag att vid överläggningar med arbetsmarknadens parter fästa uppmärksamhet på vikten av att de centrala kollektivavtalen konstrueras så, att avtalen främjar de lokala parternas arbete med lönefrågor ur ett jämställdhetsperspektiv.

2.8 Avslutande kommentarer

I rapportens bilaga 6 redovisar fyra arbetsgivare sina erfarenheter av hur ett förebyggande arbete kring jämställda löner ger ett mervärde för det personalpolitiska arbetet som helhet. JämO är medveten om att denna uppfattning inte delas av alla arbetsgivare. Vissa upplever att lönekartlägningsbestämmelserna medför konsultutgifter på tiotusentals kronor enbart för att tillgodose JämOs krav och att analyserna i regel enbart bekräftar att lönesättningen redan sker på sakliga grunder. JämOs erfarenheter från massgranskningen ger ett visst stöd för detta synsätt. Hos nära fyra procent av företagen har behov av lönekorrigeringar till följd av jämställdhetsanalysen identifierats. I samband med andra granskningar har JämO däremot funnit stora kontraster i resultatet av löneanalysen i jämförbara verksamheter som t.ex. kommuner. Det finns kommuner som avsatt en speciell pott för lönekorrigeringar på många miljoner medan andra inte finner några osakliga löneskillnader alls. JämO kan konstatera att kunskapen om metoder för att analysera en lönestruktur ur ett könsperspektiv än så länge är begränsad. Troligtvis finns det ett samband mellan förmågan att upptäcka osakliga löneskillnader och kunskapsnivån om hur en jämställdhetsanalys ska göras.

Rapporten kan sammanfattas med att de förändrade bestämmelserna inte lett till det kaos på den svenska arbetsmarknaden som vissa skeptiker befarat. Å andra sidan torde de optimister vara besvikna, som hoppats att osakliga löneskillnader mellan kvinnor och män i det närmaste skulle elimineras genom införandet av den så kallade treårsregeln. Efter närmare två och ett halvt år med de förändrade bestämmelserna kan situationen beskrivas som att löparna snarare är på gång att lämna startområdet än på väg in i målfällan.

JämO bedömer att det gått för kort tid för att uttala sig om bestämmelsernas genomslag. De måste få tid att verka för att bättre integreras i befintliga rutiner hos fackliga ombud och i arbetsgivarnas lönepolitiska arbete.

Källförteckning

EG-rättsligt material

Direktiv 75/117/EEG (Likalönedirektivet)

Direktiv 97/80/EG (Bevisbördedirektivet)

EG-domstolen

C 262/88, Douglas Harvey Barber ./ Guardian Royal Exchange Assurance Group

C 127/92, Dr. Pamela Enderby ./ Frenchay Health Authority & Secretary of State for Health

Arbetsdomstolen

AD 1985 nr 134, Handelstjänstemannaförbundet ./ Tidningarnas Arbetsgivarförening och DN

AD 1987 nr 132, Sveriges Verkstadsförening ./ Svenska Industritjänstemannaförbundet

AD 2001 nr 13, Jämställdhetsombudsmannen ./ Örebro läns landsting

AD 2001 nr 51, SACO-S gm Akademikerförbundet SSR ./ Staten gm Arbetsgivarverket

AD 2001 nr 76, Jämställdhetsombudsmannen ./ Stockholms läns landsting

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1990/1991:113, Olika på lika villkor

Prop. 1999/2000:143, Ändringar i jämställdhetslagen mm.

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1990:4, Tio år med jämställdhetslagen

SOU 2002:56, Hållfast arbetsrätt- för ett föränderligt arbetsliv

Remissvar

JämO:s remissvar till departementspromemoria N2000/2452 JÄM

Litteratur

Christensen, Anna Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Lund 2000, Juristförlaget i Lund

Fransson, Susanne Lönediskriminering, Uppsala 2000, Iustus Förlag AB

Nordborg, Gudrun 13 kvinnoperspektiv på rätten, Uppsala 1995, Iustus Förlag AB

Numhauser-Henning, Ann Perspektiv på likabehandling och diskriminering, Lund 2000, Juristförlaget i Lund

Runblom, Åsard mfl Positiv särbehandling i Sverige och USA, Stockholm 2000, Carlssons

Rapporter

Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	”Lönekartläggning och handlingsplaner” av Susanne Fransson. Rapporten är en del av forskningsprojekt ”Strejker och förhandlingsstrategier på en könsuppdelad arbetsmarknad”
LO	”Friheter och förmåner i jobbet” av Sven Nelander, 2003
Medlingsinstitutet	”Rapportering av uppdrag - analys av kollektivavtal”, Näringsdepartementet 2002-10-31, Dnr. 298/01
Regeringskansliet	”Kvinnors och mäns löner i livsmedelsindustrin”, Näringsdepartementet, 2003
SACO	”Därför tjänar män mer än kvinnor” av Thomas Ljunglöf och Galina Pokarzhevskaya, 2003
Växjö universitet	”Anställningsförmåner en fråga om kön?” av Elvi Richard och Betty Rohdin, 2000

Artiklar i tidskrifter

Lag & Avtal nr 1/2003 ”Legitimt huvudsyfte avgör” av Pär Hallström

Svensk juristtidning (SvJT) 2001 s. 314 ff, ”Lagstiftning eller självreglering i arbetsrätten? Svaret är både ock” av Ann Numhauser-Henning

Övrigt

Avtal	Sveriges Verkstadsförenings Tjänstemannaavtal år 2001 med SIF och Sveriges Civilingenjörsförbund
Avtal	Verkstadsavtalet 2001 med Svenska Metallindustriarbetareförbundet
Landstingsförbundet	Löneanalys 2001, en vägledning
Metallindustriarbetareförbundet	Handbok för kartläggning och analys av löneskillnader
RALS	Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten (RALS 2002-2004) mellan Arbetsgivarverket och OFR/S, P och O

Elektroniska källor

JämOs EU-finansierade projekt, European Project on Equal Pay: www.equalpay.nu

SCB:s företagsregister 2003: www.scb.se/foretagsregistret

Noter

- ¹ JämO redovisade till regeringen hösten 2002 om den information som givits av myndigheten avseende den förstärkta jämställdhetslagen. Ärendenr. 1233/2002, aktbilaga 2.
- ² Se även intervju av förvaltningschefen på Regeringskansliet i bilaga 6.
- ³ Se www.equalpay.nu/docs/se/praktiska_exempel.doc
- ⁴ Se projektets hemsida www.equalpay.nu
- ⁵ Denna fråga utvecklas längre fram under rubriken ”tendenser i moderna kollektivavtal”.
- ⁶ De statistiska uppgifterna är från SCB:s företagsregister 2003-05-23, www.scb.se/foretagsregistret.
- ⁷ Av en nyligen utkommen rapport från Regeringskansliet om kvinnors och mäns löner i livsmedelsindustrin framgår att löneskillnaden mellan kvinnor och män bland arbetare minskar med ökad företagsstorlek. Hos tjänstemännen är förhållandet det motsatta. Där ökar löneskillnaderna med ökad företagsstorlek utom i de allra största företagen där de återigen minskar.
- ⁸ Med småföretag menas i regel företag med upp till 49 anställda.
- ⁹ Prop. 1999/2000:143, s 67.
- ¹⁰ Därför tjänar män mer än kvinnor. Löneskillnadernas utveckling bland SACO-förbundens medlemmar mellan 1996 och 2001. Thomas Ljunglöf och Galina Pokarzhevskaya. 2003.
- ¹¹ C 127/92, Enderby.
- ¹² Se närmare ex. Barber C 262/88 eller Susanne Fransson, Lönediskriminering (2000), s 219 ff.
- ¹³ Se exempelvis LO rapporten Friheter och förmåner i jobbet, Sven Nelander, 2003. Anställningsförmåner – en fråga om kön? En kartläggning av anställningsförmåner i Växjö kommun, Elvi Richard & Betty Rohdin, Växjö universitet 2000.
- ¹⁴ Prop. 1999/2000:143, s 67 f och s 75 f.
- ¹⁵ Jämställdhetsnämndens ärendenummer är 1-03.
- ¹⁶ Susanne Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner – en undersökning och analys av JämOs granskning hösten 2002, Göteborg 2003-04-10. Bilaga 2.
- ¹⁷ Lydelsen i tidigare 9a § var ”kartlägga löneskillnader mellan kvinnor och män i skilda typer av arbete och för olika kategorier arbetstagare”. Av nuvarande proposition, 1999/2000:143, s 25, framgår att lagändringen 2001 inte innebär någon förändring i sak.
- ¹⁸ AD 13/01, Jämställdhetsombudsmannen /. Örebro läns landsting. AD 76/01, Jämställdhetsombudsmannen /. Stockholms läns landsting.
- ¹⁹ Susanne Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner, sid 8.
- ²⁰ Se Anita Dahlberg i 13 kvinnoperspektiv på rätten.
- ²¹ Prop. 1999/2000:143 s. 62. ”Jämställdhetslagens uppbyggnad med två varandra kompletterande delar erbjuder särskilda möjligheter att åstadkomma att principen om lika lön för lika och likvärdigt arbete får genomslag i också i praktiken. Om detta skall fungera krävs dock att en regel om aktiva åtgärder på löneområdet ansluter till lönediskrimineringsförbudet.”
- ²² Frågan om arbetsgivarens skyldigheter efter en genomförd jämställdhetsanalys har inte ställts på sin spets vare sig i Jämställdhetsnämnden eller arbetsdomstolen och rättspraxis ger därför ingen vägledning. Två mål som den svenska arbetsdomstolen bedömt kan dock användas för att förstå hur lagens båda delar hänger ihop. Vid bägge tillfällen handlade det om anställningsvillkor i kollektivavtal som missgynnade män. I det ena målet fann domstolen att avtalet diskriminerade männen (AD 1985 nr 134 och AD 1987 nr 132.) Målen gällde särskilt kollektivt avtalade förmåner som enbart förbehölls kvinnliga arbetstagare i samband med barns födelse. Det ena fallet rörde löneutfyllnad vid föräldraledighet medan det andra handlade om så kallad havandeskapslön.
- ²³ Se Anna Christensen i Perspektiv på likabehandling och diskriminering, s 37. Rättslig grund utgör artikel 141 EG och likalönedirektivet 75/117/EEG. I direktivets artikel 1 anges att likalöneprincipen 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 ersättning.
- ²⁴ Direktiv 97/80/EG definierar frågan om bevisbördan vid diskrimineringsmål.
- ²⁵ European Project on Equal Pay (PEP), se www.equalpay.nu. Läs vidare under ”facts and links” *THE KINGSMILL REVIEW: The pay gap and human capital management*. Report on non-legislative and cost effective measures to improve women’s employment prospects and participation in the labour market.
- ²⁶ Susanne Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner, s 11.
- ²⁷ Prop. 1999/2000:143, s 82-83 och s 87.
- ²⁸ Jämställdhetsnämnden beslöt 2003-04-03 att avskryva ärendet.
- ²⁹ AD 13/01, Jämställdhetsombudsmannen /. Örebro Läns Lansting, AD 76/01, Jämställdhetsombudsmannen /. Stockholms läns landsting och AD 51/01, SACO-S gm Akademikerförbundet SSR /. Staten gm Arbetsgivarverket.

-
- ³⁰ I Enderby, mål C-127/92, förs en diskussion om att marknadsskäl kan förklara delar av en viss löneskillnad men troligtvis inte hela löneskillnaden.
- ³¹ Prop. 1999/2000:143, s 74.
- ³² Följande ärenden behandlas för närvarande (03-06-23) av Jämställdhetsnämnden efter framställning av JämO. Å 3-03 JämO ./ Majgården AB, Å 4-03 JämO ./ Närkes Elektriska AB. Det sistnämnda ärendet är resultat av en anmälan från facket.
- ³³ Vitesnivån relateras till det aktuella företagets storlek och omsättning. I tidigare nämndsärenden, exempelvis en mindre kommun, har vitet varit 200 000 kronor. I ett pågående nämndsärende (1-03) som avser ett landsting har facket yrkat 400 000 kronor.
- ³⁴ Ärende 1-02, FTF ./ Länsförsäkringen Skåne.
- ³⁵ Jämställdhetsnämndens ärendenummer 1-03.
- ³⁶ Krönika i LO-tidningen den 12 april 2002.
- ³⁷ För en diskussion om bakomliggande normativa mönster till denna utveckling, se ”Perspektiv på likabehandling och diskriminering”. Antologi utgiven av Ann Numhauser-Henning, Juristförlaget i Lund 2000.
- ³⁸ Frågan om huruvida lön ska innefattas i begreppet arbetsvillkor när EG utfärda direktiv är omstritt. Se ex. Pär Hallström, ”Legitimt huvudsyfte avgör” i Lag & Avtal nr 1/2003.
- ³⁹ Se Mia Rönnmar, Arbetsgivarens arbetsledningsrätt – från arbetsgivarprerogativ till krav på saklig grund i ”Perspektiv på likabehandling och diskriminering”. Se även Ann Numhauser-Henning i SvJT 2001, s 314 ff.
- ⁴⁰ Se exempelvis EG-fördragets artikel 141.4 samt Dir. 2000/43, artikel 5 och Dir. 2000/78, artikel 7.
- ⁴¹ Se exempelvis Statens avtal RALS 2002-2004, Sveriges Verkstadsförenings Tjänstemannaavtal år 2001 med SIF och Sveriges Civilingenjörsförbund, Verkstadsavtalet 2001 med Svenska Metallindustriarbetareförbundet och 2002 års avtal mellan Grafiska Företagens Förbund och Grafiska Fackförbundet.
- ⁴² Sedan jämställdhetslagens tillkomst har AD i genomsnitt dömt cirka ett lönediskrimineringsärende vartannat år.
- ⁴³ Prop. 1999/2000:143, s 75.
- ⁴⁴ Tio år med jämställdhetslagen, SOU 1990:41.
- ⁴⁵ Medlingsinstitutet, 2002-10-31, Dnr. 298/01.
- ⁴⁶ Handbok för kartläggning och analys av löneskillnader och kön utgiven av Metallindustriarbetareförbundet. Löneanalys 2001 – en vägledning utgiven av Landstingsförbundet.
- ⁴⁷ Medlingsinstitutets rapport s 16.
- ⁴⁸ Remissvar till departementspromemoria N2000/2452 JÄM.
- ⁴⁹ Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- ⁵⁰ Susanne Fransson, Lönekartläggning och handlingsplaner, s 10.